

# BAŞKANLIK SİSTEMİNİN UYGULANDIĞI GÜNEY KORE'DE KANUNLARIN YAPIMINDA YASAMA VE YÜRÜTMENİN ETKİNLİĞİ<sup>(\*)</sup>

Dr. Öğr. Üyesi Adnan KÜÇÜK<sup>(\*\*)</sup>

## Öz

Güney Kore'de, 1987 yılından bu yana, başkanlık sistemi demokratik haliyle başarılı şekilde uygulanmaktadır. Bu ülkede, kanunların yapımında yasama ve yürütmenin etkinliği konusunda kendine mahsus bazı uygulamalar mevcuttur. Kanun önerisinde bulunma yetkisinin, hem yürütmeye, hem de Yasama Meclisi üyelerine aittir. Son yıllarda yasama organının kanunların kabul edilmesi konusunda etkinliğinin artmakta olduğu görülmektedir. Bunda, bu ülkede mevcut olan yasama prosedürünün de etkili olduğu söylenebilir. Başkanlık sisteminin uygulandığı bazı Latin Amerika ülkelerinde bölünmüş hükümetler zamanında yaşanan yasama-yürütme gerilimleri Güney Kore'de yaşanmamaktadır. Bunda, anayasal kurumsal yapı birinci derecede etkili olmaktadır. Son yıllarda Yasama üyeleri tarafından verilen kanun önerilerinin, yürütme tarafından verilen kanun önerilerine kıyasla daha fazla kanunlaşması ve yürütme tarafından verilen çoğu kanun önerilerinin Meclis'te değiştirilerek kabul edilmesi bu tespiti doğrulamaktadır. Kanun önerilerinin hazırlanması prosedürü konusunda bazı sorunlar vardır. Bunların giderilmesi halinde, kanunların kabulü konusunda verimliliğin artacağı söylenebilir.

**Anahtar Kelimeler:** Güney Kore'de Yasama, Yasama Prosedürü, Birleşik Hükümet, Bölünmüş Hükümet, Kanun Önerisi Verme Yetkisi.

---

<sup>(\*)</sup> Yayın Kuruluna Ulaştığı Tarih: 07/07/2021 - Kabul Edildiği Tarih: 07/09/2021.

Atıf Şekli: Adnan Küçük, "Başkanlık Sisteminin Uygulandığı Güney Kore'de Kanunların Yapımında Yasama ve Yürütmenin Etkinliği", *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. XI, S. 2, 2021, s. 97-155.

<sup>(\*\*)</sup> Kırıkkale Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Anayasa Hukuku, Anabilim Dalı, Kırıkkale, Türkiye.

E-posta: adnankucuk@kku.edu.tr.

Orcid: 0000-0003-3755-3189.

# **THE ROLE OF LEGISLATIVE AND EXECUTIVE BRANCHES IN THE MAKING OF LAWS IN SOUTH KOREA WHERE PRESIDENTIAL SYSTEM IS IMPLEMENTED**

## **ABSTRACT**

The presidential system has been successfully implemented in its democratic form in South Korea since 1987. The country has its own specific practices regarding the efficiency of the legislative and the executive branches in making laws. The power to propose laws rests with both the executive and the members of the Legislative Assembly. In recent years, the efficiency of the legislative branch in the making of laws has increased. The reason for this can partly be the current legislative procedure in the country. The legislative-executive tensions experienced during the divided governments in some Latin American countries where the presidential system is implemented are not experienced in South Korea. It is because the constitutional institutional structure is primarily effective in South Korea. This finding is confirmed by the fact that more bills given by the members of the Legislative have passed in recent years than the bills given by the executive, and again lately most bills given by the executive have been changed and then accepted in the Parliament. The drafting procedure of legislative proposals raises some problems. If these problems are eliminated, then the efficiency in the passing of laws will increase.

**Keywords:** Legislation in South Korea, Procedure of Legislation, United Government, Divided Government, Power of Proposing a Law.

## GİRİŞ

Güney Kore’de, 1948 yılında yapılan kurucu Anayasa ile ilk demokratik başkanlık sistemi kabul edildi<sup>1</sup>. 1948-1987 yılları arasında, ilk dönemlerde kısa süreli demokratik uygulamalardan (1950’li yılların başları) sonra, bazı dönemlerde askerî, bazı dönemlerde de sivil görünümlü otoriter rejim uygulamaları ortaya çıktı. 1987 Anayasa değişikliğinden (6’ncı Cumhuriyet Anayasası) itibaren de başkanlık sistemi demokratik haliyle tekrardan uygulama alanı buldu<sup>2</sup>. Otoriter rejim dönemlerinde, askeri vesayet mercileri, bazı kereler doğrudan yönetimi üstlendiler, bazı kereler de vesayetçi kimliği ile sivil görünümlü otoriter yönetimler üzerinde belirgin bir şekilde etkili oldular<sup>3</sup>.

1987 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile (25.02.1988’de yürürlüğe girdi)<sup>4</sup> Güney Kore’de tekrardan demokratik başkanlık sistemine geçildi.

Güney Kore’de, saf başkanlık sisteminin temelini teşkil eden “kuvvetler ayrılığı” ilkesi ölçütünde kanunların yapımında, yasama ve yürütme organlarının etkinliği konusunda yoğun tartışmalar yaşanmaktadır. Bu tartışmalar bağlamında Başkan’ın yasama üzerindeki etkinliği de vurgulanarak, bu ülkede “delegasyoncu demokrasi”nin olduğu bile ifade edilmektedir<sup>5</sup>.

Bu ülkede, yasama ve yürütme organlarının, kanunların kabul edilmesi konusundaki etkinlik derecelerinin belirlenmesinde, “bölünmüş hükümet”ler, “birleşik hükümet”ler, “parti disiplini”nin mevcut olup olmaması, yasama meclisine üye olacak adayların belirlenmesi usulü, uygulanan seçim sistemi, yürütmenin

<sup>1</sup> Chaihark Hahm - Sung Ho Kim, “To Make ‘We the People’: Constitutional Founding in Postwar Japan and South Korea”, *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 8, Issue 4, October 2010, s. 830, <https://academic.oup.com/icon/article/8/4/800/667104> (ET: 22.06.2019); Adnan Küçük, “Güney Kore’de Kendine Özgü Demokratik Başkanlık Sistemi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi D.*, C. 9, S. 2, Y. 2019, (pp. 1-82), s. 9.

<sup>2</sup> Küçük, Güney Kore’de, s. 8-17.

<sup>3</sup> İbid., s. 8-17; Jürgen Rüland - Clemens Jürgenmeyer - Michael H. Nelson - Patrick Ziegenhain, “Parliaments and Political Change in Asia”, January 2005, s. 32, 164, [https://www.researchgate.net/publication/290027951\\_Parliaments\\_and\\_political\\_change\\_in\\_Asia](https://www.researchgate.net/publication/290027951_Parliaments_and_political_change_in_Asia), (ET: 15.08.2021).

<sup>4</sup> Aurel Croissant, “Electoral Politics in South Korea”, *Electoral Politics in Southeast and East Asia*, (Edt: Aurel Croissant - Gabi Bruns - Marei John), Library of the Friedrich-Ebert-Stiftung, 2002, s. 236, <https://library.fes.de/pdf-files/iez/01361008.pdf>, (ET: 12.06.2019).

<sup>5</sup> Guillermo O’Donnell, “Delegative Democracy” *The Helen Kellogg Institute for International Studies*, (April 1993), s. 1, <https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/172.pdf>, (ET: 15.08.2021); Dongwoo Kim, “A Tool for Delegative Governance? South Korea’s National Security Law and Delegative Democracy”, (August 2016), s. 11, <https://open.library.ubc.ca/soa/cIRcle/collections/ubctheses/24/items/1.0307410>, (ET: 15.08.2021).

kanun önerisinde bulunma yetkisinin mevcut olup olmaması, yasamada temsil olunan partilerin sayısı vb. etkenlerin belirli olduğu söylenebilir. Bütün bu etkenler çerçevesinde, 1987 yılı sonrası Güney Kore’de, yasamanın 1987 öncesi dönemde olduğu gibi tamamen yürütmenin etkilemesi altında olup olmadığı, kuvvetler ayrılığı ve demokratik hukuk devleti açısından önem arz etmektedir.

Burada makalemizin konusu iki açıdan önem arz etmektedir. *Birincisi*, bölünmüş hükümetler döneminde, yürütmenin düzenleme yapma yetkisinin yasama işlemleri karşısında ne ölçüde etkilendiği ve buna paralel olarak kanunların çıkarılmasının yürütmenin etkinliğinden ne ölçüde kurtulduğu. *İkincisi*, birleşik hükümetler döneminde yürütmenin yasama işlemleri üzerindeki etkinlik derecesinin belirlenmesi. Bunlardan birincisi, bölünmüş hükümetler döneminde başkanlık sisteminin uygulandığı Latin Amerika ülkelerinde yaşanan yasama-yürütme çatışmasının, bu ülkede de yaşanıp yaşanmaması, bunun bir yönetim ya da sistem krizine dönüşüp dönüşmemesi açısından önemlidir. İkincisi de, genelde parti disiplini içinde birleşik hükümetler döneminde, yürütmenin yasama üzerindeki baskın etkinliğinin bu ülkede mevcut olup olmadığının, bu konuda zaman içerisinde değişimlerin yaşanıp yaşanmadığının belirlenmesi açısından önemlidir. Çünkü genellikle birleşik hükümetler dönemi için getirilen önemli eleştirilerden biri de, “kuvvetler ayrılığı”nın, yasama aleyhine bozulduğu yönündedir. Güney Kore’de bu eleştiriyi haklı çıkaracak uygulamaların mevcut olup olmadığı konusu, anayasa hukuku açısından önem arz etmektedir.

Güney Kore Anayasasına göre, Millet Meclisi üyeleri yanında yürütmenin de kanun önerisinde bulunma yetkisi mevcuttur (md.52). Yürütme organının kanun önerisini hazırlaması belirli süreçlerden sonra söz konusu olmaktadır. Bu süreçlerin yaşanması, yürütme tarafından verilen kanun önerilerinin niteliğini artırabileceği için bunların kabul edilebilme ihtimali değişen ölçülerde artmaktadır.

Yasama işlevi kapsamında kanunların yapımında, yasama ve yürütme organlarından hangisinin daha etkili olduğunun belirlenmesinde, yürütme ve yasama tarafından verilen kanun önerilerinin, sayılarına, değiştirilmeksizin kabul edilip edilmemelerine, kabul edilen kanunların ne kadarının yürütme tarafından, ne kadarının Millet Meclisi üyeleri tarafından verilen kanun önerisi olduğu gibi konulara ilişkin veriler esas alınacaktır.

Güney Kore’de, yasama üyeleri ve yürütme tarafından verilen kanun önerilerinin kanunlaşması bağlamında, Meclis tarafından çıkarılan kanunların kabulünde yasamanın ve yürütmenin etkinliğinin belirlenmesine ilişkin çok sayıda veri tabloları mevcuttur. Kanunların kabulünde hangi organın etkin olduğunun belirlenmesinde bu veriler esas alınacaktır. Fakat bu verilerin bir kısmında, kanun

önerisi vermeye yetkili olanların tamamının vermiş oldukları kanun önerileri ve kanunlaşma sayıları, bir kısmında sadece yasama üyeleri ile yürütme tarafından verilen kanun önerileri ve kanunlaşma sayıları, bir kısmında da siyasi partiler ve Başkan'ın bloku tarafından verilen kanun önerileri ve kanunlaşma sayıları söz konusudur. Ben burada, iki tür veriye yer vereceğim. *Birincisi*, 1988-2000 yılları arasında, sadece kanun önerisi verme yetkisine sahip yürütme organı ile Meclis üyeleri tarafından verilen kanun önerilerine ve bunların kanunlaşmasına ilişkin verilerdir. Bu verilere yer vermekle asıl maksadım, kanunların yapımında her iki organın etkinlik derecesinin belirlenmesidir. *İkincisi*, 1988-1995 yılları arasında, hem birleşik, hem de bölünmüş hükümet dönemlerinde, Başkan, Başkan'la aynı siyasî eğilime sahip partiler, muhalif partiler ve Başkan'ın bloku tarafından verilen kanun önerilerinin kanunlaşmasına ilişkin verilerdir.

Diğer yandan Türkiye'de 2017 Anayasa değişikliği ile benimsenen ve 24 Haziran 2018 seçimlerinden sonra da fiilen uygulanmaya başlanan başkanlık sistemine yönelik en önemli eleştirilerden biri de, birleşik hükümetler döneminde yürütmenin yasama üzerinde kuvvetler ayrılığını yok edecek derecede baskın olacağı yönündedir. Başkanlık sisteminin uygulandığı bu ülkede kuvvetler ayrılığını yakından ilgilendiren ve dengeler fazla etkilenmeksizin işleyen sistemin varlığı, ülkemiz açısından da esin kaynağı olabilmesi açısından önem arz etmektedir.

Bu makalede, Güney Kore'de kanunların yapılması konusunda yasama ve yürütmenin etkinliğine ilişkin anayasal ve kanunî düzenlemeler yanında, siyasî, sosyal, kültürel vb. bağlamlarda kendine özgülük teşkil eden yönlerle fiilî pratiklere de yer verilecektir.

## I. SERT KUVVETLER AYRILIĞI OLARAK NİTELENEN SAF BAŞKANLIK SİSTEMİNDE YASAMA VE YÜRÜTME İLİŞKİLERİ

### A. Kuvvetler Ayrılığı

Hukuk devletinin şekli gereklerinden biri de "kuvvetler ayrılığı"dır. Anayasa ve siyaset bilimi literatüründe genellikle başkanlık sisteminden "*sert kuvvetler ayrılığı*" olarak bahsedilir. Başkanlık sistemlerinde, kuvvetler ayrılığı ilkesi bağlamında, yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri, hem "*işlevsel*", hem de "*organik*" olarak birbirlerinden ayrılmıştır<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Adnan Küçük, *ABD ve Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi ve Uygulamaları*, 2. B., Adalet y., Ankara, 2021, s. 27.

Klasik kuvvetler ayrılığı ilkesine göre, kuvvetlerin “işlevsel ayrılığı”, yasama ile yürütmenin yerine getirdikleri işlevlerin birbirinden farklı olmasıdır. Bu ilke icabı, bir hukukî işlev olarak yasama ve yürütmenin birbirinden bağımsız ve farklı olmaları gerekir<sup>7</sup>. Bu sistemde, her bir kuvvet, sadece anayasal olarak kendisine tahsis edilen işlevi yerine getirir; bu işlevlerin birbirlerine veya bir kuvvetin diğerine karışması söz konusu olamaz<sup>8</sup>. Buna göre, yasama, kanunları çıkarmak suretiyle “kural koymak”, yürütme de, kural olarak, kuralları (kanun) uygulamak ve hükümet etmek (yönetmek)” işlevleridir<sup>9</sup>. Saf başkanlık sisteminde<sup>10</sup>, her bir kuvvet, kendisine tahsis edilmiş işlevi yerine getirir; bu işlevleri yerine getiren kuvvetlerden biri prensip olarak diğerine karışamaz<sup>11</sup>. Bu ilkenin bir gereği olarak, yürütme organı, yasama organı tarafından konulan kuralların konulma sürecine katılamaz<sup>12</sup>. Bu ilkeye göre, yürütme ve yasama organlarının her biri kendi işlerinde maksimum etkinliğe ve güce sahip olmalıdır<sup>13</sup>.

*Kuvvetlerin organik ayrılığına göre, yasama ve yürütme işlevlerinin, ayrı ayrı organlar tarafından yerine getirilmesi, bu organların birbirlerinden bağımsız olmaları<sup>14</sup>, her iki organın birbirinden ayrı olarak seçilmeleri; bir diğer ifadeyle göreve geliş bakımından birbirlerinden bağımsız olmaları; yasama ve yürütmenin görev sürelerinin anayasal ve/veya yasal olarak belirlenen sürelerde sabit olması, bu sürelerin fesih ya da siyasi sorumluluk kapsamında azil yoluyla kısaltılmaması<sup>15</sup>; yasama yetkisinin, üyeleri halk tarafından seçilen temsilî bir Meclis’e, yürütme yetkisinin ise doğrudan ya da doğrudan benzeri bir usulle halk tarafından seçilen yürütmeye ait olması gerekir<sup>16</sup>.*

<sup>7</sup> Mustafa Erdoğan, “Başkanlık Sistemini Doğru Tartışmak”, *Liberal Düşünce D.*, S. 2, Bahar 1996, s. 5.

<sup>8</sup> Mustafa Erdoğan, *Anayasal Demokrasi*, 12. B., Siyasal Kitabevi, Ankara, 2015, s. 454; Mustafa Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, 7. B., Orion y., Ankara, 2011, s. 19.

<sup>9</sup> Erdoğan, *Anayasal Demokrasi*, s. 453-454; Erdoğan, Başkanlık Sistemini Doğru Tartışmak, s. 5.

<sup>10</sup> Giovanni Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, (Çev.: Ergun Özbudun), Yetkin y., Ankara, 1997, s. 113-117; Arend Lijphart, *Çağdaş Demokrasiler*, (Çev.: Ergun Özbudun - Ersin Onulduran), Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Derneği Ortak y., Ankara, 1989, s. 44-48; Nur Uluşahin, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, Yetkin y., Ankara, 1999, s. 27-51; Küçük, *ABD ve Latin Amerika*, s. 28-55.

<sup>11</sup> Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, s. 19.

<sup>12</sup> Burhan Kuzu, “Türkiye İçin Başkanlık Sistemi I”, *Liberal Düşünce D.*, C. 1, S. 2, Bahar 1996, s. 23.

<sup>13</sup> Kuzu, agm., s. 23.

<sup>14</sup> Erdoğan, *Anayasal Demokrasi*, s. 454.

<sup>15</sup> İbid., s. 454.

<sup>16</sup> Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, s. 19; Küçük, *ABD ve Latin Amerika*, s. 27.

Makalemizin temel konusu, “kanunların yapımında yasama ve yürütmenin etkinliği” olduğu için burada “*kuvvetlerin işlevsel ayrılığı*” ölçütü belirgin olarak öne çıkmaktadır. Kuvvetlerin işlevsel ayrılığı ilkesinin cari olduğu saf başkanlık sistemine göre, kuralları uygulama işlevini icra eden yürütmenin, kuralların konulması sürecine etkin bir şekilde iştirak etmemesi, bu bağlamda yürütmenin yasama organının çalışmalarına katılmaması; yasama organının toplantılarında görüş beyan etmemesi, kanun önerisinde bulunmaması gerekir<sup>17</sup>.

### **B. Yasama ve Yürütme İlişkileri Bağlamında Kanunların Yapımında Fiili Uygulamalar**

Günümüzde egemen olan siyaset ve anayasa teorisinde “kuvvetler ayrılığı” diye ifade edilen anlayışın, Montesquieu tarafından geliştirilen klasik kuvvetler ayrılığı telakkisinin “saf” halinden oldukça farklılık arz etmekte olduğu görülmektedir. Siyaset ve anayasa teorisinde, akademik ve gündelik söylemlerde, klasik “kuvvetler ayrılığı” ilkesinden, özünü “meşru cebir gücü ile donatılmış devlet iktidarının, keyfi kullanımının sınırlandırılması suretiyle, birey hak ve hürriyetlerinin teminat altına alınması, bu yolla devlet iktidarının bireylerin hak ve hürriyetleri lehine tahdit edilmesi” esasının teşkil ettiği anayasacılık düşüncesi ile bağlantılı hukuk devletinin zorunlu bir şekli gereği olarak söz edilmekte idi<sup>18</sup>. Günümüzde yaygın olarak benimsenen anlayış çerçevesinde genellikle kuvvetler ayrılığı ilkesinin, hükümet sistemlerinin tasnif edilmesinde belirleyici ölçüt olarak kullanıldığı görülmektedir.

Erdoğan’ın ifade ettiği üzere, “kuvvetler ayrılığı” doktrininin “başına gelen” bir talihsizlik neticesinde, bu ilkenin, zamanla orijinal anlamını yitirerek “devletin hukukî işlevleri”nin tasnifinin teknik bir araçından ibaret hale dönüştüğü görülmektedir. Bir diğer ifadeyle günümüz anayasa ve siyaset teorilerinde “kuvvetler ayrılığı”nın vazgeçilmezliği, “hukuk devleti/anayasal yönetim” konusundaki hassasiyetten ziyade, onun hükümet sistemlerinin tasnifinde yerine getirdiği “araçsal işlevi”nden kaynaklanmaktadır<sup>19</sup>.

Siyasî partilerle parti disiplininin ortaya çıkmasıyla birlikte, özellikle “kuvvetlerin işlevsel ayrılığı” ilkesinde değişen ölçülerde aşınmalar meydana geldi. Teziç’e göre, kuvvetler ayrılığının klasik halinin, çağımız siyasi rejimleri ile uyumlu olmasının nedeni, bu teorinin ileri sürüldüğü tarihlerde, henüz modern anlamda

<sup>17</sup> Kuzu, agm., s. 23; Küçük, *ABD ve Latin Amerika*, s. 27.

<sup>18</sup> Zühtü Arslan, *Anayasa Teorisi*, Seçkin y., Ankara, 2005, s. 21-22, 28, 36, 39.

<sup>19</sup> Erdoğan, *Anayasal Demokrasi*, s. 451-452; ERDOĞAN, *Anayasa Hukuku*, s. 14.

siyasi partilerin bulunmayışıdır. Kuvvetler ayrılığı teorisinin ortaya konulduğu dönemlerde iktidarla ilgili başlıca sorunlar, kurumsal nitelikteydi. Değişik organlar, bunların yetkileri ve ilişkileri ile ilgili olarak, kuvvetler ayrılığı teorisi, arzulanan dengeyi sağlayabiliyordu. Günümüzde ise, siyasi hayata yön veren siyasi partiler olup, kurumlar, bunlara yalnızca biçimsel bir çerçeve sağlamaktadır<sup>20</sup>.

Siyasi iktidarın yürütme kanadının siyâsi partilerin etkinliği altındaki hükümetler tarafından kullanılıyor olması, yürütmede etkin belirleyici unsur olan siyasi partilerin, parti disiplini yoluyla yasama meclisindeki üyeleri vasıtasıyla yasama işlevi üzerindeki etkinliği, yürütmeyi yasama üzerinde daha baskın ve belirleyici hale getirmektedir. Bu durumun bir neticesi olarak, klasik kuvvetler ayrılığı ilkesinin dönüşüme uğramasıyla birlikte iki kuvvet arasında işbirliği ve etkileşim öne çıkmıştır. Bu işbirliği ve etkileşim, parlamenter sistemlerde maksimum düzeye çıktığı halde, başkanlık sistemlerinde, ülkelerin uygulamalarına bağlı olarak değişen ölçülerde azalmaktadır.

Başkanlık sisteminin tatbik edildiği ABD<sup>21</sup> ve bazı ülkelerde<sup>22</sup>, kuvvetlerin işlevsel ayrılığı ilkesi ile uyumlu olarak, yürütme organına kanun önerisinde bulunma ve yasama faaliyetlerine iştirak etme yetkisi verilmediği halde, bu sistemin cari olduğu bazı ülkelerde, yürütme organına, kanun önerisinde bulunma ve kanunların kabulü sürecinde değişik yetkiler verilerek<sup>23</sup>, “kuvvetlerin işlevsel ayrılığı” ilkesinden sapıldığı görülmektedir.

## II. GÜNEY KORE’DE KANUNLARIN YAPILMASINDA YASAMA VE YÜRÜTMENİN ETKİNLİĞİ

### A. 1987 Öncesi Dönem

Güney Kore’de, 1987’de demokrasiye geçişten önceki dönemlerde, kısa süreli demokratik uygulamalar (1948-1950’li yılların başları) hariç, otoriter rejim uygulamaları söz konusu olduğu için sistem içerisinde baskın aktör yürütmeydi. Yürütme, hem yasanın hem de yürütmenin etkin belirleyicisi konumunda idi.

<sup>20</sup> Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku*, 17. B., Beta y., İstanbul, 2014, s. 476.

<sup>21</sup> Kuzu, agm., s. 16; Küçük, *ABD ve Latin Amerika*, s. 107.

<sup>22</sup> Türkiye’de 2017 Anayasa değişikliğine göre, sadece milletvekillerine kanun önerisi verebilir (AY. md.88).

<sup>23</sup> Venezuela (AY. md.204), Uruguay (AY. md.133, 168), Peru (AY. md.107), Brezilya (AY. md.61), Arjantin (AY. md.77), Meksika (AY. md.71), Şili (AY. md.65), Kosta Rika’da (AY. md.123, 140), Ekvator (AY. md.134), Kolombiya (AY. md.154), Bolivya (AY. md.158) ve Honduras’ta (AY. md.213) yürütmenin de kanun önerisinde bulunma yetkisi mevcuttur. Küçük, *ABD ve Latin Amerika*, s. 371-373.



1987 öncesi otoriter rejim döneminde yasama organının, zayıf olarak tasarlanmasının bir neticesi olarak, Millet Meclisi'nin, otoriter yönetim altında rolüne getirilen anayasal veya yasal kısıtlamalar neticesinde, kilit işlevlerinden biri olarak kabul edilen kanun yapma faaliyetleri üzerinde yürütme, önemli bir etkiye sahip hale gelmiştir<sup>24</sup>. Bu vesileyledir ki, yürütme yetkisinin sahibi olan emperyal Başkan'ın yasama organı üzerinde çok belirgin bir etkisi vardı. Otoriter yapıya uygun olarak gücün kendisinde toplandığı Başkan (yürütme), parti disiplini vasıtasıyla kendisine tabi kıldığı partili üyeler vasıtasıyla, yasama organına mutlak olarak egemen oldu<sup>25</sup>. Bu dönemde, uygulanan otoriter yönetim uygulamaları ile uyumlu olarak, Millet Meclisi'nin, yürütme tarafından getirilen kanun önerilerini, yeterince inceleme yapmadan ve muhtevasını değiştirmeden kabul ettiği görülmüştür. Dolayısıyla, yasama organının bu dönemde, yasama yetkisini, yürütmenin etkilemelerinden bağımsız olarak etkin bir şekilde kullanamadığı görülmektedir. Nitekim, yürütme tarafından verilen kanun önerilerinin kabul edilme oranı, 1971-1972 yıllarında %94,3 olmuştur. Bu dönemde çıkarılan toplam 40 Kanundan, 33'ü (%82,5) yürütmenin verdiği önerilerden, 7'si de Millet Meclisi üyelerinin verdiği önerilerden olmuştur. 1973-1979 yıllarında yürütme tarafından verilen kanun önerilerinin kabul edilme oranı %96 olmuştur. Bu dönemde çıkarılan toplam 544 kanundan, 460'ı (%84,55) yürütmenin verdiği önerilerden, 84'ü Millet Meclisi üyelerinin verdiği önerilerden olmuştur. 1979-1980 yıllarında yürütme tarafından verilen kanun önerilerinin kabul edilme oranı %78,4 olmuştur. Bu dönemde çıkarılan toplam 101 kanundan, 98'i (%92,02) yürütmenin verdiği kanun önerilerinden, 3'ü Millet Meclisi üyelerinin verdiği önerilerden olmuştur. 1981-1985 yıllarında yürütme tarafından verilen kanun önerilerinin kabul edilme oranı %89,5 olmuştur. Bu dönemde çıkarılan toplam 341 kanundan, 257'si (%75,36) yürütmenin verdiği önerilerden, 84'ü Millet Meclisi üyelerinin verdiği önerilerden olmuştur. 1985-1988 yıllarında yürütme tarafından verilen kanun önerilerinin kabul edilme oranı %92,9 olmuştur. Bu dönemde çıkarılan toplam 222 kanundan, 156'si (%70,27) yürütmenin verdiği önerilerden, 66'sı Millet Meclisi üyelerinin verdiği öneriler-

<sup>24</sup> Jin Seok Bae, "The Effect of Democratization on Election-Oriented Economic Policy: Evidence from South Korea", (Committee: Raul Madrid - Brian Roberts - Tse-min Lin - David Kang) **The University of Texas at Austin**, December 2015, s. 93, <https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/33504/BAE-DISSERTATION-2015.pdf?sequence=1>, (ET: 15.08.2021).

<sup>25</sup> "South Korean National Assembly: the Role of Committee Staffers as Information Providers and Network Managers in the Scrutiny of Government Law Bills, s. 13, <https://ore.exeter.ac.uk/repository/bitstream/handle/10871/27837/SeoD.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, (ET: 15.08.2021).

den olmuştur. Bu rakamlar<sup>26</sup> yürütmenin otoriter zeminde yasamanın gündemine ne ölçüde hâkim olduğunu ortaya koymaktadır. 1987 Yılı öncesi dönemlerde yasama organının, yasama işlevinin yerine getirilmesinde yürütmenin etkilemesi karşısındaki pozisyonunu ifade etmek için “yasama, yürütmenin gönderdiği kanun önerilerini basitçe onaylayan bir ‘lastik damga’ya (rubber stamp) dönüştü” nitelendirmesi yapılmıştır<sup>27</sup>.

## B. 1987 Sonrası Dönem

Güney Kore’de 1987 sonrası dönemde yasama yanında yürütmenin de, yasama faaliyetleri kapsamına dâhil olan “kanunî düzenlemelerin yapılması” üzerindeki etkinliğinin mevcut olduğu görülür. Her iki organın, burada bahsi edilen etkinliklerinin derecesinin belirlenmesi konusunda değişik ölçülerde etkileyici mahiyette bazı anayasal, kanunî, siyasî, kurumsal, fiilî vb. özellikler vardır. Bunlar bilinmeksizin, kanunî düzenlemelerin yapılmasında tarafların reel zeminde etkinlik derecelerinin belirlenebilmesi oldukça zordur ya da bu gibi durumlarda yanıltıcı sonuçlara ulaşılabilmesi mümkün ve muhtemeldir. Bunlar aşağıdaki şekilde sıralanabilir.

## C. Yasama İşlemlerinin Yapılmasında Yürütmeyi Etkin Kılan Uygulamalar

### 1. Parti Disiplini

Kanunların yapılmasında yürütmenin etkinliğini sağlayan siyasî kültürel özelliklerden biri, parti disiplininin olup olmamasıdır. Parti disiplini, bir partinin Yasama Meclisi’ndeki üyelerinin, önemli parlamento kararlarının alınmasında, mensubu oldukları parti yönetiminin belirlediği yön ve çizgide oy kullanmalarıdır<sup>28</sup>. Hükümeti destekleyen parti ya da partilerin Meclis’te yeterli sayıda milletvekili çoğunluğuna sahip oldukları durumlarda, milletvekilleri oylarını disiplin altında verecekleri için hükümet, parlamentodaki çoğunluğun desteği sayesinde kanunların çıkarılmasında zorlanmamaktadır. Parti disiplininin mevcut ol-

<sup>26</sup> Bae, agm., s. 94-95.

<sup>27</sup> İbid., s. 94; Woojin Moon, “The Executive Legislative Relationship and Executive Dominance in Law Production in South Korea”, *Korean Political Science Review*, Vol. 54, No. 6, Winter 2020, (pp. 5-29), s. 7; South Korean National Assembly, s. 13; Kyung-hwa Kim, “Presidential Instability in a Developing Country: Reassessing South Korean Politics From a State-Society Relations Perspective”, *Dissertations*, June 2017, s. 140, <https://surface.syr.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1711&context=etd>, (ET: 15.8.2021); Rüländ vd., agm., s. 33.

<sup>28</sup> Maurice Duverger, *Siyasal Partiler*, (Çev.: Ergun Özbudun), 2. B., Bilgi y., Ankara, 1974, s. 261.

madığı ABD<sup>29</sup> ve Brezilya<sup>30</sup> gibi bazı başkanlık sistemleri hariç, başkanlık sisteminin uygulandığı çoğu ülkelerde de değişen ölçülerde parti disiplini vardır<sup>31</sup>. Parti disiplini zayıfladığı ölçüde yasama üyelerinin bağımsızlıkları ve şahsî inisiyatifleriyle oy kullanma ihtimalleri artmaktadır<sup>32</sup>.

Güney Kore’de her ne kadar çoğu kereler, rakip partiler arasında “merkezci politika” söylemleri dillendirilse de bu yöndeki söylenenlerin çoğu zaman söylemenden öteye geçmediği belirtilmektedir. Partizanlığın belirgin şekilde etkili olduğu bu ülkede siyasî aktörler arasındaki ilişkilerde demokratik ılımlılığın nadiren rastlanılan bir durum olduğu belirtilmiştir<sup>33</sup>. Bu vesileyle bu ülkede, Millet Meclisi’ndeki partilerin bazı istisnâ uygulamalar hariç, büyük ölçüde disiplinli oldukları vurgulanmaktadır<sup>34</sup>. Dolayısıyla, partilerin, Meclis’teki üyelerini disipline etme yönünde çaba sarf etmeleri neticesinde, Meclis’teki parti gruplarına üye olan yasama üyelerinin oy kullanma davranışları çoğu kereler parti yönetimlerinin iradelerinden farklı olmaktadır<sup>35</sup>. Bu durum, ana siyasî partilerin üyelerinin tercihlerindeki yüksek hetero-

<sup>29</sup> İbid., s. 280-281; Küçük, *ABD ve Latin Amerika*, s. 159-163; Teziç, *age.*, s. 515.

<sup>30</sup> Nebi Miş - Ali Aslan - M. Erkut Ayvaz - Hazal Duran, *Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları (Rapor)*, 2. B., SETA y., Ankara, 2016, s. 62.

<sup>31</sup> Küçük, *ABD ve Latin Amerika*, s. 240, 258, 360; Miş ve diğerleri, *age.*, 2016, s. 59.

<sup>32</sup> Seong-Ho Lim, “Neither Gridlock nor Moderation, but Administrative Recharge: The Irony of Divided Government in South Korea”, *The Korean Journal of International Relations*, Vol. 45, No. 5, Y. 2005, s. 241, [http://kaisnet.or.kr/resource/download/3\\_10.pdf](http://kaisnet.or.kr/resource/download/3_10.pdf), (ET: 01.07.2019).

<sup>33</sup> İbid., s. 241.

<sup>34</sup> Han Soo Lee - Hee Min - Jungkun Seo, “Legislative Response to Constituents’ Interests in New Democracies: The 18th National Assembly and Income Inequality in Korea”, *Government and Opposition*, Vol. 53, No. 2, April 2018, s. 5. [http://politics.khu.ac.kr/home/khpolitics/www/img/prof/GO\\_online\\_version\\_08.15.16.pdf](http://politics.khu.ac.kr/home/khpolitics/www/img/prof/GO_online_version_08.15.16.pdf), (ET: 04.07.2019); Jun-Young Choi, “What Makes Legislators Introduce Bills?”, *The Journal of 21st Century Political Science Association*, Vol. 6, No. 20, 2006, s. 307-326; Jeong Hun Han, “Legislation Conflicts in the Korean National Assembly: Focusing on the Health and Welfare Policies”, *Journal of Korean Politics*, Vol. 22, No. 3, 2013, s. 35-62; Kap-Yun Lee - Hyeon Woo Lee, “Partisan Influence on Congressional Voting: In Cases of the 17th Korean National Assembly”, *Journal of Korean Politics*, Vol. 20, No. 2, 2011, s. 1-27.

<sup>35</sup> Ik Hyeon Rhee, “Alignment of the Government Legislative Process for the Quality of Laws”, *Innovation of Legislative Process*, (Edt: Ik Hyeon Rhee - Wim Voermans), IAL, November 15, 2018, s. 42, <https://ial-online.org/wp-content/uploads/2019/01/INNOVATION-OF-LEGISLATIVE-PROCESS.pdf>, (ET: 12.12.2019); Hae Won Jun - Simon Hix, “The Meaning of Conflict in the Korean National Assembly”, *Political Science and Political Economy Working Paper*, No. 4/2006, s. 5-6, 20, <http://www.lse.ac.uk/government/Assets/Documents/pdf/research-groups/pspe/working-papers/PSPE-WP4-06.pdf>, (ET: 04.07.2019); Simon Hix - Hae-Won Jun, “Party Behaviour in the Parliamentary Arena the Case of the Korean National Assembly”, *Party Politics*, Vol. 15, No. 6, November 2009, s. 674, 688, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.512.2243&rep=rep1&type=pdf>, (ET: 04.07.2019).

jenliğe ve Meclis üyelerinin büyük ekseriyetinin tek isimli tek turlu basit çoğunluk sistemine göre seçilmiş olmalarına rağmen böyle olmaktadır<sup>36</sup>.

Fakat son zamanlarda yapılan bazı çalışmalara göre<sup>37</sup>, bu ülkede parti disiplininin her zaman aynı düzeyde katı olmadığı, istisnâ olarak bazı kereler bu disiplinde nispi esnemeler olduğu, bu bağlamda bazı üyelerin yasama faaliyetlerinde verdikleri oylarda seçmenlerin taleplerinin de etkili olduğu belirtilmiştir<sup>38</sup>. Kırsal alanları temsil eden yasama üyelerinin, 16. Dönem Millet Meclisi’nde, üyesi oldukları parti yönetimlerinin yönlendirmelerine itibar etmeksizin, Şili ile Serbest Ticaret Anlaşması’na karşı çıkmaları<sup>39</sup>, büyük şirketlerin bulunduğu Metropol bölgelerden seçilen yasama üyelerinin, 18. ve 19. Dönem Meclis’lerinde, parti yönetimlerinin yönlendirmelerine itibar etmeksizin satın alma vergisinin seviyesinin azaltılmasını ön-gören kanun önerileri lehine oy kullanmaları, bu yöndeki bazı misallerdir<sup>40</sup>.

## 2. Seçim Sisteminin Yasama Meclisi Üyelerinin Davranışları Üzerindeki Etkileri

Her bir seçim çevresinde tek kişi seçileceği tek isimli tek turlu basit çoğunluk sisteminde, seçmenlerle temsilciler birebir ilişki ve etkileşim içerisinde olacakları için yasama üyelerinin, kısmen de olsa parti yönetimlerinin merkezci politikaları yerine seçmenlerin hassasiyet ve etkilemelerine bağlı olarak güçlenmelerine katkı sağlayabilir<sup>41</sup>. Fakat buradaki kısmi güçlenmenin, parti disiplininin ortadan kaldırılması neticesini ortaya çıkaracak düzeyde olabileceği söylenemez. Buna en bariz misal olarak İngiltere’deki uygulamalar gösterilebilir<sup>42</sup>.

<sup>36</sup> Jun - Hix, agm., s. 20.

<sup>37</sup> Juhn Young Jeon, “A Study of Members’ Voting Behaviour in the Tax Bill”, *Journal of Legislative Studies*, Vol. 12, No. 1, 2006, s. 131-139; Hyeon Woo Lee, “Comparative Analysis on Roll-Call Voting in the Korean Assembly and the U.S. House: On the Free Trade Agreement”, *Korean Journal of International Relationship*, Vol. 45, No. 3, 2005, s. 105-126; Hyun Soon Park - Juhn-Young Jeon, “Analyzing Voting Records for Corporate Tax Bills in the National Assembly”, *Korean Political Science Review*, Vol. 49, No. 5, 2015, s. 235-261.

<sup>38</sup> Lee - Min - Seo, agm., s. 5-6.

<sup>39</sup> İbid., s. 5; Lee, Comparative Analysis on, s. 105-126.

<sup>40</sup> Lee - Min - Seo, agm., s. 5; Park - Jeon, agm., s. 235-261. Benzer mahiyetteki bazı uygulamalar için bkz.: Hojun Lee, “Presidentialization and Procedural Rules Change: The Case of the South Korean National Assembly”, *Journal of East Asian Studies*, Vol. 19, No. 1, 3, February 2019, s. 1, [https://www.researchgate.net/publication/330846518\\_PREIDENTIALIZATION\\_and\\_PROCEDURAL\\_RULES\\_CHANGE\\_The\\_CASE\\_of\\_the\\_SOUTH\\_Korean\\_NATIONAL\\_ASSEMBLY](https://www.researchgate.net/publication/330846518_PREIDENTIALIZATION_and_PROCEDURAL_RULES_CHANGE_The_CASE_of_the_SOUTH_Korean_NATIONAL_ASSEMBLY), (ET: 18.12.2019).

<sup>41</sup> Adnan Küçük - Yasin Aydoğdu, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Milletvekili Seçim Sistemi Önerileri”, *Liberal Düşünce D.*, Y. 23, S. 90, Bahar 2018, s. 24.

<sup>42</sup> İbid., s. 24.

Tek isimli tek turlu basit çoğunluk sistemini tamamlayıcı mahiyette olmak üzere, yasama üyesi adaylarının, seçim çevresindeki partili delegeler tarafından değil de partiye kayıtlı seçmenler tarafından seçilmesi de yasama üyelerinin tabanla olan ilişkilerini artıracaktır.

Güney Kore’de Yasama Meclisi üyeleri, salt nispî temsil seçim sistemine göre değil, iki tür seçim sisteminin bir arada tatbik edilmesiyle belirlenmektedir<sup>43</sup>. Birisi tek isimli tek turlu basit çoğunluk sistemi, diğeri nispî temsil seçim sistemidir. Millet Meclisi üyelerinin çoğunluğu (253 üye), tek isimli tek turlu basit çoğunluk sistemi ile<sup>44</sup>, 47 üye de Ülkenin bütününe tek seçim bölgesi kabul edildiği<sup>45</sup> nispî temsil sistemi ile belirlenmektedir<sup>46</sup>. Meclis üyelerinin %84’ü tek isimli tek turlu basit çoğunluk sistemi ile seçildiği için teorik olarak, bu sistemle seçilen yasama üyelerinin, bu seçim sisteminin mantığı ile uyumlu olarak, seçmenlerin eğilimlerine daha duyarlı olmaları beklenir. Fakat Güney Kore’de, yasama üyeleri ile seçmenler arasındaki bağlantı ve etkileşimler ileri düzeyde değildir. Parti liderlerinin, aday seçim süreçleri yoluyla yasama üyeleri üzerindeki ağır basan belirleyicilikleri sebebiyle, sonuçta temsilcilerin parti yönetiminin yönlendirmelerinden bağımsız olmaları ve seçmenleriyle bağlantı kurarak onlarını yönlendirmeleri yönünde oy vermeleri zorlaşmaktadır. Bu sebeple, Güney Kore’de, mevcut seçim sistemine rağmen, kanunların kabulünde, parti disiplininin çoğu kereler baksın olduğu, bu vesileyle, yasama üyelerinin üyesi oldukları partilerin yönlendirmeleri haricine çıkamadıkları görülmüştür<sup>47</sup>.

### 3. Çok Partililik

Parlamentoda temsil olunan siyasî partilerin sayısının artması, bazı kereler yasama faaliyetlerini etkileyerek, yasamayı yürütme karşısında zayıflatabilmektedir. Disiplinsiz parti sistemlerinde, eğer Yasama Meclisi’nde temsil olunan partilerin sayısı, yasadaki çoğunluğun sağlanmasını zorlaştıracak kadar fazla

<sup>43</sup> Kyle Pope - Adam Pepin-Hall, “Can South Korea Enact Electoral Reform in Time”, *The Diplomat*, (April 2, 2019), <https://thediplomat.com/2019/04/can-south-korea-enact-electoral-reform-in-time/>, (ET: 25.06.2019).

<sup>44</sup> “Public Official Election Act”, md.21, 22, [http://www.nec.go.kr/engvote\\_2013/05\\_resourcecenter/02\\_01.jsp](http://www.nec.go.kr/engvote_2013/05_resourcecenter/02_01.jsp), (ET: 08.07.2019); “National Assembly Elections”, [http://www.nec.go.kr/engvote\\_2013/02\\_elections/01\\_04.jsp](http://www.nec.go.kr/engvote_2013/02_elections/01_04.jsp), (ET: 08.07.2019).

<sup>45</sup> Public Official Election Act, md.20.

<sup>46</sup> Public Official Election Act, md.189/1; National Assembly Elections; Pope - Hall, agm.

<sup>47</sup> Lee - Min - Seo, agm., s. 5; Jun - Hix, agm., s. 20; Han, agm., s. 35-62; Lee - Lee, agm., s. 1-27.

(Brezilya’da olduğu gibi)<sup>48</sup> ve aralarında uzlaşma kültürü de zayıfsa, Başkan’ın yasama karşısındaki gücü artmakta, Başkan’ın istemediği kanunî düzenlemelerin kabulü zorlaşmaktadır<sup>49</sup>. Muhalif partilerin sayısı çok olmakla birlikte, ülkede katı ideolojik çatışmalar yoksa ve gerek partiler, gerekse yasama üyeleri arasında uzlaşma kültürü gelişmiş ise yasamanın kanunların çıkarılması konusunda etkinliği artabilmektedir.

Disiplinli partilerin mevcut olduğu “bölünmüş hükümet” dönemlerinde, yasamada temsil olunan partilerin sayısındaki çokluk sebebiyle muhalif partiler arasında uzlaşmanın sağlanamadığı durumlarda, Başkan’ın yasamaya karşı etkinliği artabilecektir. Çünkü her ne kadar muhalifler, yasamada çoğunluğa sahip olsalar da, Başkan’a karşı ittifak edemiyorlarsa; kanunların yapılmasında Başkan’a karşı güçlü olabilmeleri oldukça zordur.

Güney Kore’de bazı dönemlerde, Yasama Meclisi’nde temsil olunan partilerin aşırıya varan düzeyde parçalanmışlık sergilediklerine şahit olunmuştur. Nitekim 2000’de 8, 2004’de 10, 2008’de 12 parti Millet Meclisi’ne temsilci göndermiş, 2008’de 25 bağımsız üye Millet Meclisi’ne seçilmiştir<sup>50</sup>. Yasama Meclisi’ndeki çok partili yapının da etkisiyle bazı dönemlerde bölünmüş hükümet uygulamaları ortaya çıkmış, bu çok partililik zemininde bazı kereler Meclis’in kanunî düzenlemelerin kabulünde etkinliği kısmen de olsa zayıflama göstermiştir<sup>51</sup>.

#### 4. Başkan’ın Partilerle Olan İlişkisi

Farklı hükümet sistemlerinin uygulandığı ülkelerde, devlet başkanları ile siyasî partiler arasındaki ilişkiler aynı düzeyde değildir. Bazı ülkelerde devlet başkanlarının belli bir siyasî parti ile olan ilişkileri, hem formel, hem de informal olarak oldukça mesafelidir<sup>52</sup>. Bazı ülkelerde devlet başkanının belli bir parti ile

<sup>48</sup> Brezilya’da, Millî Kongre’de temsilcisi olan parti sayısı, 2002 yılında 17, 2006 yılında 21, 2009 yılında 9’un üzerinde olmuştur. KÜÇÜK, *ABD ve Latin Amerika*, s. 225-226; Miş ve diğerleri, *age.*, s. 62.

<sup>49</sup> Küçük, *ABD ve Latin Amerika*, s. 475.

<sup>50</sup> Young-Tae Jung, “Democracy and Election After Democratization in South Korea”, *Identity, Culture and Politics*, Vol. 10, No. 2, 2009, s. 37, file:///C:/Users/Ak%C3%BC%C3%A7%C3%BCK/Downloads/Jung\_Young-Tae.pdf, (ET: 13.06.2019).

<sup>51</sup> Lim, *agm.*, s. 232-244.

<sup>52</sup> Adnan Küçük, *Türkiye’de Başkanlık (Cumhurbaşkanlığı) Sistemi*, 2. B., Adalet y., Ankara, 2021, s. 485-490.

ilişkisi formel olarak devam etmektedir. Bu durumda partili devlet başkanlığı ortaya çıkmaktadır<sup>53</sup>. Demokratik başkanlık hükümeti sistemlerinde devlet başkanının yetkileri ve siyasî etkinlikleri en üst düzeye çıkmaktadır. Başkan'ların siyasî etkinliklerinin üst düzeye tırmandığı başkanlık sistemlerinde, Başkan'ların belli bir siyasî parti ile ilişkisi ya formel ve informal olarak vardır<sup>54</sup> ya da formel olarak yasak olsa da informal olarak devam etmektedir<sup>55</sup>.

Güney Kore'de formel olarak partili başkanlık sistemi mevcut değildir. Başkanlığa aday olacak kişinin, eğer siyasî parti veya yasama üyeliği gibi herhangi bir siyasî partiye aidiyeti mevcutsa, seçimlerden en az bir yıl önce bu siyasî aidiyet ilişkisini sona erdirmesi mecburidir<sup>56</sup>. Bu bağlamda, teorik olarak, Başkan'ın, yürütme faaliyetlerinin devamında ve yasama ile olan ilişkilerinde tarafsız kalması mecburidir<sup>57</sup>.

Her ne kadar Anayasa'da Başkan'ın siyasî tarafsızlığı öngörülmekte ise de fiiliyatta güçlü bir parti yapılanması ve parti aidiyeti ilişkisi var olduğu için Başkan'ın, resmî olarak üyeliğinden ayrıldığı parti ile ilişkisi informal olarak güçlü bir şekillerde devam etmektedir<sup>58</sup>. Hatta belli bir partiden formel olarak ayrılmak zorunda kalan bir kişinin, Başkan seçilmesi halinde, daha önce üyesi olduğu partinin fiilen liderliğini sürdürmekte olduğu belirtilmiştir<sup>59</sup>. Bu ilişkilerin yasama faaliyetlerini etkilememesi mümkün değildir. Başkan'lar, partileri ile olan informal ilişkiler kapsamında, kanunların kabulü evresinde partili yasama üyelerinin oy verme iradelerini etkileyebilmektedir.

## 5. Bölünmüş Hükümet Dönemleri

Başkanlık sisteminin tatbik edildiği ülkelerin bazılarında, Yasama Meclisi'ndeki çoğunluğun siyasî eğiliminin Başkan'ın siyasî eğiliminden farklı olduğu "*bölünmüş hükümet*" dönemlerinde, bazı kereler yasama-yürütme arasında gerilimler, bazı

<sup>53</sup> İbid., s. 485.

<sup>54</sup> Brezilya, Arjantin ve Meksika'da partili başkanlık sistemi vardır. Küçük, *ABD ve Latin Amerika*, s. 216-217, 240, 266.

<sup>55</sup> Şili'de Başkan'ın partisiyle informal olarak ilişkisi mevcuttur. İbid., 289-290; Miş ve diğerleri, *age.* s. 64-65.

<sup>56</sup> "Güney Kore", [https://tr.wikipedia.org/wiki/G%C3%BCney\\_Kore](https://tr.wikipedia.org/wiki/G%C3%BCney_Kore), (ET: 25.12.2016).

<sup>57</sup> Soon-Yang Kim, "The Veto Point Politics of the Presidential Impeachment in South Korea: An Analysis of the Parliamentary Impeachment against President Rho Moo-hyun", *The Korean Social Science Journal*, Vol. 39, No. 2, Y. 2012, s. 86, <https://pdfs.semanticscholar.org/befd/708552ea30721df83f9785cea26550f87945.pdf>, (ET: 06.07.2019); Küçük, Güney Kore'de, s. 27.

<sup>58</sup> Miş ve diğerleri, *age.*, s. 65; Küçük, Güney Kore'de, s. 28.

<sup>59</sup> Lee, *Presidentialization and Procedural*, s. 2.

kereler çatışmalar söz konusu olabilmektedir<sup>60</sup>. Bu gerilim ya da çatışmaların çoğu kereler yasama yürütme ilişkilerinde kanunların yapılması sürecini etkilediği görülmektedir. “Birleşik hükümet”lerin<sup>61</sup> de yasama faaliyetleri kapsamında kanunların çıkarılmasında kolaylaştırıcı yönde etkiler meydana getirdiği söylenebilir. Fakat özellikle parti disiplininin mevcut olup olmaması, bu performansta etkili olabilmektedir<sup>62</sup>.

Her ne kadar, parti disiplininin olmaması, Başkan’ın partili yasama üyeleri üzerindeki etkinliğinin çoğu kereler zayıf olması, katı ideolojik çatışmaların yaşanmaması, partilerin genellikle iki parti şeklinde şekillenmesi vb. kendine mahsus bazı özellikler sebebiyle, ABD’de bölünmüş hükümetler döneminde yaşanan gerilimlerde sistemin işleyişi tıkanma noktasına ulaşmasa da<sup>63</sup>, parti disiplininin ve partiler arasında katı ideolojik farklılıkların mevcut olduğu, uzlaşma kültürünün anlamlı bir şekilde gelişmediği çoğu Latin Amerika ülkelerinde, bölünmüş hükümetler döneminde, yasama ve yürütme arasında yaşanan çatışmalar sebebiyle çoğu kereler sistemin işleyişinin kilitlendiği, bu gibi durumlarda, Başkan’ların kanunî düzenlemelerin yapılması konusunda etkinliğinin zayıflaması sebebiyle istediği kanunlar çıkarılmadığı durumlarda kararnamelere yöneltildikleri belirtilmiştir<sup>64</sup>.

Güney Kore’de 1987’de demokrasiye geçildikten sonra bazı dönemlerde bölünmüş hükümetler ortaya çıktığına şahit olunmuştur<sup>65</sup>. Demokratikleşmenin

<sup>60</sup> Küçük, *ABD ve Latin Amerika*, s. 153-154.

<sup>61</sup> Tek Meclis’li yasama organında, Meclis’teki çoğunlukla Başkan’ın aynı siyasî eğilime sahip olduğu, iki Meclis’li yasama organında, her iki Meclis’teki çoğunlukla Başkan’ın aynı siyasî eğilime sahip olduğu durumlarda “birleşik hükümet”in varlığından söz edilir. Frank Baumgartner - Sylvain Brouard - Emiliano Grossman - Sébastien Lazardeux - Jonathan Moody, “Divided Government, Legislative Productivity, and Policy Change in the USA and France”, *Governance*, Wiley, Vol. 26, No. 4, Y. 2013, s. 424-425, <https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01053724/document>, (ET: 07.07.2019). Parti disiplininin zayıf olduğu yasama organında, kanun önerileri ve değişikliklerinin verildiği durumlarda, yasama üyelerinin bireysel tercihlerine göre oy verebildikleri durumlarda, geleneksel anlamda birleşik hükümet yoktur. Josep M. Colomer, “Policy Making in Divided Government: A Pivotal Actors Model with Party Discipline”, *Public Choice*, December 2005, s. 263, [https://www.researchgate.net/publication/220007312\\_Policy\\_Making\\_in\\_Divided\\_Government](https://www.researchgate.net/publication/220007312_Policy_Making_in_Divided_Government), (ET: 20.12.2019).

<sup>62</sup> William Howell - Scott Adler - Charles Cameron - Charles Riemann, “Divided Government and the Legislative Productivity of Congress, 1945-94”, *Legislative Studies Quarterly*, Vol. XXV, No. 2, May 2000, s. 263 vd., <http://home.uchicago.edu/~whowell/papers/Divided.pdf>, (ET: 20.12.2019).

<sup>63</sup> Küçük, *ABD ve Latin Amerika*, s. 154-155.

<sup>64</sup> Sartori, *age.*, s. 212-214.

<sup>65</sup> Doo-Rae Kim, “Executive-legislative Competition in Agenda Setting: an Analysis of Longitudinal Changes in South Korea”, *Asian Journal of Political Science*, Vol. 25, No. 3, 2017, (pp. 383-400), s. 385.



başlamasından bu yana, Başkan'ın eğiliminde olan partilerin yasama organındaki ortalama sandalye payı yüzde 50 eşliğinin belirgin bir şekilde altında olmuştur<sup>66</sup>. Bu dönemlerde seçmenler, Başkan'ı bir partiden seçtikleri halde, Yasama Meclisi'nde Başkan'a muhalif başka bir parti ya da partilere mensup yasama üyelerine çoğunluğu vermişlerdir. Bazı kereler bölünmüş hükümetler döneminde, yasama-yürütme ilişkilerinde istikrarın sağlanabilmesi, bu bağlamda Başkan'ın istediği kanunların aksama olmaksızın çıkarılmasının sağlanabilmesi amacıyla, sun'i olarak "birleşik hükümet" in üretilmesi için seçim sonrasında yoğun çabalar sarf edilmiştir. Bazı yıllarda, "bölünmüş hükümet"lerle "birleşik hükümet"ler arasında belirli aralıklarla dönüşümler yaşanmıştır<sup>67</sup>. Bazı kereler Başkan'ın eğiliminde olan Partiler, bir veya daha fazla muhalefet partisiyle birleşerek, diğer partilerden milletvekillerini partisine çekerek<sup>68</sup> yasamada üyelerin çoğunluğunun desteğini sağlamayı başaramışlardır<sup>69</sup>.

Güney Kore'deki bölünmüş hükümet uygulamaları ile ABD'deki uygulamalar, netice itibarıyla büyük ölçüde farklılık arz etmektedir. Bu bağlamda, Güney Kore uygulamalarında, ABD ve Latin Amerika eksenli bölünmüş hükümetlerden farklı uygulamaların ortaya çıkmasına şahit olunmuştur. ABD'deki uygulamalar ekseninde yürütülen bölünmüş hükümetler hakkındaki tartışmaların, büyük ölçüde, ya "yasama-yürütme ilişkilerinin kilitlenmesi" ya da "bu ilişkilerdeki ılımlılık" üzerinde yoğunlaştığı görülmektedir. Buna alternatif olabilecek bir başka ihtimal pek fazla ilgi görmemiştir. Güney Kore örneğinde ise bölünmüş hükümetler dönemine ilişkin "yasama-yürütme ilişkilerinde 'tikanma' veya 'ılımlılık'" tartışmalarının sınırlarının aşıldığı görülmektedir. Bu ülkede bölünmüş hükümet uygulamaları döneminde, yasama-yürütme arasında, "ılımlılık" ya da "sistemin kilitlenmesi" durumu yerine "yönetişimin diğer alanlarında değişikliklerin yapılması" durumu ortaya çıkmıştır. Bu ülkede bölünmüş hükümet söz konusu olduğunda, yasamada

<sup>66</sup> Aurel Croissant, "Legislative Powers, Veto Players, and the Emergence of Delegative Democracy: A Comparison of Presidentialism in the Philippines and South Korea", *Democratization*, Vol. 10, No. 3, Autumn 2003, (pp. 68-98), s. 79.

<sup>67</sup> Küçük, Güney Kore'de, s. 35; Lim, agm., s. 240.

<sup>68</sup> 1998'de, the National Congress for New Politics ve United Liberal Democrats iktidar koalisyonu, enerjilerini the Grand National Party'den bazı milletvekillerini yanlarına alarak Millet Meclisi'ndeki statülerini genişletme ve güçlendirme yoluna gitti. The Grand National Party, 1998'in başlarında Meclis'te çoğunluğu (229 koltuktan 162'si) sağladığı halde, bu partinin 27 üyesi iktidar kampına geçtiği için, koltuk sayısı Eylül 1998'de 136'ya düştü. Sunhyuk Kim, "Korea: The Politics of Three Transitions", *Korea Economic Institute of America*, (Edt: The Political Economy of Korean Reconciliation and Reform), Washington, 2001, (pp. 110-120), s. 113.

<sup>69</sup> Croissant, Legislative Powers, s. 79.

çoğunluğun desteğine sahip olmayan yürütme, yasamaya dayalı kilitlenme veya ılımlılık şeklindeki ikili çatallanma dışında kalacak şekilde aktif hale getirilmiştir<sup>70</sup>. Bu farklılaşma, yasama yürütme ilişkilerinde, kanunların yapılması süreci üzerinde de etkiler meydana getirebilmektedir.

#### **D. Yasama ve Yürütmenin Kanunların Kabulü Sürecinde Sahip Oldukları Güçler**

Kanunların yapılması bağlamında yasama gücü, kanun önerilerinin, yasama Meclisine gönderilmesi, görüşülmesi ve kabul edilmesi gücü ve kanunları yayınlama veya veto etme gücü vb. faaliyetleri ihtiva eder. Kanun önerilerini görüşme ve kabul etme yoluyla kanunlaştırma gücü yasama organına, kanunları yayınlama ve/veya veto etme gücü yürütme organına aittir. Güney Kore’de kanun önerilerini Millet Meclisi’ne gönderme gücü, hem Millet Meclisi üyelerine, hem de yürütme organına aittir (AY. md.52).

Güney Kore’de, kanunların kabulüne ilişkin genel yasama süreci kabaca şu şekildedir: yasama üyeleri ve yürütme, kanun önerilerinin, hazırlayarak Millet Meclisi’ne verilmesinden sorumludur. Meclis, kanun önerilerinin, müzakere ve oylama yaparak kabul edilmesinden sorumludur. Yürütme de, Millet Meclisi tarafından vetosuz ya da veto aşılma suretiyle kabul edilen kanunları ilan ederek yürürlüğe girdirmekten sorumludur (AY. md.40, 52, 53).

#### **E. Yürütmenin Kanunların Kabulünde Sahip Olduğu Anayasal Etkileme Araçları**

Başkan, gerek birleşik hükümetler gerekse bölünmüş hükümetler zamanında olsun, Meclis’te kanunların yapılması konusunda tam manasıyla etkisiz eleman olarak hareket etmemektedir. Yürütme, kanun önerisinde bulunma ve sonraki evrelerde, kanunların kabul edilerek yürürlüğe girdirilmesinde etkili yetkilere sahiptir. Yürütmenin bu yöndeki etkinliğini sağlayabilmesi için sahip olduğu Anayasal yetkiler şunlardır:

##### **1. Başkan’ın Millet Meclisi’ne Mesaj Verme Yetkisi ve Diğer Etkileme Yolları**

Güney Kore’de, Anayasaya göre, Başkan, Millet Meclisi’ne katılabilir, Meclis üyelerine hitap edebilir veya görüşlerini yazılı mesajla Meclis’e iletebilir<sup>71</sup>. Başkan, bu yolla, çıkarılmasını istediği kanunların kabul edilmesi için Meclisi

<sup>70</sup> Lim, agm., s. 233; Küçük, Güney Kore’de, s. 36.

<sup>71</sup> “Constitution of the Republic of Korea”, md.81, <https://www.refworld.org/docid/3ae6b4dd14.html>, (ET: 08.12.2019).

etki altına almak istemektedir. Bu etkileme hukukî ve anayasal olarak bağlayıcılıktan uzak ise de parti disiplininin olduğu bu ülkede, bu şekilde verilen mesajlar tamamen etkisiz değildir. Her ne kadar bölünmüş hükümetler zamanında, bu konuşma ve mesajların Meclis üyeleri üzerindeki etkisinin çoğunluğu sağlayacak düzeye ulaşmasının zor olacağı söylenebilir de birleşik hükümetler zamanında, informal olarak etkileşim içerisinde olduğu partili milletvekilleri üzerinde bu tür mesajların oldukça etkili olacağı söylenebilir.

## 2. Başkan Dışındaki Yürütme Görevlilerinin Meclis'te Görüşlerini Beyan Etmeleri

Yürütmenin, kanunların kabulü konusunda yasamayı etkilemesini mümkün kılan bir diğer anayasal etkileme yöntemi de Başkan dışındaki diğer yürütme görevlilerinin Millet Meclisi'ne katılarak görüşlerini beyan edebilmeleridir. Anayasaya göre, Başbakan, Kabine üyeleri veya hükümet delegeleri, Millet Meclisi veya Meclis'te görev yapan komitelerin toplantılarına katılabilirler ve devlet idaresi hakkında raporlar verebilirler veya görüş ve soruları cevaplayabilirler<sup>72</sup>. Bu şekilde Yasama Meclisi'ne katılan Başbakan, Kabine üyeleri ya da diğer hükümet delegeleri, özellikle komitelerde kanun önerilerine ilişkin verecekleri bilgiler ve yönlendirmelerle, kanunların kabulü konusunda etkili olabilmektedirler.

## 3. Yürütmenin Kanun Önerisi Verme Yetkisine Sahip Olması

Başkanlık sisteminin mevcut olduğu Güney Kore'de, ABD ve Türkiye'deki başkanlık sistemlerden farklı olarak, "kuvvetlerin işlevsel ayrılığı" ilkesi ile uyumlu olmaksızın, yürütmenin kanun önerisi verme yetkisi vardır (AY. md.52)<sup>73</sup>. Bu yetki, yürütme organına kanunların kabulünde etkili olma imkânı sağlamaktadır.

Millet Meclisi üyeleri tarafından verilen kanun önerileri ile yürütme tarafından verilen kanun önerilerinin Meclis'e verilmesi evresine ilişkin farklı yöntemleri ve prosedürleri vardır. Fakat her iki kanun önerisi türünün, Meclis'te müzakere ve oylama işlemleri ile kabul edildikten sonra Başkan tarafından onaylanarak ilan edilme süreci aynıdır<sup>74</sup>.

<sup>72</sup> "National Assembly Act", md.120-121, [https://elaw.klri.re.kr/eng\\_service/lawView.do?hseq=25732&lang=ENG](https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=25732&lang=ENG), (ET: 11.12.2019).

<sup>73</sup> Miş ve diğerleri, *age.*, s. 61; Croissant, *Legislative Powers*, s. 76.

<sup>74</sup> Wan Sik Hong, "Rationalization of Government Legislation Procedures", *Innovation of Legislative Process*, (Edt: Ik Hyeon Rhee - Wim Voermans), IAL, November 15, 2018, s. 97, <https://ial-online.org/wp-content/uploads/2019/01/INNOVATION-OF-LEGISLATIVE-PROCESS.pdf>, (ET: 12.12.2019).

#### 4. Yürütme Tarafından Verilen Kanun Önerilerine İlişkin Yasama Prosedürü

Güney Kore’de, kanun önerilerinin hazırlanması, Meclis’te kabul edilmesi ve Başkan tarafından yayımlanması belli prosedürlere tabidir. Buna yasama prosedürleri denir. Kanun önerisi taslaklarının hazırlanması, bunların kanun önerisine dönüştürülmesi, önerinin Meclis’e verilmesi, müzakere edilmesi, oylanarak kabul edilmesi, kabul edilen kanunun Başkan tarafından onaylanarak ilan edilmesi veya veto edilmesi halinde, kanunun tekrardan görüşülerek kabul edilmesi ve kabul edilen kanunların onaylanarak yayımlanması yasama prosedürlerini oluşturur. Bu başlık altında, yürütme tarafından verilen kanun önerilerine ilişkin yasama prosedürünün Meclis’e verilmesine kadarki evre üzerinde durulacaktır.

Yürütme tarafından verilen kanun önerilerinin hazırlanma prosedürü şu şekildedir<sup>75</sup>:

*Yasama Planının Oluşturulması.* Yürütme tarafından verilecek kanun önerilerinin ilk evresini teşkil eden “yasama planının oluşturulması” kapsamında, kanun önerilerinin plana uygun olarak zamanında verilmesini kolaylaştırmak, kanunların plana uygun çıkarılması için gerekli süreyi göz önünde bulundurmak ve zamanı geldiğinde yapılması lüzumlu görülen kanunî düzenlemeleri yapmak amacıyla, hükümet, kanunî düzenlemelere ilişkin genel bakış açısını yansıtan bir plan yapar<sup>76</sup>. Hükümet tarafından verilen kanun öneri taslakları için yetkili Bakanlıklar, ilk önce kanunî düzenlemenin gerekliliğine ilişkin kararlarını ortaya koyarak her yılın başında bir yasama planı oluştururlar<sup>77</sup>.

Hükümet, yasama planı vasıtasıyla her yıl karşılaşılabileceği mevzuat taleplerinin neler olduğu üzerinde tahminlerde bulunur ve çıkarılması tasarlanan kanunların neler olması gerektiği konusu üzerinde inceleme yapma imkânına kavuşur<sup>78</sup>.

<sup>75</sup> İbid., s. 97-98, 114; Rhee, agm., s. 48-49; “Legislative Process(a)”, [http://koreanlii.or.kr/w/index.php/Legislative\\_process?ckattempt=1](http://koreanlii.or.kr/w/index.php/Legislative_process?ckattempt=1), (ET: 12.12.2019).

<sup>76</sup> Hong, agm., s. 114. 2014 yılında hükümetin yasama planına göre, Ağustos ayının sonunda, toplam 365 kanun önerisinin verilmesi planlandı, bunlardan 165 kanun önerisi geçici oturumlarda ve 200 kanun önerisinin de Millet Meclisi’nin düzenli oturumlarında görüşülmesi planlanmıştır. Yasama planının uygulanmasını zorunlu kılacak bir tedbir yoktur ve hükümet bu planın gereklerini yerine getirmek zorunda değildir. Rhee, agm., s. 50.

<sup>77</sup> Hong, agm., s. 99.

<sup>78</sup> Rhee, agm., s. 49.

*Kanun Önerisi Taslağının Hazırlanması.* Yürütmeden gelen kanun önerilerinin hazırlanmasından ilgili ve yetkili bakanlıklar sorumludur<sup>79</sup>. Kanunları yürürlüğe koyma, değiştirme ve kanun önerisi taslağı oluşturma çalışmaları, üst düzey veya çalışma düzeyindeki yetkililerin görüşlerinden de istifade edilerek departman başkanının sevk ve idaresi altında gerçekleşir. Kanun önerinin hazırlanması, her bir departmanın sorumluluğu altında ilerler<sup>80</sup>.

*Kanun Önerisi Taslağı Hakkında Departmanlar Arasında Görüş Alış Verişlerinin Yapılması.* Hükümet tarafından verilecek bir kanun önerisi taslağı formüle edilirken, taslağın içeriğinin birden fazla Bakanlığın yetki alanıyla ilgili olduğu durumlarda, kanun önerisi taslağının formüle edilmesinden sorumlu her bir departmanın, kanun taslağı hazırlamanın başlangıcından itibaren, taslakla düzenlenecek konularla ilgili diğer Bakanlıklardaki yetkili departmanlara danışarak bilgi vermelerini isteyerek onlardan geri bildirim alması gerekir<sup>81</sup>.

Kanun önerisi taslağının muhtevası mahallî idare birimlerini etkilediği durumlarda, ilgili departman, ilgili mahallî idare birimlerine de bildirim gönderir ve geri bildirim ister<sup>82</sup>.

Görüşlerine müracaat edilen bakanlıklardaki departmanlarla kanun önerisi taslağı üzerinde mutabakat sağlayamadığı durumlarda, anlaşmazlıkların gerekçeleri belirtilerek kanun önerisi taslağı Kabinenin önüne konulur<sup>83</sup>.

*Kanun Taslağının Hazırlanmasına Yardımcı Olmak Üzere Uzman Heyet Teşkil.* Yeni bir kanuni düzenleme yapmak veya birçok karmaşık içeriğe sahip konuların düzenlendiği bir kanun önerisi hazırlamak maksadıyla, bakanlıklar bünyesinde yer alan idarî departmanlar haricinde, belli alanlarda uzmanlığa sahip kişilerden oluşan “uzmanlar heyeti” kurulabilir<sup>84</sup>.

*Kanun Önerisi Taslakları Hakkında Hükümetle Partiler Arasında İstişare Yapılması.* Hükümet tarafından verilecek bir kanun önerisi formüle edildikten

<sup>79</sup> “Overview of Legislation System of the Republic of Korea”, (05.08.2003), <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN011552.pdf>, (ET: 28.06.2019).

<sup>80</sup> Rhee, agm., s. 51; Hong, agm., s. 88.

<sup>81</sup> Hong, agm., s. 99, 114; Legislative Process(a); Legislation Operational Regulation, Article 11, Section 1.

<sup>82</sup> Legislation Operational Regulation, Article 11, Section 2.

<sup>83</sup> Legislative Process(a).

<sup>84</sup> Rhee, agm., s. 51.

sonra, ihtiyaç duyulduğu takdirde, partilerle hükümet arasında istişare yapma yoluna gidilir<sup>85</sup>. Bir kanun önerisi taslağı Devlet ve vatandaşların hayatındaki politika konularını büyük ölçüde etkiliyorsa, hükümet, taslak konusunu partilere danışabilir, onlarla işbirliği yapmak isteyebilir<sup>86</sup>. Bir kanun önerisi, taslağı üzerinde departmanlar arasında ihtilafın ortaya çıkması ve bu ihtilafın özellikle de kanunî ilkeler üzerinde olması halinde, Yasama Ofisi’ndeki Mevzuat Politika-sı Konseyi’nden arabuluculuk yapması istenebilir<sup>87</sup>.

*Kanun Önerisi Taslaklarının Kamuoyunun Bilgisine Sunulması.* Prensip olarak, yürütme tarafından bir kanunî kuralın değiştirilmesinin veya yürürlükten kaldırılmasının öngörülmediği kanun önerisi taslağının hazırlandığı durumlarda, taslağın, ilgili idarî departmanlar arasında tartışılması ve görüş alışverişinde bulunulması prosedürü tamamlandıktan sonra, kamuoyunun görüşüne sunulmak üzere yayımlanması (bildirim) ve hakkında yorumların yapılması süreci başlar<sup>88</sup>. Kanun önerisi taslağının kamuoyunun bilgisine sunulmadığı durumlarda, MOLEG, söz konusu kanun önerisi taslağının kamuoyunun bilgisine sunulmasının ve hakkında yorumların yapılmasının gerekli olduğunu belirlediği durumlarda, Bakan, bildirim yapması gereken kuruma yorumların alınması için bildirim yapılmasını önerebilir veya kamuoyunu bu konuda bilgilendirebilir<sup>89</sup>.

Hükümet Mevzuat Bakanı, bildirim ve yorumları değerlendirerek, taslak metin hakkında iyileştirmelerin yapılmasını önerebilir, gönderilen yorumları gözden geçirir<sup>90</sup>.

*Kanun Önerisi Taslağının Düzenleyici Reform Komitesince İncelenmesi.* Öneri taslağı hakkında kamuoyuna yapılan bildirim süresi dolduktan ve kamuoyundan gelen görüşler gözden geçirildikten sonra, söz konusu kanun önerisi taslağının Düzenleyici Reform Komitesi tarafından incelenmesi talep edilir<sup>91</sup>. Bu süreçte, içeriği yeni bir düzenleme yapmayı veya takviye etmeyi içeren kanun önerileri prensip olarak düzenleyici incelemeye alınır<sup>92</sup>.

<sup>85</sup> Hong, agm., s. 99, 114.

<sup>86</sup> Legislative Process(a).

<sup>87</sup> Legislation Operational Regulation, Article 11, Section 2.

<sup>88</sup> Rhee, agm., s. 46, 53, 56; Hong, agm., s. 89, 99, 114, 117, dn. 33.

<sup>89</sup> Rhee, agm., s. 53.

<sup>90</sup> İbid., s. 54-55.

<sup>91</sup> İbid., s. 55-56; Hong, agm., s. 99.

<sup>92</sup> Hong, agm., s. 89.

Düzenleyici Reform Komitesi, inceleme talebini aldıktan sonra 10 gün içinde, önemli bir düzenleme olup olmadığını belirlemek için bir ön inceleme yapar. Bu ön inceleme kapsamında, gözden geçirilmekte olan düzenlemenin, halkın günlük hayatını, toplumu ve ekonomik faaliyetler üzerindeki etkisini göz önünde bulundurarak, önemli olup olmadığına karar verir<sup>93</sup>. Komite, bu inceleme sonunda, yeni bir düzenleme yapabilir, düzenleme önerisini geri alabilir veya iyileştirme önerebilir<sup>94</sup>.

*Kanun Önerisi Taslağının Hükümet Mevzuat (Yasama) Bakanlığı (MOLEG) Tarafından İncelenmesi.* Düzenleyici Reform Komitesi tarafından yapılan gözden geçirme işlemini müteakiben yetkili merkezî idarî kurum tarafından kanun önerisi taslağına ilişkin bir metin oluşturulur ve daha sonra bu metin MOLEG tarafından incelenir. MOLEG kanun önerisi taslaklarını, “yasama ilkeleri” yönünden inceler<sup>95</sup>. MOLEG, Başbakanlığın yürütme işlerini denetleyici gücüne dayanarak, yürütme tarafından yapılan yasama planı ve kanun önerisi taslaklarını gözden geçirme kapasitesi aracılığıyla genel düzeltmeler yapmaktadır<sup>96</sup>. MOLEG tarafından yapılan gözden geçirme işlemi, önerilen teklifin içeriği hakkında yapılan incelemeler neticesinde kesinleştikten sonra yapılmaktadır<sup>97</sup>.

MOLEG, kanun önerisi taslağı hakkında, taslaktaki ifadelerde kolay anlaşılabilir bir hukuk dilinin kullanılıp kullanılmadığının, kullanılan kelimelerin tutarlılık durumunun ve tasarının sistematik bütünlüğünün mevcut olup olmadığının belirlenmesi gibi hususlarla diğer şekli unsurlar, anayasal ilkelere uygunluk, diğer kanuni düzenlemelerle ve mevcut hukuk sistemi ile uyumluluk ve tutarlılık gibi yasal ilkeler yanında, hükümet politikalarının temeline uygun olup olmaması, hükümlerin gerekçelendirilebilirliği gibi pratik sorunlar yönünden de inceler, değerlendirme yapar ve orijinal halini gözden geçirerek incelemesini tamamlar<sup>98</sup>.

MOLEG, önüne gelen kanun önerisi taslağı ile alakalı politika konusunda ilgili bakanlıklar arasında mutabakatın var olup olmadığını teyit eder ve ilgili bakanlıklar arasında ihtilafın olması halinde, bu tür ihtilafların koordinasyonunu

<sup>93</sup> İbid., s. 99, 116-117; Rhee., s. 56.

<sup>94</sup> Rhee, agm., s. 56; Hong, agm., s. 116-117.

<sup>95</sup> Hong, agm., s. 88, 114.

<sup>96</sup> Rhee, agm., s. 51, 60.

<sup>97</sup> İbid., s. 56-57.

<sup>98</sup> İbid., s. 57, 61; HONG, agm., s. 115; Legislative Process(a).

sağlayarak ihtilafın giderilmesine yönelik görüşlerini sunar<sup>99</sup>. Bu kapsamda yapılan gözden geçirmenin neticeleri üç genel bölüme ayrılabilir: (1) Kanun önerisi taslağının orijinal haliyle geçmesi, (2) kanun önerisi taslağının değiştirilerek geçmesi, (3) Kanun önerisi taslağının geçmemesi (iade edilmesi)<sup>100</sup>.

MOLEG tarafından bir kanun önerisi taslağının yukarıda belirtilen hususları ihlal ettiğinin tespit edilmesi halinde, taslağın iade edilmesi icap eder<sup>101</sup>.

*Kanun Önerisi Taslağının Bakan Yardımcıları Heyetinde Müzakere Edilmesi.* MOLEG’de gözden geçirilen kanun önerisi taslakları, Bakan Yardımcıları Heyetinde müzakere edilir<sup>102</sup>.

*Kanun Önerisi Taslağının Kabinede Müzakere Edilmesi.* Kanun önerisi taslağı, Bakan Yardımcıları toplantısında incelendikten sonra Kabinede müzakere edilir<sup>103</sup>.

*Kanun Önerisinin Başkan Tarafından Onaylanması.* Kabinenin müzakere sürecinden geçen kanun önerisi taslağı Başkan tarafından imzalandıktan sonra Başbakan ve ilgili Kabine Üyesi tarafından karşı imza olarak imzalanır. Bu imza süreçleri tamamlandıktan sonra, öneri Başkan tarafından onaylanarak Meclis’e sunulur<sup>104</sup>.

##### 5. Kanun Önerisinin Millet Meclisi Üyeleri Tarafından Verilmesi

Kanun önerilerinin verilmesine ilişkin bir diğer yasama süreci de Yasama üyeleri tarafından verilen kanun önerilerine ilişkin olanıdır. Yasama üyelerinin kanun önerisi vermelerinin de bir prosedürü mevcuttur. Fakat bu prosedür yürütme tarafından verilen kanun önerilerine ilişkin yasama prosedüründen çok farklı, kısa ve basittir.

Millet Meclisi üyelerinin kanun önerisi verebilmeleri muhtelif şekillerde olur.

(1) *Kanun Önerisinin 10 ve Daha Fazla Millet Meclisi Üyesi Tarafından Verilmesi.* Meclis üyeleri tarafından verilecek kanun önerilerine ilişkin yasama prosedürü şu şekildedir: (1) Kamuoyu, sivil talepler, parti politika aygıtları ve Meclis üyeleri tarafından kanunun yapılması yönündeki gerekliliğin tanınması;

<sup>99</sup> Overview of Legislation System of the Republic of Korea.

<sup>100</sup> Rhee, agm., s. 57.

<sup>101</sup> İbid., s. 57.

<sup>102</sup> Hong, agm., s. 99; Rhee, agm., s. 58.

<sup>103</sup> Legislative Process(a); Rhee, agm., s. 57-58.

<sup>104</sup> Hong, agm., s. 99, 115; Overview of Legislation System of the Republic of Korea; Legislative Process.



(2) Meclis üyelerinin asistanları ve Meclis dışındaki uzmanlar tarafından kanun önerisi taslağına ilişkin soruşturma ve araştırmanın yapılması; (3) kanun önerisi taslağına ilişkin Meclis Danışma Bürosu tarafından hazırlanması<sup>105</sup>; (4) kanun önerisi taslağına ilişkin maliyetlerine ilişkin tahminin sunulması; (5) 10 veya daha fazla Millet Meclisi üyesi tarafından kanun önerisinin verilmesi<sup>106</sup> ve Meclis'e verilmesinden sonra 10 gün veya daha uzun bir süreyle yasama ilanının yapılması<sup>107</sup>.

(2) *Kanun Önerilerinin Millet Meclisi Komiteleri Tarafından Verilmesi*. Kanun önerilerinin Meclis'teki komiteler tarafından verilmesine dair prosedür şu şekilde işlemektedir: (1) Daimi Komitenin (Özel Komite) kanunî düzenleme yapılması yönündeki gerekliliğin mevcut olduğu yönünde karar alması veya Başkan'ın yetkili Daimi Komite'yi bu konuda görevlendirmesi; (2) umuma açık görüşmenin yapılması; (3) Kanun önerisinin Daimi Komite tarafından hazırlanarak Meclis Başkan'ına Gönderilmesi<sup>108</sup>. (4) Önerinin Meclis'e sunulmasından sonra 10 gün veya daha uzun bir süreyle yasama ilanının yapılması<sup>109</sup>.

Güney Kore'de Millet Meclisi'ndeki her bir Daimi Komite, kendi yetki alanına giren konularda Komite Başkan'ı adına bir kanun önerisi verebilir<sup>110</sup>.

(3) *Siyasî Partiler Tarafından Hazırlanması*. Güney Kore'de siyasi partiler de, yetkili organlarında görüşüldükten sonra kanun önerisi verilmesine katkı sağlayabilirler. Bu öneri, partinin yetkili organları tarafından değil, kanun önerisinin muhtevası partideki yetkili organlarda şekillendirildikten sonra Meclis üyeleri tarafından verilir. Burada kanun önerisi taslağına ilişkin muhtevası partinin yetkili organları tarafından belirlendiği için önerinin siyasî partiler tarafından hazırlanması yönteminden söz edilmiştir. Bu usule göre kanun önerisinin verilmesine ilişkin yasama prosedürü şu şekilde işler: (1) Kanun önerisinin verilmesi konusunun belli bir partinin yetkili organlarında incelenmesi ve müzakere edilmesi, (2) kanun önerisi metninin Yasama Danışma Bürosu tarafından hazırlanması, (3) kanun önerisinin 10 veya daha fazla Millet Meclisi üyesi tarafından imzalanarak Meclis'e sevk edilmesi<sup>111</sup>.

<sup>105</sup> Kyubeom Cho, *Legislative Impact Assessment at the National Assembly of the Republic of Korea*, National Assembly Research Service, August 11, 2016, s. 6, [https://www.ifla.org/files/assets/services-for-parliaments/preconference/2016/cho\\_presentation.pdf](https://www.ifla.org/files/assets/services-for-parliaments/preconference/2016/cho_presentation.pdf), (ET: 14.12.2019).

<sup>106</sup> Hong, agm., s. 97-98.

<sup>107</sup> İbid., s. 117, dn. 33; National Assembly Act, md.79.

<sup>108</sup> Hong, agm., s. 97-98.

<sup>109</sup> İbid., s. 117, dn. 33, 118.

<sup>110</sup> Legislative Process(a).

<sup>111</sup> Cho, age., s. 6.

(4) *Yetkili Bakanlık Tarafından Hazırlanan Kanun Önerisinin Millet Meclisi Üyeleri Tarafından Yapılması*. Yürütme organının kanun önerisi vermesine ilişkin prosedür, hem karmaşık olduğu hem uzun zaman aldığı hem de yasama süreci neticesinde bir kanun önerisi metnine ulaşılması çoğu kereler oldukça zor olduğu için bazı kereler, daha basit bir yasama prosedürü tercih edilerek, yürütme içerisinde yer alan bir bakanlık, kanun önerisi taslağının muhtevasını kendisi belirledikten sonra, Millet Meclisi üyeleri vasıtası ile kanun önerisi verilmektedir. Bu şekilde verilen kanun önerilerine ilişkin yasama prosedürü şu şekildedir: (1) Kanun önerisi taslağı yetkili Bakanlıkça hazırlanır; (2) üzerinde mutabık kalınan kanun önerisi taslağı Yasama Danışma Bürosu tarafından kanun önerisi metni haline getirilir (3) kanun önerisi metni 10 veya daha fazla yasama üyesi tarafından Millet Meclisi’ne verilir (National Assembly Act, md.79). Bu tür kanun önerilerine “*sözleşme mevzuatı*”, “*atlatma mevzuatı*”, veya “*usulden kaçınma mevzuatı*” denilmektedir<sup>112</sup>. Burada, kanun önerisinin, yetkili bakanlık tarafından hazırlandıktan sonra Meclis üyeleri tarafından verildiği durumlarda da, kanun önerisinin içeriğinin belirlenmesinde birinci derecede yürütme etkili olmaktadır.

Meclis üyeleri tarafından verilen kanun önerileri hakkında, hükümet tarafından verilen kanun önerilerine ilişkin prosedürler işletilmediği için bu tür öneriler yeterli inceleme ve hazırlıklar yapılmadan verilmektedir<sup>113</sup>. Yürütme tarafından verilen kanun önerilerine kıyasla Meclis üyeleri tarafından verilen kanun önerileri için prosedürlerin nispi sadeliği ve sonuçta ortaya çıkan zaman ve emek tasarrufunun sağlanması yönündeki ihtiyacın karşılanması amacı, Meclis üyeleri tarafından yeterli hazırlık yapılmaksızın aceleci bir şekilde verilen kanun önerilerinin artmasının arkasındaki neden olarak belirtilmiştir<sup>114</sup>.

#### **6. Yürütme ve Yasama Üyelerinden Gelen Kanun Önerilerine İlişkin Yasama Prosedürleri Hakkında Değerlendirme**

Güney Kore’de kanun önerilerinin hazırlanmasına ilişkin yaşanan sorunlar iki noktada kendisini göstermektedir.

*Birincisi*, yürütme tarafından verilen kanun önerilerinin hazırlanmasının, çok zaman alıyor olması, prosedürlerdeki karmaşıklıkların mevcut olması, bazı

<sup>112</sup> Hong, agm., s. 100-101.

<sup>113</sup> İbid., s. 117-118.

<sup>114</sup> İbid., s. 100-101.

kereler de prosedürlerin işleyişinde tıkanıklıkların yaşanması vb. sebeplerle, bazı kereler nitelikli kanun önerilerine ulaşamamakta, bazı kereler de yürütme organı bazı kanun önerilerini yasama üyeleri vasıtasıyla vermektedir. Burada belirtilen ikinci durum sebebiyle, yürütme, yasama üyeleri vasıtasıyla kanunların kabulünde dolaylı etkinlik sağlayabilmektedir. Bu prosedürlerin, kısmî revizyonlarla, iyi bir mevzuat oluşturma amacına hizmet edebilecek şekilde düzeltilerek, daha etkili ve nitelikli bir şekilde işletilmesi neticesinde, bir yandan daha nitelikli kanun önerilerinin hazırlanmasını sağlayabilecek bir yöntem ortaya çıkabilecek<sup>115</sup>, diğer yandan da yürütmenin yasama üyeleri kılıfı ile etkinlik sağlaması kısmen de olsa önlenmiş olabilecektir.

*İkincisi*, yasama üyeleri tarafından verilen kanun önerilerinin, prosedürdeki basitlik ve yetersizlikler sebebiyle değişen ölçülerde nitelikten uzak kalmasıdır. Bu durumda, çok kabarık sayıda öneriler verildiği halde bunların çoğu kanunlaşmamaktadır. Bu kapsamda yapılacak ıslahatlarla, yasama üyeleri tarafından verilecek kanun önerilerine ilişkin yasama prosedürleri daha işlevsel ve nitelikli hale getirilerek, yasama üyelerinin de daha nitelikli kanun önerileri verebilmesinin önü aralanabilir. Bu yöntem, yasamanın, kanun önerilerinin kabulündeki etkinliğini daha nitelikli şekilde artırmasını mümkün kılacaktır.

### III. MİLLET MECLİSİ'NİN YASAMA YETKİSİNİN KULLANILMASI

#### A. Kanunların Görüşülmesi ve Kabulü

Güney Kore'de, Millet Meclisi anayasal olarak sahip olduğu yasama kapsamında kanunları yapar. Millet Meclisi, kanunlarla çelişmemek şartıyla, müzakere usullerine ve yasama faaliyetlerinin yürütülmesine ilişkin prosedürleri ve kuralları içeren içtüzük kurallarını belirleyebilir (AY. md.64).

Millet Meclisi'ne bir kanun önerisi verildiğinde, Meclis Başkanı, kanun önerisini hem Millet Meclisi üyelerine dağıtır hem de derhal yetkili daimi komiteye iletir. Daimi komite, yapmış olduğu tam incelemeden sonra, öneriyi yeniden genel kurul oturumuna gönderilmek üzere Meclis Başkan'ına verir<sup>116</sup>.

Başbakan, kabine üyeleri veya hükümet temsilcileri, Meclis toplantılarına veya Meclis bünyesinde faaliyet gösteren Komisyonların toplantılarına katılabilirler ve devlet idaresi hakkında rapor verebilirler veya görüş bildirebilir ve ken-

<sup>115</sup> Rhee, agm., s. 45-46.

<sup>116</sup> "Legislative Process", md.10, 11, [https://elaw.klri.re.kr/eng\\_service/step.do](https://elaw.klri.re.kr/eng_service/step.do), (ET: 11.12.2019).

dilerine yöneltilen soruları cevaplayabilirler (AY. md.62). Bu tür faaliyetler de kanun önerilerinin muhtevasının nihai şeklini almasında, yürütmenin etkinlik sağlamasına ortam sağlar.

Genel kurul toplantısında, kanun önerisini inceleyen komitelerin başkanları tarafından tanzim edilen raporlar dinlenir, soru sorma ve müzakereler kapsamında yapılan tartışmalar yapıldıktan sonra oylama yapılarak yeterli çoğunlukla kabul edilir<sup>117</sup>.

Yasama ve yürütmenin etkinlik sağlama bakımından en ciddi karşı karşıya kaldıkları yasama konusu bütçe kanunudur. Anayasa ve Meclis’in yasama faaliyetlerine ilişkin kuralları içeren mevzuatında, bütçenin kabul edilmesi prosedürü özel olarak düzenlenmiştir. Bütçenin kabulü bir kanunla olur. Bütçe kanunu önerisi, yürütme tarafından hazırlanarak Meclis’e sunulur. Bütçe kanunu önerisi, malî yılın başlangıcından önce Meclis’te kabul edilmediği takdirde, Türkiye’de 2017 Anayasa değişikliği ile kabul edilen sisteme benzer bir yöntem kabul edilmiştir. Buna göre, bütçe kanunu önerisinin, malî yılın başlangıcından önce Meclis’te kabul edilmemesi halinde, önerinin reddedilmesinin ülke geneli üzerinde kamusal hizmetlerin yerine getirilmesi yönünden maliyetlerinin kısmen hafifletilmesi maksadıyla, bir önceki malî yılın bütçe kanununa uygun olarak, yeni bütçe kanunu önerisi Meclis tarafından kabul edilinceye kadar, (1) Anayasa ya da kanunla kurulan kurum ve kuruluşların bakım ve işletilmesi, (2) kanun tarafından öngörülen zorunlu harcamaların yerine getirilmesi (3) daha önce bütçede onaylanan projelerin sürdürülmesi amaçları ile sınırlı olarak para tahsis edilebilir (AY. md.54). Her ne kadar bütçe kanununu kabul etmeme yetkisi Meclis’e aitse de bu hükümlerle (AY. md.54), Meclis’in etkinliği kısmen de olsa zayıflatılmış olmaktadır.

## B. Kanunların Veto Edilmesi ve İlanı

Başkan’ın kanunların yapılması ve yürürlüğe girdirilmesinde sahip olduğu en etkili yetkilerden biri de Meclis tarafından kabul edilerek önüne getirilen kanun önerilerini veto etmektir<sup>118</sup>. Millet Meclis tarafından kabul edilen bir kanun önerisi, Meclis Başkanı tarafından Başkan’ın onayına sunulur. Başkan, önüne gelen kanun önerisini ya 15 gün içinde onaylayarak ilan eder ya da bu süre içinde, anayasaya uygunluk bağlamında itirazları varsa, veto yetkisine isti-

<sup>117</sup> Legislative Process(a); Legislative Process, md.10, 11.

<sup>118</sup> Croissant, Legislative Powers, s. 76.

naden, itiraz gerekçelerini de yazılı olarak belirterek, bir daha görüşülmek üzere Meclis'e iade eder (AY. md.53/1,2,3)<sup>119</sup>. Başkan, önüne gelen kanun önerisine ilişkin veto yetkisini, kanun önerisi, ilgili bakanlık ve MOLEG tarafından incelendikten sonra, kanun önerisinin veto edilip edilmemesi konusunun Kabinede görüşülmesini müteakiben kullanır<sup>120</sup>.

Başkan tarafından bir daha görüşülmek üzere iade edilen kanun önerisi Meclis'te, yeniden görüşülür. Meclis, iade edilen kanun önerisini, üye tamsayısının yarısından fazlasının katılımıyla ve katılanların üçte ikisinin (2/3) veya daha fazlasının oyu ile aynen kabul ederse, veto aşılmış, kanun kesinleşmiş, bir diğer ifadeyle bu öneri artık kanun haline gelmiş olur<sup>121</sup>.

Meclis tarafından tekrardan görüşülerek kabul edilen kanun önerisi Başkan tarafından da imzalanarak Resmi Gazetede yayımlanır<sup>122</sup>.

Kanun önerilerinin, Başkan ile yasamadaki çoğunluk arasında mutabakatın olmaması sebebiyle veto edildiği durumlarda, vetonun aşılabilmesi için gerekli olan çoğunluğun sağlanması oldukça güçtür<sup>123</sup>.

### C. Kabul Edilen Kanunlarda Yasama ya da Yürütmenin Etkinliğinin Belirlenmesi

Güney Kore'de, kanunların kabulünde, yürütmenin etkinliğinin belli oranların üzerine çıktığı dönemler, bazı akademisyenlerce "otoriterliğin" ya da "delegatif (delegasyoncu) demokrasi"nin<sup>124</sup> delillerinden biri olarak görülmüştür<sup>125</sup>. Bu ülkede, kanunların kabulünde, yasamanın mı yoksa yürütmenin mi daha etkin olduğunun belirlenmesi, yasama üyelerinden ve yürütmeden gelen kanun önerilerinin sayıları ve kanunlaşma oranları, yürütme ya da yasama üyelerinden gelen kanun önerilerinden hangisinin daha fazla ya da az kanunlaştığı; kanun

<sup>119</sup> Constitution of the Republic of Korea, md.53/1, 2, 3.

<sup>120</sup> Overview of Legislation System of the Republic of Korea.

<sup>121</sup> "National Parliaments: South Korea", <https://www.loc.gov/law/help/national-parliaments/southkorea.php> (11.12.2019); Lim, agm., s. 244; Küçük, Güney Kore'de, s. 45.

<sup>122</sup> Legislative Process, md.12; Constitution of the Republic of Korea, md.53/4, 5, 6.

<sup>123</sup> Lim, agm., s. 244.

<sup>124</sup> O'DONNELL, Delegative Democracy?; Kim, A Tool for Delegative, s. 3; Lucas González, "Unpacking Delegative Democracy: Digging Into the Empirical Content of a Rich Theoretical Concept", s. 1-11, <http://www.unsam.edu.ar/profesores/LucasGonzalez/LGonzalez-Unpacking%20Delegative%20Democracy.pdf>, (ET: 26.08.2018); Küçük, *ABD ve Latin Amerika Ülkelerinde*, s. 396-416.

<sup>125</sup> Kim, A Tool for Delegative, s. 3, 11.

önerilerinin ne kadarının değişiklik olmaksızın kabul edildiği; her birinin verdikleri kanun önerilerden kanunlaşmaların, kabul edilen kanunların toplamı içerisinde sahip oldukları oransal rakamlar ölçütünde belirlenmektedir.

Güney Kore’de Meclis tarafından çıkarılan kanunlara ilişkin çok sayıda birbirinden farklı rakamlarla ifade edilen veri tabloları vardır. Bunların bir kısmında, kanun önerisi vermeye yetkili olanların tamamının vermiş oldukları kanun önerileri ve kanunlaşma sayıları esas alınmaktadır. Ben burada, iki tür veriye yer vereceğim. *Birincisi*, 1988-2000 yılları arasında, sadece kanun önerisi verme yetkisine sahip yürütme organı ile Meclis üyeleri tarafından verilen kanun önerilerine ve bunların kanunlaşmasına ilişkin verilerdir. Bu verilere yer vermekle asıl maksadım, kanunların yapımında her iki organın etkinlik derecesinin belirlenmesidir. *İkincisi*, 1988-1995 yılları arasında, hem birleşik, hem de bölünmüş hükümet dönemlerinde, Başkan, Başkan’la aynı siyasî eğilime sahip partiler, muhalif partiler ve Başkan’ın bloku tarafından verilen kanun önerilerinin kanunlaşmasına ilişkin verilerdir.

#### **D. Kanunların Kabulünde Yasama ya da Yürütmenin Etkinliğine İlişkin Veriler**

1987 öncesi döneme ilişkin verilere daha önce temas etmiştik. Burada 1987 sonrasına ilişkin verilere yer verilecektir.

*1988-1992 (13. Dönem Millet Meclisi):*

Meclis üyeleri tarafından verilen kanun önerileri: 462; kabul edilen kanun önerileri: 244; kanunlaşma oranı: %52,8; değişiklik olmaksızın kabul edilen kanun önerileri: 18; kabul edilen kanunların değişiklik olmaksızın kabul edilme oranı: %7,37.

Yürütme tarafından verilen kanun önerileri: 368; kabul edilen kanun önerileri: 355; kanunlaşma oranı: %96,46; değişiklik olmaksızın kabul edilen kanun önerileri: 138; kabul edilen kanunların değişiklik olmaksızın kabul edilme oranı: %42,9.

Toplam kanun önerileri: 830; çıkarılan toplam kanun sayısı: 599; toplam kanun önerilerinin kanunlaşma oranı: %72,16; Meclis üyeleri tarafından verilen kanun önerilerinden kabul edilenlerin, kabul edilen toplam kanunlara oranı: %40,73; yürütme tarafından verilen kanun önerilerinden kabul edilenlerin, kabul edilen toplam kanunlara oranı: 59,26.

*1992-1996 (14. Dönem Millet Meclisi):*

Meclis üyeleri tarafından verilen kanun önerileri: 252; kabul edilen kanun önerileri: 99; kanunlaşma oranı: %39,28; değişiklik olmaksızın kabul edilen kanun önerileri: 17; Kabul edilen kanunların değişiklik olmaksızın kabul edilme oranı: %17,17.

Yürütme tarafından verilen kanun önerileri: 581; kabul edilen kanun önerileri: 561; kanunlaşma oranı: %96,6; değişiklik olmaksızın kabul edilen kanun önerileri: 265; Kabul edilen kanunların değişiklik olmaksızın kabul edilme oranı: %47,23.

Toplam kanun önerileri: 833; çıkarılan toplam kanun sayısı: 660; toplam kanun önerilerinin kanunlaşma oranı: %79,23; Meclis üyeleri tarafından verilen kanun önerilerinden kabul edilenlerin, kabul edilen toplam kanunlara oranı: %15,00; yürütme tarafından verilen kanun önerilerinden kabul edilenlerin, kabul edilen toplam kanunlara oranı: %85.

*1996-2000 (15. Dönem Millet Meclisi):*

Meclis üyeleri tarafından verilen kanun önerileri: 806; kabul edilen kanun önerileri: 349; kanunlaşma oranı: %43,30; değişiklik olmaksızın kabul edilen kanun önerileri: 26; kabul edilen kanunların değişiklik olmaksızın kabul edilme oranı: %7,44.

Yürütme tarafından verilen kanun önerileri: 807; kabul edilen kanun önerileri: 737; kanunlaşma oranı: %91,32; değişiklik olmaksızın kabul edilen kanun önerileri: 219; Kabul edilen kanunların değişiklik olmaksızın kabul edilme oranı: %29,71.

Toplam kanun önerileri: 1.613; çıkarılan toplam kanun sayısı: 1.086; toplam kanun önerilerinin kanunlaşma oranı: %67,32; Meclis üyeleri tarafından verilen kanun önerilerinden kabul edilenlerin, kabul edilen toplam kanunlara oranı: %32,13; yürütme tarafından verilen kanun önerilerinden kabul edilenlerin, kabul edilen toplam kanunlara oranı: 67,86.

*2000-2004 (16. Dönem Millet Meclisi):*

Meclis üyeleri tarafından verilen kanun önerileri: 1.651; kabul edilen kanun önerileri: 770; kanunlaşma oranı: %46,63; değişiklik olmaksızın kabul edilen kanun önerileri: 34; Kabul edilen kanunların değişiklik olmaksızın kabul edilme oranı: %4,41.

Yürütme tarafından verilen kanun önerileri: 595; kabul edilen kanun önerileri: 551; kanunlaşma oranı: %92,60; değişiklik olmaksızın kabul edilen kanun önerileri: 117; Kabul edilen kanunların değişiklik olmaksızın kabul edilme oranı: %21,23.

Toplam kanun önerisi: 2.226; çıkarılan toplam kanun sayısı: 1.321; toplam kanun önerilerinin kanunlaşma oranı: %59,34; Meclis üyeleri tarafından verilen kanun önerilerinden kabul edilenlerin, kabul edilen toplam kanunlara oranı: %58,28; yürütme tarafından verilen kanun önerilerinden kabul edilenlerin, kabul edilen toplam kanunlara oranı: 41,71.

*2004-2008 (17. Dönem Millet Meclisi):*

Meclis üyeleri tarafından verilen kanun önerileri: 5.728; kabul edilen kanun önerileri: 2.232; kanunlaşma oranı: %38,96; değişiklik olmaksızın kabul edilen kanun önerileri: 176; Kabul edilen kanunların değişiklik olmaksızın kabul edilme oranı: %7,88.

Yürütme tarafından verilen kanun önerisi: 1.102; kabul edilen kanun önerileri: 880; kanunlaşma oranı: %79,85; değişiklik olmaksızın kabul edilen kanun önerileri: 131; Kabul edilen kanunların değişiklik olmaksızın kabul edilme oranı: %14,88.

Toplam kanun önerisi: 6.830; çıkarılan toplam kanun sayısı: 3.112; toplam kanun önerilerinin kanunlaşma oranı: %45,56; Meclis üyeleri tarafından verilen kanun önerilerinden kabul edilenlerin, kabul edilen toplam kanunlara oranı: %71,72; yürütme tarafından verilen kanun önerilerinden kabul edilenlerin, kabul edilen toplam kanunlara oranı: %28,72.

*2008-2012 (18. Dönem Millet Meclisi):*

Meclis üyeleri tarafından verilen kanun önerileri: 11.191; kabul edilen kanun önerileri: 3.866; kanunlaşma oranı: %34,54; değişiklik olmaksızın kabul edilen kanun önerileri: 253; kabul edilen kanunların değişiklik olmaksızın kabul edilme oranı: %6,54.

Yürütme tarafından verilen kanun önerileri: 1.693; kabul edilen kanun önerileri: 1.288; kanunlaşma oranı: %76,07; değişiklik olmaksızın kabul edilen kanun önerileri: 369; Kabul edilen kanunların değişiklik olmaksızın kabul edilme oranı: %28,64.

Toplam kanun önerileri: 12.884; çıkarılan toplam kanun sayısı: 5.154; toplam kanun önerilerinin kanunlaşma oranı: %40,00; Meclis üyeleri tarafından verilen kanun önerilerinden kabul edilenlerin, kabul edilen toplam kanunlara oranı: %74,01; yürütme tarafından verilen kanun önerilerinden kabul edilenlerin, kabul edilen toplam kanunlara oranı: %24,99.



*2012-2016 (19. Dönem Millet Meclisi):*

Meclis üyeleri tarafından verilen kanun önerileri: 15.444; kabul edilen kanun önerileri: 5.346; kanunlaşma oranı: %43,05; değişiklik olmaksızın kabul edilen kanun önerileri: 371; Kabul edilen kanunların değişiklik olmaksızın kabul edilme oranı: %6,93.

Yürütme tarafından verilen kanun önerileri: 1.093; kabul edilen kanun önerileri: 803; kanunlaşma oranı: %73,46; değişiklik olmaksızın kabul edilen kanun önerileri: 129; Kabul edilen kanunların değişiklik olmaksızın kabul edilme oranı: %11,80.

Toplam kanun önerileri: 16.537; çıkarılan toplam kanun sayısı: 6.149; toplam kanun önerilerinin kanunlaşma oranı: %37,18; Meclis üyeleri tarafından verilen kanun önerilerinden kabul edilenlerin, kabul edilen toplam kanunlara oranı: %86,94; yürütme tarafından verilen kanun önerilerinden kabul edilenlerin, kabul edilen toplam kanunlara oranı: %13,10.

*2016-2020 (20. Dönem Millet Meclisi):*

Meclis üyeleri tarafından verilen kanun önerileri: 21.556; kabul edilen kanun önerileri: 6.194; kanunlaşma oranı: %28,73; değişiklik olmaksızın kabul edilen kanun önerileri: 547; Kabul edilen kanunların değişiklik olmaksızın kabul edilme oranı: %8,83.

Yürütme tarafından verilen kanun önerileri: 1.092; kabul edilen kanun önerileri: 698; kanunlaşma oranı: %63,91; değişiklik olmaksızın kabul edilen kanun önerileri: 123; Kabul edilen kanunların değişiklik olmaksızın kabul edilme oranı: %17,62.

Toplam kanun önerileri: 22.648; çıkarılan toplam kanun sayısı: 6.892; toplam kanun önerilerinin kanunlaşma oranı: %30,43; Meclis üyeleri tarafından verilen kanun önerilerinden kabul edilenlerin, kabul edilen toplam kanunlara oranı: %89,87; yürütme tarafından verilen kanun önerilerinden kabul edilenlerin, kabul edilen toplam kanunlara oranı: %10,12<sup>126</sup>.

*1988-2020 yılları arası Toplam:*

Meclis üyeleri tarafından verilen kanun önerileri: 57.090; kabul edilen kanun önerileri: 19.100; kanunlaşma oranı: %33,45; değişiklik olmaksızın kabul edilen kanun önerileri: 1.472; Kabul edilen kanunların değişiklik olmaksızın kabul edilme oranı: %7,70.

---

<sup>126</sup> Moon, agm., s. 19.

Yürütme tarafından verilen kanun önerileri: 7.331; kabul edilen kanun önerileri: 5.873; kanunlaşma oranı: %80,1; değişiklik olmaksızın kabul edilen kanun önerileri: 1.491; Kabul edilen kanunların değişiklik olmaksızın kabul edilme oranı: %25,38;

Meclis üyeleri tarafından ve yürütme tarafından verilen toplam kanun önerileri: 64.421; Meclis üyeleri tarafından ve yürütme tarafından verilen toplam kanun önerilerinden kabul edilenlerin toplam sayısı: 24.973.

Meclis üyeleri tarafından verilen kanun önerilerinden kabul edilenlerin, kabul edilen toplam kanunlara oranı: %76,48.

Yürütme tarafından verilen kanun önerilerinden kabul edilenlerin, kabul edilen toplam kanunlara oranı: %23,51.

#### **E. Kanunların Yapımında Yasama ve Yürütmenin Etkinliğine İlişkin Değerlendirme**

1988-2020 yılları arasında, Meclis'te kanunların yapımında ortalama başarı oranının belirlenmesini sağlayan verilere göre, yürütmenin verdiği kanun önerilerinin kanunlaşma oranı, Meclis üyeleri tarafından verilen kanun önerilerinin kanunlaşma oranından yaklaşık 2,4 kat daha yüksektir (%80,1'e karşı %33,5). Her ne kadar bu veriler, yürütmenin yasamada görüşülecek konularla alakalı gündemi belirleme gücünün Millet Meclisi'ninkinden çok daha güçlü olduğunu gösterdiği<sup>127</sup> belirtilmişse de, bu veriler tek başına yürütmenin yasamanın gündemini belirleme noktasından baskınlığını ölçmek için yeterli değildir. Çünkü özellikle son yıllarda yasama üyeleri tarafından verilen kanun önerilerinin sayısı 20.000 civarındadır. Bunların tamamının kanunlaşması beklenemez. Yasama üyeleri tarafından, birçoğu siyasi saiklerle verilen ve değişen ölçülerde nitelik açısından zayıf olan çok sayıdaki (2016-2020: 21.556) kanun önerilerine kıyasla, yürütmenin az sayıda (2016-2020: 1092) olan, daha sistematik ve programlı bir şekilde, uzmanların da katkısı ile çeşitli aşamalardan geçerek hazırlanan kanun önerilerinin kanunlaşma oranının yüksekliğinin olağan görülmesi gerekir.

Burada yürütmenin verdiği kanun önerilerinden kabul edilenlerin toplamı ile yasama üyeleri tarafından verilen kanun önerilerinden kanunlaşanların toplamının, kabul edilen tüm kanunlara oranının kıstas alınmasının daha gerçekçi olacağı kanaatindeyim. 33 yıllık dönemde, yürütme tarafından verilen kanun

---

<sup>127</sup> ibid., s. 19.

önerilerinden kabul edilen kanunların toplamı 5.873, yasama üyeleri tarafından verilen kanun önerilerinden kabul edilenlerin toplamı 19.100'dür. Meclis'te kabul edilen toplam kanunların sayısı 24,973'tür. Bu dönemde, yürütme tarafından verilen kanun önerilerinden kanunlaşanların, toplam kanunlara oranı %23,51; Meclis üyeleri tarafından verilen kanun önerilerinden kanunlaşanların, Meclis'te kabul edilen toplam kanunlara oranı %76,48'dir. Bu verilere göre, bu dönemde Meclis üyeleri tarafından verilen kanun önerilerinden kanunlaşanların toplam kanunlara oranının, yürütmenininkinden yaklaşık 3,25 kat fazla olduğu görülmektedir. Bu oranlar, yasama üyelerinin kabul edilen kanunlar üzerindeki etkinliğinin, yürütmeye göre çok daha baskın olduğunu göstermektedir.

33 yıllık dönemde, yürütme tarafından verilen kanun önerilerinin toplamının ortalama %20,3'ü, yasama üyeleri tarafından verilen kanun önerilerinin toplamının da sadece %2,5'i değiştirilmeksizin kabul edilmiştir. Bu verilere göre, yürütmenin Meclis'te gündemi belirleme gücü, Meclis üyelerininkinden yaklaşık 8,12 kat daha güçlüdür<sup>128</sup>. Kanaatimce bu veriler de, kanunlaşma faaliyetlerinin etkilenmesinde hangi organın daha etkili olduğunun belirlenmesi için tek başına yeterli değildir. Burada da Meclis'te gündemin belirlenmesinde hangisinin güçlü olduğunun tespitinde, kabul edilen kanunların toplamının ne oranda değiştirilmeksizin kabul edildiğinin esas alınması gerekir. Buna göre, yürütme tarafından verilen kanun önerilerinden kabul edilenlerin toplamının %25,38'i değişiklik olmaksızın kabul edilirken, yasama tarafından verilen kanun önerilerinden kabul edilenlerin toplamının %7,70'i değişiklik olmaksızın kabul edilmiştir. Bu verilere göre, yürütmenin yasamada gündemi belirleme gücü, Meclis üyelerininkinden yaklaşık 3,3 kat daha fazladır. Bu verilere göre, Meclis'in gündeminin belirlenmesinde, her iki organ arasındaki güç farkı 8,1 kat değil, 3,3 kattır. Bu fark da, 8,1 rakamının çok altında olmakla birlikte, yine de hatırı sayılır bir güç farkıdır. Bu farkın ortaya çıkmasında, yürütmenin verdiği kanun önerilerinin yürütme tarafından, Başkan'la aynı siyasi eğilimde olan partili üyelerle bütünlük içerisinde sahiplenilmesi kadar, bu önerilerin daha derli toplu ve nitelikli olmasının da etkili olduğu söylenebilir.

Yürütme ve yasama üyeleri tarafından verilen kanun önerilerinin kabul edilmesi bağlamında, başarı oranları zaman içinde düşmüştür. 13. Dönem Millet Meclisi'nde, yürütme tarafından verilen kanun önerilerinin kanunlaşma oranı %96,46 iken, 20. Dönem Meclis'te bu oran %63,91 olmuştur. 13. ve 20.

<sup>128</sup> Ibid., s. 19.

Dönem Meclis'lerde değiştirilmeden çıkarılan kanun önerilerinin oranı %42,9'dan %17,62'ye gerilemiştir. Bu sonuçlar, yürütmenin, 20. Dönem Meclis'te gündemi belirleme noktasından sahip olduğu etkinliğin, 13. Dönem Meclis'teki sahip olduğu etkinliğin yalnızca %30'u olduğunu göstermektedir<sup>129</sup>. Meclis'in, üyeleri tarafından verilen kanun önerilerinin kanunlaşması bağlamında başarı oranı, 13. Dönem Meclis'te %52,8, 14. Dönem Meclis'te %39,28, 15. Dönem Meclis'te %43,30, 16. Dönem Meclis'te %46,63, 17. Dönem Meclis'te %38,96; 18. Dönem Meclis'te %34,54, 19. Dönem Meclis'te %43,05; 20. Dönem Meclis'te %28,73 olmuştur. 13. ve 20. Dönem Meclis'lerinde değiştirilmeden çıkarılan kanun tekliflerinin oranı da, %7,37'den %8,83'e yükselmiştir. Benzer düşüş kısmen yasama üyeleri için de söz konusu ise de, yürütmenin etkinliğindeki zayıflama çok daha fazladır. Hatta kabul edilen kanunlardan değiştirilmeksizin kabul edilenlerin oranı, yürütmede yaklaşık %24,07 azalırken, yasama Meclisi üyelerinin %1,46 yükselmiştir. Bu da, 13. Dönem Meclis'e göre, 20. Dönem Meclis'te, yasama üyelerinin Meclis gündemini belirlemedeki etkinliği ile yürütme arasındaki makasın yasama üyeleri lehine büyük ölçüde daraldığını, kabul edilen kanunlardan değiştirilmeksizin kabul edilenler bakımından ise yürütme gerilerken, Meclis üyelerinin güçlendiğini göstermektedir. Bu durum, demokratik konsolidasyondan bu yana Meclis üyelerinin kanun yapma faaliyetlerinde inisiyatifinin giderek arttığını göstermektedir<sup>130</sup>.

33 yıllık dönemde yürütmeden gelen kanun önerilerinde ilk üç dönemde (13., 14., 15. Dönem Millet Meclis'leri) artışlar olmuş, 16. Dönemde gerileme olmuş, son dört dönemde ise (18. Dönem Millet Meclisi hariç; 1.693) bin küsur civarında sabitlenmiştir. 13. Dönem Millet Meclisi'nde yürütmeden gelen kanun önerisi sayısı 368 olduğu halde, bu sayı, 1093 olmuştur. 13. Dönem Millet Meclisine göre artış: 2,97 kattır. Yasamadan gelen kanun önerileri ile 14. Dönem Millet Meclisi hariç sürekli artış olmuştur. 13. Dönem Millet Meclisi döneminde Millet Meclisi üyeleri tarafından verilen kanun önerisi sayısı: 462. 20. Dönem Millet Meclisi döneminde Millet Meclisi üyeleri tarafından verilen kanun önerisi sayısı: 21.556. 13. Dönem Millet Meclisi'ne göre artış: 46,65 kattır.

Kanun önerileri sayısındaki artışı tamamlayıcı mahiyette olan bir diğer husus da kabul edilen kanun sayılarının izlediği seyirdir. Yürütme tarafından verilen kanun önerilerinin kanunlaşma sayıları, önce bir kısmi artış seyri izlemiş, 16.

<sup>129</sup> Ibid., s. 19.

<sup>130</sup> Bae, agm., s. 94.

Dönem Millet Meclisi'nde gerilemiş, 18. Dönem Millet Meclisi'nde tavan yapmış (1288) son iki dönem ise gerileme (803 ve 698) göstermiştir. 13. Dönem Millet Meclisi'nde yürütme tarafından verilen kanun önerilerinin kanunlaşma sayısı (355) iken, 18. Dönem Millet Meclisi'nde bu sayı 3,62 kat artarak 1288 olmuştur. Son iki dönem ise gerileme olmuştur. Millet Meclisi tarafından verilen kanun önertilerinden kanunlaşanların sayısı 14. Dönem Millet Meclisi hariç sürekli artış göstermiştir. 13. Dönem Millet Meclisi'nde 244 iken, 20. Dönem Millet Meclisi'nde 25,38 kat artarak 6.194 olmuştur. Bu da, sayısal olarak yasama üyeleri tarafından verilen kanun önerilerinin kanunlaşma sayısındaki artışın ne kadar açık ara önde olduğunu göstermektedir.

#### **F. Kanunların Çıkarılmasında Siyasi Partilerin Etkinlik Dereceleri**

Burada, yukarıdaki verilere ilave olarak, hem birleşik, hem de bölünmüş hükümet uygulamalarının mevcut olduğu 1988-1995 yılları arasında, Başkan ile birlikte, Başkan'la aynı siyasî eğilimde olan partilerin, diğer partilerin ve Başkan'ın blokunun Meclis'te gündemin belirlenmesindeki etkinliklerine de temas edilecektir.

13. Dönem Millet Meclisi'nde (1988-1992), Başkan'la aynı siyasi eğilimdeki parti ile muhalefet partileri tarafından desteklenen kanun önerileri: 938; Başkan'la aynı eğilimde olan parti ile muhalefet partileri tarafından desteklenen kanun önerilerinden kabul edilenler: 492; Genel Kurulda görüşülmeyen kanun önerileri: 446; veto edilen kanun önerileri: 7; Veto edilmeksizin onaylanarak yürürlüğe giren kanun önerileri: 485; kabul edilerek yürürlüğe giren kanun önerilerinin (492), destekli kanun önerilerinin toplamına (938) oranı %51,7.

14. Dönem Millet Meclisi'nde (1992-Aralık 1995), Başkan'la aynı siyasi eğilimde olan parti ile muhalefet partileri tarafından desteklenen kanun önerileri: 901; Başkan'la aynı siyasi eğilimdeki parti ile muhalefet partileri tarafından desteklenen kanun önerilerinden kabul edilenler: 656; Genel Kurulda görüşülmeyen kanun önerileri: 245; onaylanarak yürürlüğe girenler: 656; kabul edilerek yürürlüğe giren kanun önerilerinin (656), destekli kanun önerilerin toplamına (901) oranı %72,8.

Önce 13. Dönem Millet Meclisi'nde, 1988-1992 yılları arasındaki, hem bölünmüş, hem de birleşik hükümet dönemlerinde, Başkan'la aynı siyasî eğilime sahip partiler ile muhalefet partilerinin kanunların yapımına etkilerine ilişkin verilere yer vereceğim.

13. Dönem Millet Meclisi’nde “*Bölünmüş hükümet*” uygulamalarının mevcut olduğu ilk iki yıllık dönemde (1988-1990), Başkan’la aynı siyasî eğilime sahip parti tarafından desteklenen kanun önerilerinin, tüm kanun önerilerine oranı: %14,3. Muhalefet partileri tarafından desteklenen kanun önerilerinin, tüm kanun önerilerine oranı: %65,6. Başkan’la aynı siyasî eğilime sahip parti tarafından başlatılan kanun önerilerinden kabul edilenlerin, Başkan’la aynı siyasî eğilimde olan parti ile muhalif partiler tarafından başlatılan tüm kanun önerilerine oranı: %13,1. Muhalif partiler tarafından başlatılan kanun önerilerinden kabul edilenlerin, Başkan’la aynı siyasî eğilimde olan parti ile muhalif partiler tarafından başlatılan tüm kanun önerilerine oranı: %12,2. Başkan’la aynı siyasî eğilimdeki parti tarafından desteklenen kanun önerilerinin, Başkan’la aynı siyasî eğilimde olan parti ile muhalif partiler tarafından desteklenen (sponsored) tüm kanun önerilerine oranı: %23’tür. Muhalif partiler tarafından desteklenen kanun önerilerinin, Başkan’la aynı siyasî eğilimde olan parti ile muhalif partiler tarafından desteklenen tüm kanun önerilerine oranı: %4,7<sup>131</sup>.

13. Dönem Millet Meclisi’nde Birleşik hükümet uygulamalarının mevcut olduğu ikinci iki yıllık dönemde (1990-Aralık 1992) Başkan’la aynı siyasî eğilime sahip partiler ile muhalefet partilerinin kanunların yapımına etkilerine ilişkin veriler şu şekildedir:

Başkan’la aynı siyasî eğilime sahip parti tarafından desteklenen kanun önerilerinin tüm kanun önerilerine oranı: %39,6. Muhalefet partileri tarafından desteklenen kanun önerilerinin tüm kanun önerilerine oranı: %32,7. Başkan’la aynı siyasî eğilime sahip parti tarafından başlatılan kanun önerilerinden kabul edilenlerin, Başkan’la aynı siyasî eğilimde olan parti ile muhalif partiler tarafından başlatılan tüm kanun önerilerine oranı: %43,8. Muhalif partiler tarafından başlatılan kanun önerilerinden kabul edilenlerin, Başkan’la aynı siyasî eğilimde olan parti ile muhalif partiler tarafından başlatılan tüm kanun önerilerine oranı: %1,8. Başkan’la aynı siyasî eğilime sahip parti tarafından desteklenen kanun önerilerinin, Başkan’la aynı siyasî eğilimde olan parti ile muhalif partiler tarafından desteklenen (sponsored) tüm kanun önerilerine oranı: %54,3. Muhalif partiler tarafından desteklenen kanun önerilerinin, Başkan’la aynı siyasî eğilim-

<sup>131</sup> Croissant, *Legislative Powers*, s. 85-86; Aurel Croissant, “Strong Presidents, Weak Democracy? Problems of Democratic Consolidation in South Korea”, *Korea Economic Institute of America*, (Edt: The Political Economy of Korean Reconciliation and Reform), Washington, 2001, (pp. 91-106), s. 97.

de olan parti ile muhalif partiler tarafından desteklenen tüm kanun önerilerine oranı: %2,6<sup>132</sup>.

2 yıl bölünmüş, 4 yıl da birleşik hükümet uygulamalarının mevcut olduğu 13. ve 14. Dönem Millet Meclis'lerinde, Başkan'ın, Başkan'ın partisinin ve Başkan'ın bloğunun, kanunların kabulüne ilişkin etkilerine de ayrıca yer vereceğim.

13. Dönem Millet Meclisi'nde (1988-1992), Başkan tarafından desteklenen kanun önerilerinin, tüm yasama girişimlerine oranı: %39,3. Başkan'la aynı siyasi eğilime sahip parti tarafından desteklenen kanun önerilerinin tüm yasama girişimlerine oranı: %11,8. Başkan'ın bloku tarafından desteklenen kanun önerilerinin, tüm yasama girişimlerine oranı: %51. Başkan tarafından desteklenen kanun önerilerinden kabul edilenlerin, onaylanarak yürürlüğe giren tüm kanun önerilerine oranı: %65,2. Başkan'la aynı siyasi eğilime sahip parti tarafından desteklenen kanun önerilerinden kabul edilenlerin, onaylanarak yürürlüğe giren tüm kanun önerilerine oranı: %8,1. Başkan'ın bloku tarafından desteklenen kanun önerilerinden kabul edilenlerin, onaylanarak yürürlüğe giren tüm kanun önerilerine oranı: %73,3. Başkan tarafından desteklenen kanun önerilerinden kabul edilenlerin, Başkan veya Başkan'la aynı siyasî eğilime sahip parti tarafından başlatılan kanun önerilerinin toplamına oranı: 87,2. Başkan'la aynı siyasî eğilime sahip parti tarafından desteklenen kanun önerilerinden kabul edilenlerin, Başkan veya Başkan'la aynı siyasî eğilime sahip parti tarafından başlatılan kanun önerilerinin toplamına oranı: 36,0. Başkan'ın bloku tarafından desteklenen kanun önerilerinden kabul edilenlerin, Başkan veya Başkan'la aynı siyasî eğilime sahip parti tarafından başlatılan kanun önerilerinin toplamına oranı: 75,4<sup>133</sup>.

Birleşik hükümet uygulamasının olduğu 14. Dönem Millet Meclisi'nde (1992-1995), Başkan tarafından desteklenen kanun önerilerinin tüm yasama girişimlerine oranı: %64,5. Başkan'la aynı siyasi eğilime sahip parti tarafından desteklenen kanun önerilerinin tüm yasama girişimlerine oranı: %8,7. Başkan'ın bloku tarafından desteklenen kanun önerilerinin tüm yasama girişimlerine oranı: %70,9. Başkan tarafından desteklenen kanun önerilerinden kabul edilenlerin, onaylanarak yürürlüğe giren tüm kanun önerilerine oranı: %81,8. Başkan'la aynı siyasi eğilime sahip parti tarafından desteklenen kanun önerilerinden kabul edilenlerin, onaylanarak yürürlüğe giren tüm kanun önerilerine

<sup>132</sup> Croissant, *Legislative Powers*, s. 85-86; Croissant, *Strong Presidents*, s. 96.

<sup>133</sup> Croissant, *Legislative Powers*, s. 86; Croissant, *Strong Presidents*, s. 97.

oranı: %6,1. Başkan’ın bloku tarafından desteklenen kanun önerilerinden kabul edilenlerin, onaylanarak yürürlüğe giren tüm kanun önerilerine oranı: %87,9. Başkan tarafından desteklenen kanun önerilerinden kabul edilenlerin, Başkan veya Başkan’la aynı siyasî eğilime sahip parti tarafından başlatılan kanun önerilerinin toplamına oranı: 92,4. Başkan’la aynı siyasî eğilime sahip parti tarafından desteklenen kanun önerilerinden kabul edilenlerin, Başkan veya Başkan’la aynı siyasî eğilime sahip parti tarafından başlatılan kanun önerilerinin toplamına oranı: 50,6. Başkan’ın bloku tarafından desteklenen kanun önerilerinden kabul edilenlerin, Başkan veya Başkan’la aynı siyasî eğilime sahip parti tarafından başlatılan kanun önerilerinin toplamına oranı: 90,1<sup>134</sup>.

### G. Meclis’in Etkinliğinin Artmasını Sağlayan Etkenler

1988 sonrasında ilk dönemlerde, yürütmeden gelen kanun önerilerinin kanunlaşma oranı ile bunlardan kabul edilen kanunların, Meclis’te kabul edilen toplam kanunlara oranının oldukça yüksek olduğu, zamanla ilerleyen yıllarda, Meclis’teki gündemi belirleme noktasından etkinliğin Meclis üyeleri lehine arttığı görülmektedir. Sonraki dönemlerde, yasama üyelerinin Meclis’teki gündemin belirlenmesinde ve kanunların yapımında daha baskın hale gelmesinde beş etkenin etkili olduğu söylenebilir.

*Birincisi*, yürütme tarafından verilen kanun önerilerini hazırlama prosedürünün çok karmaşık olması, bazı kereler prosedürlerin işleyişinin tıkanması ve bu prosedürlerin tamamlanmasının çok zaman (5-7 ay arası) alıyor olması sebebiyle, yürütmenin, bazı kanun önerilerini, Meclis üyeleri vasıtasıyla vermesi<sup>135</sup>. Bu durumda, her ne kadar kanun önerilerini fiilen hazırlayan yürütme organı ise de, yasama üyelerinin verdiği öneri olarak bilinmektedir.

*İkincisi*, 2012 yılında Meclis Geliştirme Kanununda yapılan değişiklikle, nitelikli çoğunluğu öngören kuralın kabul edilmiş olması. Söz konusu Kanun değişikliğine göre, yetkili Komiteye havale edilen herhangi bir gündemin (kanun önerisi vb. görüşülecek konu), hızlı bir şekilde işlenecek (görüşülecek) gündem olarak belirlenmesinin amaçlandığı durumlarda, bir Millet Meclisi üyesi, görevdeki tüm Millet Meclisi üyelerinin çoğunluğu tarafından imzalanan “görüşülecek konunun hızlı bir şekilde gündeme alınması önergesini” Başkan’a sunar veya gündemden sorumlu yetkili komitenin bir üyesi, yetkili komitenin tüm

<sup>134</sup> Croissant, Legislative Powers, s. 86; Croissant, Strong Presidents, s. 97.

<sup>135</sup> Hong, agm., s. 99-100.



görevdeki Millet Meclisi üyelerinin çoğunluğu tarafından imzalanan “görüşülecek konunun hızlı bir şekilde gündeme alınması önergesini” yetkili komite Başkanı’na sunar. Gündemden sorumlu yetkili komite Başkanı veya Meclis Başkanı, “görüşülecek konunun hızlı bir şekilde gündeme alınması önergesini” Komite ya da Genel Kurulun onayına sunar. Bu önerge hakkında, görevdeki tüm Millet Meclisi üyelerinin en az 3/5’inin veya gündemden sorumlu yetkili komitenin görevdeki tüm Millet Meclisi üyelerinin en az 3/5’inin olumlu oylarıyla, gizli oyla karar verilir (md.85/2-1)<sup>136</sup>.

Bu kanun değişikliğinin, Başkan’ın, Meclis’te gündemi (görüşülecek konuları) belirleme gücünü önemli ölçüde azalttığı, azınlıktaki muhalefet partilerine, fiili olarak kanun önerilerinin “hızlı işleme kapsamında” görüşülmesine mani olabilme yetkisi verildiği, bu yolla yasama gündeminin belirlenmesi konusunda Yasama Meclisi üyelerinin inisiyatifinin artırıldığı belirtilmiştir<sup>137</sup>. Nitekim 20. Dönem Millet Meclisi’nde sandalyelerin %40’ından fazlasına sahip ana muhalefetteki Hürriyet Kore Partisi ve muhafazakâr eğilimli Dürüst Gelecek Partisi, bu kanun değişikliği sayesinde, Meclis’te gündemin belirlenmesinde yürütmeyi kontrol altında tutmayı başardılar<sup>138</sup>. Yasama yürütme ilişkilerinde kanunların kabul edilmesinde yürütmenin baskın hale gelerek muhalefetin direncini kırabilmesi, ancak Başkan’la aynı siyasi eğilimde olan bir partinin veya bu parti ile birlikte hareket eden partilerin, Millet Meclisi seçimlerinde 3/5’ten fazla sandalyeyi kazanması halinde mümkün olabilecektir<sup>139</sup>. Bu vesileyle, Başkan’la aynı siyasî eğilimde olan bir partinin, Millet Meclisi’nde basit çoğunluğa sahip olması, yürütmenin yasama gündemini tek başına belirleyebilmesi için yeterli olmamaktadır.

*Üçüncüsü*, Millet Meclisi üyelerinin Meclis’teki gündemin belirlenmesinde etkinliğinin artmasında etkili olan bir kurum da “Millet Meclisi Araştırma Hizmetleri (NARS)”nin kurulmuş olmasıdır. Güney Kore’de 1987 yılından önceki otoriter yönetim dönemleri ile demokrasinin erken dönemlerinde, yürütmenin uzmanlık ve bilgi toplama kapasitesi, Millet Meclisi’nden daha üstündü ve bu durum, Millet Meclisi’nin yasama sürecinde yürütme gücüne bağımlı olmasına yol açmakta idi. NARS, 2005 yılında Millet Meclisi’nin yasama uzmanlığının geliştirilmesine ve tarafsız bir

---

<sup>136</sup> National Assembly Act.

<sup>137</sup> Moon, agm., s. 26.

<sup>138</sup> İbid., s. 25-26.

<sup>139</sup> İbid., s. 26.

bakış açısıyla desteklenmesine katkıda bulunmak için kuruldu. Yürütme destekli kanun önerilerinin kanunlaşmasının, Meclis üyeleri tarafından verilen kanun önerilerinin kanunlaşmasına kıyasla zaman içerisinde düşüş seyri izlemesinin ya da Millet Meclisi üyelerininkine kıyasla artış seyrinin düşük kalmasının, yeni kurulan NARS’ın sağladığı yasama desteği ile ilgili olduğu söylenebilir<sup>140</sup>.

*Dördüncüsü*, bölünmüş hükümetlerin ortaya çıkması. Muhalefet partilerinin Meclis’te sandalyelerin %50’sinden fazlasına sahip olduğu bölünmüş hükümet dönemlerinde parti disiplini içinde yaşanan karşılıklı bloklaşmalar, kanunların kabulünü etkilemiştir<sup>141</sup>. 15. Dönem Millet Meclisi’nden bu yana sık sık bölünmüş hükümet (25.02.1998-16.08.1998; 30.05.2000-15.04.2001; 03.09.2002-29.05.2004; 25.03.2005-29.05.2008; 24.03.2016-29.05.2020) uygulamaları ortaya çıkmıştır<sup>142</sup>. Bölünmüş hükümetler döneminde, kanunların kabulünde, Yasama Meclisi ile yürütmenin etkinlik skorlarında yasama meclisi lehine ortaya çıkan fark, 20. Dönem Meclis’teki verilerde çok bariz şekilde görülmektedir. Meclis üyeleri tarafından verilen kanun önerilerinden kabul edilen kanunların sayısı 6.194; değişiklik olmaksızın kabul edilen kanun önerilerinin sayısı 547 iken; yürütme tarafından verilen kanun önerilerinden kabul edilen kanunların sayısı 698; değişiklik olmaksızın kabul edilen kanun önerilerinin sayısı da 123’tür<sup>143</sup>. Burada, Meclis üyelerinin, Meclis’teki gündemi belirleme gücünün, yürütmeye kıyasla bariz bir şekilde kendini gösterdiği görülmektedir<sup>144</sup>.

Burada, hem bölünmüş, hem de birleşik hükümet dönemleriyle ilişkisi sebebiyle, Meclis’in kanunların yapımında etkinliğini artıran Meclis Geliştirme Kanununda 2012 yılında yapılan değişiklik üzerinde ayrıca durmak gerekir. Bu değişiklik sayesinde, kanunların kabulünde yürütmenin etkinliğinin sağlanabilmesi için Başkan’la aynı siyasî eğilime sahip partinin, Meclis üyelerinin üye tamsayısının yarısından fazla, 3/5’inden az çoğunluğa sahip olduğu birleşik hükümet uygulamalarının yeterli olmadığı, hatta bu dönemde bölünmüş hükümet benzeri uygulamaların ortaya çıktığı görülmektedir. Bu sebeple, 2012 öncesi ile 2012 sonrası ayrı ayrı değerlendirilecektir.

<sup>140</sup> Bae, agm., s. 96-97.

<sup>141</sup> Croissant, Legislative Powers, s. 85-86.

<sup>142</sup> Moon, agm., s. 19-20.

<sup>143</sup> İbid., s. 19.

<sup>144</sup> Diğer bölünmüş hükümet dönemlerinde yürütmenin yasama gündeminin belirlenmesi konusundaki etkinlik derecesini gösteren veriler için bkz.: Croissant, Legislative Powers, s. 85-86; Croissant, Strong Presidents, s. 96.

2012 yılı öncesi dönemde birleşik ve bölünmüş hükümet uygulamalarında kanunların yapımında yasama ve yürütmenin etkinliğine ilişkin şu değerlendirmeler yapılabilir.

2012 yılı öncesi dönemde, bölünmüş hükümet uygulamalarının bir neticesi olarak, Millet Meclisi'nin, genellikle muhalefet partileri tarafından kontrol edilmiş hale geldiği, devlet kurumlarını denetlemenin yanı sıra kanun yapımında da aktif hale geldiği belirtilmiştir<sup>145</sup>.

Yukarıdaki verilere göre, 2012 yılı öncesi dönemde, kanun yapma sürecinde, yasama etkinliğinin derecesinin, yürütmenin yasamadaki çoğunluğun desteğine sahip olması ile güçlü bir şekilde ilişkili olduğu görülmektedir<sup>146</sup>.

2012 öncesi dönemde birleşik hükümetler döneminde, yürütmenin kanunların yapımında etkinliği belirlenirken, yürütmeden gelen kanun önerileri yanında, Başkan'la aynı eğilimde olan parti tarafından verilen kanun önerilerinin kanunlaşma oranı da önemlidir. Çünkü bazen, yürütmenin vereceği kanun önerileri, uzun zaman aldığı, karmaşık süreçler söz konusu olduğu ve bazı kereler sürecin işleyişi tıkanıyor için yürütme, kendisi ile aynı eğilimde olan parti vasıtasıyla da kanun önerileri verebilmektedir. 2012 öncesinde, yürütmeden gelen kanun önerilerinin kabul oranı ile Başkan'la aynı eğilimde olan partiden gelen kanun önerilerinin kabul oranı birleştirilince, yürütmenin etkinliği daha belirgin hale gelmektedir.

Birleşik hükümetler döneminde, Başkan'la aynı eğilime sahip partinin parlamentonun çoğunluğunu kontrol ediyor olması, Meclis'in tamamen yürütmenin egemenliği altına girmesine sebep olduğu için Meclis'in, politika yapma gücünün büyük ölçüde düşmesi neticesinde, Meclis üyelerinin bireysel olarak veya muhalefet partilerinin, kanun yapma sürecindeki rollerinin büyük ölçüde marjinal hale geldiği, Meclis'in, yasama yetkisinin yerine getirilmesinde sahici manada bağımsız bir güç olarak siyasi ağırlığının büyük ölçüde zayıflaması sebebiyle yürütmenin bir nevi "alt yasama organı" haline geldiği belirtilmiştir<sup>147</sup>.

<sup>145</sup> Chong-min Park - Jung Hyun Bae, "The State of Democratic Governance in South Korea: From the Perspective of Ordinary Citizens", *An Asian Barometer Conference on the State of Democratic Governance in Asia Session II. Democratic Regimes in Northeast Asia*, Taiwan on June 20-21, 2008, s. 17-18, <http://www.asianbarometer.org/publications/c0146d88c627d9342aa9b60088393f8d.pdf>, (ET: 15.08.2021).

<sup>146</sup> Croissant, *Legislative Powers*, s. 86; Croissant, *Strong Presidents*, s. 97.

<sup>147</sup> Croissant, *Legislative Powers*, s. 86-88; Croissant, *Strong Presidents*, s. 97.

Meclis’teki çoğunlukla Başkan arasındaki uyumsuzluğun yürütmenin aktivizmini engellediği Bölünmüş hükümet dönemlerinde, Başkan’ın yasama sürecine hâkim olabilmesi güçleşmiştir. Bu dönemde, hem Meclis üyeleri tarafından verilen, hem de muhalefet partileri tarafından verilen kanun önerilerinin kanunlaşma oranı, yürütmeden gelenler göre fazla olmuştur. Bu dönemde Millet Meclisi, son derece kırılğan, yasamadaki çoğunluğa karşı hareket kabiliyeti oldukça zayıflamış olan yürütme organıyla bir etkileşim modeli sergileyerek “rekabetçi bir yasama organına” dönüşmüştür<sup>148</sup>.

2012 yılı sonrasında, kanunların yapımında etkinlik sağlanması pozisyonu yasama lehine değişmiştir. Kanunların yapımında bölünmüş hükümet uygulamaları yanında, birleşik hükümetler kapsamında yer alan Meclis üye tamsayısının salt çoğunluğu ile 3/5 çoğunluk arasındaki çoğunluğun yürütmeyi desteklediği dönemlerde de bölünmüş hükümete benzer uygulamalar ortaya çıkmıştır.

Bu kanun sebebiyle, Başkan’ın, Meclis’te 3/5’den az, üye tamsayısının yarısından fazla parlamenterin desteğine sahip olduğu birleşik hükümetler döneminde de, bölünmüş hükümetler döneminde de, kanunların yapımında yasamanın etkinliği artmıştır. Yürütmenin Meclis’te 3/5’den az çoğunluğun desteğine sahip olduğu birleşik hükümetler döneminde, kanunların yapımında etkinliğin belirlenmesinde, yürütme ve yasama üyeleri tarafından verilen kanun önerilerinden kanunlaşanların, kabul edilen toplam kanunlara oranının ölçüt alındığı durumlarda, yürütmenin Meclis’teki gündemin belirlenmesinde etkinliğinin zayıf kalmasında, 2012 yılında yapılan kanun değişikliğinin de etkili olduğu söylenebilir.

*Beşincisi*, demokratik konsolidasyon. Güney Kore’deki demokratik konsolidasyon konusundaki tartışmalarda, netlik ve fikir birliği yoktur. Her ne kadar bazı bilim insanları bu ülkede demokrasinin hala konsolide olmadığını söyleseler de, bazı bilim adamları, demokrasiye geçişten 33 yıl sonra, Güney Kore’nin resmi demokrasi kurumlarının sağlam bir şekilde yerleştiği; demokrasinin “şehirdeki tek oyun” haline geldiği ve hemen otoriterliğe geri dönme ihtimalinin artık ortadan kalktığı (konsolide olduğu) konusunda fikir birliği olduğunu belirtmektedirler<sup>149</sup>. Konsolidasyon sürecinin ilerleyen aşamalarında yasama üyelerinin, diğer etkenlerle de bütünlük içerisinde, kanunların yapımı sürecinde daha baskın hale gelmiştir<sup>150</sup>.

<sup>148</sup> Croissant, *Legislative Powers*, s. 86-88; Croissant, *Strong Presidents*, s. 97.

<sup>149</sup> Heo Uk - Sung Deuk Hahm, “Political Culture and Democratic Consolidation in South Korea”, *Asian Survey* Vol. 54, No. 5, September/October 2014, (pp. 918-941) s. 919.

<sup>150</sup> Rüländ vd. agm., s. 267-268.

33 yıllık dönemde, yürütme tarafından verilen kanun önerilerinden kabul edilen kanunların, Mecliste kabul edilen toplam kanunlara oranının, demokrasinin pekişmediği dönemlerde çok yüksek (%85) olduğu halde, demokratik konsolidasyonla uyumlu olarak 2008'den sonra oldukça düştüğü görülmektedir. Bu dönüşümler sonucunda Meclisin, yasama sürecinde etkinliğini ortaya koyması rolünü tam olarak yerine getirdiği belirtilmiştir<sup>151</sup>.

2012 yılı sonrasında, hem bölünmüş hem de birleşik hükümetler döneminde kanunların yapımında yasamanın etkinliğinin önemli ölçüde artmış olması sebebiyle, artık yasama organının yürütmenin “**lastik damgası**” olmaktan çıktığı<sup>152</sup>, sıradan vatandaşların çoğunluğunun da artık Millet Meclisi'ni yürütmenin bir “**lastik damgası**” olarak görmediği<sup>153</sup>, emperyal başkanlık sisteminin yerini demokratik başkanlık sisteminin aldığı söylenebilir<sup>154</sup>.

## H. Kore’de Sistemin İşleyişinde Tıkanmanın Yaşanmamasını Sağlayan Üç Etken

### 1. Başkan’ın Veto Yetkisi

Güney Kore’de Başkan’ın yasamaya karşı sahip olduğu en etkili yetkilerinden biri de vetodur. Güney Kore’de veto yoluyla iade edilen kanun önerisi, üye tamsayısının yarısından fazlasının katılımıyla ve katılanların 2/3’ün veya daha fazlasının oyu ile aşılabildiği<sup>155</sup> için vetonun aşılması oldukça zordur<sup>156</sup>. Bu ves-

<sup>151</sup> Bae, agm., s. 96.

<sup>152</sup> Park - Bae, agm., s. 2-3. 1972’de yürürlüğe giren Yuşin Anayasasıyla, Parlamento, rejim için sadece yasal bir lastik damgaya dönüştü. Rüländ vd. s. 33.

<sup>153</sup> Park - Bae, agm., s. 19.

<sup>154</sup> Bae, agm., s. 80. Dostal, Güney Kore’de Mevcut sistemi, Başkan ile diğer siyasi aktörler ve kurumlar arasında etkin bir yetki dağılımının mevcut olmaması nedeniyle “emperyal başkanlık” olarak nitelemektedir. Jörg Michael Dostal, “South Korean Presidential Politics Turns Liberal: Transformative Change or Business as Usual?”, *The Political Quarterly*, Vol. 88, No. 3, s. 483, <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-55605-8>, (pp. 480-491), (ET: 26.08.2021).

<sup>155</sup> Lim, agm., s. 244; Küçük, Güney Kore’de, s. 45.

<sup>156</sup> Dostal, agam., s. 483. 1954 yılında Başkan tarafından veto edilen kanun Meclis’te yeterli çoğunlukla kabul edilerek veto aşılmıştı. Bu tarihten 49 yıl sonra 2003 yılında Başkan tarafından veto edilen kanun Meclis’te, oylamaya katılan 266 parlamenterden 209’nun evet oyu ile bir kere daha aşıldı. Young Whan Kihl, “The Past as Prologue: President Kim Dae Jung’s Legacy and President Roh Moo-Hyun’s Policy Issues and Future Challenges”, in *A Turning Point: Democratic Consolidation in the ROK and Strategic Re-adjustment in the US-ROK Alliance*, (Edt. Alexandre Y. Mansourov), Asia Pacific Center for Security Studies (APCSS), Honolulu, Hawaii, 2005, (pp. 158-183), s. 179-180.

leyle, Millet Meclisi’ndeki basit çoğunluğun Başkan’a rağmen veto edilen kanunu yürürlüğe girdirebilmesi mümkün olmadığı için veto yetkisi, Başkan’a, yasamaya karşı etkisizleştirilmesi çok zor bir güç sağlamaktadır<sup>157</sup>.

Başkan’ın sahip olduğu veto yetkisinin parlamentoda aşılmasını öngören Anayasa hükmü (md.53/4), Amerika’daki veto uygulamasına kısmen benzemektedir<sup>158</sup>. Bu vesileyle Güney Kore’de Başkan’ın veto yetkisinin aşılabilmesine ilişkin anayasal normlarda başkanlık sisteminin gerekleriyle uyumsuzluk durumu söz konusu değildir.

Başkan bölünmüş hükümetler döneminde veto yetkisini kullanma ihtimali artar. Nitekim, 13. Dönem Millet Meclisi’nin ilk on iki ayında, Meclis’ten geçen 7 kanun önerisi Başkan tarafından veto edilerek engellenmiştir<sup>159</sup>. Croissant’a göre, bölünmüş hükümet dönemlerinde, karşılıklı ablukalar, düşük yasama çıktıları ve Başkan’ın veto yetkisini sık sık kullanması kural haline gelmiştir<sup>160</sup>. Kanaatimizce, 1787’den günümüze gelinceye değin, 2574 kanunun veto edildiği, bunlardan sadece 111 tanesinin Kongre’de 2/3 çoğunluk sağlanarak veto aşılabildiği, diğerleri hakkında vetonun aşılamadığı, Kongre’de veto edilen kanunların sadece %4,31’in her iki Meclis’te 2/3’er çoğunlukla tekrardan kabul edilerek kanunlaştığı, Grover Cleveland döneminde 414, Harry Spencer Truman zamanında 250, Franklin D. Roosevelt döneminde 635 kanun veto edildiği halde bunlardan sadece 10 tanesinin Kongre tarafından tekrardan 2/3 çoğunlukla kabul edilebildiği<sup>161</sup> Amerika’daki uygulamalara kıyasla, Güney Kore’deki vetoların çok külliyetli rakam teşkil etmediği görülmektedir.

Başkan’ın sahip olduğu bu gücün, bölünmüş hükümetler döneminde muhalif çoğunluğu Başkan’la uzlaşmaya ittiği söylenebilir. Çünkü bölünmüş hükümetler döneminde, muhalefetin etkin olduğu kanunların hatırı sayılır sayılara ulaşması (bölünmüş hükümetin olduğu 20. Dönem Millet Meclisi’nde, Meclis üyeleri tarafından verilen kanun önerilerinden kabul edilen kanunların sayısı 6.194; değişiklik olmaksızın kabul edilen kanun önerilerinin sayısı 547), bunu göstermektedir. Ayrıca, 2012 yılında Meclis Geliştirme Kanununda yapılan değişikliklerle

<sup>157</sup> Küçük, Güney Kore’de, s. 46.

<sup>158</sup> Amerika’da Başkan’ın vetosunun aşılması, veto edilen kanun önerisinin, her iki Meclis’te de ayrı ayrı 2/3 çoğunlukla kabul edilmesi ile mümkündür. Küçük, *ABD ve Latin Amerika*, s. 89.

<sup>159</sup> Croissant, *Strong Presidents* s. 96; Croissant, *Legislative Powers*, s. 85.

<sup>160</sup> Croissant, *Legislative Powers*, s. 86.

<sup>161</sup> Küçük, *ABD ve Latin Amerika*, s. 89-90.

benimsenen nitelikli çoğunluk kuralı, Başkan ile aynı siyasî eğilime sahip partiyi muhalefet partileri ile uzlaşmaya iterken, Başkan'ın vetosunun aşılmasındaki zorluğun da, muhalefeti bölünmüş hükümetler döneminde Başkan ve Başkan'la aynı siyasi eğilime sahip parti ile uzlaşmaya yönelttiği söylenebilir.

## 2. Başkan'ın Sahip Olduğu Geniş Düzenleme Yetkisi

Güney Kore'de, Anayasaya göre, Başkan, başbakan, bakanlar ve diğer yönetim birimleri, sınırları anayasal kurullarla belirlenmiş, düzenleyici işlemler yapma yetkileri ile mücehhez kılınmıştır<sup>162</sup>. Bu kapsamda yapılan idarî mevzuat, başkanlık kararnamelerini, başbakanlık yönetmeliklerini ve bakanlıkların yönetmeliklerini ve idari kuralları içerir<sup>163</sup>.

Başkan tarafından çıkarılan başkanlık kararnamelerinin iki türü mevcuttur. *Birincisi*, yetki kanununa istinaden çıkarılan Başkanlık kararnameleri, *ikincisi*, kanunun uygulanmasını göstermek üzere çıkarılan başkanlık kararnameleridir<sup>164</sup>.

Başkan, Millet Meclisi tarafından çıkarılan yetki kanununda, kapsamı, özel olarak tanımlanmış konuları veya bir kanunun uygulanmasını göstermek için gerekli diğer hususları, kabinede müzakere edildikten sonra, başkanlık kararnamesi ile düzenleyebilir (AY. md.75)<sup>165</sup>. Bir kanun veya başkanlık kararnamesi ile verilen yetkiler kapsamında ve bu kanun veya kararname ile tahsis edilen konular veya herhangi bir kanun ve başkanlık kararnamesinin uygulanmasının gösterilmesi amacıyla veya başbakanın veya yürütmedeki bakanlıkların yetki alanına giren konular, başbakan veya her bir bakanlık tarafından, başbakanlık yönetmeliği veya bakanlık yönetmeliği ile düzenlenebilir (AY. md.95).

Meclis'in çıkarmış olduğu kanunlarda, içerik ve somut özelliklerin değişen ölçülerde az olduğu durumlarda, kanunlarda bırakılan boşluklar başkanlık kararnameleriyle doldurulur<sup>166</sup>.

<sup>162</sup> Overview of Legislation System of the Republic of Korea; Küçük, Güney Kore'de, s. 31.

<sup>163</sup> "Korean Legislative System and Procedures", *National Law Information Center*, <http://www.law.go.kr/LSW/eng/engAbout.do?menuId=3>, (ET: 30.06.2019); Küçük, Güney Kore'de, s. 31.

<sup>164</sup> Korean Legislative System and Procedures; Küçük, Güney Kore'de, s. 31.

<sup>165</sup> Jong Ik Chon, "The Effect of Constitutional Review on the Legislature and the Executive branch for last 25 years in Korea", *Journal of Korean Law*, Vol. 14, June 2015, (pp. 131-165), s. 151.

<sup>166</sup> Croissant, Legislative Powers, s. 87-88.

Başkanlık kararnameleleri, başkan tarafından onaylandıktan sonra Millet Meclisi’nin onayına tabi olmaksızın yayınlanır<sup>167</sup>. Yetki kanununda, düzenleme yetkisi kapsamında çıkarılacak mevzuatın, gerekliliğinin, kapsamının ve sınırının belirlenmesi gerekir<sup>168</sup>.

Başkanlık kararnameleleri, kanunlardan üstün ya da eş değerde değildir. Başkanlık kararnameleleri, Anayasa ve kanunlara aykırı olamaz, bunlarla kanunlar değiştirilemez. Başkanlık kararnameleleri dışında kalan kanun altı normlar, Anayasaya, kanunlara ve başkanlık kararnamelelerine aykırı olamaz<sup>169</sup>.

Güney Kore’de, yürütmeye, kararları, aktif bir şekilde şekillendirme, belirleme ve uygulama imkânı veren başkanlık kararnamesi çıkarma yetkisinin, sıklıkla kullanılması ve kapsamının geniş bir şekilde belirlenmesi neticesinde, Başkan’la aynı siyasî eğilimde olan disiplinli ve uyumlu bir parti aracılığıyla, Başkan’ın Millet Meclisi üzerindeki etkinliği ile etkileşime girerek, Başkan’ın, anayasayı açıkça ihlal etmeksizin, yasama organı üzerindeki belirleyiciliği, çeşitli şartlara bağlı olarak, değişen ölçülerde tamamlanmakta ve desteklenmiş olmaktadır<sup>170</sup>. Croissant’a göre, Güney Kore Başkan’ının yasama yetkileri güçlüdür. “Proaktif” başkanlık yetkileri yasama sürecinde daha baskındır. Bununla birlikte, delegatif demokrasi için elverişli kurumsal fırsat yapısının oluştuğunu gösterecek anayasal kararname yetkilerinin hiçbirinin Başkan’ın elinde olmadığı vurgulanmalıdır<sup>171</sup>.

Bir rejimin resmi yasama yetkilerini yürütmeye ne ölçüde devretmeye eğilimli olduğu, Başkan’ın proaktif kararname yetkilerini ne kadar kullandığına bakılarak ölçülebilir<sup>172</sup>.

Bu konuda iki tür veri mevcuttur.

*Birincisinde*, veriler, hem bölünmüş, hem de birleşik hükümetlerin mevcut olduğu, 1988-1999 yılları arasında Başkan’ların dönemleri esas alınarak belirlenmiştir.

<sup>167</sup> Michal Nachmany - Sam Fankhauser - Jana Davidová et.al., “Climate Change Legislation in South Korea”, *The 2015 Global Climate Legislation Study*, s. 3, [https://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2015/05/SOUTH\\_KOREA.pdf](https://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2015/05/SOUTH_KOREA.pdf), (ET: 26.08.2021).

<sup>168</sup> Chon, agm., s. 151.

<sup>169</sup> Küçük, Güney Kore’de, s. 32.

<sup>170</sup> Croissant, Legislative Powers, s. 72, 88; Croissant, Strong Presidents, s. 97.

<sup>171</sup> Croissant, Legislative Powers, s. 72.

<sup>172</sup> ibid., s. 73, 77.



Başkan Chun Doo-hwan, 1988-1992: çıkarılan kanunları sayısı: 541, çıkarılan başkanlık kararnamelerinin sayısı: 1.449; Başkan Kim Young-sam, 1993-1997: çıkarılan kanunları sayısı: 954, çıkarılan başkanlık kararnamelerinin sayısı: 1.780; Başkan Kim Dae-jung, 1998-1999: çıkarılan kanunları sayısı: 538, çıkarılan başkanlık kararnamelerinin sayısı: 988.

*İkincisi*, Mayıs 1988-Şubat 2003 arasında başkanlık kararnamelerinin Millet Meclisi'nde çıkarılan kanunlara oranı, bölünmüş hükümetler döneminde, 2,151, birleşik hükümetler zamanında ise 1,830'dur<sup>173</sup>.

Başkanlık kararnameleri, hem birleşik, hem de bölünmüş hükümetler dönemlerinde kanunlardan fazladır. Parti disiplini ve yasama yürütme arasındaki partizan ilişkilere rağmen, birleşik hükümet ve bölünmüş hükümet dönemleri arasında, kanunlaşma ve yürütmenin düzenleyici işlem çıkarma rakamları arasında ciddi farklılıklar yoktur. Her ne kadar birleşik hükümetler zamanında, hem kanunların, hem de başkanlık kararnamelerinin sayısı artmakta ise de kanunların sayısındaki artış, sayısal ve oransal olarak başkanlık kararnamelerinden daha fazladır. Her ne kadar, bölünmüş hükümetler zamanında çıkarılan kararnamelerin sayısı, birleşik hükümetler zamanında çıkarılan başkanlık kararnamelerinin sayısından az ise de, bu ikisi arasındaki fark, bu iki dönemde çıkarılan kanunların sayısı arasındaki farka kıyasla daha azdır. Bu vesileyle bölünmüş hükümetler zamanında yürütmenin düzenleyici işlemlerinin kanunlara kıyasla daha az etkilenmekte olduğu görülmektedir<sup>174</sup>.

Burada ilginç olan bir netice de, esasen bölünmüş hükümetler zamanında başkanlık kararnamelerinin birleşik hükümetlere kıyasla daha fazla olması beklenirken, neticenin aksi yönde olmasıdır. Bu sonuca göre, Başkan, birleşik hükümet dönemlerinde de bölünmüş hükümet dönemlerinde de güçlü konumunu korumaktadır. Kore'de bu şekilde ortaya çıkan uygulamalar, bölünmüş hükümetler döneminde yürütmenin düzenleyici işlemlerinde aşırı artışların yaşandığı bazı Latin Amerika ülkelerindeki pratiklerden esaslı şekilde farklı olmaktadır. Bu durum, Güney Kore'yi, Latin Amerika ülkeleri yanında ABD'deki uygulamalardan da farklı noktaya yerleştirmektedir. Bu kendine özgü uygulama, Latin Amerika'daki sistemsel tıkanıklıklara mahal vermemesi açısından son derece önemlidir<sup>175</sup>.

---

<sup>173</sup> Lim, agm., s. 244.

<sup>174</sup> Lim, agm., s. 244.

<sup>175</sup> Küçük, Güney Kore'de, s. 38-39.

Güney Kore’de, bölünmüş hükümetler zamanında, yürütmenin, idarî politika oluşturma noktasında güçlü hale gelebilmesi konusunda kanun koyucunun etkilerinden büyük ölçüde yalıtılmış olması sebebiyle, devletin yürütme aygıtı, yasamaya bağlı olmaksızın politika oluşturma noktasından kendine yeter hale gelebilmektedir<sup>176</sup>. Güney Kore’de, bölünmüş hükümetler döneminde, Başkan’la yasama arasında yaşanan gerilim ortamında, Başkan, sahip olduğu anayasal yetki ve gücü sayesinde<sup>177</sup>, yasama tarafından sergilenen meydan okumalar karşısında çaresizlik içinde kalmamakta, yasamanın Başkan’dan gelen yasama önerilerine karşı direnç gösterdiği durumlarda, düzenleyici işlemler yapmak suretiyle yasamanın direncini bertaraf edebilmekte; bu yolla, ihtiyacı olan hukukî düzenlemeleri çok rahatlıkla yapabilmektedir. Güçlü yürütme, bölünmüş hükümetler döneminde, yasamaya fazla muhtaç olmaksızın yürütme görevini icra edebilmektedir<sup>178</sup>.

### 3. Yürütmenin Bazı Kanun Önerilerini Millet Meclisi Üyeleri Vasıtasıyla Vermesi

Başkan’ın kanunların kabulünde etkin olmasını sağlayan bir usul de, yürütme tarafından verilecek kanun önerilerine ilişkin yasama prosedürlerindeki karmaşıklık, uzun zaman alması ve bazı durumlarda sürecin tıkanması sebebiyle, çıkarılmasını istediği bazı kanun önerilerini kendisi ile aynı eğilimde olan parti ya da parlamenterler vasıtasıyla verebiliyor olmasıdır. Bu yolla, hem içeriği yürütme tarafından belirlenen kanun önerileri çok kolaylıkla Meclis’e sunulabilmekte, hem de bu yolla kanunların çıkarılmasında etkili olunabilmektedir. Buradaki etkinliği de, 2012 yılında yapılan kanun değişikliği sebebiyle yine muhalefetle uzlaşmasına bağlı bulunmaktadır.

Özet olarak belirtmek gerekirse, Güney Kore’de, bölünmüş hükümetler döneminde de birleşik hükümetler döneminde de, Başkan ile yasama ilişkilerinde, hiçbir zaman sistemsel tıkanıklıkların yaşanması neticesi ortaya çıkmamıştır. Bunda, birleşik hükümetler döneminde istediği kanunların çıkarılmadığı dönemlerde, Başkan’ın düzenleme yapma yetkisinin kısmen yeterli olmasının da etkili olduğu söylenebilir. Diğer yandan 2012 yılında yapılan ve yasamaya ilişkin nitelikli çoğunluğu öngören kanun değişikliği ile birlikte, artık bölünmüş

<sup>176</sup> Lim, agm., s. 233, 241-242.

<sup>177</sup> Yürütmeyi güçlü kılan düzenleyici işlem yapma yetkisi için bkz.: Korean Legislative System and Procedures; Küçük, Güney Kore’de, s. 31.

<sup>178</sup> Lim, agm., s. 241-242; Küçük, Güney Kore’de, s. 37.

hükümetler döneminde, muhalif partilerin vetoyu aşabilmek için Başkan'la uzlaşmak durumunda kalması, birleşik hükümetler döneminde de nitelikli çoğunluk sebebiyle Başkan'ın muhalif partilerle uzlaşmak durumunda kalması sebebiyle, yasama yürütme ilişkilerinde ve kanunların çıkarılmasında ciddi sorunlarla karşılaşmamaktadır. Latin Amerika ülkelerinde bölünmüş hükümetler döneminde Başkan'la yasamadaki çoğunluk arasında yaşanan ve bazen sistemin, bazen de rejimin kilitlenmesine sebep olan kilitlenmelerin Güney Kore'de yaşanmaması, sistemin işlerliği açısından pozitif bir durumdur.

## SONUÇ

Güney Kore'de, 1948 yılında kabul edilen kurucu anayasadan sonra, 1987 yılına gelinceye değin, kısa süreli demokratik uygulamadan sonra, uzun süreli otoriter uygulamalar yaşandı. Her ne kadar, 1987 Anayasa değişikliği ile demokratik başkanlık sistemine geçildi ise de, uygulamalar sürekli demokratiklik ölçütünde tartışmalara ve eleştirilere konu oldu. Bu eleştirilerin odağında Başkan'ın güçlü anayasal yetkileri yer almaktadır. Başkan'ın yürütme alanına ilişkin yetkileri yanında, bir de yasama üzerinde sahip olduğu etkileme imkânları mevcuttur. Başkan, bu imkânların etkin kullanımı sebebiyle, Güney Kore'deki demokrasi için bazı akademisyenler "delegatif demokrasi" nitelemesi yapmışlardır.

Güney Kore'de, Başkan'ın saf başkanlık sisteminin gereklerinden bir olan "kuvvetlerin işlevsel ayrılığı" ilkesi ile çelişen kanun önerisinde bulunma yetkisi mevcuttur. Başkan, bazı kanun önerilerini de, kendisi ile aynı eğilimde olan parti vasıtası ile Meclis'e taşıyabilmekte, bazı kanun önerileri de yürütme içinde yer alan bakanlıklar tarafından içeriği belirlendikten sonra, yasama üyeleri vasıtasıyla Meclis'e verilmektedir.

Yürütme lehine olan bütün bu imkânların, Meclis'i, yasama yetkisinin kullanımında yürütmenin "lastik damgası" haline getirildiği, Meclis'in, bir nevi "yürütmenin bir alt yasama organı"na dönüştüğü belirtilmiştir.

Bütün bu eleştirilerde, demokrasiye geçişin erken dönemleri için haklılık payının olduğu söylenebilirse de son 33 yıl içinde, yasama faaliyetlerinin yerine getirilmesinde yasama yürütme ilişkilerinde önemli değişikliklerin yaşandığını belirtmek gerekir.

İlk dönemlerde, Başkan'ın kanunların kabulünde etkinliğinin maksimum düzeyde olduğu görülmekte ise de bir yandan bölünmüş hükümetler dönemi, diğer yandan 2012 yılında yapılan kanun değişikliği sebebiyle, Meclis'in yasama

çalışmalarında daha baskın hale geldiği görülmektedir. Ayrıca, “Millet Meclisi Araştırma Hizmetleri (NARS)”nin kuruluşu ile Meclis, kendi bünyesinde oluşan kanun önerilerini, kısmen de olsa daha nitelikli hale getirme imkânına kavuşmuştur. Fakat NARS’a rağmen yine de nitelsiz kanun önerilerinin sayısında ciddi artışlar yaşandığı görülmektedir.

2012 yılında yapılan kanun değişikliği ile Başkan’ın Meclis’te 3/5’ten az çoğunluğun desteğine sahip olduğu birleşik hükümetler döneminde de, Başkan, her istediği kanunu hızlı bir şekilde kabul etme imkânını kaybetmiştir. Bu değişiklik, Başkan’ı, kanunların kabulünde, muhalefete muhtaç hale getirmiştir. Muhalefet, de kanunları çıkarabilmesi için Başkan’ın desteğine muhtaç halindedir. Çünkü Başkan bir kanunu veto ettiği zaman, vetonun aşılabilmesi için üye tamsayısının yarısından fazlasının katılımıyla, katılanların 2/3 veya daha fazlasının oyuna muhtaçtır. Güney Kore’de, çok partili yapı içinde, şimdiye kadar muhalefet bu çoğunluğa hiç ulaşamadı ve ulaşabilmesi de pek beklenmemektedir. Nitekim şimdiye kadar vetoların aşılması çok istisnai bir durumdur.

Son yıllarda, birleşik hükümet dönemlerinde de bölünmüş hükümetler döneminde de, parti disiplini içinde kanunların çıkarılmasında ciddi manada zorlanmalar yaşanmamaktadır. Başkanlık sisteminin tatbik edildiği bazı Latin Amerika ülkelerinde bölünmüş hükümetler zamanında yasama ve yürütme içi gerilimler yaşandığı halde, Güney Kore’de özellikle yürütmeye sağlanan düzenleme yetkilerinin de etkisi ile sistemin tıkanmaksızın işlediği görülmektedir. Bazı ülkelerdeki bölünmüş hükümetler zamanında, yürütmenin kanunlardan ziyade yürütme işlemlerine yöneldiği görülürken, Güney Kore’de kanunların kabulü konusunda da, yürütmenin düzenleyici işlemleri konusunda da aşırı artma ya da azalma yaşanmamıştır. Kanunlar da başkanlık kararnamele de sayısal olarak belli denge içerisinde çıkarılmaktadır. Bu yaşananlar, yasama-yürütme çatışmasına sebep olmadığı, dengenin biri lehine diğeri aleyhine bozulması olgusu yaşanmadığı, her türlü şartlarda işleyen bir sistem ortaya çıktığı için bu gelişmeler, bu ülkedeki uygulamaların pozitif yönünü teşkil etmektedir.

Kanunların yapılması konusunda, yasama yürütme arasındaki dengenin kurulması, demokrasiye geçişten sonraki erken dönemlerde yürütmenin baskın pozisyonunun yerini, son yıllarda yasamanın daha dengeli güç haline gelmesi ile sağlanmıştır. Gerek birleşik hükümetler döneminde, gerekse bölünmüş hükümetler döneminde olsun, Güney Kore’de son yıllarda Yasama Meclisi üyeleri tarafından verilen kanun önerilerinin, yürütme tarafından verilen önerilere göre çok daha fazla arttığı ve çıkarılan kanunlar içerisinde, yasama üyelerinin

verdiği önerilerden kabul edilen kanunların çok daha fazla olduğu görülmektedir. Başkan'ın, anayasal olarak sahip olduğu düzenleme yetkileri kapsamında yaptığı başkanlık kararnameleri ve kendisi ile aynı siyasî eğilime sahip partili yasama üyelerini fiili olarak yönlendirerek yasamaya etki ederek çıkarılmasını sağladığı kanunlara karşı (20. Dönem Millet Meclisi: 698), yasama da kendi inisiyatifini ile çıkardığı kanunlarla (6.194) karşı dengeyi sağlamış olmaktadır.

Son yıllarda, değiştirilmeksizin kabul edilen kanunların sayısı da, yasama üyeleri lehine olmaktadır. Nitekim yasama üyeleri tarafından verilen kanun önerilerinden kanunlaşanlardan değişiklik olmaksızın kabul edilen kanun önerileri: 547; yürütme tarafından verilen kanun önerilerinden kanunlaşanlardan değişiklik olmaksızın kabul edilen kanun önerileri: 123'tür. Bu rakamlar da, yürütmeye karşı yasama lehine olan bir başka dengeleme unsurudur.

Güney Kore'de, çok sayıda gelgitler yaşandıktan, yasama sürecine ilişkin birtakım değişiklikler yapıldıktan sonra, bazı aksaklıklara rağmen, yasama yürütme ilişkilerinde az sorunlu olarak işleyen bir sisteme ulaşılmıştır. Gerek bölünmüş, gerekse birleşik hükümetler döneminde olsun, bir sistemsel tıkanıklığın yaşanmaması ve yasama ve yürütmenin, yasama faaliyetlerinde, kuvvetler ayrılığı ilkesini esaslı bir şekilde zedelemeksizin, dengeli bir etkinlik içerisinde olmaları, bu sistemin Türkiye açısından bir esin kaynağı olması açısından da önemlidir. Yeni Anayasanın yapılması yönünde yoğun tartışmaların yaşanmakta olduğu Ülkemizde, Güney Kore'deki sistemin bilinmesi, bu tartışmalar kapsamında Anayasa koyucumuz açısından yol gösterici olabilecektir.

**KAYNAKÇA**

- ARSLAN, Zühtü, *Anayasa Teorisi*, Seçkin y., Ankara, 2005.
- BAE, Jin Seok, “The Effect of Democratization on Election-Oriented Economic Policy: Evidence from South Korea”, (Committee: MADRID, Raul & ROBERTS, Brian & LIN, Tse-min & KANG, David) *The University of Texas at Austin*, December 2015, <https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/33504/BAE-DISSERTATION-2015.pdf?sequence=1>, (ET: 15.08.2021).
- BAUMGARTNER, Frank & BROUARD, Sylvain & GROSSMAN, Emiliano & LAZARDEUX, Sébastien & MOODY, Jonathan, “Divided Government, Legislative Productivity, and Policy Change in the USA and France”, *Governance*, Wiley, Vol. 26, No. 4, Y. 2013, <https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01053724/document>, (ET: 07.07.2019), (pp. 423-447).
- CHO, Kyubeom, Legislative Impact Assessment at the National Assembly of the Republic of Korea, National Assembly Research Service, August 11, 2016, [https://www.ifla.org/files/assets/services-for-parliaments/preconference/2016/cho\\_presentation.pdf](https://www.ifla.org/files/assets/services-for-parliaments/preconference/2016/cho_presentation.pdf), (ET: 14.12.2019).
- CHIO, Jun-Young, “What Makes Legislators Introduce Bills?”, *The Journal of 21st Century Political Science Association*, Vol. 6, No. 20, Y. 2006, (pp. 307-326).
- CHON, Jong Ik, “The Effect of Constitutional Review on the Legislature and the Executive Branch for Last 25 Years in Korea”, *Journal of Korean Law*, Vol. 14, June 2015, (pp. 131-165).
- COLOMER, Josep M., “Policy Making in Divided Government: A Pivotal Actors Model with Party Discipline”, *Public Choice*, December, 2005, [https://www.researchgate.net/publication/220007312\\_Policy\\_Making\\_in\\_Divided\\_Government](https://www.researchgate.net/publication/220007312_Policy_Making_in_Divided_Government), (ET: 20.12.2019), (pp. 247-269).
- “Constitution of the Republic of Korea”, <https://www.refworld.org/docid/3ae6b4dd14.html>, (ET: 08.12.2019).
- CROISSANT, Aurel, “Electoral Politics in South Korea”, *Electoral Politics in Southeast and East Asia*, (Edt: Aurel Croissant & Gabi Bruns & Marei John), Library of the Friedrich-Ebert-Stiftung, 2002, <https://library.fes.de/pdf-files/iez/01361008.pdf>, (ET: 12.06.2019).
- CROISSANT, Aurel, “Strong Presidents, Weak Democracy? Problems of Democratic Consolidation in South Korea”, *Korea Economic Institute of America*, (Edt: The Political Economy of Korean Reconciliation and Reform), Washington, 2001, (pp. 91-106) (Croissant, Strong Presidents).
- CROISSANT, Aurel, “Legislative Powers, Veto Players, and the Emergence of Delegative Democracy: A Comparison of Presidentialism in the Philippines and South Korea”, *Democratization*, Vol. 10, No. 3, Autumn 2003, pp. 68-98 (CROISSANT, Legislative Powers).

- DOSTAL, Jörg Michael, "South Korean Presidential Politics Turns Liberal: Transformative Change or Business as Usual?", *The Political Quarterly*, Vol. 88, No. 3, <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ss0ar-55605-8>, (pp. 480-491), (ET: 26.08.2021).
- DUVERGER, Maurice, *Siyasal Partiler*, (Çev.: ÖZBUDUN, Ergun), 2. B., Bilgi y., Ankara, 1974.
- ERDOĞAN, Mustafa, "Başkanlık Sistemini Doğru Tartışmak", *Liberal Düşünce D.*, S. 2, Bahar 1996, (pp. 4-12).
- ERDOĞAN, Mustafa, *Anayasa Hukuku*, 7. B., Orion y., Ankara, 2011.
- ERDOĞAN, Mustafa, *Anayasal Demokrasi*, 12. B., Siyasal Kitabevi, Ankara, 2015.
- GONZÁLEZ, Lucas, "Unpacking Delegative Democracy: Digging Into the Empirical Content of a Rich Theoretical Concept", <http://www.unsam.edu.ar/profesores/LucasGonzalez/LGonzalez-Unpacking%20Delegative%20Democracy.pdf>, (ET: 26.08.2018).
- "Güney Kore", [https://tr.wikipedia.org/wiki/G%C3%BCney\\_Kore](https://tr.wikipedia.org/wiki/G%C3%BCney_Kore), (ET: 25.12.2016).
- HAHM, Chaihark & KIM, Sung Ho, "To Make 'We the People': Constitutional Founding in Postwar Japan and South Korea", *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 8, Issue 4, October 2010, <https://academic.oup.com/icon/article/8/4/800/667104> (ET: 22.06.2019).
- HAN, Jeong Hun, "Legislation Conflicts in the Korean National Assembly: Focusing on the Health and Welfare Policies", *Journal of Korean Politics*, Vol. 22, No. 3, Y. 2013, pp. 35-62.
- HIX, Simon & JUN, Hae-Won, "Party Behaviour in the Parliamentary Arena the Case of the Korean National Assembly", *Party Politics*, Vol. 15, No. 6, November, 2009, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.512.2243&rep=rep1&type=pdf>, (ET: 04.07.2019), pp. 667-694.
- HONG, Wan Sik, "Rationalization of Government Legislation Procedures", *Innovation of Legislative Process*, (Edt.: RHEE, Ik Hyeon & VOERMANS, Wim), IAL, November 15, 2018, <https://ial-online.org/wp-content/uploads/2019/01/INNOVATION-OF-LEGISLATIVE-PROCESS.pdf>, (ET: 12.12.2019), pp. 85-121.
- HORIUCHI, Yusaku & LEE, Seungjoo, "The Presidency, Regionalism, and Distributive Politics in South Korea", *Comparative Political Studies*, Vol. 41, No. 6, June 1, 2008, pp. 861-882.
- HOWELL, William & ADLER, Scott & CAMERON, Charles & RIEMANN, Charles, "Divided Government and the Legislative Productivity of Congress, 1945-94", *Legislative Studies Quarterly*, Vol XXV, No. 2, May, 2000, <http://home.uchicago.edu/~whowell/papers/Divided.pdf>, (ET: 20.12.2019), pp. 285-312.

- JEON, JuhnYoung, “A Study of Members’ Voting Behaviour in the Tax Bill”, *Journal of Legislative Studies*, Vol. 12, No. 1, Y. 2006, pp. 131-139.
- JUN, Hae Won & HIX, Simon, “The Meaning of Conflict in the Korean National Assembly”, *Political Science and Political Economy Working Paper*, 4/2006, <http://www.lse.ac.uk/government/Assets/Documents/pdf/research-groups/pspe/working-papers/PSPE-WP4-06.pdf>, (ET: 04.07.2019), pp. 1-39.
- JUNG, Young-Tae, “Democracy and Election After Democratization in South Korea”, *Identity, Culture and Politics*, Vol. 10, No. 2, Y. 2009, file:///C:/Users/Ak%C3%BC%C3%A7%C3%BCK/Downloads/Jung\_Young-Tae.pdf, (ET: 13.06.2019), pp. 32-55.
- KIHL, Young Whan, “The Past as Prologue: President Kim Dae Jung’s Legacy and President Roh Moo-Hyun’s Policy Issues and Future Challenges”, in *A Turning Point: Democratic Consolidation in the ROK and Strategic Re-adjustment in the US-ROK Alliance*, (Edt. Alexandre Y. Mansourov), Asia Pacific Center for Security Studies (APCSS), Honolulu, Hawaii, 2005, (pp. 158-183).
- KIM, Dongwoo, “A Tool for Delegative Governance? South Korea’s National Security Law and Delegative Democracy”, (August 2016), <https://open.library.ubc.ca/soa/cIRcle/collections/ubctheses/24/items/1.0307410>, (ET: 15.08.2021) (Dongwoo, A Tool for Delegative).
- KIM, Soon-Yang, “The Veto Point Politics of the Presidential Impeachment in South Korea: An Analysis of the Parliamentary Impeachment against President Rho Moo-hyun”, *The Korean Social Science Journal*, Vol. 39, No. 2, T. 2012, <https://pdfs.semanticscholar.org/befd/708552ea30721df83f9785cea26550f87945.pdf>, (ET: 06.07.2019), pp. 79-106.
- KIM, Sunhyuk, “Korea: The Politics of Three Transitions”, *Korea Economic Institute of America*, (Edt: The Political Economy of Korean Reconciliation and Reform), Washington, 2001, pp. 110-120.
- KIM, Doo-Rae, “Executive-legislative Competition in Agenda Setting: an Analysis of Longitudinal Changes in South Korea”, *Asian Journal of Political Science*, Vol. 25, No. 3, 2017, (pp. 383-400).
- KIM, Kyung-hwa, “Presidential Instability in a Developing Country: Reassessing South Korean Politics From a State-Society Relations Perspective”, *Dissertations*, June 2017, <https://surface.syr.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1711&context=etd>, (ET: 15.08.2021).
- “Korean Legislative System and Procedures”, *National Law Information Center*, <http://www.law.go.kr/LSW/eng/engAbout.do?menuId=3>, (ET: 30.06.2019).
- KUZU, Burhan “Türkiye İçin Başkanlık Sistemi I”, *Liberal Düşünce D.*, C. 1, S. 2, Bahar 1996.



- KÜÇÜK, Adnan, **ABD ve Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi ve Uygulamaları**, 2. B., Adalet y., Ankara, 2019 (KÜÇÜK, ABD ve Latin Amerika).
- KÜÇÜK, Adnan, "Güney Kore'de Kendine Özgü Demokratik Başkanlık Sistemi", **Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi D.**, C. 9, S. 2, Y. 2019, s. 1-82. (KÜÇÜK, Güney Kore'de).
- KÜÇÜK, Adnan, **Türkiye'de Başkanlık (Cumhurbaşkanlığı) Sistemi**, 2. B., Adalet y., Ankara, 2021.
- KÜÇÜK, Adnan, & AYDOĞDU, Yasin, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Milletvekili Seçim Sistemi Önerileri", **Liberal Düşünce D.**, Y. 23, S. 90, Bahar 2018, pp. 7-33.
- LEE, Hojun, "Presidentialization and Procedural Rules Change: The Case of the South Korean National Assembly", **Journal of East Asian Studies**, Vol. 19, No. 1, 3 February 2019, [https://www.researchgate.net/publication/330846518\\_PRESIDENTIALIZATION\\_and\\_PROCEDURAL\\_RULES\\_CHANGE\\_The\\_CASE\\_of\\_the\\_SOUTH\\_Korean\\_NATIONAL\\_ASSEMBLY](https://www.researchgate.net/publication/330846518_PRESIDENTIALIZATION_and_PROCEDURAL_RULES_CHANGE_The_CASE_of_the_SOUTH_Korean_NATIONAL_ASSEMBLY), (ET: 18.12.2019), pp. 11-129 (LEE, Presidentialization and Procedural).
- LEE, Hyeon Woo, "Comparative Analysis on Roll-Call Voting in the Korean Assembly and the U.S. House: On the Free Trade Agreement", **Korean Journal of International Relationship**, Vol. 45, No. 3, Y. 2005, pp. 105-126 (LEE, Comparative Analysis on).
- LEE, Han Soo & MIN, Hee & SEO, Jungkun, "Legislative Response to Constituents' Interests in New Democracies: The 18th National Assembly and Income Inequality in Korea", **Government and Opposition**, Vol. 53, No. 2, April 2018, [http://politics.khu.ac.kr/home/khpolitics/www/img/prof/GO\\_online\\_version\\_08.15.16.pdf](http://politics.khu.ac.kr/home/khpolitics/www/img/prof/GO_online_version_08.15.16.pdf), (ET: 04.07.2019), pp. 1-23.
- LEE, Kap-Yun & LEE, Hyeon Woo, "Partisan Influence on Congressional Voting: In Cases of the 17th Korean National Assembly", **Journal of Korean Politics**, Vol. 20, No. 2, Y. 2011.
- "Legislative Process(a)", [http://koreanlii.or.kr/w/index.php/Legislative\\_process?ckattempt=1](http://koreanlii.or.kr/w/index.php/Legislative_process?ckattempt=1), (ET: 12.12.2019).
- "Legislative Process", [https://elaw.klri.re.kr/eng\\_service/step.do](https://elaw.klri.re.kr/eng_service/step.do), (ET: 11.12.2019).
- LİJPHART, Arend, **Çağdaş Demokrasiler**, (Çev: ÖZBUDUN, Ergun & ONULDURAN, Ersin), Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Derneği Ortak y., Ankara, 1989.
- LİM, Seong-Ho, "Neither Gridlock nor Moderation, but Administrative Recharge: The Irony of Divided Government in South Korea", **The Korean Journal of International Relations**, Vol. 45, No. 5, Y. 2005, [http://kaisnet.or.kr/resource/down/3\\_10.pdf](http://kaisnet.or.kr/resource/down/3_10.pdf), (ET: 01.07.2019), pp. 231-257.
- LİJPHART, Arend, **Çağdaş Demokrasiler**, (Çev.: ÖZBUDUN, Ergun & ONULDURAN, Ersin), Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Derneği Ortak y., Ankara, 1989.

- MİŞ, Nebi & ASLAN, Ali & AYVAZ, M. Erkut & DURAN, Hazal, **Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları (Rapor)**, 2. B., SETA y., Ankara, 2016.
- MOON, Woojin, “The Executive Legislative Relationship and Executive Dominance in Law Production in South Korea”, **Korean Political Science Review**, Vol. 54, No. 6, Winter 2020, pp. 5-29 (Moon, The Executive Legislative).
- NACHMANY, Michal & FANKHAUSER, Sam & DAVIDOVÁ Jana, et.al., “Climate Change Legislation in South Korea”, **The 2015 Global Climate Legislation Study**, [https://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2015/05/SOUTH\\_KOREA.pdf](https://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2015/05/SOUTH_KOREA.pdf), (ET: 26.08.2021).
- “National Assembly Act”, [https://elaw.klri.re.kr/eng\\_service/lawView.do?hseq=25732&lang=ENG](https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=25732&lang=ENG), (ET: 11.12.2019).
- “National Assembly Elections”, [http://www.nec.go.kr/engvote\\_2013/02\\_elections/01\\_04.jsp](http://www.nec.go.kr/engvote_2013/02_elections/01_04.jsp), (ET: 08.07.2019).
- “National Parliaments: South Korea”, <https://www.loc.gov/law/help/national-parliaments/southkorea.php>, (ET: 11.12.2019).
- O’DONNELL, Guillermo, “Delegative Democracy” **The Helen Kellogg Institute for International Studies**, (April 1993), <https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/172.pdf>, (ET: 15.08.2021).
- “Overview of Legislation System of the Republic of Korea”, (05.08.2003), <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN011552.pdf>, (ET: 28.06.2019).
- PARK, Hyun Soon & JEON, Juhn-Young, “Analyzing Voting Records for Corporate Tax Bills in the National Assembly”, **Korean Political Science Review**, Vol. 49, No. 5, Y. 2015, pp. 267-286.
- PARK, Chong-min & BAE, Jung Hyun, “The State of Democratic Governance in South Korea: From the Perspective of Ordinary Citizens”, **An Asian Barometer Conference on the State of Democratic Governance in Asia Session II. Democratic Regimes in Northeast Asia**, Taiwan on June 20-21, 2008, <http://www.asianbarometer.org/publications/c0146d88c627d9342aa9b60088393f8d.pdf>, (ET: 15.08.2021).
- POPE, Kylan & HALL, Adam Pepin-, “Can South Korea Enact Electoral Reform in Time”, **The Diplomat**, (April 2, 2019), <https://thediplomat.com/2019/04/can-south-korea-enact-electoral-reform-in-time/>, (ET: 25.06.2019).
- “Public Official Election Act”, [http://www.nec.go.kr/engvote\\_2013/05\\_resourcecenter/02\\_01.jsp](http://www.nec.go.kr/engvote_2013/05_resourcecenter/02_01.jsp), (ET: 08.07.2019).
- RHEE, Ik Hyeon, “Alignment of the Government Legislative Process for the Quality of Laws”, **Innovation of Legislative Process**, (Edt.: RHEE, Ik Hyeon & VOERMANS, Wim), IAL, (November 15, 2018), <https://ial-online.org/wp-content/uploads/2019/01/INNOVATION-OF-LEGISLATIVE-PROCESS.pdf>, (ET: 12.12.2019), pp. 37-68.

- RULAND, Jürgen & JURGENMEYER, Clemens & NELSON, Michael H. & ZIEGENHAIN, Patrick, “Parliaments and Political Change in Asia”, January 2005, [https://www.researchgate.net/publication/290027951\\_Parliaments\\_and\\_political\\_change\\_in\\_Asia](https://www.researchgate.net/publication/290027951_Parliaments_and_political_change_in_Asia), (ET: 15.08.2021).
- SARTORI, Giovanni, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, (Çev.: ÖZBUDUN, Ergun), Yetkin y., Ankara, 1997.
- “South Korean National Assembly: the Role of Committee Staffers as Information Providers and Network Managers in the Scrutiny of Government Law Bills”, <https://ore.exeter.ac.uk/repository/bitstream/handle/10871/27837/SeoD.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, (ET: 15.08.2021) (South Korea National Assembly).
- TEZİÇ, Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, 17. B., Beta y., İstanbul, 2014.
- ULUŞAHİN, Nur, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, Yetkin y., Ankara, 1999.
- MOON, Woojin, “The Executive Legislative Relationship and Executive Dominance in Law Production in South Korea”, *Korean Political Science Review*, Vol. 54, No. 6, Winter 2020, pp. 5-29.