

ÇOĞUNLUKÇU-ÇOĞULCU DEMOKRASİ İKİLEMİNDE PARTİ İÇİ DEMOKRASİ ANLAYIŞI VE CUMHURBAŞKANCI HÜKÜMET SİSTEMİNE YANSIMALARI

Mustafa OKŞAR*

ÖZ

Ülke geneline egemen olan demokrasi anlayışının çoğunlukçu veya çoğulcu bir yapı göstermesi, parti içi demokrasi anlayışıyla yakın bir ilişki içindedir. Siyasi partilerin iç işleyişlerinde lider sultanının egemen olması, ülke düzeyindeki demokrasi anlayışının da çoğulcu eksenden çoğunlukçu eksene kaymasına neden olmaktadır. Kendi içinde çoğulcu bir demokrasi anlayışını benimseyememiş ve lider sultanı altında kararlar alan bir siyasi partinin, iktidara geldiğinde ülke düzeyinde bir çoğulcu demokrasi anlayışını gerçekleştirebilmesi ve sürdürebilmesi mümkün gözükmemektedir. Türkiye’de siyasi partilere katı disiplin ve lider sultanı egemendir. 1982 Anayasasında 2017 yılı değişiklikleriyle siyasi partisiyle ilişkisi kesilmeyen Cumhurbaşkanını odak noktaya alacak şekilde kurgulanan cumhurbaşkanı hükümet sistemi, Meclis çoğunluğu-siyasi parti-Cumhurbaşkanı eksenini üzerinden parti düzeyinden başlayarak ülke genelinde uygulama alanı bulabilecek bir lider hegemonyasına ve bu bağlamda çoğunlukçu

* Dr. Öğr. Üyesi, Çağ Üniversitesi Hukuk Fakültesi Kamu Hukuku Bölümü,
E-Mail: musoksar@hotmail.com, ORCID ID: 0000-0002-2147-1042.
Makalenin Gönderim Tarihi : 25.07.2023.
Makalenin Kabul Tarihi : 21.11.2023.

demokrasi anlayışına zemin hazırlamaktadır. Bu zemin üzerinde şekillenen anayasal pratikler, sistemin, kişisel iktidara doğru evrilmesinin yolunu açmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, çoğunlukçu demokrasi, çoğulcu demokrasi, parti içi demokrasi, parti disiplini, lider hegemonyası.

THE UNDERSTANDING OF INTRA-PARTY DEMOCRACY IN THE MAJORITARIAN-PLURALISTIC DEMOCRACY DILEMMA AND ITS REFLECTIONS ON THE PRESIDENTIAL GOVERNMENT SYSTEM

ABSTRACT

The fact that the understanding of democracy that dominates the country has a majoritarian or pluralist structure is in a close relationship with the understanding of intra-party democracy. The dominance of the leader in the internal functioning of political parties causes the understanding of democracy at the country level to shift from the pluralist axis to the majoritarian axis. It does not seem possible for a political party that has not been able to adopt a pluralistic understanding of democracy within itself and that makes decision under the authority of its leader, to be able to realize and maintain a pluralistic understanding of democracy at country level when it comes to power. In Turkey, political parties are dominated by strict discipline and leadership supremacy. The presidential government system, which was designed to focus on the President, whose ties with his political party were not severed with the 2017 amendments to the 1982 Constitution, provides a leader that can be implemented throughout the country, starting from the party level, through the axis of the Parliament majority-political party-President. It paves the way for hegemony and, in this context, the majoritarian understanding of democracy. Constitutional practices take the form of on this basis pave the way for the system to evolve towards individual power.

Keywords: Presidential system of government, majoritarian democracy, pluralistic democracy, intra-party democracy, party discipline, leader hegemony.

I. GİRİŞ

İktidarı ele geçirme amacını güden siyasi partilerin, çoğunluk iradesinin oluşturulmasında önemli bir işlev gördüğü açıktır. Bu demokratik işlevsellik o kadar etkindir ki, birçok çağdaş anayasada siyasi partilere ilişkin düzenlemelere yer verilmekte ve demokrasinin vazgeçilmez bir unsuru olduğu vurgulanmaktadır.¹ Siyasi partilerin varlığı ile demokratik rejim arasında sıkı bir ilişki söz konusudur. Geniş ve karmaşık olan toplumlarda, yönetilenlerle yönetenler arasında bağlantıyı en iyi şekilde sağlama araçlarından biri olan ve halkın siyasal katılımını sağlayan siyasi partiler² halk iradesinin belirli bir yönde toplanması açısından etkin ve önemli işlevler görmektedir. Partisiz demokrasinin bir ütopya olduğu ve bu bağlamda siyasi partilerin yasaklanmasının veya ortadan kaldırılmasının, demokratik hukuk düzenini yıkmakla aynı anlama geldiği söylenebilir.³ Bununla birlikte demokrasilerdeki temel rollerine ve önemlerine rağmen siyasi partilerin eleştiriye açık yönlerinin bulunduğu da bir gerçektir. Nitekim Georges Vedel, “demokrasi, gerçi siyasi partiler olmaksızın yaşayamaz, ancak

¹ Örneğin 1961 Anayasasında (m.56/3) ve 1982 Anayasasında (m.68/2) yer alan düzenlemelerde, siyasal partilerin demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurları olduğu belirtilmektedir. Ayrıca Almanya (m.21), Bulgaristan (m.11), Fransa (m.4) İspanya (m.6), İtalya (m.m.19), Macaristan (m.VIII), Polonya (m.11), Portekiz (m.10), Romanya (m.8) ve Yunanistan (m.29) Anayasalarında benzer düzenlemelere yer verildiği görülmektedir. İnceleme konusu yapılan 23 anayasadan, altısında (ABD, Avusturya, Belçika, Danimarka, Hollanda, İrlanda) siyasi partilere ilişkin düzenlemelere yer verilmediği görülmektedir. Bkz. BİLGİN, Murat (2022), “Seçimler ve Siyasi Partiler”, *Konularına Göre Karşılaştırmalı Dünya Anayasaları*, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, TBMM Basımevi, 1. B., Ankara, 2022, s.242-249. https://www5.tbmm.gov.tr/yayinlar/2022/konularina_gore_karsilastirmali_dunya_anayasalari.pdf, (Erişim Tarihi: 23 Mart 2023).

² Bkz. ÖZBUDUN, Ergun (1977), *Siyasal Partiler*, AÜHF. y., Ankara, 1977, s.162.

³ Bkz. TUNAYA, Tarık Zafer (1982), *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku*, 5.B., Ekin y., İstanbul, 1982, s.279.

siyasi partiler yüzünden ölebilir de” sözleriyle demokrasi açısından temel bir tehlikeyi vurgulamaktadır.⁴

Demokrasilerin özünde çoğunluğun yönetimine dayandığı yönünde genel bir kabul bulunmakla birlikte; önemli olan çoğunluğun yönetim hakkının ne derece mutlak olduğudur.⁵ Bu bağlamda, çoğunlukçu ve çoğulcu demokrasi anlayışları gündeme gelmektedir. Öte yandan ülke düzeyinde çoğulcu bir demokrasi anlayışını gerçekleştirmek ve sürdürmek için siyasi partilerin iç işleyişte çoğulcu bir anlayışa sahip olmaları ve kendi içlerinde farklı ve ayrık düşüncelerin yaşayabileceği bir ortam sağlamaları önemli bir gerekliliğe işaret etmektedir. Aksi durumda, kendi iç işleyişlerinde çoğulcu demokrasi anlayışına sahip olmayan ve lider sultanın egemen olduğu siyasi partilerin ülke düzeyinde çoğulcu bir demokrasi anlayışının yerleşmesi için mücadele vermesi gerçekçi ve anlamlı bir olguya işaret etmeyecektir.

2017 anayasa değişiklikleriyle kurgulanan Cumhurbaşkanlığı⁶ hükümet sisteminin, parti içinde esas alınan demokrasi anlayış ve uygulamalarını partili Cumhurbaşkanı üzerinden ülke yönetimine yansıtılması olanağı tanıdığı görülmektedir. Bu bağlamda kendi içinde çoğulcu demokrasi anlayışını sağlayamayan ve lider sultanı altında bulunan partilerin, ülke düzeyinde çoğunluk zorbalığına/baskısına yol açacak bir eksen üzerinde ilerlemesi olasılığı artmaktadır. Parti içi düzenden kaynaklı lider sultanın ülke düzeyinde partili tek kişiyi

⁴ Bkz. ÖZBUDUN (1977), *a.g.e.*, s.163. Hitler'in Nasyonal Sosyalist Partisi ile Mussolini'nin Faşist Partisi'nin tüm insanlığa yaşattıkları, G. Vedel'in tespitini doğrulayan en trajik örneklerdir. Bkz. ÇOŞAR, Vedat Ahsen (2009), “Siyasi Partilerin Yasaklanması ile İlgili Venedik Kriterleri”, *Ankara Barosu Dergisi*, Y.67, S.2, Ankara, 2009, s.123.

⁵ Bkz. GÖZLER, Kemal (2020), *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, C. I, 2. B., Ekin y., Bursa, 2020, s. 716.

⁶ 1982 Anayasasında 2017 değişiklikleriyle kurgulanan hükümet sistemi çerçevesinde erkler ayrılığı ilkesi dışlanarak, erklerin Cumhurbaşkanında toplanmasının yolunun açılması ve uygulamanın da bu yönde ilerleme göstermesi nedeniyle, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi yerine “cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi” nitelendirmesi ve ifadesi tercih edilmiştir. Her alanda tek iradenin baskın ve yoğun bir yetkiye sahip olduğu, erklerin tek kişide toplandığı bir hükümet sistemini, bu şekilde ifade etmenin, mevcut durumu daha gerçekçi olarak yansıttığını düşünmekteyiz.

egemen kılan bir hükümet sistemi kapsamında çoğulcu demokrasi anlayışını önceleyen bir yönetimi sürdürülebilir kılmak pek mümkün gözükmemektedir. Yürütme organı üzerinde hiyerarşik yetkilere sahip partili Cumhurbaşkanının, uygulamada Mecliste çoğunluğu sağlayan partisi üzerinden yasama organını yetkilerini de kendi kişiliğinde toplaması, parti içi lider sultasının/hegemonyasının ülke ölçeğinde gerçekleşmesinin yolunu açmıştır.

Bu çalışmada, çoğunluk ilkesi ekseninde çoğulcu ve çoğunlukçu demokrasi anlayışları genel hatlarıyla irdelenmiştir. Disiplinli yapının parti içinde baskı aracı olarak kullanılmasından kaynaklı sorunlar ve parti içi işleyişe egemen olan lider sultasının/hegemonyasının ülke ölçeğindeki demokrasi anlayışına yansımaları incelenmeye çalışılmıştır. Ayrıca 1982 Anayasasında 2017 yılında yapılan değişikliklerle tasarlanan cumhurbaşkanı hükümet sistemi döneminde gerçekleşen anayasal pratikler (uygulama) çerçevesinde, parti içi lider sultasının ülke ölçeğinde uygulama alanı bulan bir lider hegemonyasına dönüşmesi, ülke düzeyinde çoğunlukçu demokrasi anlayışının egemen kılınması, yasama ve yürütme erklerinin Cumhurbaşkanında birleşmesi ve devlet yönetiminin kişisel iktidara evrilmesi sorunları irdelenmeye çalışılmıştır.

II. ÇOĞUNLUKÇU DEMOKRASİ VE ÇOĞULCU DEMOKRASİ İKİLEMİNDE PARTİ İÇİ DEMOKRASİ ANLAYIŞI

Demokrasiler özünde çoğunluğun yönetimine dayanmaktadır. Bununla birlikte demokrasinin vazgeçilmez ilkesi olarak kabul edilen çoğunluk ilkesi, uygulama bakımından kendi içinde birçok sorunu barındırmaktadır. Bu bağlamda, çoğunluk karşısında azınlıkta kalanların hak ve özgürlüklerinin güvence altına alınması ve çoğunluk yönetiminin azınlık haklarıyla sınırlandırılması konularında çoğunlukçu ve çoğulcu demokrasi anlayışları gündeme gelmektedir. Öte yandan, ülke düzeyinde egemen olan demokrasi anlayışının çoğunlukçu veya çoğulcu bir eksen üzerinde ilerlemesi, parti içi demokrasi anlayışıyla yakın bir ilişki içindedir. Ülke ve parti ölçeklerinde gerçekleşen demokrasi anlayışları belli bir koşutluk göstermektedir. Siyasi partilerin iç işleyişlerinin çoğulcu bir demokrasi anlayışından uzaklaşarak, oligarşik bir yapı üzerinden lider sultasına açık hâle gelmesi, ülke düzeyindeki demokrasi

anlayışının çoğunlukçu eksen üzerinden şekillenmesine neden olmaktadır. Gerçekte bu farklı ölçeklerde gerçekleşen demokrasi anlayışlarının ve uygulamanın belirlenmesi bakımından aynı kriterler ve yaklaşımlar esas alınmaktadır. Çoğunluk ilkesi ekseninde demokrasi anlayışlarının ortaya konulmasında esas alınan kriterler, parti içi demokrasi anlayışının belirlenmesinde de geçerli olmaktadır. Bu çerçevede, kısaca çoğunlukçu ve çoğulcu demokrasi anlayışlarının ortaya konması ve bu anlayışların parti içi demokrasiye yansımalarının irdelenmesi yerinde bir yaklaşım olacaktır.

A. Çoğunluk İlkesi Ekseninde Çoğunlukçu ve Çoğulcu Demokrasi Anlayışları

Demokrasiler, ilke olarak gerçeğin, sağduyunun ve adaletin çoğunluğun kararında yattığına inanmaktadırlar.⁷ Çoğunluğun daha doğruyu bulacağı ve daha doğru karar vereceği görüşü genel anlamda kabul edilen bir görüştür.⁸ Demokrasiyi savunanlar ve eleştirenler de çoğu kez demokrasinin çoğunluk yönetimi olduğunu ve bunu gerektirdiğini benimsemişlerdir.⁹ Çoğunluk ilkesinin demokrasilerde haklılaştırılması nedenlerini dört gurup altında toplayan Dahl, *kendi kaderini tayin olanağının azamileştirilmesi; akla uygun gerekliliklerin zorunlu bir sonucu olarak çoğunluk yöntemi; çoğunluğun doğru kararları üretmeye daha yatkın olması; faydanın azamileştirilmesi* durumlarını, demokratik rejimlerde çoğunluk ilkesinin haklılaştırılması sebepleri olarak ileri sürmektedir.¹⁰ Bu ilkenin, demokrasilerin vazgeçilmez ilkesi olduğu vurgulanmakla birlikte, yaklaşımın eleştiriye açık birçok yönünün bulunduğunu da belirtmek gerekir. Bu bağlamda, azınlığın kendini yönetme hakkının olmaması, gerçekte parçalı azınlık iradelerinin niceliksel (sayısal) toplamında çoğunluğu oluşturan olarak azınlıkta kalma durumunun göz ardı edilmesi, demokratik süreçte eşitliğin ve

⁷ Bkz. TUNCAY, Suavi (2000), *Parti İçi Demokrasi ve Türkiye*, 2.B., Gündoğan y., İstanbul, 2000, s. 80-81.

⁸ TURHAN, Mehmet (2004), *Anayasal Devlet*, 3.B., Naturel y., Ankara, 2004, s.132.

⁹ DAHL, Robert A. (1993), *Demokrasi ve Eleştirileri* (Çev.: KÖKER, Levent), Türk Demokrasi Vakfı y., Ankara, 1993, s.169.

¹⁰ Bkz. DAHL (1993), *a.g.e.*, s.169-191.

tarafsızlığın tam olarak sağlanamaması, azınlıkta kalan irade açısından azami faydanın sağlanamaması, çoğunluk iradesinin de gerçekte azınlıkların veya tek bir kişinin yönetimine terk edildiği gibi konular eleştirel yaklaşımları yansıtmaktadır.¹¹

Çoğunluk ilkesi, halk iradesinin belirlenmesi sürecinde kümelenen iradelerin etkinliği ve iktidara yansımaları açısından farklı demokrasi anlayışlarının ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu farklı anlayışların altında, genellikle halk kavramına değişik anlamlar yüklenmesi yatmaktadır. Demokrasi tanımının asli unsuru olarak kabul edilen halk kavramının anlamı üstünde birbirinden farklı, hatta birbiriyle pek bağdaşmayan iki anlayış bulunduğu söylenebilir. Bunlar kısaca halkın *bireyci* ve *toplulukçu* (*bütüncül*) anlayışlarıdır. Bireyci anlayışta halk, her biri özerk kararlar alma hakkına sahip olan özgür ve eşit bireylerin toplamından ibaret görülmektedir. Bu anlayış çoğunlukçu demokrasi anlayışının aksine, çoğulcu demokrasi anlayışını yansıtmaktadır. Buna karşılık, *toplulukçu* görüşte halk, ortak veya kolektif çıkarla birbirine bağlanmış tek ve bölünmez bir bütün olarak görülmektedir. Bu bağlamda halk, sadece bir toplumun belli bir andaki tek tek üyelerinden oluşan bir varlık olmayıp; bu bireylerin kendilerini içinde buldukları kurumlar, yapılar ve kültür yanında geçmiş ve gelecekteki üyeleri de kapsayan bir anlayışı yansıtır. Böyle bir anlayış, her bir bireyin özel iradesinden ziyade genel irade üzerinde odaklaşan, Rousseau'nunki¹² gibi bir demokrasi modeline yol açmaktadır.¹³ Bu bağlamda demokrasinin gelişimini doğrudan hazırlayan halk/millet

¹¹ Bu konuda bkz. ARBLASTER, Anthony (1999), *Demokrasi*, (Çev.: YILMAZ, Nilüfer), 1.B., Doruk y., Ankara,1999, s.100-107.

¹² Rousseau'nun yaklaşımında genel irade, çoğunluğun iradesi olarak kabul edildiğinden, genel irade dışında kalan azınlık iradesinin çoğunluk iradesine tabi kılınması söz konusudur. Hatta bu kapsamda, genel irade dışında kalmış, azınlığa düşmüş iradenin, çoğunluk iradesini kabullenmesinin zorunlu bir sonuç olduğu, buna katlanılmadığı takdirde gerektiğinde zora başvurulabileceği savunmuştur. Rousseau'nun bu yaklaşımları, azınlık iradesini ve haklarını dışlayan çoğunlukçu (mutlak) demokrasi anlayışının yeşermesine ve uygulama alanı bulmasına neden olmuştur. Bkz. ROUSSEAU, Jean-Jacques, *Toplum Sözleşmesi*, (Çev.: ERENULUĞ, Alpogut), 3.B., Öteki y., Ankara, 1999, s.45-51.

¹³ Bu konuda bkz. ERDOĞAN, Mustafa (2001), *Anayasal Demokrasi*, 4.B., Siyasal Kitabevi, Ankara, 2001, s. 197.

egemenliği¹⁴ düşüncesi, genel iradede çoğunluğun iradesine geçişi neredeyse önleyememekte ve oybirliği kısa sürede yerini tartışmaya, anlaşmazlığa, bir yanda bir azınlığın, öte yandan bir çoğunluğun örgütlenmesine bırakmaktadır.¹⁵ Bunun sonucu olarak demokratik mantıklar, “biz” ile “onlar”, “halk”a ait olanlar ve dışındakiler arasında bir sınır çekilmesine yol açmaktadır.¹⁶ Nitekim Sartori, halk kavramının sınırlı çoğunluk (çoğulcu) ilkesine göre nitelendirilmesi gerektiğini ve çoğunluğun hiçbir hakkının salt yani sınırsız olmadığını vurgulamaktadır. Bu bağlamda, halk herkesten oluşmadığı gibi, yurttaşların büyük bir bölümüne de indirgenemez. Halkın niceliksel bir çoğunluk ölçütüne dönüştürülmesi, sadece bir “uygulamalı tanımlamaya” yol açacaktır. Başka bir anlatımla, seçim sürecinde halk, çoğunluk ve azınlığa bölünmektedir. Ancak gerçekte halk, gene de tümüyle çoğunluk artı azınlıktan oluşmaktadır. Bu çerçevede çoğunluk ölçütü, hatalı bir şekilde sınırsız bir çoğunluk egemenliğine dönüşürse, bu dönüşüm halkın bir bölümünün halk olmaktan çıkmasına, dışarıda bırakılmasına neden olacaktır. Aksine azınlık haklarıyla sınırlandırılmış bir çoğunluk egemenliği biçiminde anlaşılan demokrasi, halkın yani çoğunluk artı azınlık toplamının tam karşılığını oluşturacaktır.¹⁷

Çoğunluk ilkesi bağlamında oluşan iradenin kapsamı, uzlaşmış irade sayısı bakımından farklı bir sorunu gündeme taşımaktadır. Gerçekte çoğunluğu sağlayan irade toplamı, *millet-halk-seçmen* ekseninde¹⁸

¹⁴ Demokrasinin hareket noktası kuşkusuz halk/millet egemenliği düşüncesidir. Halk egemenliği ile milli egemenlik teorileri arasında kuramsal olarak farklılıklar olduğu ileri sürülmekte ise de günümüz uygulamaları bakımından demokratik anayasalar çerçevesinde bu farklılıkların birebir karşılık bulmadığını belirtmek gerekir. Bu konuda bkz. GÖZLER (2020), *a.g.e.*, C. I, s. 508-513.

¹⁵ TOURAINE, Alain (2004), *Demokrasi Nedir?*, (Çev.: KUNAL, Olcay), 4.B., Yapı Kredi y., İstanbul, 2004, s. 37,117.

¹⁶ MOUFFE, Chantal (2009), *Demokratik Paradoks*, (Çev.: AŞKIN, A. Cevdet), 2. B., Epos y., Ankara, 2009, s.16.

¹⁷ Bkz. SARTORİ, Giovanni (1993), *Demokrasi Teorisine Geri Dönüş*, (Çev.: KARAMUSTAFAOĞLU, Tunçer-TURHAN, Mehmet), Türk Demokrasi Vakfı y., Ankara, 1993, s. 34-35.

¹⁸ Millet (ulus) kavramı, bir toplumun geçmişini ve geleceğini de kapsayacak şekilde özellikle manevi ve sübjektif yönüne vurgu yaparken; halk kavramı ise, ulusun zaman ve mekân açısından sınırlandırılmış şekli olarak, belli bir ülkede hâlen yaşayanları kabul etmektedir. Seçmen kitlesi de ilave

gittikçe daha az kapsayıcı ve uzlaşmış daha az sayıda iradenin yansımaları ifade etmektedir.¹⁹ Ayrıca iktidar yolunu açan ve yönetme hakkı tanıyan uzlaşmış irade sayısının (çoğunluğunun), azınlıkta kalan seçmen iradesinin genel toplamına oranla sayısal olarak daha az olma olasılığı her zaman gündemdeki yerini korumaktadır. Bu çerçevede seçimlerde elde edilen irade çoğunluğunun, her zaman halk iradesini tam olarak yansıtmadığı çıkarımını yapmak hatalı olmasa gerektir.

Diğer yandan seçim sürecinde elde edilen sayısal bir çoğunluğu esas alan çoğunluk ilkesinin seçim sonrası aşamalarda demokrasinin sürdürülebilirliği bakımından uygun bir ortam yaratabilmesi, oy verme ve seçim sürecinde adil, dürüst ve eşit olanaklar sunulmasına bağlıdır. Çoğunluğun sağlandığı sürecin, adil ve dürüst olmayan, eşit şartlardan uzak bir seçim üzerinden temellendirilmesi, daha başlangıçtan itibaren seçim sonrası uygulamaya aktarılacak demokrasi anlayışının, çoğunlukçu bir anlayış ekseninde şekilleneceğinin öncülü olarak karşımıza çıkabilecektir. Sayısal üstünlüğün sağlanmasında seçim sürecinin çoğulcu demokrasi anlayışını gerçekleştirecek özelliklere sahip olması, bu sürecin ilk aşamasından başlayarak her aşamada azınlıkta kalanların hak ve özgürlüklerinin güvence altına alınmasının zorunlu bir sonucudur. Çoğunluğun belirlenmesi sürecindeki yaklaşım, süreç sonrası benimsenecek demokrasi anlayışının da bir habercisidir. Gerçekten de oy verme/seçim sürecini, çoğulcu demokrasi anlayışından soyutlamak, bir bütün olarak baştan itibaren çoğulcu demokrasi anlayışının dışlanması anlamına gelmektedir. Seçim süreci (sayısal çoğunluğun sağlanma süreci) ile seçim sonrası gerçekleşecek demokrasi anlayışının anayasal bir tercihin ötesinde anayasal pratikler olarak uygulamaya yansıtılması, bütüncül bir yapının ayrılmaz parçalarıdır. Çoğunluğun belirlenmesi sürecinin ideolojik çoğulculuğa ve farklı görüşlerin tartışılmasına olanak tanımayan bir ortamda gerçekleştirilmesi, daha başlangıçtan itibaren olması gerekenden uzak, görünüşte/sahte bir demokrasi anlayışının temellerini atacaktır. Bu bağlamda sayısal olarak azınlıkta kalanların hak ve özgürlüklerinin güvence altına alındığından ve sayısal azınlığın iktidara gelme olasılığından söz etmek anlamsızlaşacaktır. Son noktada

sınırlamalarla (belli bir yaşa sahip olma, kısıtlı olmama vb.) daha dar kapsamlı bir irade örtüşmesini/uzlaşmasını betimlemektedir.

¹⁹ Bu konuda bkz. KAPANİ, Münci (1998), *Politika Bilimine Giriş*, 10.B., Bilgi y., Ankara, 1998, s.76-77.

demokrasi, sayısal üstünlüğü sağlayan çoğunluğun, sınırlanamayan bir iktidar gücünü keyfi olarak ve zorbalıkla kullanmasını örten bir perde işlevi görmekten öteye gidemeyecektir. Ayrıca çıkış noktası olarak alınan çoğunluk ilkesinin anlam kazanması seçim sonrası aşamalarda, çoğunluk ve azınlık iradelerinin hepsinin yönetim araçları üzerinde aktif ve sürekli bir şekilde etkin olmasını, yönetime katılımcı bir yaklaşımı²⁰ gerekli kılmaktadır.

Çoğunluk ilkesi ekseninde hareket eden demokrasi yaklaşımlarının anlamlandırılması, çoğunluğu temsil eden iktidar gücünün sınırlandırılması bakımından önem göstermektedir. Buna göre çoğulcu demokrasi ile salt sayı üstünlüğüne dayanan çoğunlukçu demokrasiyi birbirinden ayıran temel fark, azınlık haklarının güvence altına alınarak iktidarın sınırlandırılmasında kendisini göstermektedir.²¹ Çoğunlukçu demokrasiye *mutlak demokrasi* veya *otoriter demokrasi* adı da verilmektedir.²² Mutlak demokrasilerde azınlığın hiçbir rolü, hiçbir değeri yoktur; o her zaman çoğunluğa boyun eğmek zorundadır. Çoğulcu demokrasi ise azınlığa her şeyden önce çoğunluk haline geçebilme hakkını ve olanağını tanır. Bu hak, kendisine bağlı olarak diğer hak ve özgürlükleri beraberinde getirir. Çoğulcu demokrasi, çoğunlukta veya azınlıkta olsun, istinasız herkesin eşit olarak kişiliğine bağlı bir takım hak ve özgürlüklere sahip olduğu inancı üzerine kurulmuştur. Toplumun yönetimde, çoğunluğun iradesi bu hak ve özgürlüklerle sınırlanmıştır.²³ Bu çerçevede, halk iradesinin demokratik ve adil seçimlerle belirlenmesi, iktidarı elde eden çoğunluğun baskısının (zorbalığının) önlenmesi, iktidarı elde edemeyen azınlığın iktidara katılabilme ve belli oranda temsil edilebilme yollarının açık tutulması, çoğunluk haklarının sınırının azınlık haklarını dikkate alan bir denge çerçevesinde çizilmesi ve azınlık haklarının güvence altına alınması ön plana çıkmaktadır. Buna göre *çoğunlukçu demokrasiler*, çoğunluk iradesini genel irade ile özdeşleştirip,

²⁰ Tanör, katılımcı olmayan bir demokrasinin, “halksız demokrasi” olduğunu belirtmektedir. TANÖR, Bülent (1991), *İki Anayasa 1961-1982*, Beta y., İstanbul, 1991, s. 78.

²¹ Antik ve modern demokrasi arasındaki fark *büyüklik* değil, *doğa* farkıdır. Can alıcı fark, modern liberal demokrasinin kurucusu olan *çoğulculuğun* kabul edilmesinde yatar. Bkz. MOUFFE (2009), *a.g.e.*, s.30.

²² KAPANİ, Münci (1993), *Kamu Hürriyetleri*, 7. B., Yetkin y., Ankara, 1993, s. 169.

²³ KAPANİ (1993), *a.g.e.*, s. 172-173.

azınlık iradesini yok saymaya ve görmezlikten gelmeye çalışırken; *çoğulcu demokrasiler* ise, azınlık ve çoğunluk arasında hak ve özgürlükler bakımından belirli bir denge gözeterek çoğunluğu azınlık haklarıyla sınırlayan, azınlık iradesinin her zaman çoğunluk olabilme potansiyelini içinde barındıran bir yaklaşım olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yukarıda da vurgulandığı gibi, çoğunlukçu demokrasi sisteminin temelinde bir bakıma halkın, organik bütüncü yaklaşımla ele alınması yatmaktadır. Bu bütüncül yaklaşım, birey çıkar ve iradelerini bir bütünün içinde değerlendirdiği ve bunlara bireysellik tanımadığı, her bireyin kendi başına karar verebilme özelliğini ve özgürlüğünü dışladığı için genel iradeyi bir bütünün yansıması olarak değerlendirmektedir. Bu bağlamda da genel irade bölünemez, temsil kabul edilemez sonuçlarına ulaşmaktadır.²⁴ Sartori'nin belirttiği gibi, bu bütüncül yaklaşım bireyin bir hiç olduğu, bütün adına bireyin teker teker ezilebileceği, sadece bütünün vurgulandığı totaliter otokrasilerin haklılığına hizmet etmektedir. Bu formül bozulmadıkça demokrasinin işlemeye başlaması olanaksızdır.²⁵ Çoğunlukçu (mutlak ve sınırsız) demokrasi yöntemi, sayısal halk çoğunluğunun kayıtsız ve şartsız iradesine dayanan bir rejimdir. Halk iradesi herhangi bir yönde bir defa belirdikten sonra, artık bu iradenin karşısına çıkacak sınırlayıcı hiçbir kuvvet olamaz veya olmamalıdır. Zira bu takdirde halk iradesinin tam olarak gerçekleşmesi engellenmiş veya geciktirilmiş olur ki, bu da demokrasiye aykırı düşer. Çoğunluğun daima haklı olduğu için haklı görüldüğü bu yaklaşımda, çoğunluk sırf çoğunluk olduğu için her zaman haklıdır ve onun istediği her zaman iyi ve doğrudur. Bu ise, sayı üstünlüğü rejimi demektir.²⁶

Çoğunluğa (sayısal üstünlüğe), azınlık üzerinde kendi iradesini zorla kabul ettirecek nitelikte sınırsız bir hakkın tanınması, zamanla, çoğunluğun yücelttiği ilkenin tam karşısı bir kuralın işlemesine neden olur. Eğer bir demokratik yarışmanın birincisi, sınırsız (salt) iktidar elde

²⁴ Rousseau'nun çoğunlukçu sistemi ile birey egemenliği düşüncesi bağdaşmamaktadır. Birey kayıtsız ve koşulsuz genel iradeye boyun eğecektir, malı, hakları ve hatta hayatı genel iradeye, çoğunluğun iradesine yani devlete tâbi olacaktır. Rousseau'nun öngördüğü bu sistem bireyin tümüyle devlete tabi olduğu ve kişinin devlet tarafından yutulduğu bir sistemdir. Bkz. GÖZE, Ayferi (1995), *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler*, 7. B., Beta y., İstanbul, 1995, s. 209.

²⁵ SARTORİ (1993), *a.g.e.*, s. 25.

²⁶ Bkz. KAPANİ (1993), *a.g.e.*, s. 169-170.

ederse, o zaman bu birinci gelen kendini sürekli birinci olarak kabul ettirebilir. Bu takdirde, demokrasinin geleceği artık demokratik olamaz ve demokrasi daha başında bir demokrasi olmaktan çıkar. Çünkü bir demokrasinin geleceğinin demokratik olması çoğunlukların azınlıklara ve/veya azınlıkların da çoğunluklara dönüşebilmesine bağlıdır. Bu bağlamda farklı bir bakış açısından sınırlı çoğunluk ilkesi, sonuçta, demokrasinin demokratik işlemlerini sağlayan tek ilke olmaktadır.²⁷ Sayısal çoğunluğa bağlı olarak iktidarı elde edenlerin, azınlık haklarını tanınamaması ve azınlığın iktidarı elde etme yollarını açık tutmaması yaklaşımı, kendi iktidatlarının sürekliliğini, halk iradesinden kopuşu, bu iradenin sürekli bir yanılısına içine hapsedilmesini ve demokrasi adına azınlığın ve iradelerinin yok edilmesi sonuçlarını doğuracaktır. Bu tehlikeler, demokrasi anlayışında, sınırlı çoğunluk yani çoğulcu bir anlayışın önemini vurgulamaktadır.

Demokrasiler özünde çoğunluğu yönetimine vurgu yapsa da sadece çoğunluğun yönetimi olarak kabul etmek mümkün değildir. Çünkü çoğunluğun temsiline dayalı bir yönetim, çoğunluk diktası/zorbalığı da olabilir. Bu bağlamda, demokrasi, çoğunluğun yönettiği ancak azınlıkta olanların yönetimin keyfiliklerine karşı korunduğu bir rejimdir. Siyasal iktidarın sınırlandırılması ve özellikle de bağımsız bir yargı denetimi, çağdaş liberal demokrasinin vazgeçilmez öğelerindedir. Siyasal iktidar üzerindeki yargı denetimi, azınlıkta olanların korunmasını, bireysel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınmasını sağlar.²⁸ Bağımsız ve tarafsız bir yargısal denetimin bulunmadığı bir ortamda siyasal iktidarın sınırlandırılmasından ve azınlıkta kalan kesimin hak ve özgürlüklerinin güvence altında bulunduğundan söz edilemez.

Demokrasilerde çoğunluk ilkesinin sınırlarının bulunması gerektiği genel bir kabul görmektedir. Hiç kuşkusuz demokrasilerde kural, ülkeyi seçimleri kazanan parti veya partilerin yönetmesidir. Ancak bu çoğunluk her istediğini her zaman yapamaz. Özgürlükçü ve çoğulcu bir demokrasi anlayışında, temel siyasal karar organlarının serbest seçimlerle oluşması, serbestçe örgütlenen siyasal partiler arasında eşit şartlarla yürütülen iktidar yarışı ve tüm vatandaşların hak ve

²⁷ Bkz. SARTORI (1993), *a.g.e.*, s. 26.

²⁸ Bkz. KIŞLALI, Ahmet Taner (1993), *Siyasal Çatışma ve Uzlaşma*, 2. B., İmge y., Ankara, 1993, s.218.

özgürlüklerinin güvence altına alınması asgari gereklilikler olarak karşımıza çıkmaktadır.²⁹ Görüldüğü gibi demokrasiyi sadece çoğunluk ilkesi ile eş anlamlı olarak ele almak olanağı bulunmamaktadır. Bu özellik ve ilkelerden de anlaşıldığı üzere demokrasilerde çoğunluk ilkesinin en önemli sınırını hak ve özgürlükler oluşturmaktadır.

Demokratik siyasal sistemler, çoğulcu sistemler olarak da nitelendirilebilir. Çoğulcu sistemlerde “tek doğru” yoktur ve dolayısıyla, yasal bir muhalefet ya da muhalefetler vardır. Çağdaş çoğulcu sistemler, toplumda çıkarları ve dolayısıyla dünya görüşleri farklı kesimlerin bulunmasını doğal sayarlar; bu farklı çıkar ve dünya görüşlerinin barışçı yollardan savunulmasına, siyasal iktidarın da bu barışçı savaşım sonunda oluşmasına olanak verirler.³⁰ Çoğulcu demokrasi anlayışı, farklı düşüncelerin ve buna bağlı olarak parçalı iradelerin korunmasını sağlayan ve çoğunluğun karşısında, çoğunluğu sağlayamayanların her zaman çoğunluğu sağlayabilme potansiyel ve olanağını içinde barındıran, oy verme süreci (seçimler) sonunda, ortaya çıkan iradeyi genel iradenin tam bir yansıması olmadığına farkında olarak, azınlık iradesini çoğunluk iradesi içinde eritmeyen veya eritmeye kalkışmayan bir yaklaşım olarak karşımıza çıkmaktadır. Günümüzde demokrasi, azınlıktakilerin haklarına saygılı, genel ve eşit oy serbest seçimler ile yönetime gelmiş çoğunluğun iktidar yetkilerini belli bir süre kullandığı, çoğunluk iradesinin mutlak ve sınırsız olmadığı sistemler olarak tanımlanmaktadır. Bu bağlamda özgürlüğü sadece amaç olarak değil aynı zamanda amaca ulaşmak için bir araç olarak gören demokrasi anlayışında çoğunluk iradesinin, her istediğini yapabilen, mutlak ve sınırsız bir irade olduğu kabul edilemez

²⁹ Bkz. ÖZBUDUN, Ergun (2018), *Türk Anayasa Hukuku*, 18.B., Yetkin y., Ankara, 2018, s. 87. Özbudun’un üç başlık altında topladığı bu özellikler, daha kapsamlı olarak, “1. Etkin siyasal makamların seçimle belirlenmesi. 2. Seçimlerin düzenli aralıklarla tekrarlanması. 3. Seçimlerin serbest olması. 4. Birden çok siyasi partinin var olması. 5. Muhalefetin iktidar olma şansının bulunması. 6. Temel hak ve özgürlüklerin tanınmış ve güvence altına alınmış olması.” şeklinde ifade edilebilir. Bkz. GÖZLER (2020), *a.g.e.*, C. I, s.705-706.

³⁰ KIŞLALI (1993), *a.g.e.*, s.200-201.

bir durumdur. Onun sınırını azınlığın hak ve özgürlükleri ile bunların hukuki güvence altına alınmış olmaları oluşturmaktadır.³¹

Erkler ayrılığı ve bağımsız yargı gibi ilkelerle çoğunluğun sınırlandırılmasının sağlanamadığı veya anayasal düzenlemelerle bireysel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınamadığı rejimlerde hem bir bütün olarak halkın hem de bu bütün içinde azınlıkta kalanların, iktidarın siyasal baskısı ve çoğunluk zorbalığıyla karşı karşıya kalması kaçınılmaz olacaktır. Bu çerçevede, erkler ayrılığı ilkesi üzerinden temellendirilmeyen bir sistemin, seçimli çoğunluk zorbalığına³² ve çoğunlukçu bir demokrasi anlayışının yerleşmesine yol açacağı açıktır. Çoğunluğu temsilen iktidarı ele geçiren bir siyasi parti ve liderinin yürütme ve yasama erkini kendi bünyesinde birleştirmesine olanak tanıyan bir hükümet sisteminde, ülke düzeyinde çoğulcu bir anlayışın gerçekleşme olasılığı bulunmamaktadır. Böyle bir ortamda çoğunluğu temsilen yöneten grubun ve hatta tek bir kişinin iradesi, tek doğru ve halkın genel iradesi olarak kabul edilmekte; seçimli bir çoğunluk veya tek kişi zorbalığının önü açılmaktadır. Bu eksende ilerleyen bir sürecin, iktidar dışı olarak ötekileştirilen azınlık iradelerinin bir “hiç”e dönüşmesine yol açacağını söylemek hatalı bir çıkarım olmasa gerektir.

B. Parti İçi Demokrasinin Gerçekleştirilme Eksenine

Yukarıda irdelenen çoğunlukçu ve çoğulcu demokrasi anlayışlarının, ülke düzeyinde uygulanan demokraside olduğu kadar, daha küçük ölçekte parti içi demokraside de geçerli olduğunu belirtmek gerekir. Bir parti genel anlamda kendi siyasi programı doğrultusunda hareket etmekle birlikte, bu durumun parti içi çok sesliliğe engel

³¹ KÜÇÜK, Adnan (2005), *Siyasi Partilere İlişkin Yasaklar*, 1. B., Asil y., Ankara, 2005, s.137-138; KAPANİ (1993), *a.g.e.*, s.173; AKAD, Mehmet (1997), *Genel Kamu Hukuku*, 2.B., Filiz Kitabevi y., İstanbul, 1997, s. 253.

³² Sartori, Madison ve Jefferson’a atıf yaparak, erkler ayrılığı ilkesi ile sınırlandırılmamış bir meclis hükümeti zorbalığının (seçimli zorbalık) çoğunluk ve azınlık ilişkisiyle bir ilgisinin bulunmadığını, bölünmemiş bir kuvvetin (iktidarın) daima aşırı ve tehlikeli bir kuvvet (iktidar) olduğu ilkesi ile ilgili olduğunu belirtmekte ve çoğunluğun sınırlanmasının anayasal bağlamda büründüğü anlamın, ancak azınlığın muhalefet etme, muhalefette bulunma hakkı ile ilişkilendirilebileceğini ileri sürmektedir. Bkz. SARTORİ (1993), *a.g.e.*, s.145.

olmaması gerekir. Parti içi işleyişte, farklı görüş ve düşüncelere yaşam ve yarışma hakkı tanımayan bir çoğunlukçu anlayışın, oligarşik yapılanmaya ve bu yapı üzerinden lider sultasına açık hâle gelmesi kaçınılmazdır. Kendi iç işleyişinde çoğulcu bir anlayışı benimsememiş bir siyasi partinin, iktidara geldiğinde ülke düzeyinde çoğulcu bir demokrasi anlayışına işlerlik kazandırması da pek mümkün gözükmemektedir.

1. Parti İçi Demokraside Çoğulcu Anlayışın Gerekliliği

Parti içi demokrasi, en dar anlamıyla partinin iç işlerinde ve işleyişinde demokratik ilkelerin uygulanması olarak tanımlanabilir.³³ Siyasi partilerin, örgüt içi düzenlerinin demokrasi esaslarına uygun hukuki düzenlemelerle sınırlarının çizilerek, partilerdeki oligarşik³⁴ eğilimlerin/lider sultasının ve baskıların ortadan kaldırılması; demokratik örgüt yapısının kurularak lider, teşkilat, organlar ve adayların demokratik yöntemlerle belirlenmesi ve karar mekanizmasının tabandan tepeye doğru oluşturulması sürecinin³⁵ adı olarak belirlenen parti içi demokrasi, partiler hukukunun en önemli konularından birini oluşturmaktadır.

Parti içi demokrasinin çoğunlukçu veya çoğulcu bir anlayış üzerinden temellendirilmesi farklı bir önem göstermektedir. Parti içi işleyişte çok sesliliğe, muhalefete ve farklı görüşlere yaşam hakkı tanımayan çoğunlukçu bir anlayışın benimsenmesi, kaçınılmaz olarak parti içi oligarşik bir yapının ve oligarşik yapı içinde lider sultasının oluşmasına zemin hazırlamakla kalmayıp, lider sultasının sürekli hâle gelmesine de olanak tanımaktadır. Bu çerçevede parti içi demokrasi sürecinin, çoğulcu bir anlayış ekseninde şekillenmesi gerektiğini vurgulamak gerekir. Gerçekte çoğulcu anlayış, parti içi demokrasilerde dar ölçekli bir düzlemde ilerlemektedir. Nitekim belli bir siyasal program

³³ Bkz. ÖZCAN, Hüseyin- YANIK, Murat (2007), *Siyasi Partiler Hukuku*, Der y., İstanbul, 2007, s.171.

³⁴ Duverger, siyasi partilerin görünüşte demokratik, gerçekte oligarşik olduğunu belirtmektedir. Bkz. DUVERGER, Maurice (1993), *Siyasi Partiler*, (Çev.: ÖZBUDUN, Ergun), 4. B., Bilgi y., Ankara, 1993, s.188. Siyasi partilerin genel olarak oligarşik bir yapılanmaya müsait olduğu ve bu yapılanmanın değişmez bir kanun (tunç kanunu) gibi geçerliliğini koruduğu belirtilmektedir. Bkz. PERİNÇEK, Doğu (2008), *Anayasa ve Partiler Rejimi*, 4. B., Kaynak y., İstanbul, 2008, s.123-124.

³⁵ Bkz. TUNCAY (2000), *a.g.e.*, s.52.

ekseninde hareket edenler arasında derin görüş farklılıklarının bulunması beklenmemelidir. Burada vurgulanması gereken nokta, lider, teşkilat, organların ve adayların belirlenmesi ve seçim sürecinde birden çok adaya, farklı görüş ve yaklaşımlara yarışma ve yaşam hakkı tanınmasıdır. Aksi durumda, siyasi partilerin görünüşte demokratik, gerçekte oligarşik olduğu;³⁶ siyasi partilerin genel olarak oligarşik bir yapılanmaya müsait olduğu ve bu yapılanmanın değişmez bir kanun (tunç kanunu) gibi geçerliliğini koruduğu³⁷ yönündeki görüşler her zaman gündemdeki yerini koruyacaktır.

Oligarşik eğilimin ve lider sultasının söz konusu olduğu bir partide ise, lider, organ ve adayların demokratik yöntemlerle belirlenmesi ve çoğulcu bir demokrasi anlayışının yaşatılması pek mümkün gözükmemektedir. Parti içi seçimlerin ve adayların belirlenmesinde, çoğulcu demokrasi anlayışının benimsenmesi daha başlangıçtan itibaren lider sultasının ve/veya oligarşik yapılanmanın önüne geçecektir. Kendi iç işleyişinde böyle bir çoğulcu demokrasi anlayışını gerçekleştiremeyen bir partinin iktidara geldiğinde, ülke düzeyinde çoğulcu bir anlayışı yaşatabilmesi uzak bir olasılıktır. Lider sultasının egemen olduğu bir partinin, demokrasi anlayışı bakımından parti-ülke ölçeğinde bir özdeşleşmeye ve ülke genelinde uygulama alanı bulabilecek bir lider hegemonyasına ve bu bağlamda çoğunlukçu demokrasi anlayışına yol açacaktır.³⁸

Parti içi çoğulcu anlayışın uygulanabilmesi, parti örgütlenmesinde organların ayrılığını ve bu organlar arasında karşılıklı bir denetim ve denge düzeneğinin kurulmasını da zorunlu kılmaktadır. Diğer yandan anayasalarda kurgulanan hükümet sistemlerinin parti-ülke ölçeğinde demokrasi anlayışlarının özdeşleşmesini kolaylaştıracak

³⁶ Duverger, parti liderliğinin doğal olarak oligarşik bir biçim alma eğiliminde olduğunu, parti yönetici sınıfının az çok kapalı bir kast, girilmesi güç bir “iç çevre” oluşturduğunu, bu durumun demokratik ve teokratik yöneticiler bakımından geçerli olduğunu, teorik olarak seçimlerin bir oligarşinin doğuşunu önlemesi gerektiğini ancak iç çevrenin etkisiyle parlamento üyelerinin belirlenmesi dahil parti içi seçimlerde liderliğin oligarşik yapısının korunduğunu belirtmektedir. Bkz. DUVERGER (1993), *a.g.e.*, s.188, 210.

³⁷ PERİNÇEK (2008), *a.g.e.*, s. 123-124.

³⁸ Aksi yönde görüş için bkz. İBA, Şeref (2020), *Siyasi Partiler ve Seçim Hukuku*, 4. B., Seçkin y., Ankara, 2020, s. 89.

dinamik ve mekanizmalar içermesi, parti içi lider sultası sorununun ülke düzeyine yansımaya neden olmaktan ve sorunu içinden çıkılmaz bir konuma çekmektedir. Gerçekten de ülke ölçeğinde erkler ayrılığı ilkesini sönümleyen ve dinamiklerini tek bir kişinin yetkileri üzerinden kurgulayan bir hükümet sisteminin, parti içinde zaten var olmayan denetimsizlik üzerinden ülke düzeyinde uygulama alanı bulacak bir lider hegemonyasına ve çoğunluk zorbalığına yol açması kaçınılmaz gözükmektedir.

Parti içi çoğulcu demokrasi anlayışının sağlanması, genel anlamda partinin bütün kademelerinde görev alan kişilerin seçimle ve belirli bir süre için göreve gelmelerine ve ülkenin önemli sorunları hakkında çözüm önerilerinin alt kademelerden yukarı kademelere doğru gerçek ve çoğulcu demokratik bir süreç içerisinde ulaşılabilmesini gerektiren yolların açılmasına bağlıdır. Siyasi partilerin topluma öncülük edebilmelerinin ve çoğulcu demokrasiyi hayata geçirebilmelerinin önkoşulu, parti içinde farklı fikirlerin bir arada yaşayıp yarışmalarına olanak tanıyan bir parti içi hukuk ve demokrasi düzeninin kurulması ve işlerlik kazanması, oligarşik eğilim ve baskıların ortadan kaldırılmasıdır. Bu şekilde işleyen bir süreç parti içi oligarşik yapılanmayı ve lider sultasını da engelleyecektir. Gerçekten günümüzde siyasi partiler olmaksızın demokrasinin yaşamasına ve işlemesine olanak yoktur. Bu bağlamda demokrasiyi yaşatmak ve sürdürmek için siyasi partilerin çoğulcu anlayış ekseninde ilerleyen demokratik bir iç işleyişe sahip olmaları ve parti içerisinde farklı ve ayrık düşüncelerin yaşayabileceği bir çoğulcu ortam sağlanması bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır. Aksi halde, kendi içlerinde demokrasiyi uygulamayan partilerin ülke bazında demokrasi mücadelesi yapması gerçekçi ve inandırıcı olamayacaktır.³⁹

Parti içi demokrasinin yapısının çoğulcu bir demokrasi anlayışı ekseninde gerçekleştirilmesi, parti içi muhalefetin varlığını, bu muhalefete saygı gösterilmesini ve parti düzeyinde sahip oldukları hakların korunmasını gerekli kılmaktadır. Ancak iç yapısında bu niteliklere sahip bir siyasi partinin, ülke bazında çoğulcu demokrasi anlayışını gerçekleştirebileceği ve sayısal çoğunluk karşısında azınlık

³⁹ Bu konuda bkz. ÖZOK, Özdemir (2005), “Açış Konuşması” *Siyasi Partiler ve Demokrasi, Uluslararası Sempozyum, Türkiye Barolar Birliği ve Ankara Barosu*, Ankara Barosu y., Ankara, 26-27 Mayıs 2005, s. 8-9; TUNCAY (2000), *a.g.e.*, s. 52.

haklarını koruyabileceği söylenebilir. Ülke düzeyinde egemen olacak demokrasi anlayışının çoğulcu bir eksen üzerinden yürüebilmesi, çoğunluk iradesini temsil eden ve iktidara gelen partinin iç yapısında belli derecede siyasal muhalefete (parti içi alternatif görüşlere) ve çok sesliliğe izin veren bir çoğulcu demokrasi anlayışına sahip olmasıyla gerçekleşebilecektir. Burada vurgulanması gereken bir nokta da parti içi ve ülke düzeylerinde çoğulcu demokrasi anlayışının çerçevesinin “yetkiler” üzerinden değil “haklar” üzerinden çizilmesidir. Tanilli'nin belirttiği gibi, çoğunluk ve azınlık arasındaki eşitlik, yetkilerde değil, haklarda kendini göstermektedir. Başka bir anlatımla iktidarda veya yönetimde olanlar, ayırım gözetmeksizin haklarda eşitlik ekseninde yetkilerini kullanmalıdır.⁴⁰ Bu bağlamda gerek parti içi gerek ülke düzeyinde çoğulcu bir demokrasi anlayışının ortamı hazırlanmış olacaktır. Doğal olarak haklarda eşitliğin hukuki çerçevede ortaya konması da farklı bir gerekliliğe işaret etmektedir.

Bu açıklamalar çerçevesinde, siyasi partiler, iktidara geldiklerinde tüm toplum düzeyinde kuracakları demokratik yapının bir örneğini, daha iktidara gelmeden parti içi işleyişlerinde yaşama geçirmek zorundadırlar. Aksi halde, çoğulcu demokrasi anlayışını içlerinde özümseyemeyenlerin bunu yaşama geçirmeleri şüpheli kalacaktır. Bu bağlamda parti içi demokrasi, bir iç sorun olmaktan daha çok demokrasiyi geliştirmenin bir şartı olarak hem yönetenleri hem de yönetilenleri ilgilendirmektedir.⁴¹

2. Parti İçi Çoğulcu Demokrasi Anlayışının Gerçekleşmesinde Sorunlu Alanlar: Lider Sultası ve Disiplinli Parti Yapısı

Parti içi demokrasi anlayışını etkileyen birçok faktör bulunmaktadır.⁴² Ancak bu demokrasi anlayışının çoğulcu bir eksen

⁴⁰ Bu konuda bkz. TANİLLİ, Server (1988), *Devlet ve Demokrasi-Anayasa Hukukuna Giriş*, 5.B., Say y., İstanbul, 1988, s. 43.

⁴¹ Bu konuda bkz. YANIK, Murat (2013), *Parti İçi Demokrasi*, 2. B., Adalet y., Ankara, 2013, s. 113.

⁴² Siyasal rejim, siyasal kültür, seçim sistemi, hükümet sistemi, sosyal ve ekonomik yapılar, yönetsel yapı ve bürokrasi, baskı grupları ve kamuoyu, parti disiplini ve parti liderinin konumu gibi faktörlerin parti içi demokrasi anlayışının belirlenmesinde etkili olduğu söylenebilir. Bkz. TUNCAY

üzerinden ilerlemesi konusunda, disiplinli parti yapısı ve liderlerin parti içindeki konumları ve sahip oldukları disiplin yetkileri ayrı bir önem göstermektedir. Parti disiplininin lider tarafından bir baskı aracı olarak kullanılmasına olanak tanıyan bir yapı göstermesi, parti içi farklı düşünceleri dışlayan çoğunlukçu bir anlayışın yerleşmesini, oligarşik eğilimleri ve lider sultasını sürdürülebilir kılacaktır. Parti yönetiminin lidere mutlak itaat ve bağlılık üzerinden şekillendirilmesi ve parti disiplini kapsamında sahip olunan araçların (yaptırımların) bu itaatin sağlanması yönünde kullanılması parti üzerinde lider sultasını/hegemonyasını daha da güçlendirmektedir. Parti düzeyinde gerçekleşen lider sultasının, anayasada partili tek kişinin (Cumhurbaşkanının) odağa alınması üzerinden kurgulanan bir hükümet sistemi çerçevesinde ülke düzeyine taşınması olasılığı ise oldukça yüksek gözükmektedir. Bu bağlamda, iç işleyişinde çoğulcu bir demokrasi anlayışını gerçekleştiremeyen ve disiplinli parti yapısı ekseninde lider sultasını esas alan bir siyasi partinin, ülke genelinde çoğulcu bir demokrasi anlayışını benimsemesi ve sürdürmesinin pek mümkün olmadığını söylemek gerekir. Parti içi demokrasinin çoğunlukçu veya çoğulcu bir anlayış üzerinden gelişme göstermesi, ülke düzeyindeki demokrasi anlayışının da yörüngesini belirlemektedir. Öte yandan anayasada kurgulanan hükümet sisteminin erkler arasında kurduğu düzenek ve ilişkiler ağı da parti ve ülke düzeylerinde oluşan demokrasi anlayışlarının iktidardaki siyasi parti ve lideri üzerinden geçirgenlik yoğunluğunu ve yönünü etkilemektedir. Bu bağlamda, ülkemizdeki siyasi partilerde, lider sultasını ve parti disiplininin lider tarafından bir baskı aracı olarak kullanılması olgularının ortaya konması yararlı olacaktır.

a. Parti İçi Demokraside Liderin Konumu: Türk Siyasi Partilerinde Lider Sultasını

Siyasal rejim, siyasal kültür, seçim sistemi, hükümet sistemi, sosyal ve ekonomik yapılar, yönetsel yapı ve bürokrasi, baskı grupları ve kamuoyu, parti disiplini ve parti liderinin konumu gibi faktörler parti içi

(2000), *a.g.e.*, s. 64-130; YANIK (2013), *a.g.e.*, s. 119-133; ÖZCAN-YANIK (2007), *a.g.e.*, s. 175-180.

demokrasi anlayışının belirlenmesinde etkili olmaktadır.⁴³ Görüldüğü üzere parti içi çoğulcu demokrasi anlayışının yerleştirilmesi geniş bir yelpazede farklı faktörleri ve gereklilikleri içermektedir. Ancak parti içi demokrasi anlayışının çoğulcu bir eksen üzerinden ilerlemesi konusunda disiplinli parti yapısı ve liderlerin parti içindeki konumlarının belirlenmesi farklı bir öneme işaret etmektedir. Bu kapsamda disiplinli parti yapısının sağladığı olanaklar ve yaptırımlar çerçevesinde, liderin her konuda tek belirleyici konumda olması, lider sultanının egemen olduğu bir partiyi betimlemektedir.

Bu noktada özellikle aday gösterme yetkisinin kimde olduğunun belirlenmesi, parti içi demokrasinin nitelendirilmesinde en temel ve önemli konulardan birini oluşturmaktadır. Diğer yandan siyasi partilerde aday belirleme yetkisinin kimde somutlaştığı konusunun, milletvekili adaylarının belirlenmesi bağlamında sadece parti içi bir sorun olarak görülmesi de mümkün değildir. Liderin milletvekili adaylarını belirleme konusunda tek yetkili olması, anayasada kurgulanan hükümet sistemi çerçevesinde yasama ve yürütme erkleri arasındaki ilişkiler bakımından önemli bir sorunu gündeme taşıyacak niteliktedir. Milletvekili adaylarının parti içi lider sultanı ve oligarşik yapıdan bağımsız olarak önseçimle belirlenmesi, iki erk arasındaki denge ve denetim mekanizmasının sağlıklı bir şekilde kurulmasına önemli bir katkı sağlayacaktır. Aksi durumda, milletvekilinin, kendisini aday gösteren liderinden ve parti menfaatlerinden bağımsız olarak parlamento faaliyetlerine katılması mümkün olamayacaktır. Bu bağlamda, hükümet sistemi çerçevesinde iktidar haritası nasıl çizilmiş olursa olsun, iktidara gelen siyasi parti liderinin, iki erk üzerinden ülke düzeyinde bir hegemonya kurmasının ve çoğunlukçu bir demokrasi anlayışını yerleştirmesinin önüne geçilemeyecektir. Perinçek'in belirttiği gibi, gerçekten de günümüzde iktidar partisinin lider kadrosu, aynı zamanda parlamentonun/hükümetin üyeleridir. Liderler, parti disiplini kapsamında, disiplin ve aday belirleme yetkileri üzerinden yasama organının çoğunluğunu yönetme olanağına sahip olabilmektedirler. Bu bağlamda yasama ve yürütme organlarının hareket eksenlerinin, belirli bir partinin yönetici grubunun ve hatta genellikle parti liderinin kararlarıyla belirlendiğini belirtmek gerekir.⁴⁴

⁴³ Bkz. TUNCAY (2000), *a.g.e.*, s. 64-130; YANIK (2013), *a.g.e.*, s. 119-133; ÖZCAN-YANIK (2007), *a.g.e.*, s. 175-180.

⁴⁴ Bkz. PERİNÇEK (2008), *a.g.e.*, s.131. Aynı yönde bkz. TANİLLİ (1988), *a.g.e.*, s. 234.

Yasama irade ve işlevinin bu şekilde silikleştirildiği bir ortamda ve bu ortama dinamikleriyle/iktidar haritasıyla olanak tanıyan hükümet sistemlerinde lider iradesinin devlet iradesi niteliği kazanacağını söylemek hatalı olmasa gerektir.⁴⁵

Parti içi demokrasi anlayışı açısından asıl belirleyici etkenin aday belirleme yöntemlerinde ve bu süreçte liderin konumuna bağlı olarak yetkinin kimde olduğunun belirlenmesinde kendini gösterdiğini vurgulamak gerekir. Nitekim Schattschneider, aday gösterme mekanizmasının partiler bakımından taşıdığı temel önemi şu sözlerle belirtmektedir: “*Aday belirleme sürecinin niteliği, partinin niteliğini tayin eder. Adayları kim seçebiliyorsa, partinin sahibi de odur. Dolayısıyla bu parti içi iktidar dağılımını gözlemlemeye en elverişli noktalardan biridir.*”⁴⁶ Aday belirleme yönteminin demokratik ilkelere uygun olması, parti içi çoğulcu demokrasi anlayışının yerleşmesinde olmazsa olmaz ön koşullardan birine işaret etmektedir. Parti adaylarının belirlenmesinde seçmenin değil, parti genel merkezinin ve liderin söz hakkına sahip oluşları, seçmenin seçme hakkını daralttığı gibi sadece partiler arasında bir tercih yapmak zorunda kalmalarına neden olmaktadır.⁴⁷ Duverger’in “*Milletvekilleri, seçmenleri tarafından seçilmeden önce, parti tarafından seçilmekte; seçmenler ise bu seçimi onaylamaktan başka bir şey yapmamaktadır.*” yönündeki tespiti aday belirleme konusunda önemli bir gerçeğe vurgu yapmaktadır.⁴⁸ Bu bağlamda, adayların belirlenme yöntemleri bütün demokratik sistemlerde siyasi parti merkezi ile yerel teşkilatlar arasında önemli bir çatışma konusu olmaktadır. Aday belirleme yetkisinin parti genel merkezlerine verilmesi durumunda parti içi oligarşik yapının ve lider sultasının güç kazandığı görülmektedir. Lider sultasının güçlendiği bir partide aday belirleme bakımından liderin gerçek seçmenlerin yerine geçtiği ve tek belirleyici konumuna yükseldiğini

⁴⁵ Liderin milletvekili adaylarını belirleme konusunda, lider sultas ve parti disiplini kapsamında tek yetkili olmasından kaynaklı sorunlar, ülkemizde beş yıldan fazla bir süre uygulama alanı bulan cumhurbaşkanı hükümet sistemi bakımından ayrıca irdelenecektir.

⁴⁶ SCHATTSCHEIDER, Elmer Eric (1942), *Party Government: American Government in Action Series*, Transaction Publishers, 1942, s. 64’den aktaran ÖZBUDUN (1977), *a.g.e.*, s. 99.

⁴⁷ Bu konuda bkz. BİLİR, Faruk (2007), *Siyasi Partilerde Parlamento Adaylarının Belirlenmesi*, Yetkin y., Ankara, 2007, s. 136-137.

⁴⁸ DUVERGER (1993), *a.g.e.*, s. 454.

söylemek gerekir.⁴⁹ Lider sultanının önlenmesi ve parti içi çoğulcu bir demokrasi anlayışının gerçekleştirilmesinde, parti içi gücün yaygın ve eşit bir şekilde dağıtılması, liderlerin seçilmesinde ve adayların belirlenmesinde geniş bir katılımın sağlanması önemli bir rol oynamaktadır.⁵⁰ Parti içi tüm siyasal gücün tek bir kişide toplanmasının önüne geçilmedikçe lider sultanının engellenmesi mümkün gözükmemektedir. Parti içi çoğulcu demokrasi anlayışının sağlanması, parti içi dinamiklerin birbirini denetleyen ve dengeleyen organlar üzerinden kurgulanarak gücün bölünmesi ve parti içinde alınan siyasal kararlarda farklı görüşlere yaşam alanı tanınacak şekilde geniş bir katılımın sağlanması gerekmektedir. Ayrıca parti tarafından benimsenen siyasal programın eksen değiştirmesine yol açmayacak şekilde parti içinde çoğulcu bir anlayışla farklı görüşlerin varlığı, parti programının güncellenmesine ve yaşayan bir programa dönüşmesine katkı sağlayacaktır.

Parti içi demokrasi bakımından Türk siyasi partileri irdelendiğinde hukuki ve fiili değişimin lider sultanına doğru evrildiği görülmektedir. Ülkemizde siyasi partilerin anayasal düzleme çekilmeleri ilk olarak 1961 Anayasasında karşımıza çıkmaktadır. Siyasi partileri demokratik siyasal yaşamın vazgeçilmez unsuru olarak gören 1961 Anayasası (m.57/2) ve 1982 Anayasası (m.69/1) parti içi düzen, çalışma ve faaliyetlerin demokrasi kurallarına uygun olarak kanunla düzenleneceği esasını benimsemiştir. Parti içi demokrasi kavramı açısından üyelik hakları, örgütlenme, organ ve adayların belirlenmesine ilişkin seçim yöntemi önemli kavramlar olarak belirlemektedir. Parti içi demokrasi, 1961 Anayasasının 57. maddesinin 2. fıkrasında, “*parti içi çalışma ve faaliyetlerinin demokrasi esaslarına uygun olarak kanunla düzenleneceği*” belirtilmiştir. Aynı şekilde, 1982 Anayasasında ise 69. madde 1. fıkrasında “*Siyasi partilerin faaliyetleri, parti içi düzenlemeleri ve çalışmaları demokrasi ilkelerine uygun olur. Bu ilkelerin uygulanması kanunla düzenlenir.*” şeklinde belirtilmiştir.⁵¹ Bu bağlamda, parti içi

⁴⁹ Bu konuda bkz. İBA (2020), *a.g.e.*, s. 92.

⁵⁰ Bkz. HEYWOOD, Andrew (2007), *Siyaset*, (Edit.: KALKAN, Buğra, Bölüm Çev.: KOPUZLU, Zeynep), 1. B., Adres y., Ankara, 2007, s. 370.

⁵¹ Anılan fıkranın ilk metni şu şekildedir: “*Siyasi partilerin çalışmaları ve kararları, demokrasi esaslarına aykırı olamaz.*”

demokrasinin somutlaştırılması ve çerçevesini çizme görevi yasa koyucuya bırakılmıştır.⁵²

1961 Anayasası döneminde çıkarılan 648 sayılı Siyasi Partiler Kanunu ile parti içi demokrasi çerçevesinde *önseçim* kurumu ilk olarak yer almıştır.⁵³ Bu kurum aday listelerini, “*oligarşik heyetlere bırakmak yerine*”, parti seçmen kütüğüne kayıtlı parti üyelerinin katılımına açmıştır. Bu konuyu düzenleyen yasa hükmünün anayasada yer alan “*tek dereceli genel oy prensibi*”ne (1961 Any. m.55/2) aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de Anayasa Mahkemesi tarafından,⁵⁴ “*aday listesinin düzenlenmesinin oligarşik heyetlere bırakılmamasının gerekliliğine ve parti adaylarının tespitinde parti üyelerinin katılmasındaki demokratik anlama*” vurgu yapılarak reddedilmiştir. 1982 Anayasası döneminde çıkarılan 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanununun ilk metninde (m.37) kayıtlı parti üyelerine açık, zorunlu önseçim öngörmüş, bu yolla parti örgütleri üzerindeki merkez egemenliği, oligarşik yapılanma ve lider sultasını önlenmek istenmiştir. Ancak daha sonra bu madde değiştirilerek zorunlu önseçim sistemi terk edilmiş; aday belirlenmesi yöntemi partilerin tercihine bırakılmıştır. Böylece neredeyse önseçim istisna hâline gelirken merkez yoklaması kural haline dönüşmüştür. Genel başkanlar eliyle kullanılan merkez yoklaması yetkisinin ise lider hegemonyasına/sultasına yol açtığı da bilinen bir gerçektir.⁵⁵ Başka bir anlatımla, 2820 sayılı

⁵² Bu noktada, 2017 Anayasa değişiklikleriyle kurgulanan hükümet sistemi çerçevesinde, Meclis çoğunluğu-siyasi parti-partili Cumhurbaşkanı siyasi özdeşleşmesi üzerinden Cumhurbaşkanının yasama organı tarafından çıkarılacak kanunlar üzerinde yoğun bir etkiye sahip olduğunu belirtmek gerekmektedir.

⁵³ 648 sayılı SPK. m. 29/1: “*Siyasi partilerin Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği için yapılacak seçimlerde gösterecekleri adaylar, her seçim çevresinde parti seçmen kütüğüne kayıtlı bulunan bütün parti üyelerinin katılabilecekleri bir önseçimle tespit edilir.*” Bu madde 26 Mayıs 1973 tarih ve 1783 sayılı Kanun ile değiştirilmiş ve adayların belirlenmesi sistemi partilerin kendi tüzük ve yönetmeliklerine bırakılmıştır. KOÇAK, Mustafa (2002), *Siyasal Partiler ve Türkiye’de Parti Yasakları*, Turhan Kitabevi y., Ankara, 1993, s.104-105, dpn. 46.

⁵⁴ AYMK., T. 18 Mayıs 1967, E:1965/36, K: 1967/12, 25 Ekim 1967 Tarih ve 12737 Sayılı Resmî Gazete.

⁵⁵ Bkz. KOÇAK (2002), *a.g.e.*, s.104-105.

Kanun'da 1986 yılında yapılan değişiklikle⁵⁶ önseçimin zorunlu olmaktan çıkarılmış olması, partileri önseçim yönteminden uzaklaşmaya âdeta özendirmiştir.⁵⁷

Parti üyelik hakları ve örgütlenmeye ilişkin düzenlemeler (648 sayılı SPK. m.3-17; 2820 sayılı SPK. m.5-20) parti içi demokrasinin işlemesi açısından büyük bir önem göstermektedir. Partilerin örgütlenme tabanının mümkün olduğu kadar yayılmasının sağlanmasıyla⁵⁸ parti tabanının güçleneceği ve bu durumun parti içi demokrasinin etkisini artıracığı, önseçimlerin sağlıklı bir şekilde işlemesine geniş ölçüde yardımcı olacağı, parti liderlerinin etkisini azaltacağı açıktır. Sağlıklı ve güvenilir bir üye kütüğünün tutulmasının⁵⁹ aynı yönde olumlu etkiler yaratacağı da tartışmasızdır. Ayrıca üyelik haklarının yargısal denetimle güçlendirilmiş olarak yapılandırılması ve üyeliğe son verilme yetkisinin⁶⁰ sınırlı olarak belli bir organa tanınması gibi hususların parti içi demokrasiye olumlu katkılarda bulunacaktır.⁶¹ Diğer yandan üyelerinin eşit haklara sahip olmadığı, parti tüzüğü ve programı çerçevesinde

⁵⁶ 28 Mart 1986 Tarih ve 3270 sayılı Kanun ile 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanununun 37. maddesi değiştirilmiştir. Değişik Madde 37/1: “*Siyasi Partiler, milletvekilliği genel veya ara seçimlerinde, adaylık için müracaat eden ve adaylığı uygun bulunanlar arasından, adayların tespitini; serbest, eşit gizli oy açık tasnif esasları çerçevesinde, tüzüklerinde belirleyecekleri usul ve esaslardan herhangi biri veya birkaçı ile yapabilirler.*” Bkz. 15 Nisan 1986 Tarih ve 19079 Sayılı Resmî Gazete.

⁵⁷ SAĞLAM, Fazıl (1999), *Siyasal Partiler Hukukunun Güncel Sorunları*, Beta y., İstanbul, 1999, s.198.

⁵⁸ 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanununda siyasal partilerin zorunlu örgütsel yapısı, *merkez örgütü, il örgütü ve ilçe örgütü* olarak belirtilmiştir (m.13-21).

⁵⁹ Parti içi demokrasinin işletilebilmesinin, önseçimlerden sağlıklı sonuçlar alınabilmesinin, kısaca üyelik haklarının güvenceye kavuşturulabilmesinin temel koşulu üye kayıtlarının mevzuata uygun bir biçimde düzgün tutulmasını zorunlu kılmaktadır. Ancak günümüzde parti üyeliği kurumunun parti içi iktidar yarışının aracı haline dönüştürüldüğünü ve partilerde naylon üyelikler ve gelişigüzel kayıtların olağan görüldüğünü belirtmek gerekmektedir. KOÇAK (2002), *a.g.e.*, s.107 ve dnp.51.

⁶⁰ 2820 sayılı SPK m. 53/1: “*Siyasi partilerin disiplin kurullarınca verilebilecek cezalar, uyarma, kınama, partiden veya gruptan geçici veya kesin olarak çıkarma cezalarıdır.*”

⁶¹ Bkz. SAĞLAM (1999), *a.g.e.*, s.196-197.

düşünce ve kanaatlerin özgürce tartışılmadığı bir siyasi partinin demokratik çoğulcu bir içyapıya sahip olduğundan da söz edilemez.⁶² Siyasi partilerdeki oligarşik yapılanmanın ve lider sultanının önüne geçilmesi, parti adaylarının partinin tüm üyelerinin katılacağı bir önseçimle belirlenmesi ve önseçim sisteminin tüm partiler için zorunlu tutulması; tercihli oy hakkının tanınması, karma seçim sisteminin uygulanması gibi konuların gündeme getirilmesiyle mümkün olabilir.⁶³

Yukarıda vurgulandığı gibi, bir partinin iç demokrasi anlayışının betimlenmesinde, aday belirleme yöntem ve uygulamaları en önemli gösterge olarak karşımıza çıkmaktadır. Anayasal düzlemde, *parti içi çalışma ve faaliyetlerinin demokrasi esaslarına uygun olarak kanunla düzenleneceği* (Any. m.69/1) belirtilmek suretiyle yasa koyucuya takdir alanı yaratılmıştır. Ancak parti içi işleyiş ve demokrasi anlayışının en temel faktörlerinden birini oluşturan aday belirleme konusunun ise yasa koyucu tarafından partilerin inisiyatifine terk edildiği görülmektedir. Gerçekten de 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanununun 37. maddesi çerçevesinde aday belirleme konusunun yöntem ve esaslarının düzenlenmesi parti tüzüğüne bırakılmıştır. Böylece siyasi partilere aday belirleme konusunda geniş bir serbesti tanındığı görülmekte ve lidere önseçim yöntemini devre dışı bırakarak merkez yoklaması⁶⁴ gibi bir yöntemi uygulama yolunu açık tutmaktadır. Aday belirlemede merkez yoklaması yöntemi bu yetkiyi parti merkezine, hatta gerçekte denetimsiz bir şekilde parti liderine vermektedir. Duverger'nin belirttiği gibi liderler doğal olarak iktidarlarını korumak ve artırmak eğiliminde olduklarından ve üyelerin ise bu eğilimi engellemek yerine lideri putlaştırmak suretiyle onu daha da güçlendirdiklerinden, tüzüklerinde demokratik bir görünüm algısı yaratan partilerde bile lider sultanı bir takım dolambaçlı ve kamuflejli yollarla sağlanabilmektedir.⁶⁵ Aday belirlemede üyelerinin

⁶² Bkz. KOÇAK (2002), *a.g.e.*, s.107.

⁶³ Bkz. SAĞLAM (1999), *a.g.e.*, s.198-199.

⁶⁴ Merkez yoklaması, adayların seçim çevresi itibarıyla doğrudan doğruya parti merkezi tarafından belirlenmesi ya da atanmasıdır. Ülkemizde 1983 yılından beri en çok uygulanan aday belirleme yöntemi olarak merkez yoklaması, parti tüzüklerinde düzenlenen bir konudur. Bkz. İBA (2020), *a.g.e.*, s.97

⁶⁵ DUVERGER (1993), *a.g.e.*, s. 190. Ayrıca Duverger, parti tüzük ve yönetmeliklerinin ya gerçeği hiç tasvir etmediğini ya da çok eksik ettiğini;

uygulamada aktif bir rol oynamadığı bir partide, çoğulcu bir demokrasi anlayışından söz etmek yerine, lider sultanından ve onun sürdürülebilir bir nitelik gösterdiğinden söz etmek daha yerinde bir yaklaşım olacaktır. Lider değişiminde de çoğulcu eksen üzerinden hareket edilmesi gerekmektedir. Ancak Türk siyasi partilerine bakıldığında seçilen parti liderlerinin uzun bir süre konumlarını terk etmediği,⁶⁶ aksine parti içi işleyişinde konumuna bağlı olarak lider sultanını güçlendirecek ve sürdüreceği fiili ve hukuki zemin hazırlama girişimlerinde bulunduğu ve genelde de bunu gerçekleştirdikleri görülmektedir.⁶⁷

Bu çerçevede Türkiye’de siyasi partilerde aday belirleme yetkisi merkez yoklaması yöntemiyle parti genel merkezine verildiğinden oligarşik yapının ve buna bağlı olarak lider sultanının güçlendiğini ve sürdürülebilir bir aşamaya geldiğini söylemek gerekir. Öte yandan parti liderlerinin iktidarlarını ve lider sultanını sürdürmek için başvurdukları

çünkü bunların, oldukları gibi uygulandıklarının ender olduğunu belirtmektedir. Bkz. DUVERGER (1993), *a.g.e.*, s.11.

⁶⁶ Türkiye’deki siyasi parti liderlerinin değişme olasılığının çok zayıf olduğu ve liderlerin uzun yıllar partilere genel başkanlık yaptığı görülmektedir: Osman Bölükbaşı 18 yıl (3 siyasi partide); Recep Tayyip Erdoğan 19 yıl (2014- 2017 yılları arasında Cumhurbaşkanı olması nedeniyle kesintiye uğramış ancak 2017 anayasa değişikliklerinden sonra parti genel başkanlığı devam etmektedir.); Necmettin Erbakan 20 yıl (5 siyasi partide); Süleyman Demirel 22 yıl (2 siyasi partide); Bülent Ecevit 24 yıl (2 siyasi partide); Devlet Bahçeli 25 yıl; Alparslan Türkeş 29 yıl; İsmet İnönü 33 yıl; Doğu Perinçek 34 yıl (4 siyasi partide) ve Aykut Edibali 37 yıl. Bkz. KAPLICA, Koray (2013), “En Uzun Süre Genel Başkanlık Yapan Liderler”, <https://www.dogrulukpayi.com/liste/en-uzun-sure-genel-baskanlik-yapan-liderler>, 13 Mart 2023, (Erişi Tarihi: 29 Ağustos 2023).

⁶⁷ Türk siyasi partilerini fazla incelemeye gerek kalmaksızın herhangi bir araştırmacının dikkatini ilk çekecek özelliklerinden biri oligarşik diyebileceğimiz bir liderlik yapısına sahip olmalarıdır. Türkiye’de siyasi partiler liderlerini yenilemekte güçlük çekmekte, lider yenilenmesi çok sancılı bir süreç olarak ortaya çıkmaktadır. Bkz. TURAN, İlder (2011) “Türk Siyasi Partilerinde Lider Oligarşisi: Evrimi, Kurumsallaşması ve Sonuçları”, *İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, No: 45, İstanbul, 2011, s. 2.

yöntemler, Türkiye’de demokrasinin gelişmesi ve yerleşmesini de zorlaştırmıştır. Merkez yoklaması yönteminin benimsenmesi sonucu lider tarafından keyfi olarak üye listeleriyle sürekli oynanması, seçimle göreve gelen yerel parti yöneticilerinin merkez tarafından görevden alınması gerek parti içi gerek ülke ölçeğinde işleyen bir çoğulcu demokrasinin göstergeleri değildir. Ayrıca liderlerin parti içi otoritelerini güçlendirme ve sürdürme eğilimlerinin yanında liderin yenilenmesini engelleyici bir hukuk yapısının ve ilişkiler ağının varlığı da lider sultasını destekleyen ve zemin hazırlayan bir nitelik göstermektedir.⁶⁸ Bütün bunların yanında, liderin parti üzerindeki hegemonyasını ve üyelerin kendisine itaat ve bağlılığını güçlendirmek ve sürdürmek amacıyla, parti disiplinini bir baskı ve yaptırım aracı olarak kullanması ayrıca irdelenmesi gereken bir sorunu gündeme taşımaktadır.

b. Parti İçi Demokraside Parti Disiplininin Baskı Aracı Olarak Kullanılması

Siyasi partiler, yalın bir tanımlamayla belirli bir siyasi görüş ve program çerçevesinde halkın desteğini alarak iktidara gelmeye çalışan örgütlü bir yapıdır. Benimsenen siyasi program ve amaçların gerçekçi bir şekilde uygulanabilmesi için parti içi düzenin ve dengenin sağlanması gerekmektedir. Bu bağlamda meclisteki parti temsilcilerinin (milletvekillerinin), yöneticilerin ve üyelerin belli bir uyum içinde hareket etmeleri beklenen bir duruma işaret etmektedir. Bu uyum ve düzenin sağlanması ise parti disiplini olgusunu ve bu bağlamda belli bazı araçların/yaptırımların kullanılmasını gündeme getirmektedir.

Parti disiplini, parti birliğini sağlamak amacıyla, herhangi bir siyasi konuda partisinin programından farklı siyasi görüş eğiliminde bulunan parti üyeleri ve partinin parlamentodaki temsilcilerini bu tutumundan vazgeçirme yolunu ifade etmektedir.⁶⁹ Diğer bir tanımlamayla, parti disiplini, partiyi parlamentoda temsil eden milletvekilleri ve üyelerinin benimsenen parti programı çerçevesinde

⁶⁸ Bu konuda bkz. TUNCAY (2000), *a.g.e.*, s.73, 182-183; PERİNÇEK (2008), *a.g.e.*, s.127; TURAN (2011), *a.g.m.*, s.17; İBA (2020), *a.g.e.*, s.92-93.

⁶⁹ Bkz. TEZİÇ, Erdoğan (1976), *100 Soruda Siyasi Partiler-Partilerin Hukuki Rejimleri ve Türkiye’de Partiler*, Gerçek y., İstanbul, 1976, s. 83.

asgari bir uyum içinde olmasını sağlamak amacıyla belirlenmiş kurallar ve bu kurallara uymayanlar hakkında uygulanan yaptırımlardan oluşan bütüncül bir yapıyı ve sistemi betimlemektedir. Bu çerçevede, disiplinli (sert) parti,⁷⁰ üyelerinin, parti tüzük, program ve kararlarına sıkı bir biçimde bağlı oldukları partidir.⁷¹ Teziç'e göre, disiplinli parti gerek örgüt içinde gerek örgüt dışında parti programına ve yöneticilerine kesin bir otorite ve yetkiler tanıyan partilerdir. Parti örgütünde yoğun ve kesin bir merkezîyetçilik vardır. Partinin parlamentodaki temsilcileri dahil tüm üyeleri hakkında partiden uzaklaştırmaya kadar varan disiplin yaptırımları uygulanabilmektedir.⁷² Bu bağlamda parti disiplininin uygulamadaki katılık derecesine göre bu yapı, olması gereken amacın dışında bir baskı ve lider sultasını sürdürülebilir kılmanın bir aracı hâline dönüşebilmektedir. Aşırı katı bir parti disiplini, liderin siyasi partinin tüm grupları üzerinde kontrolüne, gerektiğinde baskı ve yaptırım uygulanması yoluyla parti çıkarlarının her şeyin üzerinde tutulmasına olanak sağlamaktadır.

Öte yandan bir partinin disiplinli veya serbest oluşu ile otokratik veya demokratik bir karaktere sahip olması arasında doğrudan bir koşutluk aramak doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Her disiplinli partinin otokratik bir yapıya sahip olduğunu söylemek hatalı bir çıkarıma işaret edecektir. Demokratik bir iç işleyişe sahip partiler de dengeli ve akılcı bir seviyede disiplinli bir özellik gösterebilirler.⁷³ Bu bağlamda parti disiplini parti içi çoğulcu demokrasi anlayışıyla bağdaştırmak ve ikisi arasında belli bir dengenin kurulması önemli bir soruna işaret etmektedir.⁷⁴ Parti içi iktidarı ele geçirme çatışmasının siyasi bir olgu

⁷⁰ Disiplinli partilerin karşıtı olarak serbest (yumuşak) partiler, her alanda üyelerini, adaylarını, seçmenlerini serbest bırakacak kadar yumuşaklığa ve esnekliğe sahiptir. Alınan kararlar yönetici ve lider otoritesine dayandırılmaz. Bkz. TUNAYA (1982), *a.g.e.*, s. 267.

⁷¹ TEZİÇ, Erdoğan (2016), *Anayasa Hukuku*, 20. B., Beta y., İstanbul, 2016, s. 407; TEZİÇ (1976), *a.g.e.*, s. 90.

⁷² Bkz. TUNAYA (1982), *a.g.e.*, s. 267; KOÇAK (2002), *a.g.e.*, s. 53-54; TEZİÇ (2016), *a.g.e.*, s. 407; YANIK (2013), *a.g.e.*, s.75-76.

⁷³ Bu konuda bkz. TUNAYA (1982), *a.g.e.*, s. 267; TEZİÇ (2016), *a.g.e.*, s. 410. Ayrıca günümüzde ABD dışında hemen hemen bütün siyasi partilerin, disiplinli partiler olduğunu söyleyebiliriz. Bkz. TEZİÇ (1976), *a.g.e.*, s. 90.

⁷⁴ Parti disiplini ile partilerin iç işleyişinin demokratik olma ilkesi arasındaki dengenin kurulamaması, parti yöneticilerinin ve liderlerin partiye egemen

olarak her partide canlılığını koruması, parti disiplininin bir baskı aracına dönüşmesine ve dolayısıyla parti içi demokrasi ile parti disiplini arasında sağlıklı bir dengenin kurulamamasının nedenlerinden birini oluşturmaktadır.⁷⁵ Parti disiplininin parti içi çoğulcu bir demokrasi anlayışına hizmet etmesi ve belli bir denge içinde olması için, parti disiplininin normatif ve uygulama alanının sınırları parti tüzük ve yönetmeliklerinde yer alan düzenlemelerle kesin bir şekilde çizilmesi ve birebir uygulamaya aktarılması gerekmektedir. Bu kapsamda her partide disiplin sistemi, liderin tutum ve dayatmalarından bağımsız olarak parti içi organların birbirlerini denetleyecek, dengeleyecek ve frenleyecek şekilde yapılanması gerekliliğini ön plana çıkarmaktadır. Gerçekte bu durum, parti içi organların (erklerin) ayrılığı ilkesinin uygulanmasından başka bir şey değildir. Böyle bir parti içi denge ve denetim mekanizmasının gerçekleştirilmesi parti disiplinin baskı aracı olarak kullanılmasına ve bu bağlamda lider sultasının uygulama alanı bulmasına ve sürdürülmesine engel olacaktır. Parti disiplininin gerçekleşmesinde etkin olan yetkili organların (kurulların) önseçimle oluşturulması ve bu süreçte liderin baskısını engelleyecek şekilde çoğulcu anlayışın etkin bir şekilde uygulanması önemli gereklilikler olarak karşımıza çıkmaktadır. Önemli olan parti disiplinin baskı aracına dönüşmesini engelleyecek kuralların ve uygulamanın esas alınmasıdır. Bu bağlamda, parti disiplinin kurallarını ortaya koyan düzenlemeler ile bunların uygulanmasının birebir koşutluk göstermesi gerektiği açıktır. Aksi durumda parti disiplinin gerçekleştirilmesinde demokratik ilkelere öncelik verildiği algısını yaratan parti tüzük ve yönetmeliklerinin lider sultasına geniş ve etkin bir uygulama alanı yaratmada örtü işlevi göreceğini belirtmek hatalı olmasa gerektir. Nitekim günümüzde parti disiplininin norm-uygulama koşutluğunda siyasi partilerin sağlıklı ve dengeli bir görünüm çizmediklerini söylemek gerekir. Günümüz uygulamalarında parti disiplinin olması gereken amacından saparak, parti içinde lider sultasının sürdürülmesi ve lidere bazı konularda itaat etmeyenlerin pasifleştirilmesi ve parti içi muhalefetin yok edilmesi amaçlarıyla kullanılan bir baskı

olmalarına ve oligarşik eğilimler düzleminde lider sultasının ortaya çıkmasına yol açmaktadır. Bkz. TEZİÇ (2016), *a.g.e.*, s. 408.

⁷⁵ Bu konuda bkz. ÖZCAN-YANIK (2007), *a.g.e.*, s. 215; YANIK (2013), *a.g.e.*, s. 181.

aracına dönüştüğü görülmektedir.⁷⁶ Son çözümlemede, ülkemiz bakımından siyasi partilerin katı disiplinli bir yapıya sahip olduklarını, lider sultanının yoğun bir şekilde varlığını gösterdiğini ve parti disiplininin bir baskı aracı olarak kullanıldığını söylemek hatalı bir çıkarım olmasa gerektir. Türk siyasi partilerinin katı disiplinli yapısı ve bu yapı içerisinde lider sultanının varlığı genel kabul görmektedir.⁷⁷

Gerçekte parti disiplininin baskı aracı olarak kullanılması olgusu, önemli sonuçlarını, daha çok siyasi partinin parlamento üyeleri (milletvekilleri) üzerindeki baskıda göstermektedir. Bu bağlamda, parti disiplini, tüm parlamento üyelerinin partinin karar organlarının, gerçekte parti liderinin tek iradeyle oluşturduğu siyasi çizgiye ve bu yönde aldığı kararlara uygun davranmalarının (oy kullanmalarının) baskı aracı olarak kullanılmaktadır. Buna göre disiplinli partide milletvekillerinin, meclis çalışmalarında bağımsız davranmaları ve özgürce kendi iradeleri doğrultusunda oy kullanmaları, partiden ihraç edilmeye kadar varan farklı yaptırımlarla karşılaşma olasılığının yüksek olması nedeniyle pek mümkün gözükmemektedir. Milletvekillerinin siyasi partisiyle gerçekleşen bu paradoksal ilişki, milletvekilini tüm milleti temsil görevinden gittikçe uzaklaştırırken, parlamentonun yürütme karşısındaki denetim yetkisini de işlevsiz kılmaktadır. Nitekim Yanık'ın belirttiği gibi, milletvekillerinin parti disiplini çerçevesinde lider sultanı altında alınan parti kararları karşısında özgür bir tutum takınamamaları, parlamentoların asli işlevlerini kaybetmelerine, âdeta komisyon ve parti gruplarında alınan kararları aynen uygulayan bir erke dönüşmelerine yol açmaktadır.⁷⁸ Ayrıca parti disiplini üzerinden parlamento üyelerinin ve

⁷⁶ Berkes, aynı yöndeki görüşleri 1946 yılında yazdığı kitabında, “*Parti disiplininin gayesi partinin iplerini elinde tutan, partinin parasını idare eden merkezi makamları kontrol eden, namzetlerin seçilmesi konusunda son sözü söyleyen liderlerin üstünlüğünü sağlamaktır.*” şeklinde ifade etmiştir. Bkz. BERKES, Niyazi (1946), *Siyasi Partiler*, Yurt ve Dünya y., İstanbul, 1946, s. 10.

⁷⁷ Aynı yönde bkz. TUNCAY (2000), *a.g.e.*, s. 185; İBA (2020), *a.g.e.*, s. 93; PERİNÇEK (2008), *a.g.e.*, s. 127; PERİNÇEK, Doğu (2012), *Türkiye'nin Anayasa Birikimi*, 2.B., Kaynak y., İstanbul, 2012, s. 206-207; YANIK (2013), *a.g.e.*, s. 185; ÖZCAN-YANIK (2007), *a.g.e.*, s. 219; TEZİÇ (1976), *a.g.e.*, s. 93; TURAN (2011), *a.g.m.*, 1-21.

⁷⁸ Parti içi demokrasiyi geliştirmek için, yasama çalışmaları parti gruplarının tekelden çıkarılmalı ve milletvekillerine grup disiplini dışında bağımsız

dolayısıyla yasama organının işlevsizleştirilmesi, anayasada tek kişi üzerinden kurgulanan hükümet sisteminin sağladığı olanaklar çerçevesinde kişisel iktidara yol açabilecek kadar önemli bir sorunu gündeme taşımaktadır. Yasama ve yürütme erkeleri arasında sağlıklı bir fren-denge-denetim mekanizması kuramamış bir hükümet sisteminde, parlamentonun işlevsel bir varlığından söz etmek bile anlamsızlaşmaktadır. Erklar arası denge ve denetimin bulunmadığı bir hükümet sisteminde iktidar haritasının tek bir iradenin odak noktaya oturtulması şeklinde çizilmesi, parti disiplinin oluşturduğu köprü üzerinden parlamento iradesinin bir kişinin iradesi içinde erimesine ve parti içi lider hegemonyasının ülke düzeyinde yaşam alanı bulmasına neden olmaktadır.

III. PARTİ İÇİ DEMOKRASİ ANLAYIŞININ CUMHURBAŞKANI HÜKÜMET SİSTEMİNE YANSIMALARI

Yukarıda da vurguladığımız gibi, siyasi partilerin işlevsel iç denetimden yoksun katı disiplinli bir yapı göstermesi ve parti içi lider zorbalığının/sultasının varlığı konuları, ülke düzeyinde çoğunlukçu-çoğulcu demokrasi anlayışı ikileminde yön belirleyici faktörler olarak karşımıza çıkmaktadır. 2017 değişiklikleriyle Anayasada kurgulanan hükümet sisteminin tek kişinin iradesini odak noktasına alan dinamiklere ve iktidar haritasına sahip olması, disiplinli parti yapısını ve liderin parti içi konumunu daha da önemli kılmaktadır. Anayasal düzenlemelerin, Meclis-siyasi parti-Cumhurbaşkanı ekseninde partili Cumhurbaşkanına, Meclis çoğunluğunu yakalayan disiplinli bir yapıya sahip siyasi partisi üzerinden çoğunlukçu demokrasi anlayışını ve parti içi işleyişte kurduğu lider hegemonyasını ülke düzeyinde gerçekleştirebilme olanağını tanıması, çoğulcu demokrasi anlayışının ülkeye egemen olması noktasında sorunlu bir alanın sürekli gündemde tutulmasına neden olmaktadır.

davranma olanağı tanınmalıdır. Aksi durumda parti disiplini nedeniyle, ülkemizde olduğu gibi, milletvekilleri halkın temsilcileri olmak yerine partilerinin temsilcileri olmaya ve halkın menfaatleri yerine parti menfaatlerini ön planda tutmaya devam edeceklerdir. Bkz. YANIK (2013), *a.g.e.*, s. 182-183.

A. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Dinamikleri

1. 2017 Anayasa Değişiklikleriyle Kurgulanan Hükümet Sisteminin Nitelendirilmesi ve Kavramsallaştırma Sorunu

Hükümet sistemlerinin betimlenmesinde erkler ayrılığı ilkesinin temel bir öneme sahip olduğu açıktır. Anayasalarda kurgulanan hükümet sistemleri, demokratik çağdaş bir hukuk devletinde bağımsız olması ön kabul gören yargı erki dışında bırakılarak, yasama ve yürütme erklerinin karşılıklı etkileşimi ve aralarındaki iktidar paylaşımı üzerinden tanımlanmaktadır. Anayasal düzenlemelerle tasarlanan hükümet sistemlerinin dinamiklerini, anayasal pratiklerden (uygulamadan) bağımsız bir şekilde belirlemek her zaman bir eksikliğe işaret edecektir. Anayasal düzlemde yasama ve yürütme arasında fren-denge-denetim mekanizmasının sağlıklı bir şekilde kurulması, anayasal pratiklerin oluşum ve gerçekleşme yönünü belirlemektedir. Yasama ve yürütme erkleri arasında denge ve denetimden yoksun bir iktidar haritası oluşturulması, bu erklerden birinin diğerinin içinde erimesine veya tamamen işlevsiz kılınmasına neden olmaktadır. Anayasal düzlemde geniş yetkilerle donatılmış bir yürütme erkinin ilk hareket eden (*first mover*)⁷⁹ konumunda bulunması, uygulama alanında diğer erke göre üstünlüğü elde etme yolunu açık tutmaktadır. Özellikle yürütme erki yetkilerinin tek kişide toplandığı başkanlık veya başkanlık benzeri hükümet sistemlerinde bu durum daha çok önem göstermektedir.

Erklerin tek bir kişide (başkan/cumhurbaşkanı) birleşmesine yol açan hükümet sistemleri anayasada yer alan kavramlar çerçevesinde farklı şekillerde ifade edilebilir. Başkanlık ekseninde ilerleyen ve

⁷⁹ Başkanlık hükümet sistemlerinde, başkanın kararname çıkarma, bakanlıklara atama yapma, veto yetkisi gibi tek taraflı yetkilere sahip olması ona ilk hareket eden taraf olma olanağı sağlamaktadır. Başkanın sahip olduğu takdir yetkisi, fırsatlar ve kaynaklar nedeniyle ilk hareket eden olarak, yetkilerini hızlı, güçlü bir şekilde ve isterse önceden haber vermeden kullanma olanağı bulunmaktadır. Bu durum başkanın yasama erki karşısında daha da güçlü olmasının yollarını açmaktadır. Bu konuda ve kavram hakkında bkz. MOE, Terry M.- HOWELL, William G. “Unilateral Action and Presidential Power: A Theory”, *Presidential Studies Quarterly*, C. 29, S. 4, 1999, s. 856. (<http://home.uchicago.edu/~whowell/papers/Unilateral Action.pdf>, (Erişim Tarihi: 6 Eylül 2023)).

başkanlık hükümet sistemi unsurlarından ve dinamiklerinden kopuk olarak erklerin tek kişide toplanmasını sağlayacak şekilde kurgulanan başkanlık benzeri hükümet sistemlerinin, hiper-başkanlık (aşırı başkanlık), süper başkanlık⁸⁰ veya başkancı⁸¹ sistem olarak kavramsallaştırıldığı görülmektedir. Bu şekilde ifade edilen hükümet sistemlerinin, erkler arası fren-denge-denetim mekanizmasını sağlayacak dinamiklerden yoksun olduklarını ve erklerin bir kişide birleştiğini söylemek gerekir. Bu bağlamda Larkins, hiper-başkanlık sisteminin, başkanların güç tekeliyle ellerine alma ve tüm kontrol-denge mekanizmalarını zayıflatarak, yok ederek, rejimi değiştirme konusundaki bilinçli çabaları neticesinde oluştuğunu; yasama ve yargının kontrol altına alınması gereken iki organ olarak başkanların hedefinde olduğunu; başkanların, yasama organını siyasi partisi aracılığıyla kontrol altında tutabildiklerini ve istenilen yasaların çıkarılmasını sağladıklarını ve ayrıca bu yöntemlerle başkanın aynı zamanda yasama organı içindeki muhalefeti kontrol edebildiğini; gerektiğinde yasadışı ve anti-demokratik uygulamaların devreye sokulduğunu; yargıyı kontrol etmek suretiyle, keyfi yöntemlerle aşılacak anayasal-yasal sınırların görmezden gelinmesinin sağlandığını, muhalifleri sindirmek için hukuka aykırı baskı araçlarının kullanıldığını ve yargı bağımsız ve tarafsız olmadığından etkili bir anayasaya uygunluk denetimi yapılamadığını belirtmektedir.⁸²

⁸⁰ Fish, yürütme erkinin iki başlı bir yapıya sahip olduğu Rusya örneğini üzerinden süper başkanlık (super presidentialism) adını verdiği hükümet sistemini, olağanüstü yetkilerle donatılmış bir Cumhurbaşkanı karşısında, ona göre hayli zayıf konumda olan bir yasama organının bulunduğu ve Cumhurbaşkanının kararnamelerle yasal düzenlemeler yapma yetkisine sahip olduğu bir sistem olarak tanımlamaktadır. Bkz. FISH, m. Steven (1997), “The Pitfalls of Russian Super Presidentialism”, *Current History*, October 1997’den aktaran ONAR, Erdal (2005), “Türkiye’nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?”, *Başkanlık Sistemi*, (Yay. Haz. ERGÜL, Teoman), TBB. y., Ankara, 2005, s.78. Ayrıca bu konuda bkz. OKŞAR (2013), *a.g.e.*, s.122-125.

⁸¹ Teziç, Güney Amerika ve Afrika ülkelerinde başkanlık hükümet sistemi dinamiklerinden sapmış sistemleri “başkancı rejimler” olarak nitelendirmektedir. Bkz. TEZİÇ (2016), *a.g.e.*, s. 539-541.

⁸² Bkz. LARKINS, Christopher (1998), *The Legacies of Hyper-presidentialism: Executive Judicial Relations, Constitutional Cultures and the Future of Democratic Governance in Argentina and Peru*, Ph.D Thesis, University of Southern California, 1998, s. 65-68’den aktaran ÖZSOY

Süper başkanlık ve başkanlı sistemlerde bu özelliklere sahip olarak aynı eksen üzerinden ilerlemektedir. Belirtilen hükümet sistemlerinin temel özelliği, hepsinin erkler arası fren-denge-denetim mekanizmasını sağlıklı bir şekilde kuramaması ortak paydasında birleşmesidir.

1982 Anayasasında 2017 değişiklikleriyle tasarlanan yeni hükümet sisteminde de fren-denge-denetim mekanizmasının sağlıklı bir şekilde kurulamadığı açıktır. Anayasal düzenlemeler, yürütme erkinin tüm yetkilerinin Cumhurbaşkanında toplandığı hiyerarşik bir yapıyı betimlemektedir. Anayasal düzenlemeler ve uygulama çerçevesinde, bakanlar, sadece Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olan ve onun takdiriyle atanan ve görevden alınan hiyerarşik yapının bir kademesinde yer alan görevliler olarak karşımıza çıkmaktadırlar.⁸³ 2017 anayasa değişiklikleriyle kurgulanan yeni hükümet sistemi, sahip olduğu tekçi yürütme yapısı ekseninde çizdiği iktidar haritası ve Cumhurbaşkanına tanınan yetkiler çerçevesinde hiper-başkanlık veya başkanlı olarak nitelendirilen sistemlerin özellikleriyle örtüşme göstermektedir. Nitekim, ülkemizde partili Cumhurbaşkanının siyasi partisi üzerinden yasama organını kontrol altına aldığı, parlamentodaki çoğunluk sayesinde yasama organına açıkça telkinlerde bulunduğu hatta emirler verdiği, istediği kanunları çıkartabildiği, yargıyı muhalifleri sindirmek için bir baskı aracı olarak kullandığı, yargının bağımsızlık ve tarafsızlığının çok tartışmalı bir sorun olarak sürekli gündemde kalmasına yol açan uygulamaların bulunduğu görülmektedir.⁸⁴ Gerçekte erklerin tek kişide birleşmesine olanak tanıyan bir hükümet sistemi,⁸⁵ nasıl adlandırılırsa adlandırılınsın hiç bir zaman içinde taşıdığı diktatörlük potansiyelinden veya kişisel iktidara

BOYUNSUZ, Şule (2017), *Dünyada Başkanlık Sistemleri*, 1. B., İmge y., Ankara, 2017, s.173-174.

⁸³ Yürütme organının ve idarenin örgütlenmesi, kamu görevlilerinin belirlenmesi konularında tek kişiye tanınan yetkilerin genişliği ve hukuki güvenlik ilkesine ilişkin sorunlar hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. OKŞAR, Mustafa (2023), *Hukuki Güvenlik İlkesi Çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri*, 1. B., Yetkin y., Ankara, s. 233-270.

⁸⁴ Yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığına ilişkin sorunlar hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. OKŞAR (2023), *a.g.e.*, s. 295-336.

⁸⁵ Gözler, kuvvetlerin Cumhurbaşkanında birleşmesi esasına dayalı bir kuvvetler birliği hükümet sisteminin söz konusu olduğunu belirtmektedir. Bkz. GÖZLER, Kemal (2017), *Elveda Anayasa*,3. B., Ekin y., Bursa, 2017, s.17-19.

evrilme tehlikesinden kurtulamayacaktır.⁸⁶ Bütün bunların ötesinde, Cumhurbaşkanının medya üzerinde yoğun bir kontrole sahip olması ve ekonomik kaynaklar üzerinde tek karar verici konumunda bulunması erklerin tek kişide birleşmesi yolunun açılmasına oldukça önemli katkılar sağlamaktadır. Bütün bunlar kişisel iktidarın yolunu açabilecek özelliklere işaret etmektedir. Yeni hükümet sisteminde, erkler arasında *fren-denge-denetim* düzeneğinin kurulması, yasama-yürütme ilişkilerinde işlevselliği ve bu iki erkin sınırlanması kapsamında özgürlüklerin güvence altına alınmasını sağlayacak şekilde yargı bağımsızlığının gerçekleştirilmesi olgularından uzaklaşıldığı görülmektedir.

2017 anayasal değişiklikleriyle tasarlanan hükümet sistemiyle parlamenter hükümet sisteminden başkanlık hükümet sistemine geçiş sağlanamamıştır. Bazı sapmalarına (Cumhurbaşkanına sembolik yetkilerin ötesinde geniş yetkiler tanınması gibi) karşın parlamenter hükümet sistemi olarak nitelendirilen önceki hükümet sistemi terk edilmiştir. Ancak iktidarların (erklerin) birbirinden kesin biçimde ayrılma ve her organın diğerinden yapısal, işlevsel ve ilişkisel bakımdan bağımsız olma ana özelliklerini taşıyan başkanlık hükümet sisteminin getirildiğini de söylemek mümkün değildir.⁸⁷ Başkanın yetkilerinin etkili bir fren ve denge mekanizmasıyla denetlendiği bir başkanlık hükümet sisteminin, demokratik bir hükümet sistemi olduğundan kuşku bulunmamaktadır. Ancak 2017 anayasal değişiklikleriyle etkili bir fren-denge-denetim mekanizmasının kurulmadığı hükümet sisteminin, başkanlık hükümet sistemi benzeri olarak başkancı/cumhurbaşkancı bir nitelik gösterdiğini belirtmek gerekir. Gerçekten de başkanlık hükümet sistemine içkin olan özelliklerden uzak bir anayasal kurgunun, başkanlık hükümet sistemini

⁸⁶ Yetkilerin, siyasal ve cezai olarak neredeyse mutlak biçimde sorumsuz tutulan yürütme organının başındaki tek kişide toplandığı, yasama ve yargı organlarının aşırı zayıflatıldığı ve erklerin tek kişide birleştiği bir hükümet sistemi, nasıl adlandırılırsa adlandırılınsın, tarihin her döneminde görülen diktatörlük rejimlerinden biri olma potansiyelini etkili bir biçimde içinde barındırmaktadır. Bu konuda bkz. ESEN, Selin (2016), “2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi”, *Ankara Barosu Dergisi*, S. 4, Ankara, 2016, s.71.

⁸⁷ Bu konuda bkz. KABOĞLU, İbrahim Ö. (2017), *15 Temmuz Anayasası*, 1. B., Tekin y., İstanbul, 2017, s.137; KABOĞLU, İbrahim Ö. (2016), “Parlamentarizm Kalkıyor, Ama Başkanlık Gelmiyor...”, 22 Aralık 2016 Tarihli BirGün Gazetesi.

gerçekleştireceği veya bu şekilde işleyeceği savı, Dünya yüzeyindeki uygulamaların gösterdiği olgulardan kopuk bir yaklaşımı ortaya koymaktadır.⁸⁸ Nitekim anayasal değişikliklerle 1982 Anayasasında tasarlanan hükümet sistemi kapsamında beş yıldan fazla bir süredir gerçekleşen anayasal pratikler, bu hükümet sisteminin erkler arasında sağlıklı bir fren-denge-denetim mekanizmasına sahip olmadığını, erkler alanında her türlü kararın tek iradenin üstünlüğüne terk edildiğini ve yasama organının bu tek irade karşısında işlevsizleştirildiğini göstermektedir. Bu özelliklere sahip bir hükümet sistemini, başkanlık hükümet sistemlerini dinamiklerine uygun olarak gerçekleştiremeyen ve erklerin bir kişide birleşmesine yol açan örneklerini betimlemek için kullanılan *başkanlı hükümet sistemi* ifadesine koşut olarak *“cumhurbaşkanı hükümet sistemi”* şeklinde bir kavramsallaştırma anayasadaki kurguya ve uygulamaya uygun bir nitelendirme olacaktır.⁸⁹

⁸⁸ Bu konuda bkz. OKŞAR, Mustafa (2019), *2017 Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Yürütme Erkinin Üstünlüğü*, 1.B., Yetkin y., Ankara, 2019, s. 39.

⁸⁹ 1982 Anayasasında 2017 yılında yapılan değişikliklerle tasarlanan hükümet sisteminin, başlangıçta farklı kavramlarla ifade edildiği görülmektedir. Örneğin Özbudun, demokratik işleyişin otoriter ve delegasyoncu yapıya bürünme olasılığına vurgu yaparak 2017 anayasal değişiklikler sonrası ortaya çıkan hükümet sistemini, *“başkanlık sistemine benzer bir hükümet sistemi”* olarak nitelendirmektedir. Bkz. ÖZBUDUN (2018), *a.g.e.*, s. 321. Ayrıca, *“Türk tipi başkanlık”*, *“Türkiye’ye özgü bir hükümet sistemi”* gibi adlandırılmalarla da karşılaşılmaktadır. Ancak yeni hükümet sistemi belli bir süre uygulama alanı bulduktan sonra *“cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi”* ifadesinin yaygınlaştığı görülmektedir. Biz, sistemin dinamikleri ve uygulama eksenini dikkate alındığında *“cumhurbaşkanı hükümet sistemi”* kavramsallaştırılmasının daha uygun olduğunu düşünmekteyiz.

2. Yürütmenin Tekçi Yapısından Kaynaklı Sorunlar: Tek İradenin Üstünlüğü

a. Yürütmenin Güçlendirilmiş Tekçi Yapısı ve Tek İradenin Denetimsizliği

Hükümet sistemlerinde yürütme erki, tekçi (monist) veya ikici (düalist) bir yapı çerçevesinde farklılık göstermektedir.⁹⁰ Tekçi yapıdaki yürütme tipinde, yürütme organı tek kişiden oluşmaktadır. Bu yürütme şekli, otoriter sistemlerde olduğu kadar, demokratik sistemlerde de görülmektedir. Demokratik sistemlerde bu kişiyi halk seçmektedir. Bu bağlamda tekçi yürütme yapısında, yürütmenin başındaki kişi meşruiyetini halktan almaktadır. Yürütme erkinin tekçi yapıya sahip olduğu bu hükümet sistemlerinde, yürütmenin ve idarenin örgütlenmesinden, bakanların ve kamu görevlilerinin atanması veya görevden alınması, yürütmeye ilişkin politikaların yönü ve uygulanmasına kadar geniş bir yelpaze oluşturan yürütme yetkileri tek kişide toplanmaktadır.⁹¹

⁹⁰ Günümüzde yürütme organı, yapısı açısından iki ana tip altında toplanmaktadır. Bu yapılanma, yürütme yetkisini kullananların, nicelik ve nitelik olarak ayırımına dayanmaktadır. Yürütme organının yapısı, nicelik olarak yetkiyi elinde bulunduranların ve kullananların sayısına işaret etmekte iken; nitelik olarak siyasal boyutuna ve yetki dağılımına vurgu yapmaktadır. Bu bağlamda yürütme organı yapısal olarak, *tekçi (monist) yürütme ve ikici (düalist) yürütme* ayırımına tâbi tutulmaktadır. Bu konuda bkz. TANÖR, Bülent-YÜZBAŞIOĞLU, Necmi (2015), *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, 15. B., Beta y., İstanbul, 2015, s. 319; ÖZBUDUN (2018), *a.g.e.*, s. 297-298; TEZİÇ (2016), *a.g.e.*, s. 428-430; MEMİŞ, Emin (2001), *Anayasa Hukuku Notları*, 3. B., Filiz Kitabevi y., İstanbul, 2001, s. 281; OKŞAR, Mustafa (2013), *Hükümet Sistemleri Önceki Anayasalar ve Özellikle 1982 Anayasası Çerçevesinde Bakanlar Kurulu*, 1.B. Yetkin y., Ankara, 2013, s. 27; OKŞAR (2019), *a.g.e.*, s. 46-47.

⁹¹ Yürütmenin tekçi yapısı esas olarak sert erkler ayrılığı ilkesi çerçevesinde oluşturulan başkanlık hükümet sistemlerinde görülmektedir. Bu konuda bkz. TANÖR-YÜZBAŞIOĞLU (2015), *a.g.e.*, s. 319; ÖZBUDUN (2018), *a.g.e.*, s. 297; MEMİŞ (2001), *a.g.e.*, s. 281; TEZİÇ (2016), *a.g.e.*, s. 429; ATAR, Yavuz (2007), *Türk Anayasa Hukuku*, 4.B., Mimosya y., Konya, 2007, s. 141; OKŞAR (2019), *a.g.e.*, s. 47.

2017 değişikliklerinden sonra 1982 Anayasasının tekçi bir yürütme yapısı öngördüğü tartışmasıdır. 1982 Anayasasının 8. maddesi,⁹² yürütme yetkisi ve görevinin Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılacağını ve yerine getirileceğini düzenleme altına almıştır. Bu düzenleme ve Anayasa'nın 104. maddesinde yer alan “Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir” hükmü yürütme erkinin tekçi yapısını açıkça ortaya koymaktadır. Bu anayasal düzenlemelerle, kolektif bir organ olan ve yasama organından çıkan, ona karşı hem kolektif hem bireysel siyasal sorumluluğu bulunan Bakanlar Kurulunun varlığına son verilmiştir. Yürütme yetkileri doğrudan halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanının kişiliğinde toplanmaktadır. Eski hükümet sistemine göre Cumhurbaşkanına tanınan geniş ve etkili yetkilerle güçlendirilmiş bir yürütme yapısı ortaya çıkmıştır. Anayasal düzenlemeler, yürütme erkini ve bu bağlamda tek kişiyi esas alan bir iktidar haritasını ve kurgusunu ön plana çıkarmaktadır. Her ne kadar günümüz demokrasilerinde yürütme organının güçlendirilmesi yaklaşımı belli bir oranda ağırlık kazanmakta ise de burada dikkate alınması gereken en önemli nokta, sağlıklı bir fren-denge-denetim düzeneğinin kurulması ve yasama-yürütme arasında iş birliğini sağlayacak araç ve mekanizmaların işlevsel hâle getirilmesidir.⁹³

Cumhurbaşkanı siyasal olarak mutlak biçimde sorumsuz tutulmuştur. Cumhurbaşkanının Meclise karşı herhangi bir siyasal sorumluluğu bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanı ve Meclise karşılıklı olarak seçimlerin yenilenmesi ve bu bağlamda birbirlerinin varlıklarını sona erdirmeye yetkisi tanınmıştır (Any. m.116). Bu yetki, tek iradeye yasama organını feshedebilme olanağı sağlamaktadır. Öte yandan yasama

⁹² 1982 Anayasasının 2017 anayasa değişikliğinden önceki 8. madde düzenlemesi şu şekildedir: “Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.” Öte yandan 8. maddenin son hali ise şu şekildedir: “Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.”

⁹³ Bkz. OKŞAR (2019), *a.g.e.*, s. 44-45. Diğer yandan, yürütme organının güçlendirilmesi, devlet görevlerinin artmasıyla birlikte çağımızın zorunlu kıldığı bir yaklaşım olarak kabul edilse bile, bu güçlendirme, otorite-özgürlük arasındaki dengeler bozulmadan gerçekleştirilmek zorundadır. Bkz. SOYSAL, Mümtaz (1987), *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, 7. B., Gerçek y., İstanbul, 1987, s.171.

organının seçimlerinin yenilenmesi yoluyla Cumhurbaşkanının halka hesap vermesi kapsamında bir çeşit siyasal sorumluluk mekanizmasını işletme olanağına sahip olduğunu söylemek pek mümkün gözükmemektedir. Çünkü bu mekanizmanın işletilme olasılığı ve anayasal pratiğe dönüştürülmesi neredeyse olanaksızdır. Anayasada öngörülen nitelikli çoğunluk nedeniyle Meclisin bu yolu işlevsel bir şekilde kullanma olanağının bulunmadığını belirtmek gerekir. Cumhurbaşkanının tek taraflı iradesiyle gerçekleştirebilme olanağına sahip olduğu seçimlerin yenilenmesi mekanizmasının, TBMM açısından, üye tam sayısının beşte üç (360 Mv.) gibi, uygulamada gerçekleşmesi çok zor olan nitelikli bir çoğunluğa bağlanmış olması karşısında, Cumhurbaşkanının siyasal sorumluluğunun bulunduğunu söylemek gerçekçi bir çıkarım olamayacaktır.⁹⁴

Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu bakımından da yine nitelikli çoğunluk sorunuyla karşılaşmaktadır. Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu kapsamında Yüce Divanda yargılanması usulü Anayasanın 105. maddesinde, gerçekleşme olasılığı oldukça zor olan nitelikli çoğunluklara bağlanmıştır. Bu anayasal düzenlemede yer alan “*bir suç işlediği iddiasıyla*” ifadesi nedeniyle görevle ilgili olup olmaması bağlamında bir ayırım yapılmadığı ve Cumhurbaşkanı hakkında cezai soruşturma açılmasının kapsamının genişletildiği söylenebilir. Ancak bu kapsam genişlemesinin, Cumhurbaşkanı açısından bir olumsuzluğa değil, aksine işlediği iddia edilen her suç bakımından geniş bir koruma zırhına yol açtığını söylemek gerekir. Cumhurbaşkanı hakkında bir suç işlediği iddiasıyla soruşturma açılmasının istenmesi TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğunu (301 Mv.), soruşturma açılmasına karar verilmesi üye tam sayısının beşte üç çoğunluğunu (360 Mv.) ve Yüce Divana sevk kararı ise üye tam sayısının üçte iki çoğunluğunu (400 Mv.) gerektirmektedir. İzlenecek bu usulün son aşamasında dört yüz milletvekillinin irade örtüşmesinin aranması, Cumhurbaşkanı hakkında soruşturma açılması ve Yüce Divanda yargılanmasının sağlanmasını neredeyse olanaksız kılmaktadır.⁹⁵ Özellikle siyasi partisi Meclis çoğunluğunu yakalamış bir

⁹⁴ Aynı yönde bkz. ÖZBUDUN (2018), *a.g.e.*, s. 308-309.

⁹⁵ Yüce Divana sevk edilen Cumhurbaşkanının görevinin sona ermemesi (Any. m.105/5) sorunu, daha da vahim bir seviyeye çıkarmaktadır. On beş üyeden oluşan Anayasa Mahkemesinin on iki üyesi Cumhurbaşkanı, üç üyesi ise TBMM tarafından seçilmektedir (Any. m.146). Yüce Divan sıfatıyla Anayasa Mahkemesi önünde yargılanan Cumhurbaşkanının, kendi

Cumhurbaşkanı hakkında bu usulün işletilmesi olanaksız görünmektedir. Beş yıldan fazla bir süre uygulama alanı bulan cumhurbaşkanı hükümet sisteminin erkler arası fren-denge-denetim mekanizmasından yoksun dinamikleri, yürütmenin başındaki tek iradeye, özellikle yasama olmak üzere diğer iki erki işlevsiz kılabilecek ve devlet yönetimini istediği gibi yönlendirebilecek bir ortam hazırlamıştır.⁹⁶

Cumhurbaşkanı hükümet sisteminde, yürütmenin aşırı derecede güçlendirilmiş yapısı çerçevesinde tüm yetkilerin, işlevsel ve etkili bir denetime tâbi tutulamayan tek kişinin iradesine bırakılması oldukça önemli bir sorunu gündeme getirmektedir. Gerçekten de 1982 Anayasasında kurgulanan cumhurbaşkanı hükümet sistemi, Cumhurbaşkanına yetkilerini denetimsiz bir şekilde kullanabileceği geniş bir alan tanımaktadır.⁹⁷ Cumhurbaşkanı hükümet sisteminde, yasama

yetki alanında kalan üye değişimi söz konusu olduğunda, kendi yargıcını atayan sanık konumunda olacaktır. Bu durumu bir hukuk devletinde açıklamak mümkün değildir. Öte yandan hakkında verilen bir önergeyle soruşturma açılması istenen Cumhurbaşkanının Meclisteki çoğunluk haritasını göz önünde bulundurarak seçimlerinin yenilenmesi yoluyla Meclisin varlığına son verme olanağına sahip olması farklı bir soruna ve bu bağlamda tek iradenin güç yoğunluğuna işaret etmektedir (Any. m.105/4, m.116). Bkz. OKŞAR (2019), *a.g.e.*, s. 162; OKŞAR (2023), *a.g.e.*, s. 297-300.

⁹⁶ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. OKŞAR (2019), *a.g.e.*, s. 155-162.

⁹⁷ 2017 Anayasa değişiklikleriyle, Cumhurbaşkanına mevcut olana ek olarak aşırı yetkiler tanınmıştır. Anayasanın 104. maddesinde yer alan toplam yirmi fıkra kapsamında Cumhurbaşkanına geniş bir alanda yetkiler verilmiştir. Cumhurbaşkanı yardımcılarını ile bakanları atar ve görevlerine son verir (Any. m.104/8, m.106). Üst kademe yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler (Any. m.104/9). Milli güvenlik politikalarını belirler ve gerekli tedbirleri alır. Yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilir. Bunların yanında, tek bir iradeyle TBMM seçimlerini yenileyebilmesi (Any. m.116), güçlendirilmiş veto yetkisi (Any. m. 89), bütçenin Cumhurbaşkanı tarafından sunulması ve Meclis tarafından yapılacak bütçe denetiminin anayasal düzlemde ve uygulamada tamamen işlevsiz kılınması (Any. m.161) durumlarını da özellikle vurgulamak gerekir.

erki yetkilerinin yürütme erki lehine aşırı bir şekilde zayıflatıldığı ve etkisizleştirildiği görülmektedir. TBMM “gensoru” gibi etkinli bir denetim aracından yoksun bırakılmıştır. Meclisin işlevselliği ve etkisi tartışmalı olan “yazılı soru”, “meclis araştırması” ve “genel görüşme” denetimine mahkûm edilmesi (Any. m.98), yazılı soru önergesiyle kendisine soru bile sorulamayan tek kişinin yasama erki karşısındaki üstünlüğünü yansıtmaktadır. Bunun yanında, yasama erkinin, yürütme üzerindeki en etkin ve önemli kontrol aracı olan bütçe ve harcamaları denetlenme ve bütçenin reddedilmesi yetkilerinden yoksun bırakılması, yürütme erkinin daha doğrusu tek iradenin gücünü ve üstünlüğünü ortaya koymaktadır.⁹⁸

TBMM 27. Yasama Döneminde (25 Haziran 2018- Nisan 2023) veriler çerçevesinde uygulamanın, yürütmenin (tek iradenin) denetimsizliği yönünde gerçekleştiği görülmektedir. Bu yasama dönemi boyunca milletvekilleri tarafından yönlendirilen yazılı soru önergelerinin toplamı, 25 Nisan 2023 tarihi itibarıyla 80 bin 539’dur. Bu önergelerin yalnızca %13’ü (10.578) zamanında cevaplanmış, %52’si (41.954) süresi (15 gün) geçtikten sonra cevaplanmıştır. Cevaplanmadığı gelen kağıtlarda ilan edilen yazılı soru önergesi sayısının oranı da %33’tür (26.817). Önerge sahibi tarafından geri alınan önergelerin sayısı da yalnızca 9’dur.⁹⁹ Öte yandan yazılı soru önergelerine, Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar tarafından verilen cevapların içerik olarak ciddiyetten uzak,

⁹⁸ Bkz. OKŞAR (2019), *a.g.e.*, s. 46. Öte yandan Esen, geniş ve kanunla daha da genişletilmesi mümkün yetkilerle donatılmış Cumhurbaşkanının, yasama ve yargı organları karşısında aşırı güçlendirilmesi ve denetimsizlik nedenleriyle, kurgulanan yeni hükümet sisteminin, yürütme karşısında diğer erklerin görece güçsüz olduğu kabul edilen Latin Amerika tipi başkanlık sistemlerinden bile daha vahim bir duruma işaret ettiğini belirtmektedir. Bkz. ESEN (2016), *a.g.m.*, s. 54.

⁹⁹ Mecliste.org, Denge ve Denetleme Ağı, *TBMM 27. Yasama Dönemi Performans Değerlendirme Raporu*, s. 16, (14 Mayıs 2023), https://www.mecliste.org/dosyalar/file/27_%20yasama%20d%C3%B6nemi_%20de_%C4%9Ferlendirme%20raporu.pdf, (Erişim Tarihi: 14 Eylül 2023).

çok kısa ve yetersiz olduğu görülmektedir.¹⁰⁰ Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Meclise karşı siyasal sorumluluğu bulunmayan, sadece Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olan bakanların bu şekilde cevap vermelerinde yadırganacak bir durum söz konusu değildir. Bu yasama döneminde hiçbir genel görüşme yapılmadığı görülmektedir. Öte yandan bu yasama dönemi boyunca milletvekilleri, Meclis Başkanlığına toplam 7221 Meclis araştırması önergesi vermiştir. Bu önergelerin 6927'si hâlâ “gündemde”, 61'i ise “gündeme girecek” olarak görünmektedir. Çeşitli siyasi partiler tarafından verilen 230 önerge ise kabul edilerek on beş Meclis araştırma komisyonunun kurulmasına sebep olmuştur.¹⁰¹ Söz konusu üç denetim aracının da uygulamada işlevsiz ve etkisiz olduğu görülmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, yasama organının, Meclis çoğunluğunu elde eden partili Cumhurbaşkanının başında bulunduğu yürütme organını işlevsel bir denetime tâbi tutması, uygulamanın da gösterdiği gibi, mümkün gözükmemektedir.

¹⁰⁰ Basına yansıyan haberlere göre, 10 Temmuz 2018 tarihinde Cumhurbaşkanı Yardımcısına Cumhurbaşkanlığında görev yapan koruma sayısı sorulmuş ve verilen cevap “Yeteri kadar personel ve teçhizatla yerine getiriliyor” yönündedir. Bkz. <https://www.evrensel.net/haber/473843/meclis-baskanligi-aksakligi-kabul-etti-25-bin-908-soru-onergesi-cevaplanmadi>, (3 Kasım 2022), (Erişim Tarihi: 14 Eylül 2023).

¹⁰¹ Bu yasama döneminde hiçbir genel görüşme önergesinin ön görüşmesi ve dolayısıyla görüşmesi yapılmamıştır. İçtüzük Genel Kurulun haftanın en az bir günü denetim yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Üstelik bu önergelerin ön görüşmelerinin verildikleri sırayla yapılması zorunluluğu bulunmasına rağmen buna uyulmadığı görülmektedir. Hiç kuşkusuz ön görüşmeler yapılsa bile siyasal iktidar genel görüşme yapılmasını reddedebilecektir. Ancak genel görüşme ön görüşmeleri de en az genel görüşmenin kendisi kadar değerlidir ve bu ön görüşmelerin yapılmaması tümüyle içtüzük ihlaliyle sağlanmaktadır. Bu durum siyasal iktidarın denetimden kaçışına işaret etmektedir. Mecliste.org, Denge ve Denetleme Ağı, TBMM 27. Yasama Dönemi Performans Değerlendirme Raporu, s. 17.

b. Partili Cumhurbaşkanının Tarafsızlık Sorunu: Tanınan Güçlü Yetkilerin Parti Menfaatine Kullanılma Yolunun Açılması

Tarafsızlık konusunu, Cumhurbaşkanının seçilme yöntemi, görev süresi, kaç defa seçilebileceği ve seçimi gerçekleştirecek ögelerden bağımsız olarak irdelenmek mümkün değildir. 1961 ve 1982 Anayasalarında, Cumhurbaşkanının siyasi partiler üstü bir konumda partiler arasındaki çatışmalarda dengeleyici siyaset dışı bir rol üstlenmesi amacına yönelik düzenlemeler getirilmeye çalışılmıştır.¹⁰² Her iki Anayasada da öncelikle madde başlığı olarak Cumhurbaşkanının tarafsızlığına vurgu yapıldıktan sonra Cumhurbaşkanı seçilenin siyasi partisiyle ilişkisinin kesileceği, TBMM üyeliğinin sona ereceği ve TBMM tarafından yedi yıllık bir süre için seçileceği düzenleme altına alınmıştır. Ayrıca Cumhurbaşkanının bir defada fazla seçilmesine, 1961 Anayasasında bir kimsenin arka arkaya iki defa Cumhurbaşkanı seçilemeyeceği; 1982 Anayasasının mülga maddesine göre ise bir kimsenin iki defa Cumhurbaşkanı seçilemeyeceği düzenlenmiştir (1961 Any. m.95; 1982 Any. Mülga m.101). Cumhurbaşkanının yasama organının görev süresiyle örtüşmeyecek şekilde yedi yıl için seçilerek farklı siyasal çoğunluklarla çalışmasının sağlanması, siyasi partisiyle ilişkisinin kesilmesi, birden fazla seçilememesi veya buna sınır getirilmesi yönündeki anayasal hükümlerin hepsi, Cumhurbaşkanının devletin başı olarak tarafsızlık içinde partiler üstü bir anlayış içinde görev yapmasının gerçekleştirilmesi amacına yönelik düzenlemelerdir. Burada önemli olan nokta, Cumhurbaşkanı seçilen bir siyasetçinin, siyasi partisini kontrol altına almasını ve partisinin lehine hareket etmesini sağlayacak araçların elinden alınması ve bunu gerçekleştirecek yolların kapatılmasıdır. Aksine bu hükümlerin Cumhurbaşkanına tarafsızlık konusunda yaptırım uygulama olanağı tanıyan düzenlemeler olduğunu söylemek mümkün değildir.

Ancak 1982 Anayasasında 2017 yılı değişiklikleriyle Cumhurbaşkanının tarafsızlığının sağlanması ekseninden sapılmıştır. Değişikliklerle getirilen anayasal düzenlemeler kapsamında öncelikle

¹⁰² 1982 Anayasasının ilk düzenlemelerinde, Cumhurbaşkanının tarafsız olması ve Devletin başı olarak kabulünün altında, Cumhurbaşkanlığı makamının seçilen siyasetçileri dengeleyecek ve frenleyecek bir çeşit vesayet makamı olarak düşünülmesi yatmaktadır. Bkz. ÖZBUDUN (2018), *a.g.e.*, s. 298.

belirtmek gerekirse, devletin başı olduğu¹⁰³ belirtilen Cumhurbaşkanının tarafsızlığını vurgulayan ve bunu doğrudan düzenleyen bir hüküm bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanının tarafsızlığı konusu, manevi bir bağlayıcılığı bulunan yemin metninden¹⁰⁴ başka Anayasanın herhangi bir yerinde geçmemektedir. Öte yandan Devletin başı olarak Türkiye Cumhuriyeti'ni ve Türk Milletinin birliğini temsil eden (Any. m.104/2)¹⁰⁵ Cumhurbaşkanı hakkındaki bu anayasal düzenlemeye dayanılarak onun “tarafsız” olduğu veya olması gerektiği söylenebilir mi? Gerçekte Cumhurbaşkanının tarafsız olması gerektiği teorik olarak bu düzenlemeye dayandırılmak istenmiştir. Ancak devletin başı sıfatıyla Türk Milletinin birliğini temsil ettiği (Any. m.104/1-2) gerekçesiyle Cumhurbaşkanının tarafsız olacağı iddiası, tartışmaya çok açık bir yaklaşımdır. Anayasal düzenlemeler, Cumhurbaşkanı seçilen milletvekilinin TBMM üyeliğinin sona ereceğini belirtmekle birlikte (Any. m.101/4); aynı anayasal düzenlemeler, Cumhurbaşkanı seçilen bir kişinin, siyasî partisinin üyeliğini veya liderliğini (genel başkanlığını) sürdürebilme yolunu açık tutmuştur.¹⁰⁶ Bu durum, devlet ile siyasî partinin Cumhurbaşkanı kişiliğinde bütünleşmesine yol açmaktadır. Bu bağlamda, “*parti devleti*” yorumları haklı bir tehlikeye işaret etmektedir.¹⁰⁷ Bu çerçevede

¹⁰³ 1982 Anayasasının 104. maddesinde Cumhurbaşkanının Devletin başı olduğu düzenleme altına alınmıştır.

¹⁰⁴ 1982 Anayasası'nın “Andiçme” başlıklı 102. maddesinde düzenlenen yemin metninde Cumhurbaşkanının görevini tarafsızlıkla yerine getireceği yönünde ifade bulunmaktadır.

¹⁰⁵ 1982 Anayasasının 104. maddesinin ikinci fıkrası şu şekildedir: “*Cumhurbaşkanı Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyeti'ni ve Türk Milletinin birliğini temsil eder. Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder.*”

¹⁰⁶ 1982 Anayasası'nın 101. maddesinin son fıkrasında yer alan “*Cumhurbaşkanı seçilenin, varsa partisi ile ilişkisi kesilir*” düzenlemesi, 2017 Anayasa değişiklikleriyle kaldırılmıştır. Bu bağlamda Cumhurbaşkanının bir siyasî partiye üye ve genel başkan olabilme yolu açılmıştır. Bkz. 11 Şubat 2017 Tarih ve 29976 Sayılı Resmî Gazete.

¹⁰⁷ Bu konuda bkz. ESEN (2016), a.g.m., s. 53. Türmen, Siyasî Partiler Kanununa göre, partiyi temsil yetkisinin genel başkana ait olduğunu, oysa Anayasada, Cumhurbaşkanının Türkiye Cumhuriyeti'ni temsil ettiğinin belirtildiğini; bu bağlamda bir kişinin hem partiyi hem de devleti nasıl temsil edebileceği, Cumhurbaşkanının hangi sıfatıyla hareket ettiğinin nereden bilinebileceği soru ve sorunlarına dikkat çekmektedir. Bkz.

Cumhurbaşkanının siyasî partisiyle bağının koparılmaması, partisi ve üyeleriyle olan ilişkisi, seçilme aşamasındaki parti-Cumhurbaşkanı iş birliği ve parti beklentilerinin karşılanmasındaki öncelik kısıncacı, Cumhurbaşkanının tarafsızlığı ve bütün milletin birliğini temsil ettiği yönündeki değerlendirmeleri seçim sürecinden ve seçilme aşamasından itibaren boşta çıkarmaktadır.¹⁰⁸

Önceki anayasal düzenleme (Any. Mülga m.101/son) çerçevesinde, siyasî partisiyle ilişkisi kesilen Cumhurbaşkanının, parti üzerinde doğrudan etkili olma araçları ve yolları kapatıldığı için tarafsız olma olasılığı yüksek bulunmaktaydı. Ancak siyasî partisiyle ilişkisi kesilmeyen ve genel başkan sıfatıyla Cumhurbaşkanı olan bir kişinin parti içi ilişkilerinden başlayarak devlet yönetiminde izleyeceği siyasal tercihlere kadar, tarafsız olması ve siyasî partisini dışlayacak tarafsız bir rol benimsemesi ve yol izlemesi pek mümkün gözükmemektedir. Ayrıca belli bir siyasal programı uygulamaya aktarmak vaadiyle ve siyasal partisinden desteğiyle Cumhurbaşkanı seçilen bir kişinin, siyasî partisinden kopuk olarak yürütme görevini yerine getirme ve yetkilerini kullanma olasılığı oldukça zayıftır. Gerçekte cumhurbaşkanı hükümet sistemi dinamikleri çerçevesinde paradoksal bir durum söz konusudur. Programdan adayların belirlenmesine kadar lider sultanının ve katı disiplinin işletildiği bir parti yapısında, siyasal parti seçim öncesi önemli bir destek aracı olmakta; seçim sonrası ise Cumhurbaşkanı seçilen liderin yasama organının kararlarının yönünün belirlenmesinde bir aparata dönüşmektedir. Tarafsızlık konusunun güçlü yetkilerle donatılmış ve üzerinde etkili bir denetim bulunmayan tek kişinin takdirine ve tutumuna bırakıldığı bir sistemde, uygulamanın millet menfaatinin gözetildiği görünümü altında parti menfaati doğrultusunda gerçekleştiği görülmektedir. Nitekim yaklaşık altı yıllık süreçte gerçekleşen Cumhurbaşkanı uygulamalarının tarafsızlıktan çok uzak bir eksende ilerlediğini söylemek gerekir. Bu süreçte Cumhurbaşkanının sadece merkezi yönetimde değil, lideri olduğu siyasal partisinden adaylarının seçilmediği yerel yönetimler üzerinde de etkili olacak şekilde çıkardığı kararnamelerde ve partisi üzerinden yasama organına çıkarttığı kanunlarda objektiflikten ve tarafsızlıktan uzak bir tutum sergilediği

TÜRMEŒ, Rıza (2016), “Son Dönemeç: AKP’nin Başkanlığı”, *Ankara Barosu Dergisi*, S. 4, Ankara, 2016, s. 89.

¹⁰⁸ Ayrıca bu konuda bkz. OKŞAR (2019), *a.g.e.*, s. 62-63.

görülmektedir. Son olarak belirtmek gerekirse, cumhurbaşkanı hükümet sistemi, Cumhurbaşkanı seçilen kişiden bağımsız olarak uygulamanın bu yönde gerçekleşmesine olanak tanıyacak dinamiklere sahiptir. Tek irade tarafından kullanılan denetimsiz güçlü yetkiler, partili Cumhurbaşkanının, kendisinin ve partisinin sürekli iktidarda kalmasının yollarını açacak ve parti/partili menfaatlerini öncelikle korumaya olanak tanıyacak niteliktedir.¹⁰⁹

B. Meclis Çoğunluğu-Siyasi Parti-Cumhurbaşkanı Ekseninde Yasama Organının İşlevsizleştirilmesi

Cumhurbaşkanı hükümet sisteminin kurgusu, yürütme yetkilerini siyaseten taraflı tek kişide toplayan ve yasama yürütme erkleri arasında fren-denge-denetim mekanizmasını düzgün bir şekilde gerçekleştiremeyen bir iktidar haritasını betimlemektedir. Partili Cumhurbaşkanının hiyerarşik bir yapı kapsamında yürütme organı üzerinde her konuda tek yetkili olduğu açıktır. Hiyerarşik kademe de yer

¹⁰⁹ 14 ve 28 Mayıs 2023 tarihlerinde yapılan Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde görevde bulunan Cumhurbaşkanının üçüncü defa aday olamayacağı konusu yoğun tartışmalara neden olmuştur. Yüksek Seçim Kurulu (YSK), bu konuda kendisine yapılan başvuruları reddederek, aday olabileceği yönünde karar vermiştir. Cumhurbaşkanının yüksek yargı organları, Hâkimler ve Savcılar Kurulu üzerinden derece mahkemeleri, Danıştay ve Yargıtay üyelerinden oluşan YSK üzerindeki etkileri ve kararların yönünü belirleyebilme olanağı hakkında bkz. OKŞAR (2023), *a.g.e.*, s. 295-338. Sezginer, Cumhurbaşkanının tek başına yapması gereken işlem sayısının iki bin altı yüz; tek iradeyle atadığı kamu görevlisi sayısının bin altmış üç olduğunu belirtmektedir. Bkz. Saygı Öztürk'ün Murat Sezginer ile yaptığı 13 Mart 2023 tarihli röportaj, <https://www.sozcu.com.tr/2023/gundem/erdogan-kaybederse-711-yonetici-gidecek-7618839/>, (Erişim Tarihi: 13 Eylül 2023). Ayrıca yeni hükümet sisteminin ilk 13 ayında Cumhurbaşkanının iki bin iki yüz kırk bir atama yaptığı görülmektedir. 15 Ağustos 2019 tarihli haber, <https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/erdogan-1-yilda-2-binden-fazla-atama-yapti-1534058>, (Erişim Tarihi: 13 Eylül 2023). Ayrıca basına yansıyan haberler çerçevesinde yapılan tüm atamalarda, göreve alımlarda ve ihalelerde partili olmanın ayırıcı kriter olduğu görülmektedir. Örneğin AKP'ye üye olan ve hatta aktif rol oynayan avukatların yoğun bir şekilde hâkim veya savcı olarak atandıkları görülmektedir. Bu konuda bkz. OKŞAR (2023), *a.g.e.*, s.329-331.

alan bakanlar dahil hiçbir makam, tek iradeden bağımsız hareket etme ve karar alma otoritesine sahip bulunmamaktadır.¹¹⁰ Anayasal düzenlemelerin tanıdığı yetkiler çerçevesinde Cumhurbaşkanı devlet idaresinin örgütlenmesinden, kadroların belirlenmesi, bakanların ve üst kademe kamu yöneticilerinin atanması ve görevden alınması, yerinden yönetim kuruluşlarının kurulmasına kadar genişleyen konularda, başka bir iradenin denetimi ve/veya katılımı olmaksızın tek karar verici konumunda bulunmaktadır.¹¹¹ Cumhurbaşkanının yürütme ve idare üzerinde tek yetkili ve son karar verici konumunda olduğu, uygulamada da açıkça görülmektedir. Bu noktada üzerinde odaklanılması gereken sorun, siyasi partisinin sağladığı köprü üzerinden tek iradenin, yasamayı etkileme derecesinin ve baskı oluşturma kapasitesinin belirlenmesidir.

Nitekim cumhurbaşkanı hükümet sistemi, partili Cumhurbaşkanına, lideri olduğu siyasi partisi üzerinden yasama işlemlerinin yönünü yoğun bir şekilde etkileme olanağı tanımaktadır. Özellikle partisi parlamentoda çoğunluğu yakalayan bir Cumhurbaşkanının, yasama organını işlevsizleştirilmesi ve yürütme erki içinde eritmesi pek şaşırtıcı değildir. Yürütme erki içinde tek kişiye denetimsiz ve kontrolsüz hiyerarşik yetkiler tanıyan cumhurbaşkanı hükümet sistemi, hiyerarşik ilişkiyi siyasi partisi üzerinden yasama işlemlerine yansıtılması olanağını da sonuna kadar açık tutmaktadır.

Yukarıda vurgulandığı üzere, Türkiye’de bulunan siyasî partilerin, disiplinli katı bir yapıya sahip olduğu ve lider sultanı altında kararlar aldığı görülmektedir. Ayrıca bu siyasi partilerde oligarşik kademelenmenin parti içi demokrasinin çoğunlukçu anlayış ekseninde ilerlemesine neden olduğunu söylemek gerekir. Bu kapsamda parti içi lider hegemonyasının siyasi partinin parlamento üyeleri (milletvekilleri) üzerinden yasama organına yansıtılmasının ve aynı zamanda parti lideri olan Cumhurbaşkanının, Meclisi kontrol altına almasının ve yasama

¹¹⁰ Basına yansıyan haberlere göre, Orman Bakanının şu ifadeleri oldukça ilginçtir: “Cumhurbaşkanının talimatıyla orman yangınlarının söndürülmesine başladık.” İLHAN, Cevher “Yangın Söndürme de Talimatla”, 13 Ağustos 2022, Bkz. https://www.yeniasya.com.tr/cevher-ilhan/yangin-sondurme-de-talimatla_568387, (Erişim Tarihi: 13 Eylül 2023).

¹¹¹ İdarenin örgütlenmesi ve kamu görevlilerinin belirlenmesi konularında Cumhurbaşkanının sahip olduğu yetkilerin genişliği ve sorunlar hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. OKŞAR (2023), *a.g.e.*, s. 235-270.

işlemlerinin yönünü belirlemesinin önünde herhangi bir engel bulunmamaktadır. Ülkemizde parti lideri, siyasetin belirlenmesinden, milletvekili adaylarının gösterilmesine, parlamentoda alınacak grup kararlarına kadar geniş bir yelpazede tartışmasız son kararı veren konumunda bulunmaktadır. Parti içindeki lider sultası, cumhurbaşkanı hükümet sisteminin dinamikleri paralelinde irdelendiğinde, devlet yönetiminde bütün yetkilerin tam anlamıyla tek kişide toplandığı sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Siyasî partisinde sahip olduğu lider sultası üzerinden yasama organında etkisini yoğun bir şekilde artıran Cumhurbaşkanının yetkilerini kullanırken, herhangi bir siyasal sınırlama ve denetimle karşılaşma olasılığı oldukça zayıftır. Nitekim cumhurbaşkanı hükümet sistemi kapsamında beş yıldan fazla sürede oluşan anayasal pratikler, Meclisin tamamen pasifleştirildiğini ve yürütme erki başında bulunan tek kişi üzerinde herhangi bir denetim aracını işlevsel ve etkili olarak kullanamadığını açıkça göstermektedir.

Öte yandan cumhurbaşkanı hükümet sisteminin uygulama alanı bulduğu TBMM 27. Yasama Dönemi, anayasal pratikleriyle tek iradenin yasama organı ve kararları üzerindeki yoğun etkisini ortaya koymaktadır. Bu yasama döneminde, iktidar ve muhalefet partileri tarafından toplam 5339 adet kanun teklifi verilmiş ve bunlardan 310 adedi kanunlaşmıştır.¹¹² Kanun tekliflerinin çoğunlukla muhalefet partileri tarafından verilmesi oldukça dikkat çekici bir duruma işaret etmektedir.¹¹³ Anayasanın 88. maddesine göre kanun teklif etmeye milletvekilleri yetkilidir. Ancak iktidar bloğundaki milletvekillere herhangi birinin kanun teklifi verememesinin ve en temel görevini yerine

¹¹² Bu yasama döneminde verilen kanun tekliflerine yıl ölçeğinde bakıldığında, birinci yılda 278; ikinci yılda 2095; üçüncü yılda 973; dördüncü yılda 684; beşinci yılda 789 ve altıncı yılda 520 olduğu görülmektedir. Ayrıca aynı dönemde kabul edilen kanunlara yıl ölçeğinde bakıldığında, birinci yılda 2; ikinci yılda 40; üçüncü yılda 67; dördüncü yılda 81; beşinci yılda 83 ve altıncı yılda ise 37 olduğu görülmektedir. Bkz. Mecliste.org, Denge ve Denetleme Ağı, *TBMM 27. Yasama Dönemi Performans Değerlendirme Raporu*, s. 10-11.

¹¹³ Örneğin Temmuz 2021 tarihi itibarıyla en çok kanun teklifi veren ilk üç partinin sırasıyla Cumhuriyet Halk Partisi (607 adet), Halkların Demokratik Partisi (250 adet) ve İyi Parti (87 adet) olduğu görülmektedir. Bkz. Mecliste.org, Denge ve Denetleme Ağı, *TBMM 27. Yasama Dönemi Performans Değerlendirme Raporu*, s.11.

getirememesinin altında lider sultası ve disiplinli parti yapısı yatmaktadır. Nitekim Bakırcı, *iktidar partisi grubu milletvekillerinin kanun teklifi vermemelerinin nedeninin, yetkilerinin ellerinden alınmış olmasından değil, parti üyesi milletvekillerinin parti disiplini yoluyla denetim altına alınmış olmalarından kaynaklandığını; milletvekillerinin parti grubunun çizdiği sınırlar dışına çıkamadığını ve bireysel iradelerini ortaya koyma olanağından yoksun bırakıldıklarını; bu durumun partili Cumhurbaşkanının yasama çoğunluğu üzerinde mutlak bir hakimiyet kurmasını sağladığını ve bunun doğal sonucu olarak kanun tekliflerinin uygulamada, yoğunlukla muhalefet bloğu milletvekilleri tarafından verildiğini* belirtmektedir.¹¹⁴ Gerçekten de iktidar bloğu milletvekillerinin bağımsız iradeleriyle kanun teklifi verme yönündeki anayasal bir yetkiyi kullanma olanağından bile yoksun oldukları görülmektedir. Bu konudaki rolleri, tek iradenin uygun gördüğü ve hiyerarşik bir amir olarak başında bulunduğu yürütme organı tarafından hazırlanan tasarıları, kanun teklifine dönüştürerek onaylamak ve kabul etmekten öteye gidememektedir. Bu bağlamda, yürütme erkinin daha doğrusu tek iradenin, anayasal düzenlemelerde kendisine tanınmayan, aksine yasaklanan bir yetkiyi kullanma yönünde anayasaya aykırı olarak bir uygulama oluşturduğunu söylemek gerekir.

Öte yandan 27. Yasama Döneminin tamamında sunulan kanun tekliflerinden (5339 adet), yukarıda vurguladığımız süreç çerçevesinde, sadece AKP tarafından sunulan tekliflerin 310'u kabul edilerek kanunlaşmıştır. Bu dönemde AKP dışında, iktidar bloğunda olmasına rağmen MHP'nin tek başına imza sahibi olduğu teklifler dahil olmak üzere, hiçbir siyasi partinin kanun teklifi kabul edilmemiştir. Üzerinde durulması gereken bir sorun da bu yasama döneminde kabul edilmiş olan kanunların içeriğine ilişkindir. Bu yasama döneminde kabul edilen 310 adet kanundan %55,2'sinin milletlerarası anlaşmaların onaylanmasının uygun bulunmasına dair kanun (171 adet kanun), %28,1'inin torba kanun (87 adet kanun) ve %6,8'inin çerçeve kanun (21adet kanun), %5,8'inin kod kanun ve geri kalanın ise Cumhurbaşkanı tarafından teklifi verilen kesin hesap, ek bütçe ve bütçe kanunu (11 adet kanun) olduğu

¹¹⁴ Bkz. Fahri Bakırcı'nın Değerlendirmeleri, Mecliste.org, Denge ve Denetleme Ağı, 14 Mayıs 2023 Tarihli *TBMM 27. Yasama Dönemi Performans Değerlendirme Raporu*, s. 10-11.

görülmektedir.¹¹⁵ Bu veriler yasama organının, en önemli yasama işlemi olan kanun yapma yönünden bile tek iradenin çizdiği sınırlar dışına çıkamadığı ve bağımsız hareket edemediğini göstermektedir. Ayrıca Mecliste çoğunluğu elde eden bir parti dışında, diğer partilere ve farklı siyasi görüşlere yaşam alanı tanınmadığını söylemek gerekir. Gerçekte, Mecliste bulunan diğer partileri çoğunluk kısıncasına alan iktidar bloğu milletvekillerinin kendileri de tek iradenin kısıncacı ve yoğun kontrolü altında faaliyet gösterebilmektedirler. Bu yasama döneminde tek iradenin kontrolü altında çıkarılan kanunların içeriğine bakıldığında konu bakımından da daha baştan itibaren bir sınırlılığın söz konusu olduğu dikkati çekmektedir. Çıkarılan kanunların %55,2'sinin (171 kanun) milletlerarası andlaşmaların onaylanmasının uygun bulunmasından ibarettir. Başka bir anlatımla, önceden yürütme yetkisi ve iradesi dahilinde yapılan bir işlemin Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmasına izin verilmesinden başka bir şey değildir. İktidar partisi kısıncacında hareket eden yasama organının bir içerik belirlemesi ve iradesini ortaya koyması söz konusu değildir. Çıkarılan diğer kanunlar ise Cumhurbaşkanı tarafından teklif edilen kesin hesap, ek bütçe ve bütçe kanunları (11 adet) ile tek iradenin kontrolü altında oluşturulan torba kanunlardan (87 adet) oluşmaktadır.

Kanun teklifinin Meclis Başkanlığına gelişinden, Genel Kurulda kabul edilmesine kadar geçen sürenin kısalığı da farklı bir sorunu gündeme taşımaktadır. Yasama süreciyle ilgili somut veriler elde etmek, 27. Yasama Döneminin yasama performansını değerlendirmek açısından önemli bir kıstas sayılabilir. Çünkü kanunlar belirli konularda, halkın tüm kesimini etkileyeceğinden hem teknik açıdan hem de sosyal açıdan incelenmesi ve etki analizinin yapılması gereken unsurlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye Büyük Millet Meclisinde, söz konusu dönemde, kod kanunlar, çerçeve kanunlar ve torba kanunların ortalama kabul sürelerinin 27,2 takvim günü olduğu görülmektedir. Kanun bazında bakıldığında süreç, çerçeve kanunlarda 18,6, kod kanunlarda 40, torba kanunlarda ise 26,8 gün sürmektedir. Çerçeve ve kod kanunlar temel alındığında son bir yıldaki ortalama kanun kabul süresi Fransa'da 302,9

¹¹⁵ Yasama Dönemine ilişkin veriler için bkz. Mecliste.org, Denge ve Denetleme Ağı, *TBMM 27. Yasama Dönemi Performans Değerlendirme Raporu*, s. 5-6, 11.

gün ve Birleşik Krallık'ta 283,4 gündür.¹¹⁶ Bu kıyaslama çerçevesinde TBMM'ndeki kanun kabul sürelerinin oldukça kısa olduğu görülmektedir. Bu kısa süre içinde, özellikle kod kanun ve konusu itibariyle birbirinden çok farklı ve bağlantısız alana ilişkin düzenlemeler içeren ve yürürlükteki birçok kanunu doğrudan etkileyen torba kanun tekliflerinin, farklı düşüncelerin çatışma arenası olması gereken Mecliste tartışılarak bir uzlaşma neticesinde kabul edilmesinin mümkün olmadığı açıktır. Kanun kabul süresinin bu kadar kısa olması, bize, Mecliste bir tartışma ve uzlaşma ortamı oluşmasına izin verilmeden tek iradenin talimatları doğrultusunda çoğunluk gücüne dayanılarak hızlı bir şekilde kanunların kabul edilmeye çalışıldığını ve bu bağlamda yasama organının iradesinin yürütmenin başındaki Cumhurbaşkanı'nın iradesi içinde eritildiğini göstermektedir. Bu durum, Meclis iradesinin yasama işlemlerinde devre dışı bırakılmasından ve işlevsiz kılınmasından başka bir şey değildir.

Son olarak bu yasama döneminde sorun olarak karşımıza çıkan olgulardan biri de özellikle muhalefet bloğunda bulunan milletvekillerinin yasama sorumsuzluğu ve dokunulmazlığına ilişkindir. Yasama sorumsuzluğu ve dokunulmazlığı (Any. m.83) milletvekillerinin herhangi bir baskı altında kalmadan ve hiçbir şeyden çekinmeden düşüncelerini özgürce açıklayabilmelerini ve bağımsız bir şekilde oy kullanabilmelerini koruma altına alma, milletvekilleri hakkında keyfi olarak suç isnadında bulunularak yasama faaliyetlerinden uzak kalmalarının önlenmesi yönündeki kamu yararı amacına hizmet etmektedir. Ancak 27. Yasama Döneminde dokunulmazlıkların kaldırılmasına yönelik toplam 2002 fezleke verildiği, bu fezlekelerin 1486'sının HDP'ye, 297'sinin CHP'ye, 21'inin AKP'ye, 19'unun İyi Parti'ye, 11'inin MHP'ye ve geri kalan 168'inin ise diğer siyasi partilere ya da bağımsız milletvekillerine yönelik olduğu görülmektedir.¹¹⁷ Bu veriler, özellikle muhalefet bloğunda bulunan milletvekillerinin baskı altında tutulmaya çalışıldığının bir göstergesidir. Ayrıca muhalefet milletvekilleri hakkındaki yasama dokunulmazlıklarının kaldırılmasının,

¹¹⁶ Bkz. Mecliste.org, Denge ve Denetleme Ağı, *TBMM 27. Yasama Dönemi Performans Değerlendirme Raporu*, s. 14.

¹¹⁷ Yasama Dönemine ilişkin veriler için bkz. Mecliste.org, Denge ve Denetleme Ağı, *TBMM 27. Yasama Dönemi Performans Değerlendirme Raporu*, s. 6.

uygulamada Meclis iradesine değil, tek kişinin iradesine bağlı olduğunu belirtmek gerekir.

Yukarıdaki veriler üzerinden yapılan tüm açıklamalar, cumhurbaşkanı hükümet sisteminde Meclis çoğunluğu-siyasi parti-Cumhurbaşkanı özdeşleşmesi ekseninin sağladığı olanaklar çerçevesinde, iktidar partisi milletvekillerinin, lider sultanı ve katı disiplinli parti yapısı nedeniyle partili Cumhurbaşkanının çizdiği sınırlar dışına çıkamadıklarını göstermektedir. Bu bağlamda Cumhurbaşkanı, çoğunluğu yakalayan siyasi partisi sayesinde Meclis iradesini sönmüleyebilmekte ve belirtilen eksen üzerinden istediği kanunları çıkartabilmektedir. Bu durum, TBMM iradesinin tamamen devre dışı bırakıldığının ve işlevsiz kılındığının açık göstergesidir. Son noktada yürütme ve yasama erklerinin Cumhurbaşkanında birleştiği ve erkler ayrılığı ilkesinin terk edildiği görülmektedir.

C. Parti İçi Lider Sultanının Çoğunlukçu Demokrasi Anlayışı Ekseninde Ülke Düzeyine Yansımaları: Kişisel İktidara Evrilme

Siyasî partilerin iç yapısında yaşam alanı bulan lider sultanı olgusu, doğrudan devlet yönetimine de yansiyabilmekte; iktidara egemen olan bu partilerin otoriter ve kişiselleşmiş yapıları, siyasal sistemlerin belirleyicisi olma rolünü üstlenebilmektedir.¹¹⁸ Siyasî partilerde lider sultanına zemin hazırlayan iç yapı çoğunlukçu bir demokrasi anlayışı ekseninde ilerlemek zorundadır. Lider etrafında kümelenmiş oligarşik grubun partide farklı görüşleri savunan üyeleri dışlaması ve ötekileştirerek partide söz sahibi olmalarını engellemesi, lidere serbest bir hareket alanı yaratmakta ve parti içi lider sultanına yol açmaktadır. Bu lider sultanının, yasama ve yürütme erkleri arasında sağlıklı bir fren-denge-denetim mekanizması kuramayan hükümet sistemi üzerinden, ülke düzeyinde kişisel bir lider iktidarına dönüştüğü görülmektedir.

Duverger'nin vurguladığı gibi, bazen parti içi kişisel iktidar (lider sultanı) dini motiflerle bezenerek ilahi bir nitelik almaktadır. Bu çok eski bir otorite biçimi olan Tanrı-Kral sisteminin yeniden canlanışına işaret etmektedir. Bu bağlamda liderin, her şeyi bilen, her şeye kadir olan, hiç yanılmayan, sonsuz derecede iyi ve akıllı olduğuna inanılan ve liderden

¹¹⁸ Bkz. OKŞAR (2019), s. 49.

gelen her isteğin partinin kanunu olarak kabul edildiği bir konuma yükseltildiği görülmektedir. Öte yandan modern propaganda yöntemleri ve medya araçlarıyla lidere olağanüstü bir *heryerdelik* algısı kazandırılarak, sonunda herkesi her yerde takip eden bir lider profili yaratılmaktadır.¹¹⁹ Nitekim ülkemizde uygulanan cumhurbaşkanı hükümet sistemi, parti içi çoğunlukçu anlayışı ve lider sultasını ülke düzeyine taşıyacak dinamiklere ve kurguya sahiptir.¹²⁰ Hatta bu hükümet sistemi, parti içi lider sultanının, ülke genelinde uygulanabilmesinin bütün yollarını açık tutmaktadır. Bu bağlamda, parti içindeki çoğunlukçu yapı, kaçınılmaz olarak ülke geneline egemen olan siyasal sistemi doğrudan etkilemekte; ülke düzeyinde kutuplaşmış bir çoğunlukçu demokrasi anlayışının yaygınlaşmasına neden olmakta ve devlet yönetimi kişisel iktidara evrilmektedir. Gerçekte yürütmenin tekçi yapısı, kişisel iktidara dönüşme potansiyelini her zaman içinde barındırmaktadır. Bu nedenle bireysel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması konusunda en temel tehlike olarak görülen iktidarın bir kişi veya oligarşik bir grubun elinde toplanmasının önlenmesi yaşamsal bir önem kazanmaktadır. Bu bağlamda, tek kişilik yürütme yapısına sahip bir hükümet sisteminin, birbirinden bağımsız yasama, yürütme ve yargı erklerinin, birbirlerini denetleyip dengelemeleri esasına dayalı erkler ayrılığı ilkesi üzerinden kurgulanarak erkler arası fren-denge-denetim mekanizmasını sağlaması, çoğulcu bir demokrasi anlayışı için olmazsa olmaz bir koşuldur. Ne yazık ki ülkemizde uygulanan cumhurbaşkanı hükümet sistemi gerek anayasal kurgusu gerekse uygulama bakımından bu özellikleri taşımaktan çok

¹¹⁹ Gerçekte böyle bir lider profiliyle daha çok faşist rejimlerde karşılaşılmaktadır. Bkz. DUVERGER (1993), *a.g.e.*, s. 241-242, 247.

¹²⁰ Selçuk, 2017 anayasal değişiklikler taslağı kapsamında dikkat çekici bir değerlendirme yapmaktadır: “*Hazırlanan Anayasa taslağı, 1982 Anayasasından daha tehlikelidir; ona rahmet okutacak türdendir, daha doğrusu türü, ne olduğu belirsizdir. Okuyazar her insan bu taslağın, iktidarın tek elde toplanmasını önlemek şöyle dursun, tam tersine vesayete son verilecek yalanıyla iktidarı, “yanılmaz” kabul ettiği geleceğin tek insanına, cumhurbaşkanına, hatta kimi çarpık bakışların Hz. Muhammet’in, hatta Allah’ın niteliklerini taşıyan insan olarak gördükleri bugünkü Cumhurbaşkanına teslim ettiğini, denetim yollarını kapattığını, erkler ayrılığını değil, erkler birliğini getirdiğini kolayca anlayabilir.*” SELÇUK, Sami (2016), “İktidarı Erdoğan’a Teslim Etme Taslağı”, *Ankara Barosu Dergisi*, S. 4, Ankara, 2016, s. 83. Ayrıca bkz. OKŞAR (2019) *a.g.e.*, s. 63, dpn.136.

uzak bir yerde konumlanmıştır. Ayrıca erkler ayrılığı ilkesinin özgürlükçü ve çoğulcu anlayış üzerinden gelişen mantığından sapmalar, tümüyle iktidar partisi liderinin (partili Cumhurbaşkanının) kişisel tercihleri doğrultusunda şekillenen siyasal bir sistemi ortaya çıkarmıştır. Tek kişide toplanan iktidar gücünün sınırlandırılmaması ve kişisel yönetim anlayışı sonucu körleşen cumhurbaşkanı hükümet sistemi dinamikleri, kaçınılmaz bir şekilde toplumsal çatışma ve kutuplaşmaya yol açmıştır. Bu bağlamda neredeyse halkın yarısı ötekileştirilerek ve dışlanarak çoğunlukçu bir demokrasi anlayışı ülke düzeyine egemen kılınmıştır.

Cumhurbaşkanı hükümet sistemi, yürütme görev ve yetkisini tek kişiye vermekle kalmamakta, sahip olduğu dinamikler üzerinden uygulamada görüldüğü üzere, yasama ve yürütme erklerini tek kişide toplamaktadır. Öte yandan yargı kararlarının yönünün belirlenmesinde tek kişinin yoğun ve baskın bir kontrole sahip olması,¹²¹ denetimsiz bir kişisel iktidarın ve lider hegemonyasının uygulama alanı bulmasına ve sürdürülmesine olanak tanımıştır.¹²² Cumhurbaşkanı hükümet sisteminin, tek iradenin hesap verilebilirliğini sağlayamadığı bir kişisel iktidarın oluşmasının yapı taşlarını döşediği görülmektedir. Belirtmek gerekirse, Cumhurbaşkanının kim olduğu değil, bu makama gelecek kişinin sahip olduğu gücün orantısızlığı ve denetimsizliği önemlidir. Bu hükümet sistemi, Cumhurbaşkanlığı görevine gelen kişinin çoğulcu demokratik bir yönetim içinde kalmasını sağlayacak ve erklerin tek kişide birleşmesini engelleyecek araçlardan ve denge mekanizmalarından yoksun olduğunu, beş yıldan fazla zaman dilimindeki uygulamalarla ortaya koymuştur. Anayasal pratikler, yürütme ve yasama organlarını kendi bünyesinde birleştiren tek kişinin, subjektif yaklaşımlarına ve tercihlerine terk edilen bir yönetim biçimini göstermektedir. Cumhurbaşkanı hükümet sistemi çerçevesinde oluşan uygulama,

¹²¹ Ülkemizdeki yargı bağımsızlığı sorunları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. OKŞAR (2019) *a.g.e.*, s. 295-335.

¹²² Türmen, yeni hükümet sisteminin henüz uygulama alanı bulmadığı dönemde yaptığı değerlendirmede, başkanın/cumhurbaşkanının elindeki gücü dengeleyecek, sınırlayacak mekanizmaların bulunmaması durumunda, başkanlığın diktatörlüğe dönüşeceğini Latin Amerika deneyimlerinin gösterdiğini vurgulayarak, 2017 değişiklikleriyle cumhurbaşkanlığının bütün gücü elinde bulduran bir diktatörlüğe dönüşeceğini belirtmektedir. Bkz. TÜRMEŒ (2016), *a.g.m.*, s.93.

yürütme organı üzerinde hiyerarşik yetkilere sahip partili Cumhurbaşkanın, disiplinli siyasi partisi üzerindeki lider sultanın sağladığı olanaklar sayesinde, Meclisi, iktidar partisi ve diğer partiler olarak çoğunlukçu bir eksende ayrıştırdığını ve partisi üzerinden yasama organının temel işlevi olan kanun çıkarma işlemlerinde bile son karar verici olduğunu açıkça göstermektedir. Bir bütün olarak milleti temsil etmesi gereken Meclisin bu çoğunlukçu yapısı, yasama işlemleri üzerinden toplum üzerinde de birebir yansıma bulan çoğunlukçu bir anlayışın yerleşmesinin yollarını açmıştır. Gerçekten de ülke düzeyinde muhalif ve farklı görüşlerin yaşam alanı bulamadığı, azınlıkta kalanların hak ve özgürlüklerinin güvence altına alınmadığı, aksine iktidar ideolojisinden farklı çizgide oluşan hak ve özgürlüklerin (ifade ve basın özgürlüğü, toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkı gibi) kullanılmak istenmesi durumunda öncelikle kolluk kuvvetlerinin ve süreç içerisinde yargının bir baskı aracına dönüştüğü görülmektedir. Çoğunlukçu demokrasi anlayışının egemen olduğu bir ortamda yürütme ve yasama yetkilerinin birleştiği tek kişinin yargı üzerindeki yoğun kontrolü de dikkate alındığında, siyasal sistemin kişisel iktidara evrilmesini yadırgamamak gerekir. Çoğunlukçu demokrasi anlayışı ekseninde ilerleyen parti içi lider sultanı, siyasi parti köprüsüyle tek kişi tarafından alınan kararların Meclise egemen kılınması ve bu çoğunlukçu yapının anayasasızlaştırma süreciyle kutuplaşan halk üzerinde birebir yansıma bulması kişisel iktidarın gerçekleşmesine yol açmaktadır.

IV. SONUÇ

Çoğulcu demokrasi anlayışının ülke düzeyine egemen kılınmasında parti içi demokrasi yaşamsal bir öneme sahiptir. Milli iradenin parlamentoya tam yansıtılabilmesi ve Mecliste çoğulcu anlayış temeline dayanan geniş katılımlı siyasal kararların alınabilmesi ancak parti içi çoğulcu demokrasi anlayışının varlığı ile mümkündür. Türk siyasi partileri, katı disiplinli ve lider sultanın geçerli olduğu bir yapıya sahiptir. Siyasî partilerin iç yapısında yaşam alanı bulan lider sultanı olgusu, doğrudan devlet yönetimine yansıyabilmekte; iktidara egemen olan siyasi partinin otoriter ve kişiselleşmiş yapıları, siyasal sistemlerin belirleyicisi olma rolünü üstlenebilmektedir. 1982 Anayasasında 2017 yılı değişiklikleriyle oluşturulan ve tek kişiyi odak noktaya alan cumhurbaşkanı hükümet sistemi, parti düzeyinden başlayarak ülke

genelinde uygulama alanı bulan bir lider hegemonyasına ve bu bağlamda çoğunlukçu demokrasi anlayışına zemin hazırlamıştır.

Cumhurbaşkanı hükümet sisteminin kurgusu, diğer iki erk karşısında yürütmenin başındaki tek kişiye/iradeye üstünlük tanımaktadır. Meclisin yürütme ve onun başındaki Cumhurbaşkanı üzerinde etkili hiçbir denetim aracı bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanı seçilenin siyasi partisiyle ilişkisinin kesilmemesi, Cumhurbaşkanının güçlü ve denetimsiz yetkilerini uygulama alanını genişletmesi yanında partili Cumhurbaşkanının tarafsızlık sorununu da gündeme getirmiştir. Bu bağlamda tarafsızlık konusunun güçlü yetkilerle donatılmış ve üzerinde etkili bir denetim bulunmayan tek kişinin takdirine ve tutumuna bırakıldığı bir cumhurbaşkanı hükümet sisteminde, uygulamanın millet menfaatinin gözetildiği görünümü altında parti menfaati doğrultusunda gerçekleştiği görülmektedir.

Öte yandan cumhurbaşkanı hükümet sisteminin uygulandığı TBMM 27. Yasama Dönemindeki veriler, Meclis çoğunluğu-siyasi parti-Cumhurbaşkanı özdeşleşmesi ekseninin sağladığı olanaklar çerçevesinde, iktidar partisi milletvekillerinin, lider sultanı ve katı disiplinli parti yapısı nedeniyle partili Cumhurbaşkanının çizdiği sınırlar dışına çıkamadıklarını göstermektedir. Bu bağlamda Cumhurbaşkanı çoğunluğu yakalayan siyasi partisi sayesinde Meclis iradesini sönmüleyebilmekte ve belirtilen eksen üzerinden istediği kanunları çıkartabilmektedir. Bu yasama döneminde, kabul edilen 310 adet kanun teklifinin sadece iktidar partisine ait olması, TBMM iradesinin tamamen devre dışı bırakıldığı ve işlevsiz kılındığının açık bir göstergesidir. Ayrıca bu yasama döneminde kabul edilen 310 adet kanundan %55,2'sinin içerik olarak yürütme organının önceden tesis ettiği bir işleme izin vermekten ibaret olan milletlerarası anlaşmaların onaylanmasının uygun bulunmasına dair kanun (171 adet) olması, Meclisin etkili ve işlevsel bir yasama faaliyetinde bulunamadığının farklı bir göstergesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Kod kanunların ve birbirinden tamamen bağlantısız konularda çıkarılan düzenlemelerin torba kanun yöntemiyle çok kısa sürede kabul edilmesi olgusu, partili Cumhurbaşkanı tarafından siyasi partisi üzerinden kontrol altında tutulan Mecliste, bir tartışma ve uzlaşma ortamı oluşmasına izin verilmeden tek iradenin talimatları doğrultusunda çoğunluk gücüne dayanılarak hızlı bir şekilde kanunların kabul edilmeye çalışıldığını ve bu bağlamda yasama organının iradesinin yürütmenin başındaki Cumhurbaşkanının iradesi içinde eritildiğini göstermektedir. Gerçekte bu durum Meclisin tek irade tarafından araçsallaştırılmasından

başka bir şey değildir. Öte yandan parti içi lider sultası ve çoğunlukçu anlayış, gerek Cumhurbaşkanının güçlü ve denetimsiz yetkilerini kullanması gerekse tek irade tarafından kontrol altına alınmış Meclis faaliyetleri ve dinamikleri üzerinden ülke düzeyinde gerçekleşme olanağı bulmaktadır.

Çoğunlukçu demokrasi anlayışının egemen olduğu bir ortamda yürütme ve yasama yetkilerinin birleştiği tek kişinin, yargı üzerindeki yoğun kontrolü de dikkate alındığında, siyasal sistemin kişisel iktidara evrilmesini yadırgamamak gerekir. Çoğunlukçu demokrasi anlayışı ekseninde ilerleyen parti içi lider sultası, siyasi parti köprüsüyle tek kişi tarafından alınan kararların Meclise egemen kılınması ve bu çoğunlukçu yapının anayasasızlaştırma süreciyle kutuplaşan halk üzerinde birebir yansıma bulması kişisel iktidarın gerçekleşmesine yol açmaktadır. Erklar ayrılığı ilkesini gerçekleştirme dinamiklerinden ve bu bağlamda fren-denenge-denetim mekanizmasından yoksun cumhurbaşkanı hükümet sisteminde anayasal pratiklerin gelişim yönünün, otoriterlik veya kişisel iktidar ekseninde ilerlediğini söylemek hatalı bir çıkarım olmasa gerektir. Nitekim beş yıldan fazla bir uygulama alanı bulan bu hükümet sistemi çerçevesinde gerçekleşen anayasal pratikler, sistemin kişisel iktidara doğru evrildiğini bize açıkça göstermektedir.

KAYNAKÇA

Kitaplar

- ARBLASTER, Anthony (1999), *Demokrasi*, (Çev.: YILMAZ, Nilüfer), 1.B., Doruk y., Ankara,1999.
- ATAR, Yavuz (2007), *Türk Anayasa Hukuku*, 4.B., Mimoza y., Konya, 2007.
- BERKES, Niyazi (1946), *Siyasi Partiler*, Yurt ve Dünya y., İstanbul, 1946.
- BİLİR, Faruk (2007), *Siyasi Partilerde Parlamento Adaylarının Belirlenmesi*, Yetkin y., Ankara, 2007.
- DAHL, Robert A. (1993), *Demokrasi ve Eleştirileri* (Çev.: KÖKER, Levent), Türk Demokrasi Vakfı y., Ankara, 1993.
- DUVERGER, Maurice (1993), *Siyasi Partiler*, (Çev: ÖZBUDUN, Ergun), 4.B., Bilgi y., Ankara, 1993.
- ERDOĞAN, Mustafa (2001), *Anayasal Demokrasi*, 4. B., Siyasal Kitabevi, Ankara, 2001.
- GÖZE, Ayferi (1995), *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler*, 7. B., Beta y., İstanbul, 1995.
- GÖZLER, Kemal (2017), *Elveda Anayasa*,3. B., Ekin y., Bursa, 2017.
- GÖZLER, Kemal (2020), *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, C. I, 2. B., Ekin y., Bursa, 2020.
- HEYWOOD, Andrew (2007), *Siyaset*, (Edit.: KALKAN, Buğra), 1. B., Adres y., Ankara, 2007.
- İBA, Şeref (2020), *Siyasi Partiler ve Seçim Hukuku*, 4. B., Seçkin y., Ankara, 2020.
- KABOĞLU, İbrahim Ö. (2017), *15 Temmuz Anayasası*, 1. B., Tekin y., İstanbul, 2017.
- KAPANİ, Münici (1993), *Kamu Hürriyetleri*, 7.B., Yetkin y., Ankara, 1993.

- KAPANİ, Münci (1998), *Politika Bilimine Giriş*, 10.B., Bilgi y., Ankara, 1998.
- KIŞLALI, Ahmet Taner (1993), *Siyasal Çatışma ve Uzlaşma*, 2. B., İmge y., Ankara, 1993.
- KOÇAK, Mustafa (2002), *Siyasal Partiler ve Türkiye’de Parti Yasakları*, Turhan Kitabevi y., Ankara, 2002.
- KÜÇÜK, Adnan (2005), *Siyasi Partilere İlişkin Yasaklar*, 1. B., Asil y., Ankara, 2005.
- MEMİŞ, Emin (2001), *Anayasa Hukuku Notları*, 3. B., Filiz Kitabevi y., İstanbul, 2001.
- MOUFFE, Chantal (2009), *Demokratik Paradoks*, (Çev.: AŞKIN, A. Cevdet), 2. B., Epos y., Ankara, 2009.
- OKŞAR, Mustafa (2013), *Hükümet Sistemleri Önceki Anayasalar ve Özellikle 1982 Anayasası Çerçevesinde Bakanlar Kurulu*, 1.B. Yetkin y., Ankara, 2013.
- OKŞAR, Mustafa (2019), *2017 Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Yürütme Erkinin Üstünlüğü*, 1. B., Yetkin y., Ankara, 2019.
- OKŞAR, Mustafa (2023), *Hukuki Güvenlik İlkesi Çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri*, 1. B., Yetkin y., Ankara, 2023.
- ÖZBUDUN, Ergun (1977), *Siyasal Partiler*, AÜHF. y., Ankara, 1977.
- ÖZBUDUN, Ergun (2018), *Türk Anayasa Hukuku*, 18.B., Yetkin y., Ankara, 2018.
- ÖZCAN, Hüseyin-YANIK, Murat (2007), *Siyasi Partiler Hukuku*, Der y., İstanbul, 2007.
- ÖZSOY BOYUNSUZ, Şule (2017), *Dünyada Başkanlık Sistemleri*, 1. B., İmge y., Ankara, 2017.
- PERİNÇEK, Doğu (2008), *Anayasa ve Partiler Rejimi*, 4.B., Kaynak y., İstanbul, 2008.
- PERİNÇEK, Doğu (2012), *Türkiye’nin Anayasa Birikimi*, 2.B., Kaynak y., İstanbul, 2012.

- ROUSSEAU, Jean-Jacques, *Toplum Sözleşmesi*, (Çev.: ERENULUĞ, Alpagut), 3.B., Öteki y., Ankara, 1999.
- SAĞLAM, Fazıl (1999), *Siyasal Partiler Hukukunun Güncel Sorunları*, Beta y., İstanbul, 1999.
- SARTORİ, Giovanni (1993), *Demokrasi Teorisine Geri Dönüş*, (Çev.: KARAMUSTAFAOĞLU, Tunçer-TURHAN, Mehmet), Türk Demokrasi Vakfı y., Ankara, 1993.
- SOYSAL, Mümtaz (1987), *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, 7.B., Gerçek y., İstanbul, 1987.
- TANİLLİ, Server (1988), *Devlet ve Demokrasi-Anayasa Hukukuna Giriş*, 5.B., Say y., İstanbul, 1988.
- TANÖR, Bülent (1991), *İki Anayasa 1961-1982*, Beta y., İstanbul, 1991.
- TANÖR, Bülent-YÜZBAŞIOĞLU, Necmi (2015), *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, 15. B., Beta y., İstanbul, 2015.
- TEZİÇ, Erdoğan (1976), *100 Soruda Siyasi Partiler-Partilerin Hukuki Rejimleri ve Türkiye’de Partiler*, Gerçek y., İstanbul, 1976.
- TEZİÇ, Erdoğan (2016), *Anayasa Hukuku*, 20. B., Beta y., İstanbul, 2016.
- TOURAINÉ, Alain (2004), *Demokrasi Nedir?*, (Çev. KUNAL, Olcay), 4.B., Yapı Kredi y., İstanbul, 2004.
- TUNAYA, Tarık Zafer (1982), *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku*, 5.B., Ekin y., İstanbul, 1982.
- TUNCAY, Suavi (2000), *Parti İçi Demokrasi ve Türkiye*, 2.B., Gündoğan y., İstanbul, 2000.
- TURHAN, Mehmet (2004), *Anayasal Devlet*, 3.B., Naturel y., Ankara, 2004.
- YANIK, Murat (2013), *Parti İçi Demokrasi*, 2. B., Adalet y., Ankara, 2013.

Makaleler

- ÇOŞAR, Vedat Ahsen (2009), “Siyasi Partilerin Yasaklanması ile İlgili Venedik Kriterleri”, *Ankara Barosu Dergisi*, Y.67, S.2, Ankara, 2009, s. 123-126.
- ESEN, Selin (2016), “2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi”, *Ankara Barosu Dergisi*, S. 4, Ankara, 2016, s. 45-73.
- KABOĞLU, İbrahim Ö. (2016), “Parlamentarizm Kalkıyor, Ama Başkanlık Gelmiyor...”, 22 Aralık 2016 Tarihli BirGün Gazetesi.
- KAYA, Mehmet Oğuz (2006), “Siyasi Partilerin Mali Denetimi Sorunu; Mevcut Durumun Eleştirisi ve Çözüm Önerileri”, *Anayasa Yargısı İncelemeler-1*, AYM y., Ankara, 2006, s. 585-607.
- ONAR, Erdal (2005), “Türkiye’nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?”, *Başkanlık Sistemi*, (Yay. Haz. ERGÜL, Teoman), TBB. y., Ankara, 2005, s. 71-104.
- ÖZOK, Özdemir (2005), “Açış Konuşması” *Siyasi Partiler ve Demokrasi, Uluslararası Sempozyum, Türkiye Barolar Birliği ve Ankara Barosu*, Ankara Barosu y., Ankara, 26-27 Mayıs 2005, s. 3-9.
- SELÇUK, Sami (2016), “İktidarı Erdoğan’a Teslim Etme Taslağı”, *Ankara Barosu Dergisi*, S. 4, Ankara, 2016, s. 81-86.
- TURAN, İlter (2011) “Türk Siyasi Partilerinde Lider Oligarşisi: Evrimi, Kurumsallaşması ve Sonuçları”, *İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, No: 45, İstanbul, 2011, s. 1-21.
- TÜRMEEN, Rıza (2016), “Son Dönemeç: AKP’nin Başkanlığı”, *Ankara Barosu Dergisi*, S. 4, Ankara, 2016, s. 87-93.

İnternet Kaynakları

- BİLGİN, Murat (2022), “Seçimler ve Siyasi Partiler”, *Konularına Göre Karşılaştırmalı Dünya Anayasaları*, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, TBMM Basımevi, 1. B., Ankara, 2022, s.

- 201-258. https://www5.tbmm.gov.tr/yayinlar/2022/konularina_gore_karsilastirmali_dunya_anayasalari.pdf, (Erişim Tarihi: 23 Mart 2023).
- İLHAN, Cevher “Yangın Söndürme de Talimatla”, 13 Ağustos 2022, Bkz. https://www.yeniasya.com.tr/cevher-ilhan/yangin-sondurme-de-talimatla_568387, (Erişim Tarihi: 13 Eylül 2023).
- KAPLICA, Koray (2013), “En Uzun Süre Genel Başkanlık Yapan Liderler”, <https://www.dogrulukpayi.com/liste/en-uzun-sure-genel-baskanlik-yapan-liderler>, 13 Mart 2023, (Erişim Tarihi: 29 Ağustos 2023).
- Mecliste.org, Denge ve Denetleme Ağı, *TBMM 27. Yasama Dönemi Performans Değerlendirme Raporu*, s. 1-28, https://www.mecliste.org/dosyalar/file/27_%20yasama%20d%C3%B6nemi%20de%C4%9Ferdendirme%20raporu.pdf, s.1-28, (Erişim Tarihi: 14 Eylül 2023).
- MOE, Terry M.- HOWELL, William G. “Unilateral Action and Presidential Power: A Theory”, *Presidential Studies Quarterly*, C.29, S.4, 1999, s. 850-873, http://home.uchicago.edu/~whowell/papers/Unilateral_Action.pdf, (Erişim Tarihi: 6 Eylül 2023).
- SEZGİNER, Murat, Saygı Öztürk’ün Murat Sezginer ile Yaptığı 13 Mart 2023 Tarihli Röportaj, <https://www.sozcu.com.tr/2023/gundem/erdogan-kaybederse-711-yonetici-gidecek-7618839/>, (Erişim Tarihi: 13 Eylül 2023).