



**ANKARA BAROSU**

---

**YASA İZLEME ENSTİTÜSÜ**

---

**ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ SONRASI  
TBMM İÇTÜZÜĞÜ PANELİ**

**EDİTÖRLER**

Av. Bülent DAĞSALI - Doç. Dr. Fahri BAKIRCI

Hacettepe Üniversitesi ile Yasama Derneği (YASADER) Ortak Etkinliği

26 Mayıs 2017

**İletişim Adresi**

Ankara Barosu Başkanlığı  
Adliye Sarayı Kat: 5 Sıhhiye/ANKARA  
**T:** (0.312) 416 72 00 (Pbx)  
**F:** (0.312) 416 72 80  
[www.ankarabarosus.org.tr](http://www.ankarabarosus.org.tr)  
[ankarabarosus@ankarabarosus.org.tr](mailto:ankarabarosus@ankarabarosus.org.tr)

**Sorumlu Yazı İşleri Müdürü**

Av. Güzin TANYERİ

**Editörler**

Av. Bülent DAĞSALI  
Doç. Dr. Fahri BAKIRCI

**Sayfa Düzeni**

Özlem GÜRSOY

**Kapak Tasarımı**

Ali Kemal ÇERŞİL (Ankara Barosu)

**Basım Tarihi ve Yeri**

Şubat 2021, Ankara

**Baskı Adedi**

1000 adet

**Baskı ve Cilt**

ARCS Dijital Ofset Matbaacılık  
<https://arcs.com.tr/>

**ISBN**

978-605-7848-44-4

Anayasa Değişikliği Sonrası TBMM İÇTüzüğü Paneli'nde sunulan tüm bildiriler  
kör hakem incelemesinden geçirilmiş ve hakem onayı alanlara kitapta yer verilmiştir.

## İÇİNDEKİLER

|                                          |     |
|------------------------------------------|-----|
| Önsöz.....                               | v   |
| Sunuş .....                              | vii |
| <b>Açılış Konuşması</b>                  |     |
| Habip KOCAMAN                            |     |
| Yasama Derneği ( YASADER ) Başkanı ..... | xi  |

### Birinci Oturum

|                                                                                                                      |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>2017 Anayasa Değişikliklerinin İhtüzüğe Uyarlanması Bağlamında İhtüzük Değişiklikleri Üzerine</b>                 |    |
| Doç. Dr. Fahri BAKIRCI.....                                                                                          | 3  |
| <b>6771 Sayılı Kanun'un Yarattığı Dönüşümün Bilinmezleri Üzerine Bir Deneme (TBMM'nin "Yeni" İhtüzüğünün Anlamı)</b> |    |
| Yrd. Doç. Dr. Bülent YÜCEL.....                                                                                      | 55 |
| <b>Bütçe Hakkı Bağlamında 16 Nisan Anayasa Değişikliği ve Bu Değişikliklerin Bütçenin Yasama Sürecinde Etkisi</b>    |    |
| Dr. Mustafa BİÇER.....                                                                                               | 63 |

### İkinci Oturum

|                                                                                                                                        |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>2017 Anayasa Değişikliği ve Milletlerarası Antlaşmaları Onay Kanunu Teklifleri ve Yüce Divan Bağlamında TBMM İhtüzüğünün Durumu</b> |     |
| Doç. Dr. Şeref İBA.....                                                                                                                | 87  |
| <b>Anayasa Değişikliği Sonrası TBMM İhtüzüğü: Hükümet Sistemi Perspektifinden Değerlendirme</b>                                        |     |
| Yrd. Doç. Dr. Ozan ERGÜL.....                                                                                                          | 101 |
| <b>2017 Anayasa Değişikliği Sonrasında Parlamenter Denetim: Sorun Alanları ve Olanaklar</b>                                            |     |
| Dr. Günel SEYİT.....                                                                                                                   | 111 |
| <b>Parlamentonun Etkinliği, İhtüzük ve Demokrasi Üzerine Kısa Bir Not</b>                                                              |     |
| Prof. Dr. Ömer Faruk GENÇKAYA .....                                                                                                    | 133 |



## ÖNSÖZ

21 Ocak 2017 tarihli ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 16 Nisan 2017 günü yapılan halk oylamasında kabul edilmesiyle birlikte, Türkiye'de siyasal sistem yeni bir evreye girmiş; devletin temel organları arasındaki ilişkiler yeniden yapılandırılmıştır. Bunun kayda değer önemli sonuçlarından biri olarak demokratik bir ülkede yasama, yürütme ve yargı arasında sağlıklı bir şekilde işlemesi gereken denge-denetleme sisteminin tasfiyesi şeklinde görülmektedir. Bunun bariz bir örneği denge-denetleme sisteminin yasama organında kurallarını belirleyen mevzuat olan "Meclis İçtüzüğü"nün Anayasa değişikliğine uygun hale getirilmesi çalışmalarıdır.

Bilindiği üzere; 6771 sayılı Kanun'da, Anayasa değişikliklerinin yürürlüğe girmesi için üç ayrı tarih öngörülmüştür. Yargı yetkisinin kullanımında tarafsızlığı öngören değişiklik, Hâkimler ve Savcılar Kurulu'nun yapısını ilgilendiren hükümler ile Cumhurbaşkanı'nın siyasi partisi üyesi olabilmesine olanak tanıyan ve milletvekili seçilme yaşını on sekize indiren düzenlemeler, halkoylaması tarihi olan 16 Nisan 2017 günü yürürlüğe girmiştir. Değişikliklerin diğer bir kısmı, birlikte yapılacak *ilk Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerine ilişkin takvimin başladığı tarihte*; devletin temel organlarını ve bunlar arasındaki ilişkileri ilgilendiren önemli bir kısmı ise, birlikte yapılacak Türkiye Büyük Millet Meclisi ve *Cumhurbaşkanlığı seçimleri sonucunda Cumhurbaşkanı'nın göreve başladığı tarihte* yürürlüğe girmesi hüküm altına alınmıştır.

Bu bağlamda; Kanun'un 17. madde hükmüyle 1982 Anayasası'na getirilen geçici 21. maddenin (b) bendi gereğince 6771 sayılı Kanun'un yayımı tarihinden itibaren Kanun'un öngördüğü Meclis İçtüzüğü değişikliklerinin 6 ay içinde yapılması kararlaştırılmıştır.

"Anayasa Değişikliği Sonrası TBMM İçtüzüğü Paneli" adlı bu kitap, Hacettepe Üniversitesi ile Yasama Derneği işbirliğinde gerçekleştirilen Anayasa değişikliğinden sonra yapılması gereken İçtüzük değişikliklerine işaret eden ve demokratik bir yasama sürecinin ortaya çıkması için nasıl bir İçtüzük yapılması gerektiğine ilişkin önerilerin tartışıldığı panel bildirilerinin derli toplu hale getirilmesinden oluşmaktadır.

Özellikle 2000 sonrası dönemde “*torba kanun*” uygulamaları ile yasama organının kaliteli norm üretme yeteneği ve imkânı “*etkinlik, verimlilik ve istikrar büyüüne*” feda edilmiştir. Yasama işlevinin ve giderek TBMM’nin silikleşerek kaybolmasına yönelen bu “*yasamasızlaşma*” süreci 6771 sayılı Kanun’la yasama yetkisinin paylaştırılması ile şekillenmiştir ki bu da Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle yapılmaktadır. Bu bir siyasi program olarak yasama organının rolünü azaltmaktadır. Özellikle denetleme ve bütçe hakkının doğal sonucu olarak gelir toplama ve harcama yetkisinin bir denetim aracı olmaktan çıkarılması, TBMM’nin erklerin ayrışması baha-nesiyle işlevsiz bir hale getirilmesi hedeflenmektedir. Bu çerçevede Meclis İçtüzüğü’nün, parlamenter denetimin güçlendirilmesini amaçlayanlar ile *katı güçler ayrılığını vurgulayarak denetim olanaklarının sınırlandırılmasını savunanlar* ikiliği içinde belirlenecek bir siyasal ve hukuksal mücadele alanı olacağı aşıkardır. Bu mücadelenin üzerinde yürüyeceği öncelikli zemin, kuşkusuz Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğüdür. İçtüzük için “*sessiz anayasa*” nitelemesinde bulunulması, bu anlamda oldukça yerindedir. Bu cümleden hareketle; kitapta yer alan konularında uzman akademisyenlerin bildirileri Anayasa Değişikliği sonrası ülkemizde yaşananların arka planını değerlendirmemize önemli katkılarda bulunacaktır.

Ankara Barosu Yasa İzleme Enstitüsü koordinatörlüğünde hazırlanan ve konuyla ilgilenen avukat meslektaşlarımızın takdirlerine sunulan bu değerli çalışmanın ortaya çıkmasında öncü olan Ankara Barosu Yasa İzleme Enstitüsü Başkanı Av. Murat ÇEKİÇ ile titiz ve yoğun emek sarf eden Yasa İzleme Enstitüsü Başkan Yardımcısı Doç. Dr. Fahri BAKIRCI ile Yasa İzleme Enstitüsü Saymanı Av. Bülent DAĞSALI’ya teşekkür ederim.

**Av. R. Erinç SAĞKAN**

Ankara Barosu Başkanı

## SUNUŞ

Ankara Barosu nezdinde kurulan Yasa İzleme Enstitüsü'nün kuruluş yönetmeliğine göre Enstitü, *yasaların ve diğer düzenleyici işlemlerin hazırlık sürecini izlemek, gerekli görüldüğünde bu hazırlıklara katılmak veya dışarıdan katkı sağlamak; yasal düzenlemelere ihtiyaç duyulan alan ve konuları tespit etmek ve bunlarla ilgili çalışmalar yapmak; henüz sonuçlanmamış yasama faaliyetleri ya da yürürlüğe girmiş yasalarla ilgili olarak gündeme getirilen Anayasa'ya aykırılık iddialarını incelemek ve ulaştığı sonuçları kamuoyu ve ilgili kuruluşlarla paylaşmak; TBMM, Adalet Bakanlığı, yurt içinde ve yurt dışında bulunan Üniversiteler, Fakülteler, Akademi ve Enstitüler başta olmak üzere çalışma konuları ile ilgisi bulunan tüm kurum, kuruluşlar, gerçek ve tüzel kişilerle eşgüdüm halinde çalışmalar yapmak* gibi önemli ve kapsamlı görevlere sahiptir. Söz konusu Yönetmelik bu amaçların gerçekleştirilmesi amacıyla Enstitü'ye Ankara Barosu Başkanlığı'nın onayı ve verdiği temsil yetkisi çerçevesinde yurt içinde ve yurt dışında her türlü alan çalışmasını yapma; eğitim seminerleri, konferanslar, sempozyumlar, kongreler, panel-ler, açık ve kapalı toplantılar düzenleme; kitap dergi, gazete ve sair her tür basılı eser çıkarma görevi vermektedir.

1982 Anayasası 2017 yılında sistem değişikliği içeren önemli bir değişiklik sürecinden geçmiştir. Hiç kuşkusuz değişiklik TBMM'nin yetkili organlarında gerekli siyasal değerlendirmelerin konusu olmuş ve nihayetinde referandum sürecinden sonra aşamalı olarak yürürlüğe girmiştir. Ancak gerek TBMM aşamasında ve gerekse daha sonra çeşitli platformlarda yürütülen tartışmalarda, uygulamayla ilgili farklı görüşler ve duraksamalar ortaya çıkmıştır. Hacettepe Üniversitesi ile Yasama Derneği işbirliği yaparak konunun TBMM İçtüzüğü boyutunun tartışılmasını sağlayan bir Panel düzenlemiştir. Yasa İzleme Enstitüsü de kendi görev alanına girmesi nedeniyle Panel'in izleyicisi ve takipçisi olmuştur. Panel'in amacı Anayasa değişikliğinden sonra yapılması gereken İçtüzük değişikliklerine ışık tutmak ve demokratik bir yasama sürecinin ortaya çıkması için nasıl bir İçtüzük yapılması gerektiğine ilişkin öneriler oluşturmaktır. Anayasa değişikliği sırasında yapılan görüşmelerde sistem değişikliğinin amacının daha güçlü bir yasama organının kurumsallaştırılması ve kuvvetler ayrılığının güçlendirilmesi olduğu birçok defa dile getirilmiştir. Panel'de de belirlenen bu hedeflerin gerçekleştirilmesi için nasıl bir İçtüzük değişikliği yapılması

gerektiği konusu ayrıntılı olarak tartışılmış ve dikkate değer öneriler geliştirilmiştir.

Yasa İzleme Enstitüsü Yönetmelik’le tanımlanan görevi çerçevesinde, yukarıda içeriği açıklanan Panel’in sonuçlarının kamuoyu ve ilgili kurumlarla paylaşılmasının yararlı olacağını düşünmüş ve Panel’de sunulan bildirilerin bir kitap halinde basılmasını uygun görmüştür. Ankara Barosu Başkanlığı’nın onayı üzerine basımı gerçekleştirilen bu kitap alanında uzman yazarları ile 2017 Anayasa değişiklikleri sonrasında TBMM İçtüzüğü konusunda yapılmış eşsiz bir çalışma niteliği taşımaktadır.

Daha güçlü bir yasama organının oluşumuna ve hukuk devletinin vazgeçilmezi sayılan kuvvetler ayrılığı ilkesinin kurumsallaşmasına katkı yapacağı inancıyla bu eserin okuyucular için yararlı bir kaynak olması umulmaktadır.

Yasa İzleme Enstitüsü Başkan Yardımcısı Doç. Dr. Fahri BAKIRCI ile Yasa İzleme Enstitüsü Saymanı Av. Bülent DAĞSALI büyük emekleri ile bu çalışmanın kitaplaşarak okuyucusu ile buluşmasını sağladılar.

Yüksek bir hoşgörü ile Yasa İzleme Enstitüsü’nün fonksiyonel anlamda özerk çalışmasını sağlayan Ankara Barosu’nun daimi desteğini bu çalışmada da bizlerden esirgemeyen Ankara Barosu Başkanı Av. R. Erinç SAĞKAN’ın şahsında, Ankara Barosu’nun değerli yönetimine de içtenlikle teşekkür ediyoruz.

**Av. Murat ÇEKİÇ**

Ankara Barosu Yasa İzleme Enstitüsü Başkanı





# **ANKARA BAROSU YASA İZLEME ENSTİTÜSÜ**

**ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ SONRASI  
TBMM İÇTÜZÜĞÜ PANELİ  
(26 MAYIS 2017)**

**Açılış Konuşması**



## **AÇILIŞ KONUŞMASI**

Sayın Dekan, Saygıdeğer Akademisyenler, Sevgili Öğrenciler, Yasama Derneğinin Değerli Üyeleri, Kıymetli Misafirler,

Panelimize hoşgeldiniz.

Malumunuz, Anayasa değişikliği gerçekleşti. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş süreci başladı. Önümüzdeki süreçte, Devletin temel organlarının karşılıklı konumları ve ilişkilerinde önemli değişiklikler olacak.

Yeni devlet sistemi Türkiye Büyük Millet Meclisi’ni de önemli ölçüde etkilemekte. 600 milletvekili ile Meclis yeni düzende nasıl konumlanacak, görev ve yetkilerini ne şekilde kullanacak, denge ve denetleme rolünü etkin sergileyebilecek mi? Tüm bu soruların cevabını Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü’nün değişik halinde görebileceğiz.

Yeni sistemin ruhu İçtüzük’te yer edinecektir. Kuvvetler ayrılığının yorumu İçtüzük’te okunabilecektir. Parlamento hukukçuları İçtüzük için “sessiz Anayasa” diye boşuna demiyor. İşte Meclis İçtüzüğü böylesine önemli, işlevsel bir hukuki düzenleme.

Aslında Meclis uzun süredir yeni bir İçtüzük arayışında. Halen uygulanan Meclis İçtüzüğü 1961 Anayasası döneminde 1973 yılında çift meclisli Parlamento yapısı içinde kabul edilmişti. İçtüzüğün 1982 Anayasası’na göre revizyonu ancak 1996 yılında gerçekleşebilmişti. İlginçtir, bugüne kadar Anayasa on dokuz kez değişmişken İçtüzük on dört defa değişiklik geçirmiştir.

İçtüzük konusunda partilerin ortak tespitleri var. İktidar, kanun yapım sürecinin yavaşlığından, muhalefet partileri ise denetim sürecinin etkisizliğinden ve Meclis çalışmalarının planlı ve programlı olmayışından rahatsız.

Diğer bir yakınma konusu, Meclis çalışmalarının Genel Kurul ağırlıklı olması. Komisyonların görev ve yetkilerinin artırılması, bazı hususların Genel Kurul’a getirilmeden komisyonda sonuçlandırılması tartışılmakta.

Milletvekillerinin bireysel olarak yasama ve denetim süreçlerine yeterli düzeyde aktif katılım sağlayamadıkları yapılan tespitlerden bir diğeri.

Ayrıca, İttüzüğün mevcut bazı hükümleri hiç uygulanmazken, dayanağı olmayan bazı uygulamalar ise güçlü teamüller oluşturmuş durumda.

Tüm bu eleştiriler ve arayışlar üzerine bir şey yapılmamış mıdır? Elbette ki yapılmıştır. Meclis'in ve milletvekilliğinin saygınlığını korumak, Meclis çalışmalarını hızlandırmak, çalışmaları şeffaflaştırmak, anlamsız tartışma ve gerginlikleri önleyecek mekanizmaları kurmak için girişimlerde bulunulmuştur, çalışmalar yürütölmüştür.

İlk olarak 2006 yılında dönemin Meclis Başkanı Bülent ARINÇ, Meclis yasama bürokrat ve uzmanlarına kapsamlı bir İttüzük değışikliğı çalışması hazırlatmış ve İttüzük Değışikliğı Teklifi olarak vermiştir. Bu Teklif Komisyon'da bile görüşölme fırsatı bulamamıştır.

Sonraki dönemde dönemin Meclis Başkanı Köksal TOPTAN öncülüğünde bir İttüzük Uzlaşma Komisyonu kurulmuştur. 2009 yılında Uzlaşma Komisyonu, dört siyasi parti grubuna mensup üyelerinin üzerinde uzlaştıkları raporunu ve İttüzük teklifini hazırlayıp sunmuşsa da ne yazık ki emekleri karara dönüşememiştir.

Bu sefer 2012 yılında dönemin Meclis Başkanı Cemil ÇİÇEK'in girişimleriyle İttüzük Uzlaşma Komisyonu kurulmuş, ama Meclis Başkanı ÇİÇEK'in tüm uğraşlarına rağmen Komisyon üzerinde tümüyle uzlaşılan bir metin sunamamıştır.

İçinde bulunduğumuz dönemde 2016 yılında Meclis'teki siyasi partilerin grup başkanvekilleri arasında sürdürölen görüşmeler İttüzük'te uzlaşma sonucuna yaklaşmışken 15 Temmuz 2016'daki darbe girişimi sonrası İttüzük gündeme gelememiştir.

Bugüne kadar bir sonuç alınamayan yeni İttüzük için Anayasa değışikliğı bir fırsat olarak algılanabilir. Anayasa'nın geçici 21 inci maddesinin B fıkrası, altı ay içinde Anayasa değışikliğinin gerektirdiğı İttüzük değış-

şikliğinin yapılmasını öngörmektedir. İktüzük değişikliğinde, Anayasa değişikliğinin salt ibare ve hüküm olarak İktüzüğe uyarlanması yerine, yeni bir İktüzüğün ortaya konulması tercih edilebilir. Bugüne kadar, Meclis'te gerçekleştirilen uzlaşmaya dayalı İktüzük çalışmalarının oluşturduğu bilgi birikimi kolaylaştırıcı olacaktır. Elbette Parlamento Hukuku alanında çalışan akademisyenlerin değerli görüşlerine başvurulması, kapasiteli sivil toplumdan istifade edilmesi, hazırlanacak düzenlemelerin kalitesine olumlu yansıtacaktır.

Bu anlayışla düzenlediğimiz Panel'in Meclis'te yapılacak çalışmalara küçük bir katkı oluşturacağına inanıyoruz. Üniversite sivil toplum işbirliğinin somut ve güzel bir örneği olan Panel'i birlikte düzenlediğimiz Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi'ne teşekkür ediyorum. Ankara dışından kendi imkânları ile gelerek Panel'e değer katan Profesör Doktor Ömer Faruk GENÇKAYA ve Yardımcı Doçent Doktor Bülent YÜCEL hocalarımıza, ayrıca Yardımcı Doçent Doktor Ozan ERGÜL Hocamıza teşekkür ediyorum. Bir teşekkür de, uygulamanın içinde bulunan, Meclis İdari Teşkilatı'nda görev yapan Yasama Derneği üyesi arkadaşlarım Doçent Doktor Fahri BAKIRCI, Doçent Doktor Şeref İBA, Doktor Mustafa BİÇER ve Doktor Günal SEYİT'e; ayrıca, organizasyondaki gayretleri için Derneğimizin Sayman üyesi Mustafa KELEŞ'e. Son teşekkür de katılmakla Panel'e anlam katan siz konuklara.

Başarı dilekleriyle.

**Habip KOCAMAN**

Yasama Derneği Yönetim Kurulu Başkanı





# ANKARA BAROSU YASA İZLEME ENSTİTÜSÜ

## ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ SONRASI TBMM İÇTÜZÜĞÜ PANELİ

### **Birinci Oturum**

Konuşmacılar:

Doç. Dr. Fahri BAKIRCI

Yrd. Doç. Dr. Bülent YÜCEL

Dr. Mustafa BİÇER





## 2017 Anayasa Değişikliklerinin İktüzüğe Uyarlanması Bağlamında İktüzük Değişiklikleri Üzerine

**Doç. Dr. Fahri BAKIRCI**

Yasama Derneği (YASADER)

### A. GİRİŞ

21/01/2017 tarihli ve 671 sayılı Kanun'un, 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan halk oylamasıyla kabul edilmesi sonucunda, 1982 Anayasası kapsamlı bir değişikliğe uğramıştır. Bir sistem değişikliği gerçekleştirdiği konusunda hiçbir tereddüt bulunmayan söz konusu anayasa değişikliği, devlet organlarının yapı ve işleyişini son derece derinden etkileyecek niteliktedir. Anayasa koyucu bu durumu dikkate alarak değişik teklifine geçici bir madde eklemiştir. Geçici madde, Anayasa değişikliğinin gerektirdiği kanuni ve yasal düzenlemelerin belirli bir süre içinde çıkarılmasını zorunlu kılmıştır. Söz konusu düzenleme şöyledir (Geçici m. 21/B):

*“Bu Kanunun yayımı tarihinden itibaren en geç altı ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisi, bu Kanunla yapılan değişikliklerin gerektirdiği Meclis İktüzüğü değişikliği ile diğer kanuni düzenlemeleri yapar. Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği belirtilen değişiklikler ise Cumhurbaşkanı'nın göreve başlama tarihinden itibaren en geç altı ay içinde Cumhurbaşkanı tarafından düzenlenir.”*

Düzenleme temel olarak iki kuruma yükümlülük getirmektedir. Bu kurumlardan birincisi TBMM, ikincisi Cumhurbaşkanlığı'dır. Ancak bu iki kuruma getirilen yükümlülükler ve bu yükümlülükleri yerine getirme süreleri birbirinden farklıdır. TBMM, Kanun'un yayımı tarihinden itibaren<sup>1</sup> altı ay içinde;<sup>2</sup>

---

1 Kuşkusuz bu yayım, Kanun'un referanduma sunulmasıyla kabul edilmesinden sonraki yayımdır. Çünkü referandumda kabul edilmeyen bir metnin yürürlüğe girmesi söz konusu olamaz ve yürürlüğe girmeyecek bir düzenleme ile ilgili uyum kanunu çıkarılamaz.

2 Kanun, referandumdan sonra, 27/4/2017 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürür-

- (1) İhtüzük değişikliği yapmak,
- (2) Uyum kanunlarını çıkarmak zorundadır.

Cumhurbaşkanı ise yeni Cumhurbaşkanı'nın göreve başlamasından sonraki altı ay içinde<sup>3</sup> Anayasa değişikliklerinin gerekli kıldığı Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini çıkarmak zorundadır. Bu bildirinin konusu, Anayasa değişikliklerinin İhtüzüğe uyarlanması olduğundan, burada sadece TBMM'ye getirilen İhtüzüğü değiştirme yükümlülüğü üzerinde durulacaktır.

TBMM Anayasa değişikliklerinin gerekli kıldığı İhtüzük değişikliklerini süresi içinde gerçekleştirmediği takdirde, yeni hükümet sisteminin uygulamaya girmesinden sonra eski İhtüzük hükümlerinin tümünün varlıklarını sürdürmesi mümkün değildir. Böyle bir durumda, İhtüzüğün Anayasa'ya aykırı olmayan hükümlerinin yürürlükte kalması ve belirli Anayasa hükümlerinin doğrudan yürürlüğe girmesi gerekecektir.<sup>4</sup> Böyle bir sonuç doğmaması için TBMM'nin yeni sistemin uygulanmaya başlamasından önce Anayasa'nın öngördüğü İhtüzük değişikliklerini gerçekleştirmesi bir zorunluluktur. Ancak burada hemen belirtmek gerekir ki TBMM'nin ne tür bir İhtüzük değişikliği yapacağı iki temel değişkene bağlıdır. *İlk olarak* yapılacak değişiklik, TBMM'nin İhtüzüğü anlama ve kavrama biçimine bağlı olarak farklı olacaktır. *İkinci olarak* TBMM kendi işleyiş yönteminde

---

lûge girdiğinden TBMM'nin 26/10/2017 tarihine kadar süresi olduğu söylenebilir.

- 3 Yeni Cumhurbaşkanı Meclis tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmediği takdirde 2019 yılı Ağustos ayı içinde seçilecektir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı için tanınan altı aylık sürenin ne zaman başlayacağı Meclis tarafından bir erken seçim kararı alınıp alınmamasına bağlı olarak değişecektir.
- 4 AYM ilk olarak E. 1967/22, K. 1967/22 ve 2/8/1967 tarihli kararında açıkladığı şu görüş buradaki saptamaları desteklemektedir. *İhtüzük hükümleri ancak Anayasa kuralları ile sınırlı olarak ve o kurallara uyarlıkları oranında bir uygulama yeri bulabilir, ihtüzükte öngörülmemiş (Anayasa'nın getirdiği yeniliklere ilişkin) konularda veya İhtüzüğün Anayasa ile çelişen hükümlerinde Anayasa'ya uyar bir uygulama yolunun tutulması gereklidir. Aksine bir görüş İhtüzüğü Anayasa'ya eşit hatta Anayasa'dan üstün tutmak olur. Böyle bir görüşün sakatlığı ise tartışılmayacak kadar ortadadır. Öte yandan bu görüş, çıkarılması bir süreye bağlanmamış olan yeni ihtüzüğe uzun bir zaman el sürülmemesi ve Anayasa kurallarının devamı olarak ihmal edilmesi gibi bir tutumun müsamaha ile karşılanması sonucunu da doğurur ki, tartışma konusu görüşe katılmaya bu nedenle de imkân yoktur.* AYM daha sonraki çok sayıda kararında bu görüşünü tekrarlayarak pekiştirmiştir.

Anayasa değişikliğinin öngördüğünden daha kapsamlı bir değişiklik yapma istekliliğine bağlı olarak değişik seçeneklerle karşı karşıya kalacaktır. Bu bildiride öncelikle hangi tür İçtüzük değişiklik yöntemleri bulunduğu, bu yöntemlerin hangi durumlarda tercih edilmesi gerektiği gibi konular üzerinde durulacak ve gerçekleştirilecek İçtüzük değişikliğinin, Anayasa'da yapılan değişikliği yansıtma biçimine ilişkin çeşitli olasılıklar incelenecektir.<sup>5</sup>

## B. İÇTÜZÜK YAPIM YÖNTEMLERİ

İçtüzük yapımına ilişkin yöntemleri incelemeye başlamadan önce teorik bir soruyu cevaplandırmak yararlı olabilir: Yeni seçilen bir Meclis, önceki Meclis'in çıkardığı İçtüzüğe uymak zorunda mıdır? Başka türlü sormak gerekirse, yeni seçilen Meclis geçmişte çıkarılan İçtüzüğe uymayacağını açıklayabilir mi? Bu sorunun cevabı İçtüzük tanımının içeriğinde gizlidir. Meclis İçtüzükleri, kısaca, meclislerin iç işleyişini düzenleyen metinlerdir.<sup>6</sup> Bu tanımdan yola çıkarak her Meclis'in kendi iç işleyişini düzenleme hakkı bulunduğunu kabul etmek gerekir. Belirli bir dönem için seçilmiş olan bir Meclis, sadece kendi seçildiği dönemi için iç işleyiş kuralları koyabilir. Meclis'in görev süresinin sona ermesiyle birlikte, bu Meclis tarafından konan iş işleyiş kurallarının başkaca bir işleme gerek kalmaksızın yürürlükten kalkması gerekir. Bu durumda yeni seçilen Meclis kendi iç işleyişine ilişkin kuralları koyma hak ve yetkisine sahiptir. Herhangi bir Meclis, geçmiş dönem Meclisi'nin çıkardığı İçtüzük kurallarını aynen benimseyebilir, eski İçtüzüğü kısmen ya da tamamen değiştirebilir. ARMAĞAN, BVERFGE, MAUNZ ve diğer Alman yazarlara dayalı olarak Alman AYM'sinin şu görüşünü aktarmaktadır:<sup>7</sup>

*“İçtüzük'le, İçtüzüğü kabul eden Parlamento'nun seçim dönemi boyunca muteberdirler. Ancak gelecek Meclis'in, eski Meclis'in yürürlükte bulunan İçtüzüğünü kabullenmesi mümkün; tatbikatta ise kaide haline gelmiştir.”*

5 Anayasa Hukuku ve Parlamento Hukuku kaynaklarında içtüzük değiştirme yöntemlerine ilişkin bir sınıflamaya rastlanmamıştır. Burada yapılacak sınıflandırma, gözlemlerden yola çıkılarak yapılan akıl yürütme sonucunda bulunan bir sınıflamadır.

6 BAKIRCI, Fahri, **TBMM'nin Çalışma Yöntemi**, İmge Yayınevi, Ankara, 2000, s. 22-23; ARMAĞAN, Servet, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1972, s. 3.

7 ARMAĞAN, 1972, s. 6.

ARMAĞAN, Fransız yazar Pierre'nin de tersinden aynı sonuca çıkan benzer bir görüşü savunduğunu belirtmektedir. Pierre'e göre bir Meclis'in yaptığı İhtüzük ondan sonra gelen Meclis tarafından uygulanmak zorundadır, ancak yeni Meclis bu İhtüzüğü değiştirmek hakkına sahiptir.<sup>8</sup>

1982 Anayasası bu konuda şu hükmü içermektedir:

*“TBMM, çalışmalarını, kendi yaptığı İhtüzük hükümlerine göre yürütür. (m. 95/1)”*

Anayasa'nın bu açık hükmü karşısında, TBMM'nin iş işleyişine ilişkin kuralları koyma konusunda tam yetkili olduğunu kabul etmek gerekir. Ancak yukarıda aktarılan görüşlerde de ifade edildiği gibi bir Meclis'in kendi iç işleyişine ilişkin kuralları koyma hak ve yetkisine sahip olduğunu kabul etmek, söz konusu meclisin iç işleyiş kurallarını her dönem yeniden yapmak zorunda olduğu anlamına gelmez. Meclis eski kuralları kısmen ya da tamamen benimsemek veya kısmen ya da tamamen yeni bir İhtüzük yapmak konusunda bir takdir yetkisine sahiptir.

Bu çerçeveden bakıldığında, İhtüzük yapmaya yetkili organın kim olduğu sorusunun cevabının son derece açık olduğu görülür. İhtüzük yapımı söz konusu olduğunda, Anayasa yapma ya da değiştirmede karşılaşılan aslitali kurucu iktidar tartışmalarının yeri yoktur.<sup>9</sup> Her Meclis kendi seçim döneminde uygulayacağı yeni bir İhtüzük yapma yetkisine sahip olduğu gibi, eski Meclis'in İhtüzüğü'nü benimseme ya da eski Meclis'in İhtüzüğü'nü belirli bir dönem uyguladıktan sonra yenisini yapma ya da eski Meclis'in

8 A.g.e, s. 6-7.

9 Eroğul hukuk olaylarının, hukuk olayı olma niteliklerini, kendilerinden önce var olan bir hukuk çerçevesi içinde cereyan etmelerinden kazandıklarını söylemektedir. Bu çerçevede anayasayı değiştirme, daha önceki bir hukuksal çerçeve içinde gerçekleştiğinden bir hukuk olayıdır. Ancak yeni bir anayasa yapılması ya da mevcut anayasanın özünün değiştirilmesi daha önceki bir hukuksal çerçeveye dayanmadığından hukuksal bir olay değil, siyasal bir olaydır (EROĞUL, **Cem, Anayasayı Değiştirme Sorunu: Bir Mukayeseli Hukuk İncelemesi, Sevinç Matbaası**, 1974, s. 1-3.). Eroğul atıfta bulunulan kitabında Asli kurma fonksiyonunun hukuk dışı niteliğine ve türev kurma fonksiyonunun hukuki niteliğine dikkat çekmektedir (A.g.e., s. 21-26). İhtüzük çıkarılması mevcut bir hukuksal çerçeve içinde gerçekleştiğinden, burada benzeri tartışmaların yeri yoktur.

İçtüzüğü'nü herhangi bir aşamada değiştirerek uygulama yetkisine sahiptir. Her Meclis'in bu konuda geniş bir takdir yetkisi bulunmaktadır.

İçtüzük yapımı konusunda son derece geniş bir takdir yetkisine sahip olan bir Meclis bu takdir yetkisini İçtüzüğün değiştirilmesi yönünde kullanırsa hangi seçeneklere sahiptir? Bugüne kadar yapılan İçtüzük değişiklik çalışmalarına ilişkin gözlemlere dayalı olarak Meclislerin İçtüzüğü değiştirme konusunda üç seçeneğe sahip oldukları görülür. Bu yöntemlerin *birincisinde*, yürürlükteki içtüzüğün bütün maddeleri tek tek gözden geçirilir ve maddelerin sorunlu yönleri düzeltilir. *İkinci* yöntemde içtüzüğün sorunlu maddeleri saptanır ve bu maddelerdeki sorunlar giderilmeye çalışılır. *Üçüncü* ve son yöntemde mevcut içtüzük bir kenara bırakılır ve belirlenen ilkeler doğrultusunda, yeni bir anlayışla yeni bir İçtüzük yazılır. Bu üç yöntemden hangisinin seçileceği ve hangisinin seçilmesi gerektiği birbirinden farklı sorunlardır. Kimi zaman İçtüzüğün yeni bir anlayışla yazılması bir zorunluluk haline gelmiş olmakla birlikte, siyasal uzlaşma sağlanamaması, siyasi gerilim bulunması, siyasi konjonktürün uygun olmaması gibi nedenlerle, sadece kısmi değişiklikler yapılabilir. Kimi zaman da sorunun teşhisi doğru yapılamadığı için yanlış tedavi yoluna gidilebilir. Sözkonusu yanlış teşhis siyasi önceliklerden kaynaklanabileceği gibi, profesyonel olmayan İçtüzük yapımcıların yaptıkları değerlendirmelerden de kaynaklanabilir. Bu çalışmada öncelikle yukarıda aktarılan üç yöntemin hangi durumlarda kullanılması gerektiğine ilişkin bir değerlendirme yapılacaktır.

### **(1). Birinci yöntem: İçtüzüğün Bütün Maddelerinin Değiştirilmesi**

Birinci yöntem uzun ve kapsamlı bir çalışmayı gerektiren bir yöntemdir. Ancak bu uzun ve kapsamlı çalışmaya rağmen, her zaman verimli bir sonuç almak mümkün olmayabilir. İçtüzük kavramına ve mevcut içtüzüğün içeriğine yeterince vakıf olmayan içtüzük yapımcıların genellikle bu yöntemi tercih etmelerinin nedeni, İçtüzüğü değiştirme sürecinde İçtüzüğü öğrenme fırsatı vermesidir. Başka bir anlatımla, içtüzüğü değiştirmekle görevlendirilmiş olanlar, İçtüzüğün içeriği hakkında yeterince bilgi sahibi değillerse, her maddeyi inceleyerek madde hakkında bilgilenmiş olurlar. Ancak incelenmekte olan maddenin ne tür sorunlar doğurduğuna ilişkin yeterli bilgi sağlanamıyorsa, yapılacak değişiklikler sorunu çözmeyebilir. Hatta bu durumlarda yeni sorunlar yaratılabilir ya da sorun derinleşti-

lebilir. Bu yöntemin avantajı bütün maddelerin gözden geçirilmesi nedeniyle, maddeler arasında uyumsuzluk doğmasının önlenmesidir. Ancak bu avantajın sağlanabilmesi için mevcut İhtüzüğün genel anlayışının önceden kavranmış olması zorunludur. Aksi takdirde her madde bütünden bağımsız olarak değerlendirilebilir ve böyle bir değerlendirme sonucunda da tutarsız hale gelmiş bir ihtüzüğe ulaşılabilir.

Birinci yöntemin avantajlarının elde edilebilmesi için öncelikle ihtüzük yapıcılarının mevcut İhtüzüğün genel anlayışını iyi kavramış olmaları gerekir. İkinci olarak İhtüzük yapıcılarının her madde ile ilgili olarak ne tür sorunlarla karşılaştığının bilgisine sahip olmaları gerekir. Üçüncü olarak, her İhtüzük çalışmasında olduğu gibi, iktidar ve muhalefet arasında birbirlerine karşı güç kazanmaktan çok, etkili ve verimli bir yasama ve denetim süreci oluşturmak konusunda bir görüş birliğinin sağlanmış olması gerekir. Dördüncü olarak İhtüzük yapıcılarının, karşılaşılan sorunlarla ilgili olarak ne tür çözümler bulunduğu konusunda yeterince bilgili olmaları gerekir. Bu tür bir bilgi ise ancak demokratik ülke parlamentolarının işleyiş süreçleri ve bu süreçlere ilişkin kuralları inceleyerek edinilebilir.

Yukarda belirtilen koşullar yerine getirilmeden birinci yöntemin seçilmesi halinde ulaşılan sonuçlar şunlar olmaktadır: Mevcut sorunlar saptanmadığı için yazım yanlışlarının giderilmesiyle yetinilmekte ve maddeler çoğunlukla şeklen değiştirilmiş olmaktadır. Maddeler arasındaki ilişkiler gözden kaçırıldığında, mevcut ihtüzüğün sistematiği bozulmaktadır. Parlamentoların bugüne kadar geliştirdikleri rasyonelleştirmeye yönelik mekanizmalar ve kurallar bilinmiyorsa getirilen çözümler yetersiz kalabilmekte ve hatta bazen sorunu derinleştirmektedirler. İktidar ve muhalefet arasında uzlaşma oluşmamışsa, iktidar tarafından muhalefetin sesinin kısılması sağlanmaktadır. Bu durumda muhalefet de ihtüzükte bulunmayan engelleme yöntemleri geliştirerek işleyişi tıkamaya çalışmaktadır.

Özetle uzun zaman alan ve zahmetli olan bu İhtüzük değiştirme yönteminden umulan avantajların elde edilebilmesi yukarıda sözü edilen koşulların gerçekleştirilme düzeyine bağlıdır. Bu koşullar kısaca, İhtüzüğün genel çerçevesini, maddelerini ve sorunlarını bilmek, bu sorunların çözüm yöntemleri konusunda yeterli bilgiye ulaşmış olmak, saptanmış olan sorunları en uygun çözüme kavuşturma konusunda siyasal uzlaşmaya varmış

olmaktır. Bu koşullar karşılanmadan ulaşılan sonuç mevcut içtüzüğün sistematiğinin bozulması, sorunların derinleştirilmesi ve yeni sorunlar yaratılması ve işleyişin karşılıklı engellemeye dönüştürülmesi şeklinde olabilir. Hiç kuşkusuz burada bu tür bir yöntemin bütün olumsuzlukları bir arada doğuracağı iddia edilmemektedir. Yapılacak bu tür bir çalışmanın sonunda, yukarıda belirtilen koşulların karşılanma düzeyine bağlı olarak, avantajların bir kısmının ve dezavantajların da bir kısmının elde edilmesi söz konusu olabilir.

Birinci yöntemin uygulandığı İçtüzük değişiklik örneklerine bakıldığında genellikle maddelerin çoğunda şekli değişikliklerin yapıldığı ve temel olarak sorunlu olan az sayıda madde üzerine odaklanıldığı görülmektedir. Örneğin 24. Dönem’de kurulan TBMM İçtüzük Uzlaşma Komisyonu bu yöntemi seçmiş ve Komisyon’un çalışması siyasi parti grup önerileri üzerinde görüşme süresinin kısaltılması, soru mekanizmasının etkinleştirilmesi ve TV yayınları gibi sınırlı sayıda madde üzerine odaklanmıştır. Komisyon çalışmalarını tamamlayamadan dönem sona erdiğinden yaptığı çalışmalar da kadük olmuştur.

İçtüzüğün tümünün değiştirilmesine yönelik çabaların kısmi bir değişiklik ile sonuçlanması ihtimalinin bulunduğu durumlarda, fazlaca zaman ve enerji kaybına uğramamak için daha başlangıçta, kısmi değişiklik öngören ikinci yöntemin seçilmesi daha makul görünmektedir.

## **(2). İkinci Yöntem: İçtüzüğün Belirli Maddelerinin Değiştirilmesi**

İkinci yöntem, birinci yöntemle göre önemli bir zaman tasarrufu sağlamaktadır. Bu yöntem seçildiğinde sorunun tam olarak nerede olduğu bilinmektedir ve doğrudan doğruya bu sorunun çözümü hedeflenmektedir. Ancak bu yöntemde de iktidar ve muhalefet arasında bir uzlaşma bulunmuyorsa ve sorunun nasıl çözüleceği konusunda yeterli bilgi yoksa sorun çözülmeyebilir, kısmi olarak çözülebilir ya da tersine derinleştirilebilir. Bu yöntemin sorun çözümü yönde kullanıldığı örneklerden birisi 13/11/2013 tarihli ve 1052 sayılı TBMM Kararı’yla gerçekleştirilen İçtüzük değişikliğidir. Sözkonusu değişiklikle İçtüzüğün 56. maddesi değiştirilmiş ve kadınların tayyör yerine ceket ve etek ya da ceket ve pantolon giymelerine

olanak tanınmıştır.<sup>10</sup> Dolayısıyla bu yöntemin belirli bir sorunu çözmeye yönelik olarak kullanılması halinde, belirlenen sorunu çözme konusunda son derece isabetli olduğu söylenebilir. Ancak bu tür bir sonuç siyasal parti grupları arasında uzlaşma olduğu durumlarda geçerlidir. Başka bir anlatımla iktidar ile muhalefet partileri ortak saptamış oldukları bir sorunu çözme yöntemi konusunda anlaşmışlarsa, sorun ne kadar köklü olursa olsun çok kısa bir sürede çözüme kavuşturulabilir. Ancak bu tür bir uzlaşmanın olmadığı durumlarda, değişikliği yapmak ilk yöntem kadar uzun zaman almasa da sorunları çözmeyebilir.

İktidar ve muhalefet arasında İhtüzük değişikliği yapma konusunda uzlaşma olmadığı durumlarda, iktidarın muhalefetin engellemelerini önlemek için başvurduğu ihtüzük değişiklik yöntemi de bu yöntemdir. Örneğin 7/7/2017 tarihinde TBMM Başkanlığı'na sunulan<sup>11</sup> İhtüzük Değişiklik Teklifinde İhtüzüğün 16 maddesinde değişiklik öngörülmektedir.<sup>12</sup> Teklifte esas itibarıyla kanun tasarısı ve tekliflerinin maddelerinin görüşmeleri sırasında yoklama talebinde bulunulması yasaklanmakta, maddelerin oylamalarının açık oylamayla yapılması engellenmekte, siyasi parti grup önerileri üzerinde usul görüşmesi yapılması uygulamasına son verilmekte, usul görüşmelerinin süresi kısaltılmakta ve çalışma süresi uzatılmaktadır. Bu değişikliklerin ortak noktası, bunların tümünün de muhalefetin engelleme amacıyla kullanabildiği mekanizmalar olmasıdır. Aynı önerilerin bir kısmı, daha önce sözü edilen 24. Dönem İhtüzük Uzlaşma Komisyonu'nda iktidar grubu tarafından dile getirilen önerilerdir. Sözkonusu dönemde uzlaşma sağlanamadığından, iktidar grubu 26. Dönem'de önerilerini geliştirerek ve bir uzlaşma komisyondan geçirmeksizin İhtüzük değişiklik teklifi olarak TBMM Başkanlığı'na sunmuştur. İktidar grubu, yasama sürecini hızlandırmak amacıyla, muhalefetin engelleme amacıyla kullandığı

10 Bu değişiklikten sonra daha önceden yaşanan başörtüsü sorunu da çözülmüş ve uygulamada sağlanan uzlaşmayla kadınların Genel Kurul salonuna başörtüsüyle girmeleri olanaklı kılınmıştır.

11 Bu değişiklik teklifinde muhalefet partilerinin birinin imzası olsa bile teklif iktidar grubu tarafından hazırlanmış ve sözkonusu muhalefet partisi tarafından desteklenmiştir. Anamuhalefet partisi ile diğer muhalefet partisi değişikliğin karşındadırlar.

12 Bu Teklif 27/07/2017 tarihinde 1160 sayılı TBMM Kararı olarak kabul edilmiş ve yürürlüğe girmiştir. Teklif 24. Yasama Dönemi'nde kurulan İhtüzük Uzlaşma Komisyonu'nun kabul ettiği değişikliklerin bazıları ile sınırlı sayıda yeni değişiklik içermektedir.



İçtüzük maddelerini saptamış ve bu maddelere odaklanarak kendisi açısından sorun olarak gördüğü engellemeyi engellemeye çalışmıştır. Dolayısıyla bu yöntemin uzlaşma olduğu durumlarda, daha önce belirlenmiş sorunları çözmeye yönelik olarak kullanıldığı; uzlaşma olmadığı durumlarda, iktidar partisinin yasama süreci içindeki konumunu güçlendirmek için kullanıldığı sonucuna ulaşmak mümkündür.

### (3). Üçüncü Yöntem: Yeni Bir İçtüzük Yapılması

Bir içtüzüğün bütün maddeleri değiştirilse bile, içtüzüğün temel işleyiş biçimi korunabilir. İçtüzüğün temel işleyiş biçiminin korunduğu bir içtüzük değişikliği, bu işleyiş biçiminin değiştirildiği kısmi bir içtüzük değişikliğinden daha önemsizdir. Başka bir anlatımla içtüzüğün bütün maddelerinin gözden geçirilmiş ve değişiklik kapsamına alınmış olması, mutlaka önemli bir içtüzük değişikliği yapıldığı anlamına gelmez. İçtüzüğün belirli maddelerinin değiştirilmesiyle, işleyiş biçimi kökten değiştirilmişse, bu kısmi değişikliğin bütünsel bir değişiklikten daha etkili olduğu söylenebilir. Ancak bu tür bir sistem değişikliğinin, genellikle içtüzüğün tümüyle değiştirilmesi yoluyla gerçekleştirilmesi makuldür. Çünkü içtüzüğün belirli maddelerinin değiştirilmesi yoluyla, temel işleyiş biçiminin değiştirilmeye çalışılması, eski işleyiş biçiminin kimi öğelerinin varlığını sürdürmesine ve dolayısıyla tereddütlere yol açabilir. Bu yüzden de mevcut bir içtüzüğün temel mekanizmaları etkin bir yasama ve denetim sürecine olanak tanımıyorsa, yapılması gereken şey yeni bir anlayışa sahip olan yeni bir içtüzük yapmaktır. Bu tür bir yöntem seçildiğinde öncelikle yeni işleyiş biçimine ilişkin temel anlayışın ve bu anlayışa ilişkin temel ilkelerin saptanması ve daha sonra bu anlayış ve ilkeler çerçevesinde yeni bir içtüzüğün yazılması gerekir.

1973 yılında çıkarılan TBMM İçtüzüğü'nün en belirgin sorunlarından birisi TBMM Genel Kurul gündeminin belirsizliğidir. Milletvekilleri ve hükümet tarafından sunulan kanun teklifleri ile tasarıları komisyonlarda görüşüldükten sonra Genel Kurul gündeminde sıraya girmektedirler. Bir kanun teklifinin görüşülmesinin ne zaman yapılacağı ve hatta yapılıp yapılamayacağı belli olmadığı gibi, bu teklifin görüşülmesi halinde ne kadar sürede görüşüleceği de belli değildir. Örneğin 1500 maddelik bir kanun teklifinin olağan koşullar altında bir dönem içinde görüşülme şansı yok

gibidir. Çünkü eğer gündemde çok sayıda iş varsa, bu teklifin gündemdeki sıralaması değiştirilmeksizin görüşülmeye başlanması bile mümkün olmayabilir. Teklif görüşülmeye başlansa bile, olağan kanunlaştırma yöntemi kullanılarak kanunlaştırılması zordur. Genel Kurul'un olağan çalışma süresinin, günlük 4 saat, haftalık 12 saat (4X3), aylık 48 saat (12X4) ve yıllık 432 saat (48X9) olduğu düşünürse ve bir kanun maddesinin görüşme süresinin ortalama 1 saat olduğu düşünülürse, TBMM'nin sadece bu kanun teklifini sonuçlandırmak için 3 yasama yılına ihtiyacı olacağı görülebilir. Oysa TBMM çok sayıda başka kanun çıkarmak, başka işler yapmak zorunda olduğu gibi, haftanın belli günlerinde denetim de yapmak zorundadır. Dolayısıyla TBMM, genellikle, çalışma sürelerini uzatmak, teklif ve tasarıları temel kanun olarak görüşmek vb. yollarla bu sorunu aşmaya çalışmaktadır. Ancak alınan bütün tedbirlere rağmen, iktidar yeterli yasayı zamanında çıkaramamaktan dolayı ve muhalefet de yeterli denetimi yapamamaktan dolayı yakınmaktadır. Bu belirsizlik parlamentoyu yeni arayışlara itmekte ve yeni bir ihtüzük ya da ihtüzükte değişiklik yapma ihtiyacı sürekli olarak parlamentonun gündeminde önemli bir yer tutmaktadır. 26. Dönem'de iktidar partisi tarafından gündeme getirilen kısmi İhtüzük değişikliği de bu arayışın bir ürünüdür. Aslında sorun çok eskiye dayanmaktadır ve çok eskiden beri süren çözüm arayışlarına rağmen çözülememiştir. Sorunun kökenini anlayabilmek için ülkemizde İhtüzüklerin tarihi gelişimine kısaca göz atmak yararlı olabilir.

Osmanlı Devleti'nde ilk parlamento olan Meclisi Umumi, Birinci Meşrutiyet'te ilan edilen 1876 Anayasası'yla kurulmuştur. Meclisi Umumi, Meclisi Mebusan ve Meclisi Ayan olmak üzere iki kanada sahiptir. Meclisi Mebusan ve Meclisi Ayan'ın her biri 1877 yılında kendilerine ait birer Dahili Nizamname çıkarmışlardır. Her iki İhtüzüğün temel işleyiş biçimleri aynı esasa dayanmaktadır. Kısa süren Birinci Meşrutiyet döneminden sonra 1908 yılında İkinci Meşrutiyet ilan edilmiştir. İkinci Meşrutiyet'in daha ilk yıllarında ihtüzüklerin gereksinimleri karşılayamadığı ileri sürülmüş ve değiştirilmeleri gerektiği belirtilmiştir. Bundan sonra her iki Nizamname'de de, değişik tarihlerde, önemli sayılabilecek değişiklikler yapılmıştır. Osmanlı İmparatorluğu'nun, Birinci Dünya Savaşı sonunda yenilerek dağılmasıyla birlikte Ankara'da yeni bir Meclis kurulmuştur (23 Nisan 1920). Nizamname-i Dahilinin Tadil Edilmek Sureti ile Tatbiki hakkındaki 7 sayılı Karar gereğince Meclisi Mebusan Dahili Nizamnamesi'nin

uygulanması olanaklı olan maddelerin uygulanmasına devam edilecek, diğer maddeler ise değiştirilmek üzere komisyona gönderilecektir. Ancak bu karara rağmen Meclis 1927 yılına kadar sözü edilen Dahili Nizamname'yi uygulamıştır. 1927 yılında kabul edilen Nizamname de bazı değişiklikler geçirmekle birlikte 1973 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. Gerçi 1961 Anayasası'nın kabulüyle birlikte Millet Meclisi ve Senato'nun Anayasa gereği birer yeni İçtüzük çıkarmaları gerekmiştir. Anayasa yeni İçtüzükler için 2 yıllık bir süre tanıdıysa da Senato 1963 ve Millet Meclisi 1973 yılına kadar yeni İçtüzüklerini yapamamıştır. 1982 Anayasası Senatoyu kaldırmış olduğundan, 1963 yılında çıkarılan Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün ömrünün 1980'de tamamlandığını söylemek gerekir. Öte yandan 1982 Anayasası'nın TBMM'ye getirdiği bir yıllık süre içinde yeni bir İçtüzük çıkarma zorunluluğu bugüne kadar tam olarak yerine getirilememiştir. 1961 Anayasası döneminde çıkarılan 1973 Millet Meclisi İçtüzüğü 1996 yılında kapsamlı bir değişiklikle 1982 Anayasası'yla uyumlu hale getirilmiştir.<sup>13</sup> Bunun kadar kapsamlı olmamakla birlikte 2017 değişiklikleri ikinci büyük değişiklik paketi olarak değerlendirilebilir. Bu bildirinin hazırlandığı dönemde yeni bir İçtüzüğün hazırlıkları yapılmaktadır.

Türkiye İçtüzük tarihine ilişkin bu özetten, bu bildiri açısından çıkarılacak sonuç şudur: 1877'den beri uygulanmakta olan İçtüzükler zaman içinde değişmekle birlikte, bu İçtüzüklerde öngörülen çalışma yöntemlerinin temel yapısı değişmemiştir. Bu İçtüzükler arasındaki bir başka benzerlik, çıkarılmalarından çok kısa bir süre sonra, ihtiyacı karşılamadıklarının anlaşılması ve değiştirilmelerinin sürekli gündemde olmasıdır. Bu iki saptama arasında bir ilişki de sözkonusu olabilir: İçtüzüklerde kurgulanan yöntem, etkin bir yasama ve denetim faaliyetini olanaklı kılmadığından, İçtüzüklerin değiştirilmesi sürekli gündemde olmuş ve her yeni İçtüzük, önceki İçtüzüğün işleyiş mekanizmalarının önemli bir kısmını içerdiğinden değişiklik ihtiyacı hiçbir zaman karşılanamamıştır. Bu tarihsel deneyimler ışığında şu söylenebilir: Bundan sonra da İçtüzük'te, İçtüzüğün bütün maddelerinin değiştirilmesi dahil, ana yapının korunması suretiyle yapılacak hiçbir değişiklik, değişiklik ihtiyacını gideremeyecektir. Bunun nedeni 1877 yılından

13 Türkiye İçtüzük tarihi için bkz: BAKIRCI, Fahri, **TBMM'nin Çalışma Yöntemi**, İmge Yayınevi, Ankara, 2000, s. 45-72; ARMAĞAN, 1972, s. 22-40, EZHERLİ, İhsan, (1992). **Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Osmanlı Meclisi Mebusanı**, TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu, Ankara, 1992, s. 113-121

başlayarak kabul edilen bütün İhtüzüklerde, TBMM gündeminin gerçeklikle ilişki kurulmadan belirlenmesidir. Bu hususun daha iyi anlaşılması için 2008 yılında kurulan İhtüzük Uzlaşma Komisyonu'nun kabul ettiği taslağın incelenmesi yol gösterici olabilir. Sözü edilen taslak, bugüne kadar yapılan bütün İhtüzük çalışmaları içinde (*sonuçlanmamış olan İhtüzük taslak çalışmaları dahil*) uygulanmış İhtüzüklerin temel işleyiş biçiminden radikal biçimde sapan tek taslaktır. Ayrıca bu İhtüzük yukarıda belirtilen yöntemle, yani öncelikle temel anlayış ve ilkelerin saptanması ve daha sonra bu anlayış ve ilkelerin hayata geçirilmesi yoluyla yazılmıştır.

### C. 2008 YILINDA KURULAN İHTÜZÜK UZLAŞMA KOMİSYONU TASLAĞI

2008 yılında kurulan ve çalışmalarına kapsamlı bir ön hazırlıkla başlayan İhtüzük Uzlaşma Komisyonu her bir parti grubundan bir üyenin katılımıyla oluşmuştur.<sup>14</sup> Siyasal partilerin güçleri oranında değil eşit sayıda üyeyle temsil edilmelerinin nedeni, komisyonda siyasi etkilerden arındırılmış tarafsız bir çalışma yapılmasını sağlamaktır. Komisyon başlangıç aşamasında konuyla ilgili akademisyenlerden, bürokratlardan ve uygulamada yer almış uzmanlardan görüşlerini almıştır. Bunun ardından İspanya, İtalya ve Macaristan'a<sup>15</sup> gidilerek buralardaki parlamentoların çalışma yöntemleri incelenmiştir.<sup>16</sup>

Komisyon bu çalışmalar sonucunda mevcut İhtüzüğün bir kenara bırakılmasına ve İhtüzük uygulamalarında ortaya çıkan ve hemen her dönemde dile getirilen sorunlar ışığında, yeni bir anlayışla yeni bir ihtüzük yazılmasına karar vermiştir. Komisyon gerçekçi bir varsayım ile başlamıştır: Zaman

14 Komisyon 16 Ekim 2008 tarihinde kurulmuş ve 16 Şubat 2009 tarihinde hazırladığı raporu TBMM Başkanlığına sunmuştur. Hazırlanan metin 136 madde içermektedir. Bu metin daha sonra 24. Dönemde 4/7/2011 tarihinde Ankara Milletvekili Salih Kapusuz tarafından (Metni hazırlayan Uzlaşma Komisyonu Başkanı) İhtüzük Değişiklik Teklifi olarak TBMM Başkanlığına sunulmuş ancak dönem sonunda kadük olmuştur.

15 Bu üç ülkenin incelenmesinin nedeni, bu ülkelerin çeşitli yönlerden Türkiye ile benzerlik taşıdıklarının düşünülmesidir.

16 Burada komisyonun tarafsızlığına vurgu yapmak amacıyla komisyonla ilgili bu kadar geniş bilgi verilmiştir.

tektir ve zamanı çoğaltmanın imkânı yoktur. Mevcut zamanı en verimli şekilde kullanarak toplumun ihtiyaç duyduğu yasaları zamanında yapmak ve iktidarın muhalefet tarafından denetlenmesini sağlamak gerekir.

1973 İttüzüğü'ne göre TBMM Genel Kurulu haftanın üç günü (*Salı, Çarşamba ve Perşembe*) saat 15.00-19.00 saatleri arasında çalışmaktadır (m.54). Ancak uygulamada, bu süreler neredeyse istisnasız biçimde uzatılmaktadır. Çünkü aynı maddeye göre, Genel Kurul, Danışma Kurulu'nun teklifi üzerine hem çalışma günlerini hem de saatlerini değiştirebilmektedir. Bu süreler, belirtilen hükme dayalı olarak genellikle 14.00-20.00 ya da 14.00-24.00 ya da 14.00- belirli bir işin görüşmelerinin sona ermesine kadar uzatılmaktadır. Başka bir anlatımla İttüzük'teki süreler fiilen uygulanamaz hale gelmiştir. Komisyon bu durumu dikkate alarak çalışma sürelerini 14.00-20.00 olarak belirlemiştir. Böylece toplam kullanılabilecek çalışma süresi haftalık 12 saatten 18 saate çıkarılmıştır. Bundan sonra artırılan bu zamanın kullanılmasına yönelik düzenlemeler yapılmıştır.

Uzlaşma Komisyonu günlük çalışma süresinin daha fazla artırılmasının verimli çalışmayı engelleyeceğini düşünerek, günlük çalışma süresinin daha verimli kullanılmasının yollarını aramıştır. Bu yollar şu başlıklar altında incelenebilir:

### (1). Formalitelerin Ayıklanması

Yukarıda sözü edilen Komisyon'un hazırladığı taslaktaki ilkelerden *birincisi*, uygulanması yasama sürecini herhangi bir şekilde etkilemeyecek olan formalitelerin ayıklanmasıdır. Örneğin Genel Kurul'da her gün çok sayıda evrak okuması yapılmaktadır. Oysa bu gelenek teknolojinin son derece sınırlı olduğu ve evrak çoğaltarak dağıtmanın güç, zahmetli, pahalı ve uzun zaman alan bir işlem olduğu zamanlara aittir. Günümüzde internet teknolojisi kullanılarak belge ve bilgilerin anında, zahmetsiz ve çok düşük maliyetlerle ilgililere iletilmesi mümkündür. Dolayısıyla söz konusu Komisyon Genel Kurul'da yapılan bu tür okuma işlerinin büyük çoğunluğunu kaldırmıştır.

## (2). Tekrarların Kaldırılması

Taslağın ilkelerinden *ikincisi* tekrarların kaldırılmasıdır. Rasyonelleştirme teknikleri kullanan ülkelerin çoğunda, Meclis'in organları arasında işbölümü yapılmakta ve bir organın yaptığı bir işlem başka bir organ tarafından tekrarlanmamaktadır. Bunun güzel bir örneği İspanya'dır. İspanya'da bir kanun teklifi ya da tasarısı Komisyon'a sunulduğunda, ilk yapılan iş değişiklik önergesi sunma işleminin başlatılmasıdır. Çünkü hem Komisyon'da, hem de Genel Kurul'da bütün işlemler önerge sunulan maddeler üzerinde yürütülmektedir. Temel varsayım hükümet ya da milletvekilinin hazırladığı metni olgunlaştırarak Meclis'e sunduğu ve Meclis'in sadece eksiklikleri gidermekle yükümlü olduklarıdır. Bu nedenle Meclis'e sunulan metin, parlamenter gruplar tarafından incelendikten sonra, eksiklikleri ve yanlışlıkları giderilmeye çalışılır. Bu amaçla hazırlanan önergeler belirlenen süre içinde Komisyon'a sunulur. Komisyon'daki görüşmeler sadece önerge sunulan maddeler üzerinde yürütülür. Varsayım üzerinde önerge bulunmayan maddelerin Komisyon üyeleri tarafından zımni olarak benimsendiğidir. Komisyon görüştüğü metin üzerinde kabul ettiği önergeleri metne işler ve kabul edilmeyen ve parlamenter grupların sürdürmek istedikleri diğer önergeleri komisyon raporu ekinde bastırır. Genel Kurul görüşmeleri Komisyon'a sunulmuş ve kabul edilmemiş, ancak parlamenter gruplar tarafından sahiplenilen diğer önergeler üzerinden yürür. Böylece Genel Kurul Komisyon tarafından kabul edilmiş önergeler üzerinde yapılan işlemi tekrarlamamış olur. Dolayısıyla hükümet- milletvekili-komisyon-Genel Kurul aşamalarının her biri diğer aşamayı tekrarlayan değil, tamamlayan bir işlem olarak tasarlanmıştır. Diğer yandan İspanya Parlamentosu'nda, TBMM'de olduğu gibi esas-tali Komisyon gibi bir ayırım da söz konusu değildir. Her milletvekili her komisyonun toplantısına katılma ve önerge verme hakkına sahiptir. Dolayısıyla bir işi çok sayıda Komisyon'a göndererek zaman kaybına neden olma söz konusu değildir.<sup>17</sup>

İspanya Parlamentosu'nun işleyişi ile ilgili bu kısa açıklama, aslında genel bir anlayışı yansıtmaktadır. Bu genel anlayış yasama sürecinin, yürütmedeki hazırlık sürecini de kapsayan bir bütün olduğu ve bu süreç içindeki her bir

17 Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz: BAKIRCI, Fahri, **İspanya Parlamentosu'nun Yapı ve İşleyişi Üzerine**, AÜHFD 63, no. 1, (2014): 1-79; Bakırcı, Fahri. **Avusturya Parlamentosu Üzerine**, GÜHFD XVII, no. 1-2, (Ocak-Nisan 2013): 1181-1242.

aşamanın bütünü tamamlayan bir bileşen olduğu şeklindedir. Aynı anlayışı gelişmiş ülke demokrasilerinin tümünde bulmak mümkündür. Örneğin İngiltere’de de yasama süreci bütünsel bir süreç olarak tasarlanmıştır. İngiltere’de yasama sürecinde beş aşama ve üç okuma bulunmaktadır. Bu sistemdeki her bir aşama önceki aşama üzerinden yürütülmektedir. İlk okuma önerinin resmi olarak sunumunu sağlamaktadır. İkinci okumada metnin ilkeleri değerlendirilmekte ve bir oylama yapılmaktadır. Komisyon aşamasında Komisyon teklifi ayrıntılı olarak incelemekte ve Komisyon Başkanı Komisyon’daki tartışmalar sonunda ulaşılan raporu Genel Kurul’a sunmaktadır. Üçüncü okumada metin Genel Kurul’da oylanarak kabul ya da ret edilmektedir.<sup>18</sup> Komisyon Başkanı Komisyon aşamasındaki görüşmeler üzerine Genel Kurul’a yazılı bir rapor sunmak zorundaysa da bu yöntem uygulamada işlememektedir. Komisyonun nihai metni Genel Kurul’a gelmekte ve böylece üyelere değişiklik önerileri üzerinde konuşma hakkı doğmaktadır. Görüşülmesi mümkün olan öneriler Meclis Başkanı tarafından seçilerek işleme alınmakta ve böylece bütün Meclis üyelerine değişiklik yapma hakkı tanınmış olmaktadır. Böylece süreç Genel Kurul’daki birinci ve ikinci okumayla başlamış olmakta ve metnin genel ilkeleri üzerinde uzlaşıldıktan sonra Komisyon’a gönderilmektedir. Burada da esas-tali Komisyon ayrımı gibi bir ayrım sözkonusu değildir. Komisyon’un çalışmalarını tamamlamasından sonra, Komisyon’da sunulan ancak kabul edilmeyen önerilerin bir kısmının Genel Kurul tarafından değerlendirilmesi amacıyla, bu öneriler Genel Kurul’a sunulmaktadır. Böylece Komisyon aşaması ve Genel Kurul aşaması bütünsel bir yasama sürecinin birbirini tamamlayan ve bölünemeyen parçaları haline gelmektedir.<sup>19</sup> Komisyon aşaması yasama sürecinin odağını oluşturmakta olup, yasamada geçen sürenin en büyük bölümü burada harcanmaktadır; diğer aşamalar bu aşamayı bütünlemektedir.<sup>20</sup>

Burada incelenmekte olan İçtüzük Uzlaşma Komisyonu kabul ettiği metinde bu tür bir bütünleşmeyi onaylamamakla birlikte, buna yakın bir

18 BEALE, Andrew, **Essential Constitutional Law**, 2. Baskı, Cavendish Publishing Limited, Londra, Sydney, 1997, s. 16.

19 SİLK, Paul, **How Parliament Works**, 2. Baskı, Longman Inc., New York, 1989, s. 128-136.

20 BRADSHAW, Kenneth/ PRING, David, **Parliament and Congress**, 2. Baskı, Quartet Books, Londra, 1981, s. 231.



anlayışı benimsemiştir. Komisyon esas- tali komisyon ayırımını kaldırmıştır. Ancak birden fazla konu içeren metinler söz konusu olduğunda Danışma Kurulu kararıyla özel komisyonlar kurulmasına olanak tanınmıştır. Öte yandan bu tür bir ihtiyaç ortaya çıkmaması için bir taraftan torba kanun uygulaması kesin biçimde açıkça yasaklanmış, diğer taraftan özel komisyon yoluna gidilmesine gerek kalmaması için komisyonlar arasında geçici üye değişimine olanak tanınmıştır. Komisyon aşamasının tek komisyonda toplanması ve bu aşamanın güçlendirilmesi yoluyla, komisyonlar, yasama sürecinin odağı haline getirilmiş ve Genel Kurul üzerindeki aşırı yük kaldırılmıştır.

### (3). Gündemin Rasyonel Esaslara Göre Belirlenmesi

Taslağın ilkelerinden *üçüncüsü*, Genel Kurul gündeminin belirlenmesinin rasyonel esaslara bağlanmasıdır. Söz konusu Uzlaşma Komisyonu'nun çeşitli ülke parlamentolarını inceleyerek ulaştığı en radikal değişiklik bu alandaki değişikliklerdir. TBMM Genel Kurulu'nun gündemi, tasarı, teklif, önerge gibi metinlerin Genel Kurul'a sunulmuş tarihlerine bağlıdır. Metinlerden önce sunulanları kendi türündeki diğer metinler grubu içinde ön sırada yer almakta ve daha sonra sunulan metinler daha önce sunulan metinlerden sonra yerlerini almaktadır. Örneğin TBMM Gündeminin kanun tasarı ve tekliflerinin yer aldığı 8. kısımda X sayıda tasarı ve teklif yer alıyorsa, bundan sonra sunulacak metinler X+1, X+2, X+3,...teki yerlerini almaktadırlar. Gündemde birikme olması halinde- *ki yeni seçilen bir Meclis'in çalışmalarına başlamasından sonraki ilk birkaç aydan sonra ciddi bir birikme olmaktadır*- gündeme sonradan giren işlerin görüşme şansı azalmakta ya da tümüyle ortadan kalkmaktadır. Bu sorun gündemin değiştirilmesine olanak tanıyan İhtüzük maddelerinin kullanılmasıyla aşılabilmektedir: Danışma Kurulu'nda uzlaşma olması halinde ya da uzlaşma yoksa siyasal parti grubu önerisinin Genel Kurul tarafından kabul edilmesi halinde, bir kanun tasarısı ya da teklifi ön sıraya alınarak görüşülebilmektedir. Ancak bu durum çok sayıda soruna da yol açmaktadır: *İlk olarak* gündeme giren bir metnin sıralaması değiştirilmeden görüşülemeyecek olması büyük bir belirsizlik yaratmaktadır. *İkinci olarak* acil görülen konuların sürekli olarak öne çekilerek görüşülmesi, gündeme erken girdiği için görüşülme şansı olan metinlerin görüşülme şanslarını ortadan kaldırmaktadır. *Üçüncü olarak* belirli bir konunun ne zaman görüşüleceğinin ve hatta



görüştülüp görüşülmeyeceğinin belli olmaması, gündemde yer alan sıralamayı tümüyle anlamsız kılmaktadır. Öte yandan gündemdeki işlerin sıralamasının bu şekilde değiştirilmesi iktidar ve muhalefet grupları arasında sürekli bir tartışmaya yol açmakta ve Genel Kurul gündeminin çok önemli bir kısmı bu tür gündem belirleme tartışmalarıyla geçmektedir. Genel Kurul bazı gündemlerinde sadece gündem değiştirme konusunu tartışmakta ve çalışma süresi sona erdiğinden, gündemini değiştiremeden çalışmalarına son verebilmektedir.<sup>21</sup>

İçtüzük Uzlaşma Komisyonu bu sorunları dikkate alarak gündemi belirleme esaslarını yeniden düzenlemiş ve 1973 İçtüzüğü'nün 1877 yılından beri devam etmekte olan sistemini kökten değiştirmiştir. Sözkonusu taslağın *Gündem* başlıklı 44, *Gündemin belirlenmesi* başlıklı 45 ve *Kesin ve taslak* gündem başlıklı 46. maddeleri bu radikal değişikliği yansıtmaktadır. *Gündem* başlıklı 44. maddeye göre TBMM Genel Kurulu'nun gündemi Danışma Kurulu tarafından belirlenmektedir. *Gündemin belirlenmesi* başlıklı 45. maddeye göre,

*“Genel Kurul’un bir aylık kesin gündemi ve sonraki bir aylık taslak gündemi Danışma Kurulu tarafından oybirliği ile belirlenir. Danışma Kurulu yapılan ilk çağrıda toplanamaz veya oybirliği ile karar alamazsa gündemleri belirleme yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı’na aittir. Kesin gündemin Başkan tarafından belirlendiği durumlarda, gündemin beşte biri muhalefet partilerinin istekleri arasından seçilir.*

*Danışma Kurulu her yasama yılının başında genel kurulun bir aylık kesin gündemini ve bir sonraki ayın taslak gündemini belirler. Kesin gündem, taslak gündemde yer alan işler arasından belirlenir. Her ayın son haftası bir sonraki ayın kesin gündemi ile onu izleyen ayın taslak gündemi karara bağlanır. Bu gündemler duyurulur.”*

---

21 Bu konuda daha geniş bilgi ve örnekler için bkz: BAKIRCI, Fahri, **Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu’ndaki Yerleşik Uygulamalar**, TBMM Basımevi, Ankara, 2015, s. 122-127; BAKIRCI, Fahri, *TBMM Genel Kurulu’nun Birleşimi ve Gündemi Üzerine*, **Ergun Özbudun’a Armağan** içinde, ed: Serap Yazıcı, Kemal Gözler, & Ece Göztepe, Yetkin Yayınları, Ankara, 2008, s. 91-126.

Bu düzenlemeyle, gündemi belirleme sorunu, Genel Kurul'da çözülecek bir sorun olmaktan çıkarılmış ve Genel Kurul'da bu konuda en küçük bir zaman kaybına izin verilmemiştir. Danışma Kurulu'nda siyasal parti grupları arasında uzlaşma olduğunda, hem taslak hem de kesin gündem kolaylıkla belirlenmekte ve iki aylık sürede neyin görüşüleceği tam tarihiyle kesin olarak belli edilmektedir. Siyasal parti grupları arasında uzlaşma olmadığında ise sorun, uzatılmaksızın hakkaniyetli bir şekilde çözülmektedir. Bu durumda gündemin 1/5'i muhalefet partilerinin istekleri arasından, 4/5'i iktidar partisinin istekleri arasından seçilmektedir. Mevcut uygulamada muhalefet gündemi belirleme konusunda hiçbir hakka sahip olmadığından ve gündem neredeyse tümüyle iktidar partisi grubu tarafından belirlendiğinden, uzlaşma olmadığında bile gündemin 1/5'inin muhalefet partilerinin istekleri arasından seçilmesi, muhalefet açısından önemli bir kazançtır. Öte yandan iktidar grubu da gündemin belirlenmesi amacıyla harcanan zamandan sağlanacak tasarruf dolayısıyla kazançlı çıkmaktadır. Başka bir anlatımla taraflardan birisi daha önceden sahip olmadığı bir zamanı kazanarak, taraflardan diğeri daha önce boşa harcadığı zamandan tasarruf ederek kazançlı çıkmaktadır. Bu sayede Genel Kurul bir bütün olarak işin esasına girilmeden yapılan tartışmalarla kaybettiği zamanını geri almakta ve bu zamanı iktidar ve muhalefet partileri arasında paylaştırmaktadır. Ayrıca bu tür bir verimli çalışma, Genel Kurul'un aşırı bir çalışma temposunu sürdürmesini de gereksiz kılmaktadır.

Bu tür bir planlanmış ve öngörülebilir gündem, tasarı ve teklif hazırlayanların da çalışmalarını buna göre planlamalarını zorunlu kılmaktadır. Ancak her şeye rağmen çok acil olan ve acil olduğu konusunda üzerinde uzlaşma olan konular varsa ne olacaktır? Taslağın aynı maddesinde buna ilişkin de çözüm öngörülmüştür:

*“Kesin gündemde değişiklik veya ekleme yapılamaz. Ancak Hükümet'in, ilgili komisyonların, siyasi parti gruplarının veya Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının beşte birinin istemi üzerine gündemlerde değişiklik yapılması gerekçeli olarak Danışma Kurulu'ndan istenebilir. Bu istemler üzerine Başkan Danışma Kurulu'nu derhal toplantıya çağırır. Kesin gündem üzerindeki değişiklik istemleri Danışma Kurulu'nda oybirliğiyle kabul edilmedikçe yerine getirilmez; taslak gündemlerin değiştirilmesinde oybirliği sağlanamazsa Başkan karar verir. Hükümet'in istemi üzerine Danışma Kurulu kesin gün-*

*deme en fazla iki yeni iş alabilir veya mevcut işlerden en fazla üç tanesinin sırasını değiştirebilir. Bu şekilde gündeme alınacak işlerin taslak gündemde yer alması zorunlu değildir.”*

Görüldüğü gibi, taslak, acil işlerin sonradan gündeme alınmasına olanak tanımış ancak bu tür acil işlere hem üst sınır koymuş hem de acil işlerin belirlenmesinde Danışma Kurulu’nda oybirliği şartı getirmiştir. Başka bir anlatımla kesin gündeme yeni bir iş alınması, ancak bütün siyasal partilerin uzlaşmasıyla mümkündür; tek bir partinin bile onay vermesi halinde gündeme ek yapmak mümkün değildir. Bu durum, gündemin belirlenmesinde bir belirlilik ve öngörülebilirliğe neden olmaktadır. Gündemin değiştirilmesinde bir uzlaşma zorunlu olduğundan, bir uzlaşma kültürünün doğmasını zorlayacaktır. İktidar acil işleri görüşebilmek için muhalefeti ikna etmek zorunda olacak ve bu sayede uzlaşma amacıyla ödün vermek zorunda kalacaktır.

Taslağın bu kurgusu içinde ilk bakışta sözü edilen öngörülebilirliğin nasıl sağlanacağı konusunda kuşku doğabilir. Çünkü kesin gündemde yer alan işlerin tamamlanamaması halinde, mevcut durumda olduğu gibi, gündemde yer alan işlerin birikmesi söz konusu olacaktır. Ancak taslak bu tür bir sorun doğmaması için Genel Kurul’da kullanılacak sürenin de önceden planlanmasını zorunlu kılmıştır. Taslakta bu konudaki düzenleme şöyledir (m. 46/2):

*“Danışma Kurulu kesin gündemleri belirlerken her tasarı veya teklif için toplam bir süre belirler. Aksi Danışma Kurulu tarafından kararlaştırılmadıkça konuşma süreleri hükümet, komisyon ve siyasi parti grupları için onbeş, grubu olmayan milletvekilleri için on dakikadan az olamaz. Kalan süreden grubu olmayan milletvekillerine üye sayısı oranında konuşma süresi verilir. Geriye kalan süre siyasi parti grupları arasında eşit olarak paylaştırılır. Grubu olmayan bir milletvekili bir tasarı veya teklif üzerinde sadece bir defa ve en fazla beş dakika konuşabilir. Hükümet ve Komisyon iktidar grubuna ayrılan sürelerden kullanabilir.”*

Bu düzenlemede dikkati çeken şey bir tasarı ve teklifin görüşülmesi için ayrılacak toplam sürenin baştan belli edilmesidir. Bu sürenin herhangi bir şekilde artırılması söz konusu değildir. Dolayısıyla gündeme alınan bir

işin belirtilen tarihte ve belirlenen süre içinde tamamlanması zorunludur. Taslakta birçok gelişmiş demokrasideki bir düzenleme önemli ölçüde kabul edilmiştir. Bu düzenleme şudur: Her siyasal parti grubuna ya da parlamenter gruba belirli bir sürenin garanti edilmesinden sonra, kalan sürenin siyasal parti grupları arasında bölüştürülmesidir. Taslakta da siyasal parti gruplarına onbeş dakikalık ve grubu olmayan partilere onar dakikalık süreler garanti edilmiştir. Bunun üstünde kalan sürenin siyasal parti grupları arasında eşit olarak paylaşılması öngörülmüştür.<sup>22</sup>

#### **(4). Söz Haklarının İktidar Muhalefet Dengesi İçinde Dağıtılması**

*Dördüncü* olarak bir başka dikkat çekici ilke, Komisyon ve Hükümet'e de 15 dakikalık konuşma süresi garanti edilmiş olmasına rağmen, bunların geriye kalan sürede konuşma haklarının olmamasıdır. Bunun nedeni tasarımı Hükümet'in hazırlamış olması ve Komisyon'un da tasarı üzerinde gerekli incelemeyi yapmış olmasıdır. Hükümet ve Komisyon'un tasarı üzerinde yeterince söz söyledikleri ve bunların tasarımı savunmak amacıyla 15 dakikalık söz haklarının yeterli olacağı varsayılmıştır. Bu durumda söz hakkı özellikle ana muhalefet partisi olmak üzere diğer muhalefet partilerine verilmiş demektir. Hükümet ve Komisyon 15 dakikalık garanti edilmiş süre dışında, sadece iktidar grubuna düşen süreyi kullanabilmektedir.

#### **(5). Parti Gruplarının Yasamanın Temel Aktörü Haline Getirilmesi**

*Beşinci* olarak taslakta öngörülmüş olan ciddi değişikliklerden birisi de söz hakkının milletvekillerine Başkan tarafından verilmemesidir. Mevcut uygulamada bir milletvekili bir siyasal parti grubuna mensup olsun ya da olmasın, söz hakkını Başkan'dan almaktadır. Siyasal parti grubu adına konuşan milletvekilleri, mensubu oldukları siyasal parti grubu tarafından yetkilendirildikleri takdirde kendilerine söz hakkı verilmektedir. Bu durumda oturumu yöneten Başkan'ın takdiriyle kullanılabilecek toplam süre çeşitli nedenlerle bir hayli aşılabilmektedir. Taslak bu uygulamaya son vermekte ve söz haklarının siyasal parti grubu tarafından kendi üyeleri

<sup>22</sup> Gelişmiş demokrasilerde, bu taslakta öngörüldüğü gibi her siyasal parti grubuna belli bir süre garanti edilmektedir. Ancak bu demokrasilerde taslaktaki düzenlemeden farklı olarak kalan süre, siyasal parti grupları arasında güçleri oranında bölüştürülmektedir.

arasında paylaştırılmasını sağlamaktadır. Birçok ülkede uygulanan yöntem bazı ülkelerde karma biçimde uygulanmaktadır. Örneğin Avusturya Parlamentosu'nda kimi durumlarda söz haklarının dağıtımı parlamenter gruplara bırakılırken, kimi durumlarda milletvekillerine Başkan tarafından söz verilmektedir.<sup>23</sup> Taslakta toplam söz süresi siyasal parti gruplarına tahsis edilmekte ve gruplar kendilerine ayrılan süreyi üyeleri arasında serbestçe belirlemektedirler. Böylece herhangi bir siyasal parti görüşülmekte olan konunun hangi yönlerinin ön plana çıkarılması gerektiğine karar verdikten sonra, belirlenen yönlerin kimler tarafından daha iyi dile getirilebileceğini belirleme hakkına sahip olmaktadır. Bu tür bir yöntemde görüşülmekte olan konu dışında konulara girilerek konudan sapılması bir hayli güçtür. Mevcut İçtüzüğü'nün 66. maddesine göre söz aldığı konu hakkında konuşmayan milletvekilinin, söz aldığı konu hakkında konuşmaya davet edilmesi, bu amaçla sözünün kesilmesi ve konu hakkında konuşmayan milletvekiline disiplin cezası verilmesi mümkündür. Buna rağmen Genel Kurul tutanakları incelendiğinde, konu hakkında yapılan konuşmaların son derece sınırlı olduğu ve milletvekillerinin daha çok, görüşülen konudan bağımsız olarak, kendi gündemlerini işgal eden sorunları dile getirdikleri gözlenmektedir. Taslakta, her maddeye ilişkin ayrı söz verilmeyip metnin tümüne ilişkin toplam bir süre verildiğinden, siyasi parti grubu iki şeye karar vermek zorunda kalacaktır:

- Hangi konulara muhalefet edileceği ve hangi konulara muhalefet edilmeyeceği,
- Muhalefet edilen konularda hangi argümanların kimler tarafından dile getirileceği.

Bunun haklı bir mantığı vardır; Eğer bir siyasal parti bir metin içindeki düzenlemelerin bir kısmını destekliyorsa ya da en azından belli düzenlemelere muhalif değilse, desteklediği ya da muhalif olmadığı konularda konuşmasının bir anlamı yoktur. Nitekim milletvekilleri, muhalefet yapma gereği duymadıkları konularda söz alarak, konuyla ilgili olmayan düşüncelerini Genel Kurul'a aktarmaktadırlar. Bu da hem zamanın amacı dışında

---

23 Bakırcı, Fahri, "Avusturya Parlamentosu Üzerine," *GÜHFD* XVII, no. 1-2 (Ocak-Nisan 2013): 1181-1242, s. 1227-1228.

kullanılmasına hem de konu üzerinde odaklanmanın güçleşmesine neden olmaktadır. Dolayısıyla siyasal partiye metnin tümü üzerinde toplam bir süre verilmesi, zamanın amacı doğrultusunda verimli kullanılmasına neden olacaktır. Sağlanan zaman tasarrufu ile diğer konuların da görüşme şansının doğmasına ve denetim yapılabilmesine olanak tanıyacaktır.

#### (6). Gündemin Öngörülebilir Olmasının Sağlanması

*Altıncı* olarak Taslak, Genel Kurul gündeminin neredeyse iki ay öncesinden harfi harfine öngörülebilir olması ilkesini benimsemiştir. Ancak Taslak bu öngörülebilirliğin aciliyet ile çatışma halinde olabileceğini öngörerek, bu çatışmayı dengeli biçimde aşmanın araçlarını da kurumsallaştırmaya çalışmıştır. Gündemin öngörülebilir olması için bir ve iki ay önceden planlanması ve sınırlı sayıda acil işin uzlaşma olması halinde gündeme alınması bir sorun doğurmaktadır: Gündemin her anını önceden planlamış olan Genel Kurul bu işleri gündemine aldığı anda mevcut gündemi aksayacaktır. Taslakta bunun için çeşitli önlemler alınmıştır. Taslağa göre *tasarı, teklif ya da kanun hükmünde kararnamenin görüşülmesi sırasında başka işlerin görüşülmesi gerekirse, bu işlerin görüşülmesi için kullanılan süre, toplam süreye dâhil edilmez (m. 46/son)*. Taslakta bu tür durumlara ilişkin olarak Danışma Kurulu'na toplantı gün ve saatlerini değiştirme; yeni toplantı günleri ekleme yetkisi verilmiştir. Taslak kesin gündemde yer alamayan, ancak oylanması gereken çeşitli tezkerelerin olabileceğini dikkate alarak bunlara ilişkin özel bir hüküm içermektedir. Olağan gündemin aksamaması için bu tür işlerin oylamasının birleşimin sonunda yapılması öngörülmüş ve gündemin aksaması önlenmeye çalışılmıştır (m. 44/2).

Özetle söylemek gerekirse, 2008 yılında kurulan İhtüzük Uzlaşma Komisyonu, mevcut İhtüzüğün yarattığı sorunları dikkate alarak bazı yabancı ülke parlamento İhtüzüklerini incelemiş ve yeni bir anlayışla yeni bir İhtüzük hazırlamıştır. Kuşkusuz yeni düzenlemeleri, daha önceden karşılaşılan sorunları dikkate alarak biçimlendirmiştir. TBMM'de bugün için ihtiyaç duyulan İhtüzük değişikliğinin bu tür bir İhtüzük değişikliği olduğu düşünülmektedir.

### Ç. YENİ ANAYASA VE YENİ İÇTÜZÜK

Buraya kadar yapılan açıklamalar iki hususu belirgin hale getirmiş olmalıdır:

- TBMM’de yeni bir İktüzük yapma ihtiyacı, yapılan Anayasa değişikliklerinden bağımsız bir sorundur.
- Yapılan Anayasa değişiklikleri, İktüzük değişikliği yapma konusunda TBMM’ye pozitif bir görev yüklemiştir.

TBMM bu nedenlerle yukarıda açıklanan İktüzük değiştirme yöntemlerinden birini kullanarak bir İktüzük değişikliği yapma durumundadır. Ancak, verimlilik tartışmaları bir kenara bırakılarak işin esasına girildiğinde, yapılacak değişikliklerin sistemin özü üzerinde de önemli etkiye sahip olduğu görülür. Bu durum İktüzüklerin niteliğinden kaynaklanmaktadır. İktüzükler normlar hiyerarşisinde anayasaların altında ve yasalarla eşit konumda olmalarına rağmen, uygulamada Anayasalara eşit bir konuma gelebilmektedirler. İktüzükler düzenledikleri alanın özelliğinden dolayı, sistem içinde çok önemli bir işleve sahiptirler. Tunaya, “*sessiz Anayasa*” olarak adlandırdığı iktüzüklerin önemini şöyle özetlemektedir:

*“Her ne kadar, İktüzükler, basit disiplin ve çalışma kurallarını kapsar görünürlerse de, bir ülkenin siyasal rejimi üzerinde olağanüstü ağır sonuçlar doğurabilirler. Anayasa ne denli demokratik olursa olsun, parlamento hayatı antidemokratik biçimde çalıştırılırsa, rejim yozlaşır. 1950 - 1960 döneminde kendi oluşlarımız içinde bu durumu açıkça görmüşüzdür./ İktüzükte yapılan düzenlemelerle muhalefetin susturulmasına kadar gidilebilir. Meclisler içinde, fikir ve söz hürriyetleri kısılabılır. Partiler içinde eşitsizlik yaratılabilir. Güncel konuların konuşulması yasaklanabilir. Meclislerin, hükümetleri denetleme yetkilerini sınırlandırarak, siyasal rejimi tanınmayacak hale getirilebilir./ Bu durumu, Meclis’e ya da Meclislere egemen parti çoğunluğu “milli irade” adına yaratabilir. O zaman iktüzük, bir parti grubunun baskı aracı olur. Hukuki biçimi ne kadar demokratik bir görüntüye sahip olursa olsun, meclis içinde fiili bir tek parti rejimi kurulur. Bu durum parlamento dışına taşarak, siyasi hayatı etkiler...”*



İhtüzükler, dünyanın çeşitli ülkelerinde yaşanan faşizm deneyimlerinden sonra, anayasal sistem üzerinde yarattıkları etki göz önünde bulundurularak anayasaların kapsamı içine alınarak sertleştirilmişlerdir.<sup>24</sup> Bu yolla parlamenterlerin ihtüzükleri kullanarak anayasada yer almayan bir yetki kullanmalarının önü kesilmeye çalışılmıştır. İhtüzüklerin Anayasa üzerindeki etkisini göstermeye ilişkin iyi bir örnek 1958 Fransız Anayasası'dır. 1958 yılında yaşanan *Cezayir Bağımsızlık Savaşı* Fransa'da bir devlet krizi yaratmıştır., Cezayirli, Fransa'nın bağımsızlık savaşı karşısında aldığı tavır nedeniyle Fransa'yı tehdit eder boyutta ayaklanmışlardır. Fransızlar, Cezayirli, paraşütlerle atlayarak eylemlerde bulunacaklarından korkmaktadırlar. O sırada 4. Cumhuriyet Fransa'sının yürürlükte olan 1946 Anayasası, Devlet Başkanı'nın sembolik yetkilere sahip olduğu klasik parlamenter sistemi benimsemiştir ve sembolik yetkili bir Cumhurbaşkanı'yla derinleşmiş bulunan bir devlet krizini çözmek mümkün görünmemektedir. Devlet başkanı *Rene Coty*, krizi aşmak için General Charles De Gaulle'ü göreve çağırmaya karar verdiğini ve bu kararın parlamento tarafından onaylanmaması halinde, kendisinin de görevden ayrılacağını ilan etmiştir. Parlamento krizi aşmak için başka çare bulamayınca, hükümeti kuran De Gaulle'e güvenoyu vermiş ve hemen ardından da De Gaulle'e önemli yetkiler veren iki yasa onaylamıştır. Bu yasalardan birincisi Hükümet'e altı ay süreli olarak verilen *tam yetki yasası ve ikincisi Hükümet'e yeni bir Anayasa yapma görevi veren bir anayasal yasadır*. Parlamento ilk yasayla yasama yetkisinin kullanımını altı ay süreyle yürütme organına devretmekte ve ikinci yasayla yürütmeye yeni bir Anayasa yapma yetkisi vermektedir. Hükümet'in bu yetkiye dayanarak çıkardığı ve halkoyuna sunularak kabul edilen yeni 1958 Beşinci Cumhuriyet Anayasası, 1946 Dördüncü Cumhuriyet Anayasası'nın *yöneten Parlamento* anlayışını, *denetleyen Parlamento'ya* dönüştürmüştür. Başka bir anlatımla yeni Anayasa yasamanın yetkilerini kısırak yürütmeyi güçlendirmiştir. Yasama organı Anayasa ile kaybettiği yetkilerini geri almak için İhtüzük silahını kullanacaktır. Ancak yeni Anayasa'da bu tür bir silahın kullanımı da önlenmiştir: Yeni Anayasa'yı hazırlayan iktidar yasamanın yetkilerini geri almaya kalkmasını önlemek için ihtüzüğün bazı önemli kurallarını Anayasa kapsamına alarak katılaştırmıştır. Yasama organı Anayasa'yla kaybettiği yetkilerini İhtüzükle geri almaya kalkışınca, bu amaç Fransız Anayasa Konseyi tarafından engellenmiştir. Çünkü Anayasa'ya göre İhtüzük değişiklikleri Fransız Anayasa

24 İhtüzüklerin anayasalar üzerinde nasıl etkili olabildikleri konusundaki örnekler için bkz: BAKIRCI, 2000, s. 40-45.



Konseyi'nin ön denetimine tabidir ve yeni İçtüzük bu ön denetim sırasında yeni Anayasa'ya aykırı bulunarak Konsey tarafından iptal edilmiştir. Bu durum karşısında yasama organı Anayasa'ya uygun yeni bir İçtüzük yapmak zorunda kalmıştır.<sup>25</sup> Burada dikkat çekilmesi gereken husus, eğer İçtüzüğün çerçevesi Anayasa'da çizilmemiş olsaydı ve Anayasa Konseyi İçtüzüğün Anayasa'ya aykırılığını incelememiş olsaydı, yasama organının Anayasa ile kaybettiği yetkilerini geri alabilecek olmasıdır. Bir başka anlatımla yasama organı içtüzük yoluyla Anayasa'yı değiştirmiş olurdu. Yasama organının bu tür bir yöntemle Anayasa'yı değiştirmesinin önlenmesi, İçtüzük kurallarının temel önemde olanlarının yasama organı tarafından, kolaylıkla değiştirilemeyen sert bir Anayasa'da düzenlenmesiyle mümkün olmuştur.

Fransa'da yaşanan bu örneğin her zaman gerçekleşmesi mümkün olmayabilir. İçtüzük'le yapılan bir değişiklik çeşitli nedenlerle Anayasa üzerinde değiştirici ya da Anayasa kuralını etkisizleştirici bir sonuç doğurabilir. *İlk olarak* bir Anayasa Mahkemesi bulunmuyorsa, yasama organının İçtüzüğü kullanarak yetki elde etmesine ilişkin bu tür bir girişimi engellemek mümkün olmayabilir. Nitekim İkinci Dünya Savaşı'ndan önce Anayasa Mahkemeleri henüz kurulmadığından birçok ülkede yasama organlarındaki çoğunlukların İçtüzüğü kullanarak Anayasa'yı değiştirdikleri ve sistemin özünü değiştirdikleri görülmektedir. *İkinci olarak* Anayasa mahkemeleri bulunsa bile, Anayasa Mahkemesi'ne başvuru yapılmamışsa, Anayasa'ya aykırı bir İçtüzük düzenlemesinin varlığını sürdürmesi mümkündür. *Üçüncü olarak* Anayasa Mahkemesi'nin dar bir yorum yöntemiyle kendisini yetkisiz görmesi ya da lafzi yorum yöntemine ağırlık vererek amaçsal yorumu bir kenara bırakması halinde de, Anayasa'ya aykırı içtüzük düzenlemelerinin varlığını sürdürmesi mümkündür. Dolayısıyla ülkemizde yapılmış Anayasa değişikliklerinin içtüzüğe yansıtılma biçimi, Anayasa Mahkemesi'ne (AYM) başvuru yapılıp yapılmamasından ve AYM'ye başvuru yapılmışsa, AYM'nin konuya ilişkin olarak takındığı tutumdan etkilenecektir. Ancak bunlarla ilgili bir öngöründe bulunmak bu bildirinin amacını aşmaktadır. Bu bildiride ayrıca yukarıda incelenen İçtüzük değiştirme yöntemlerinin hangisinin kullanılacağı öngörüsünde bulunmak da amacı aşmaktadır. Burada, 6771 sayılı Kanun'la gerçekleşen Anayasa değişikliğinin, yukarıda açıklanan hedefler doğrultusunda, yapılacak İçtüzük

25 ÇAĞLAR, Bakır, **Anayasa Bilimi**, BFS Yayınları, İstanbul, 1989, s. 49-79.

değişiklikleri üzerindeki etkisi değerlendirilecek ve bu çerçevede İhtüzük değişikliklerinin hangi sınırlar içinde kalması gerektiğine ilişkin öngörülerde bulunulacaktır. Bu İhtüzük değişiklikleri hangi yöntemle yapılırsa yapılsın, Anayasa değişikliğinin açıklanan hedefleri çerçevesinde gerçekleştirilmelidir. Kuşkusuz bu çerçeve aşarak yapılacak İhtüzük değişiklikleri AYM'nin denetimine tabidir. Ancak AYM'nin bu çerçeveye ilişkin tutumu da, anayasal çerçevenin korunmasında belirleyici olacaktır. Burada Anayasa değişikliklerinin açıklanan hedeflerine bağlı bir İhtüzük değişikliği ile bu hedeflere bağlı kalınmadan yapılacak İhtüzük değişiklikleri konusunda öngörülerde bulunulmaya çalışılacaktır.

### (1). Anayasa Değişikliklerinin Temel Hedefleri

Anayasa değişikliklerinin hedefleri konusunda hem iktidar ve muhalefet grupları tarafından, hem de çeşitli toplumsal gruplar tarafından birbirinden taban tabana zıt görüşler açıklanmıştır. Örneğin Anayasa Komisyonu'ndaki görüşmeler sırasında muhalefet partilerine mensup milletvekilleri tarafından şöyle görüşler dile getirilmiştir:

*“Yapılmak istenen bir rejim değişikliğidir, egemenliğin tek bir elde toplandığı otoriter rejime geçiştir./...Bu değişiklik demokrasi eksikliğini gidermeye dönük yapılmıyor, tam tersine eksik demokrasiyi de sonlandırıp otoriter, totaliter bir diktatörlüğün anayasal zemini oluşturuluyor.”<sup>26</sup>”*

Komisyon'un aynı toplantısında iktidar partisi sözcüleri tarafından ise bunun tam aksine şu tür görüşler ileri sürülmüştür:

*“...gerçekliğe dönmek, teklife dönmek, teklifin kendi mantığını, mantalitesini doğru kavramak ve kendi önermesi çerçevesinde yasama, yürütme ve yargı sistemini, erklerini, kuvvetler ayrılığı prensibini tam manasıyla devreye sokan, hayat kazandıran bu teklifi doğru tasvir etmek, betimlemek, teşhis etmek gerekir. Yoksa, kendi kafamızdan, kendimizce birtakım sonuçlara varmak için kurguladığımız varsayımlarımızda böyle bir değerlendirme bu teklife haksızlık olur, yersiz olur, isabetli olmaz....”<sup>27</sup>*

26 Anayasa Komisyonu'nun 22/12/2016 tarihli görüşmeleri: [https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon\\_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1834](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1834)

27 Anayasa Komisyonu'nun 22/12/2016 tarihli görüşmeleri: <https://www.tbmm.gov.tr/>

Komisyonu'ndaki görüşmeler sırasında muhalefet partilerine mensup milletvekilleri TBMM'nin güçlendirilmesine ilişkin olarak şunları söylemişlerdir:

*“Türkiye’de demokratik Cumhuriyet’i güçlendirerek yolumuza mı gideceğiz, yoksa bir temel tercih değişikliğinde mi bulunacağız? Başka bir ifadeyle Türkiye Büyük Millet Meclisi’ni tabuta koyup üzerine çivi çakacak mıyız, Türkiye Büyük Millet Meclisi’ni güçlendirecek miyiz? Demokrasiyi mezara koyup üstüne toprak örtecek miyiz, demokrasiyi güçlendirecek miyiz? Bizim için tartışma budur.. bu öneriyi görüşmelere başladığımızda göreceğiz ki milletvekillerini tamamen yetkisiz, etkisiz sadece ve sadece gelip burada maaş alan figürler durumuna düşürecek. Milletın temsilini Türkiye Büyük Millet Meclisi’nden alacak ve başka bir egemenlik tarif edecek. Bizim bakış açımız bu.”<sup>28</sup>*

TBMM'nin güçlendirilmesine ilişkin olarak iktidar partisi sözcüleri tarafından bunun tam aksine şunlar söylenmiştir:

*“Bu teklif, Cumhuriyet’in demokratik devlet niteliğini güçlendiren bir tekliftir. Çünkü, şu andaki bizim parlamenter sistem uygulamamıza baktığınızda kuvvetler ayrılığının tam olmadığı ortada. Yeni öngörülen Cumhurbaşkanlığı sistemi esasında kuvvetleri birbirinden ayırıyor, yasamayı ayrı bir noktaya koyuyor, yürütmeyi ayrı bir noktaya koyuyor; ikisini de halkın doğrudan seçmesine imkân veriyor, doğrudan 2 müesseseye de meşruiyetini halkın iradesi veriyor... Peki, yasaları kim yapacak? Meclis yapacak, Meclis. Yasaları Meclis yapacak ve bütün yetki Meclis’te olacak... Bu çok net bir şekilde yasamayı güçlendiriyor; bir. İki: Yasama faaliyetinde bulunan milletvekillerini de güçlendiren bir yapı...güçleri dengeleyen ve birbirine karşı fren mekanizmalarını da içeren bir yapı öngörülüyor...bu sistem parti içi disiplini de biraz zayıflatıyor, öte yandan milletvekillerini güçlendirecek, daha etkin bir yasama faaliyeti, daha etkin bir denetim faaliyeti olacaktır...”<sup>29</sup>*

---

[develop/owa/komisyon\\_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1834](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1834)

28 Anayasa Komisyonu'nun 22/12/2016 tarihli görüşmeleri: [https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon\\_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1834](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1834)

29 Anayasa Komisyonu'nun 22/12/2016 tarihli görüşmeleri: [https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon\\_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1834](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1834)

Anayasa Komisyonu'nun Anayasa değişikliklerine ilişkin ilk toplantısında dile getirilen görüşlerden yapılan bu alıntılar, daha sonra birçok yerde yapılan tartışmaların ana eksenini oluşturmaktadır. Bu görüşlerden hangisinde daha fazla haklılık bulunduğu, bir yönüyle TBMM'nin, Anayasa değişikliklerinin yürürlüğe girmesinden sonra alacağı pozisyonla ilişkilidir. TBMM'nin Anayasa değişikliklerinin yürürlüğe girmesinden sonra alacağı pozisyon ise yapacağı İhtüzük değişikliklerine ve çıkaracağı yönetmeliklere bağlı olacaktır. Bu noktanın daha iyi anlaşılması için Anayasa'da yasamayla ilgili yeni düzenlemelere kısaca bakmak gerekir.

## (2). Anayasa Değişikliklerinden Sonra Yasama Yetkisi

1982 Anayasası yasama yetkisinin Türk Milleti adına TBMM'ye ait olduğunu ve bu yetkinin devredilemeyeceğini öngörmüştür (m. 7). Anayasa TBMM'nin Bakanlar Kurulu'na, belirli sınırlar dâhilinde KHK çıkarma yetkisi vermiştir (m. 91). AYM TBMM'nin Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisi vermesinin yetki devri anlamına gelmediğini, ancak Anayasa'da belirlenen sınırlara uyulmaması halinde yetki devrinin gerçekleşeceğini ve bunun Anayasa'ya aykırı olacağını belirtmiştir.

*“Yetki Yasası, Anayasa'nın 87. ve 91. maddeleri gereğince yetkinin konu, amaç, kapsam ve ilkelerini somut olarak belirlemediği; ayrıca yetki, KHK kurumunun Anayasa'ya getiriliş amacına uygun olarak önemli, zorunlu ve ivedi durumlara ilişkin bulunmadığı ve uzun süreli olduğu takdirde 7. madde ile çelişir ve yasama yetkisinin devri sonucunu doğurur.”<sup>30</sup>*

30 E. 1988/62, K. 1990/3, G. 06.02.1990. (Benzer karar: E. 1995/39, K. 1995/45, G. 19.09.1995.) Kararda ayrıntılar şöyledir: TBMM tarafından önemli, zorunlu ve ivedi durumlar dışında ve yasama yetkisinin devri niteliğinde Bakanlar Kurulu'nun yetkilendirilmemesi gerekir. Yasama yetkisinin herhangi bir nedenle ve sınırlı da olsa devri olanaksızdır... hangi konularda KHK çıkarabileceği Yetki Yasası'nda açıkça belirtilmeli ve verilen yetki konu açısından mutlaka belirgin olmalıdır... verilen yetkinin “amacı”, “kapsamı” ve “ilkelerini”nin de belirtilmesini zorunlu(dur)... yetki yasasında KHK'nin amacı... somut olarak belirtilmelidir. KHK'nin amacı ve kapsamı da konusu gibi geniş içerikli her yöne çekilebilecek yuvarlak ve genel anlatımlarla gösterilmemeli; değişik şekillerde yorumlamaya elverişli olmamalıdır... KHK'nin yetki yasasında gösterilen amaç ve kapsam doğrultusunda çıkarılıp çıkarılmadığının saptanması hem yargısal hem de siyasal denetim açısından zorunludur. KHK, yasada gösterilen amaç dışında yürürlüğe konulmuşsa veya yetkinin kapsamını aşıyorsa bu durumu onu yetki

6771 sayılı Kanun'la yapılan Anayasa değişikliğiyle TBMM'nin verdiği yetkiye dayanılarak çıkarılan KHK müessesesine son verilmiştir. Başka bir anlatımla değişiklikler yürürlüğe girdikten sonra TBMM'nin Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisi vermesi artık söz konusu olmayacaktır. Bu düzenleme aslında güçlerin organik ayrılığını öngören bir sistemin sonucu olarak tasarlanmıştır. Aynı tasarımın bir sonucu olarak Hükümet tarafından TBMM'ye kanun tasarısı sunma uygulamasına da son verilmiştir. Bir başka anlatımla 1982 Anayasa'sında bir kanunun kaynağı olarak iki araca yer verilmiştir. Bakanlar Kurulu kanun tasarısı sunabilirken, milletvekilleri kanun teklifi sunabilmektedirler (m. 88). Güçlerin organik ayrılığının bir gereği olarak yapılan düzenlemede ise artık yürütmenin yasamaya kanun tasarısı sunma yetkisi bulunmamaktadır. TBMM'nin yürütme organına KHK çıkarma yetkisi verememesi ve yürütmenin de TBMM'ye kanun tasarısı sunamaması, yasama ve yürütme erklerinin hem fonksiyonel olarak, hem de organik olarak birbirlerinden ayrılmış olmasından kaynaklanmaktadır. Yasama organı tek başına yasaları çıkarmak ve yürütme organı da çıkarılan yasaları uygulamak zorundadır. Ancak bu ayrılığın işleyebilmesi ve yukarıda yapılan alıntılarda belirtildiği gibi güçlü bir yasama organının varlık kazanabilmesi için, TBMM'nin, bu anlayış çerçevesinde yasama kapasitesini güçlendirmesi ve yasama yetkisine sahip çıkmasına bağlıdır.<sup>31</sup>

Anayasa değişikliklerinden sonra TBMM'nin yasama yetkisinin iki risk altında bulunduğunu kabul etmek gerekir.

- *İlk olarak* 6771 sayılı Kanun'la gerçekleştirilen önemli değişikliklerden birisi olan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, TBMM'nin yasama yetkisine bir tehdit oluşturabilir.

---

yasasına ve dolayısıyla Anayasa'ya aykırı kılar...çok uzun süreli yetki verilmesi, koşullu ve süreli bir yetki verilmesine olanak tanıyan Anayasa'nın aşılarak yasama yetkisinin devri anlamına gelebilir. Bakanlar Kurulu'na uzun süreli bir yetki verilmesi istisnanın olağan duruma dönüşmesine ve yasama yetkisinin devrine yol açar ki, Anayasa'nın 7. maddesi ise buna olanak vermez....

- 31 Cumhurbaşkanlığı'na verilen bu tür bir Kararname çıkarma yetkisinin yasama yetkisinin devri anlamına gelip gelmediğinin tartışılması, buradaki çalışmanın amacını aşacaktır. Bu konudaki tartışmanın çerçevesi için bkz: ÖZBUDUN, Ergun., **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara, 1995, 164-172; TANÖR, Bülent., & YÜZBAŞIOĞLU, Necmi., **1982 Anayasasına göre Türk Anayasa Hukuku**, (13 baskı), Beta, İstanbul, 2013, s. 274-285.

Anayasa değişikliğiyle 1982 Anayasası'nın KHK düzenlemesi (m. 91) Anayasa metninden çıkarılırken, bunun yerine Cumhurbaşkanlığı kararnamesi getirilmiştir (m. 104). Cumhurbaşkanı kararnamesinin KHK'den en önemli birinci farkı bir yetki kanununa dayalı olmamasıdır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile KHK arasında birincisinden daha önemli ikinci fark, bu kararnamenin TBMM'nin onayına sunulmamasıdır. Bu durum Cumhurbaşkanı'nın da, Anayasa ile sınırlanmış olan çerçevede içinde bir yasama yetkisine sahip olması sonucunu doğurur. Çünkü TBMM'nin çıkaracağı kanun ile Cumhurbaşkanlığı kararnamesi arasından vatandaşlar üzerinde doğurdukları etki bakımından hiçbir farklılık yoktur. Yasama organının kendi yetkisine sahip çıkmaması halinde, yasama alanının, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi lehine daralması mümkün olabilir.

- *İkinci olarak* 6771 sayılı Kanun'la gerçekleştirilen değişiklik olan Cumhurbaşkanı'nın partisi ile bağının kesilmemesine olanak tanıyan hüküm (m. 101) Cumhurbaşkanı'nın yasama alanında söz sahibi olmasına ve dolayısıyla yürütmenin yasama üzerinde etkili olmasına yol açabilir. Disiplinli parti yapısının sürmesi ve bu yapı aracılığıyla Cumhurbaşkanı'nın yasama çoğunluğu üzerinde etkili olması halinde, yasama alanı yürütme lehine bir kez daha daralabilir.

Dolayısıyla bu iki daralmanın gerçekleşmemesi için yasama organının Anayasa'da kendisine tanınmış olan yasama alanına titizlikle sahip çıkması ve muhalefetle birlikte bu alanı koruması gerekir. Ancak TBMM'nin böyle bir niyetle hareket etse bile mevcut kapasitesiyle bu alanı koruması güç görünmektedir. Bu nedenle TBMM'nin yeni sistem değişikliğiyle uyumlu olarak yasama kapasitesini güçlendirmesi bir zorunluluk haline gelmiş bulunmaktadır. Bundan sonraki bölümde bu zorunluluğun nedenleri ve sonuçları üzerinde durulacaktır.

### (3). TBMM'nin Yasama Kapasitesinin Güçlendirilmesi

Parlamentar sistemlerin en önemli özelliği *kapsayıcılıktır*. Parlamentar sistemlerdeki Parlamento, yasama ve yürütme ikilisinin her ikisini birden kapsar.<sup>32</sup> Yasama organının çoğunluğuna sahip olan parti ya da partiler,

32 VERNEY, Douglas V., *The Analysis of Political System*, Routledge@Kegan Paul Ltd., Londra, 1959, s. 23.

Hükümet'i kurarak Parlamento'nun onayına sunarlar. Parlamento'nun güvenini almayan yeni bir Hükümet'in görevde kalması mümkün olmaz. Bu sistemlerde, yasamadaki çoğunluk partisi, kendi içinden çıkan Hükümet'i destekler ve bu desteğini güvenoyu vererek belli eder. Ancak çoğunluğun görevi burada sona ermez. Çoğunluk yürütmenin gereksindiği yasaların çıkarılması için gerekli desteği sağlar. Parlamenter sistemlerde bu yüzden yasa tasarıları genellikle hükümetler tarafından hazırlanarak parlamentoya sunulur ve çoğunluk partisi kendi Hükümeti'nin sunduğu yasa tasarılarını yasalastırır.<sup>33</sup> Bu nedenledir ki parlamenter sistemlerde, milletvekili tekliflerinin kanunlaşması genellikle istisnai nitelik taşır. Bu istisnai niteliklerinden dolayı kanun tekliflerine birçok ülkede çeşitli sınırlamalar getirilmiştir. Örneğin İspanya'da bir kanun teklifi ancak 15 milletvekilinin imzasıyla ya da bir parlamenter grup tarafından verilebilir.<sup>34</sup> İngiltere'de ise kanun teklifi vermek yasama yılının başındaki birkaç günle sınırlandırılmıştır ve kanun teklifleri ancak belirli günlerde görüşülebilir. TBMM'de kanun teklifleri için bu tür bir sınırlama öngörülmemiş olmasına rağmen, kanun tekliflerinin görüşülmesinin istisnai nitelik taşıdığı görülür. TBMM kanun tekliflerini, görüşülmekte olan bir kanun tasarısıyla birleştirildiklerinde görüşmekte ya da genelde olduğu gibi görüşmemektedir.<sup>35</sup> Bu durum kimi zaman eleştirilse de, aslında parlamenter sistemin kapsayıcılık özelliği dikkate alındığında, eleştirilecek bir durum değildir. Parlamenter sistemlerde kanun teklifleri yerine kanun tasarılarının görüşülüyor olması, sistemin doğasından kaynaklandığından, olağan karşılanmalıdır.

33 TEZİÇ, Erdoğan., **Anayasa Hukuku**, 16. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2013, s. 479.

34 BAKIRCI, 2014, s. 46.

35 Bu konuda özel bir durum bulunmaktadır. Kanun tasarılarının kanun teklifi formatında sunulduğu durumda, istatistikler kanun teklifi görüşülmüş gibi gösterirler. Oysa gerçekte, zaman tasarrufu sağlamak ve yasama sürecini hızlandırmak için tasarı olarak hazırlanan bir metin kanun teklifi olarak sunulabilmektedir. Bu tür kanun teklifleri genellikle grup başkanvekilleri tarafından imzalanmaktadır. Bu tür teklifleri gerçek kanun tekliflerinden ayırmak için doktrinde bunlara *teklif görünümlü tasarı* adı verilmektedir. Bu tür metinlerin bu çalışmanın amacı açısından kanun teklifi başlığı altında değerlendirilmemesi gerektiğini söylemek gerekir. Kanun tekliflerinin görüşmelerinin istisnai olduğu iddiası ancak bu tür bir değerlendirmeye birlikte mümkündür. Teklif görünümlü tasarı uygulaması hakkında ayrıntılı bilgi için bkz: BAKIRCI, Fahri, *Yasama Sürecinin Hızlandırılması ve Sakıncaları*, **Kanun Yapma Tekniği** içinde, Ed. Y. Üner, Türkiye Barolar Birliği, Ankara, 2015, s. 21-63.



Parlamente sistemlerde kanunlaşacak metinler genellikle hükümetler tarafından sunulan kanun tasarıları olduğundan, kanunlaşacak metinler olan tasarıları hazırlama görevi de doğal olarak Hükümet'e düşmektedir. Nitekim parlamente sistemi benimsemiş olan 1982 Anayasa'sı kanun teklif etme yetkisinin Hükümet'e ve milletvekillerine ait olduğunu öngörmüş ve İhtüzük Hükümet tarafından sunulan metinleri *tasarı* olarak milletvekilleri tarafından sunulan metinleri *teklif* olarak adlandırmıştır. Yukarıda sunulan teorik çerçeveye uygun olarak TBMM'de genellikle kanun tasarıları görüşülmüştür. Bu durumda görüşülme şansı bulunmayan kanun teklifleri üzerinde bir hazırlık yapılması gerekmemiştir. Birçok kanun teklifi, kanun teklifinin uyması gereken biçimsel kuralları tamamlamakla birlikte kapsamlı bir hazırlık aşaması geçirmemiştir. Oysa kanun tasarıları hazırlanırken belirli kurallara uyularak hazırlanmak zorundadır. Bu kuralların çoğu Başbakanlık tarafından çıkarılan 19/12/2005 tarihli ve 2005/9986 sayılı Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'te yer almaktadır. Bu Yönetmelik'te yer alan kurallar bir başka çalışmada üç ana başlık altında özetlenmiştir<sup>36</sup> :

- (a). İyi düzenleme teknikleri, (*Better regulation*)
- (b). Düzenleyici etki analizi (DEA), (*Regulatory Impact Assessment, RIA*)
- (c). Görüş alma ve STK katılımı (*Consultation, Hearing, NGO Participation*)

Ancak 6771 sayılı Kanun'la yapılan Anayasa değişikliği, yukarıda da belirtildiği gibi Bakanlar Kurulu'nun TBMM'ye tasarı sunmasını yasaklamıştır.<sup>37</sup> Bu durumda TBMM'nin kanunlaştıracığı metinlerin milletvekilleri tarafından sunulan kanun tekliflerinden ibaret olacağı açıktır. Bu nedenle, önceki sistemdeki gibi sadece biçimsel kurallara uyularak kanun teklifi hazırlanamaz. Daha önceden Başbakanlık tarafından yapılan incelemelerin artık TBMM tarafından yapılması zorunluluk halini almıştır. Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'te yer alan ku-

36 BAKIRCI, Fahri, Kamu Hukukçuları Platformu: Kamu Hukukunun Dönüşümü Sempozyumu, *Yasama Sürecinin Hızlandırılması: Yasama Yetkisinin Devri ve Nedenleri Üzerine* (s. 1-50), Galatasaray Üniversitesi, İstanbul, 2017.

37 Aslında yeni düzenlemede yürütme sadece Cumhurbaşkanı'ndan ibaret olduğundan bir Bakanlar Kurulu da artık söz konusu değildir.



ralların kimi yönlerden yetersiz olduğu ve bu yetersiz kuralların da gereği gibi uygulanmadığı dikkate alınır, TBMM'nin sadece bu kuralları TBMM'de canlandırma görevinin olmadığı, ama aynı zamanda bu kuralları güçlendirme görevinin olduğu görülür. Başka bir anlatımla TBMM Anayasa'daki yeni kurallar gereğince Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliği güncelleyerek, güçlendirerek, eksikliklerini tamamlayarak yenilemek zorundadır.

Bütün bu söylenenlerden çıkan sonuç şudur: TBMM 6771 sayılı Kanun'un öngördüğü Anayasa değişikliklerini, iktidar partisi grubu sözcülerinin dillendirdiği gibi yasama organının güçlendirilmesi yönünde yorumlarsa, acilen yapması gereken şey acilen bir İçtüzük değişikliği yapmaktır. Bu İçtüzük değişikliğinde TBMM'nin öncelik vermesi gereken şey ise, mevzuat hazırlama usul ve esasları hakkında bir Yönetmeliğin çıkarılmasını öngörmek ve bu Yönetmeliğin temel esaslarını belirlemektir. Kuşkusuz bu Yönetmeliğin hazırlanmasında, daha önce Başbakanlık tarafından çıkarılmış olan Yönetmelik de dikkate alınmalıdır. Ancak halen yürürlükte olan söz konusu Yönetmeliğin çeşitli sorunlar barındırdığı dikkate alınacak olursa, TBMM'nin sözü edilen Yönetmelik'teki aksaklıkları da gideren yeni bir Yönetmelik çıkarması yerinde olacaktır. Burada son olarak, mevcut Yönetmeliğin eksik yönlerinden hareketle çıkarılacak bu tür bir Yönetmeliğin nasıl olması gerektiğiyle ilgili önerilerde bulunulacaktır.

#### (a). İyi düzenleme teknikleri, (Better regulation)

Çıkarılacak Yönetmelik *ilk olarak* iyi düzenleme tekniklerini (*better regulation techniques*) içeriyor olmalıdır.<sup>38</sup> İyi düzenleme teknikleri aslında çok temel bir hukuk ilkesinin sonucudur: *kanunu bilmemek mazeret sayılmaz*. Bir hukuk devletinde yaşayan hiç kimse yayımlanarak yürürlüğe girmiş bir yasaı bilmediğini ileri sürerek kendisinin o yasadan muaf tutulmasını isteyemez. Hukuk devletinde, yasalar karşısında eşit olan yurttaşlar, yasanın genelliği ilkesi gereği yayımlanmış olan yasalara eşit biçimde tabidirler. Ancak bu temel ilkenin işleyebilmesi için yayımlanan yasanın bilinebilir olması zorunludur. Yasanın dili anlaşılamayacak kadar ağda-

38 Bu bölümde aktarılan konularla ilgili daha geniş bilgi için bkz: BAKIRCI, Fahri, *Yasama Erki ve Yasa Yapma Sanatı*, Ankara Barosu Uluslararası Hukuk Kurultayı, Ankara Barosu Yayınları, Ankara, 2012, s. 307-326.

lı, imla kuralları yasanın yanlış anlaşılmasına neden olacak kadar hatalı, cümleleri ortalama bir yurttaşın anlayabileceğinden daha uzun, yasanın kuralları değişik yorumlara elverişli olacak derecede imalı, kullanılan yasa yapma tekniği standartlara uygun olmayacak düzeyde keyfi vb. ise burada maddi anlamda bir yasadan söz edilemez. John Locke, akıllı kullanma yaşına gelmemiş çocukların bu yaşa gelinceye kadar ve geri zekâlıların, sürekli olarak, ebeveynlerinin yönetiminde olmaları gerektiğini söylerken, yasanın sözü edilen kişiler tarafından bilinebilir olmamasından hareket etmektedir. Locke bu konuda şunları söylemektedir:

“... doğanın olağan akışının dışında meydana gelebilen kusurlar nedeniyle birileri yasayı bilme yeteneği olduğunun ve böylece yasanın kurallarına göre yaşadığının varsayıldığı bir akıl düzeyine ulaşamazsa, hiçbir zaman özgür bir insan olma yeteneğine kavuşamaz; hiçbir zaman kendi iradesini tanzim etme konusunda serbest bırakılmaz (çünkü iradesinin sınırını bilemez; iradesinin en uygun kılavuzu olan anlama yetisine sahip değildir) ama kendi anlama yetisi bu tür bir işleme yeteneğinden yoksun olduğu sürece, başkalarının talimatı ve yönetimi altında kalmaya devam eder. Hooker der ki, dolayısıyla deliler ve geri zekâlılar hiçbir zaman ebeveynlerinin yönetiminden özgür kalamazlar; daha sonraki yıllarda gelebilecekleri yaşlara henüz gelmemiş çocuklar ile doğal bir kusur nedeniyle var oldukları sürece bu duruma ulaşmaktan dışlanan aptallar; üçüncü olarak mevcut durumda, muhtemelen kendilerine yol gösterecek doğru akıllı kullanamayan deliler, kendi yararlarına olan şeyleri aramak ve elde etmek için, vasileri olan insanlara kılavuzluk eden akla kendilerinin kılavuzu olarak sahiptirler...<sup>39</sup>”

Bu mantıkla yola çıkıldığında yayımlanmış bir yasanın ortalama her yurttaş tarafından kolaylıkla anlaşılacak şekilde iyi düzenleme teknikleri kullanılarak yazılması zorunludur. Yasanın cümleleri kısa, açık ve anlaşılır olmalıdır; yorumlamayı gerekli kılmamalıdır.<sup>40</sup>

İyi düzenleme teknikleri kapsamında torba kanun adıyla anılan kanun türüne değinmek gerekir: Ülkemizde giderek yaygınlaşmakta olan bu

39 LOCKE, John, **Yönetim Üzerine İkinci İnceleme**, Çev. Fahri Bakırcı, Eksi Kitaplar, Ankara, 2016, s. 60.

40 Yukarıda sözü edilen yönetmelikte şu hüküm bulunmaktadır: *Taslağın madde metinleri kısa ve anlaşılır biçimde düzenlenir, ayrıca içinde açıklayıcı hükümlere yer verilmez.* (m. 4/f)

kanun türünün iyi düzenleme tekniklerine her yönüyle aykırı olduğunu söylemek gerekir. *Bazı kanunlarda değişiklik yapılmasına dair ... ya da çeşitli kanunlarda değişiklik yapılması hakkında...* gibi başlıklar taşıyan torba kanunların sadece başlıklarının bile iyi düzenleme tekniklerine aykırı olduğunu söylemek mümkündür. Çünkü başlığın içeriği ifade etmesi gerekir. “*Bazı kanunlar.*” ibaresindeki “*Bazı*” sözcüğünün hangi kanunları ifade ettiği belli değildir. Başlıkta ifade edilen kanunların hangileri olduğunu anlamak için içeriğin tümünü incelemek gerekir. Bu durum profesyonel yasa yapıcıların ve uygulayıcıların bile üstesinden gelemedikleri bir sorundur. Üstelik Yönetmelik bu konuda şu hükümleri taşımaktadır:

### ***Taslağın Adı***

***MADDE 11 - (1) Her taslağa bir ad konulur...***

(2) *Çerçeve taslaklarda mevzuatın adına, taslağın adında yer verilir. Çerçeve taslağın birden fazla kanun ve kanun hükmünde kararnamede değişiklik öngörmesi durumunda taslağa; “Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı” veya “Çeşitli Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı” gibi adlar yerine, yapılan değişikliklerle ulaşılmak istenen amacı belirleyebilecek nitelikte bir ad verilir.*

(3) *Çerçeve taslakların adında, mevzuat maddelerinin değiştirilmesi veya mevzuata madde eklenmesine ilişkin ifadeler yerine, mevzuatın değiştirilmesine ilişkin ifadeler kullanılır...*

Yönetmelik'teki bu açık hükme rağmen torba kanunlar söz konusu olduklarında maddede yasaklanan adların kullanıldığı görülmektedir. Öte yandan bu tür torba kanunların sadece adları ve yapım süreçleri sorunlu değildir, bunların içerikleri de ciddi sorunlar taşıyabilmektedir.<sup>41</sup> Belirtmek gerekir ki bu tür kanunlar yukarıda sözü edilen Yönetmelik'te de açıkça yasaklanmıştır. *Birden fazla düzenleme ve maddede değişiklik* başlıklı maddenin birinci ve ikinci fıkraları şöyledir:

<sup>41</sup> Bu konuda iyi bir eleştiri için bkz: TEZİÇ, Erdoğan., *Usulün Saptırılması: Torba Kanun*. **Cumhuriyet Gazetesi**, 31. 12. 2014.

**MADDE 17 - (1)** *Konu itibarıyla aralarında bağlantı bulunması sebebiyle birden fazla mevzuatta düzenleme yapılmasını gerektiren hâller dışında, bir çerçeve taslak ile birden fazla düzenlemenin hükümlerinde değişiklik yapılamaz. Yapılacak değişiklikler her düzenleme için ayrı ayrı çerçeve taslaklar ile yapılır.*

*(2) Değiştirilmesi öngörülen maddelerin birden fazla olması durumunda bunlar tek bir çerçeve madde içinde değil, her biri ayrı çerçeve maddeler ile düzenlenir.*

Görüldüğü gibi Yönetmelik iyi düzenleme tekniklerinin önemli bir kısmını içermesine rağmen, uygulamada bu kurallara riayet edilmemiştir. Şu halde TBMM çıkaracağı Yönetmelik'te iyi düzenleme tekniklerine ilişkin kuralları koyduktan sonra, bu kuralların aşılmaması için gerekli önlemleri de almak zorundadır. Yönetmelik'te, TBMM Başkanlığı'nın bu tür metinleri işleme almaması, sahiplerine iade etmesi ya da düzeltirmesi yönünde kurallara yer verilmelidir. Aksi taktirde doğru kurallar konmuş olmasına rağmen iyi düzenleme tekniklerinin uygulanamaması gibi bir sonuç doğabilir.

**(b). *Düzenleyici Etki Analizi (DEA), (Regulatory Impact Assessment, RIA)***

Çıkarılacak yönetmeliğin ikinci olarak *Düzenleyici Etki Analizi*'ne (DEA) (*Regulatory Impact Assessment, RIA*) ilişkin kuralları içermesi gerekir. Aslına bakılırsa yukarıda sözü edilen yönetmelikte de DEA'ya yer verilmiştir. Yönetmelik'te DEA şöyle tanımlanmıştır:

*“Düzenleyici etki analizi: Taslağın bütçeye, mevzuata, sosyal, ekonomik ve ticarî hayata, çevreye ve ilgili kesimlere etkilerinin ne olacağını göstermek üzere hazırlanan ön değerlendirmeyi ifade eder. (m. 3/c)”*

Yönetmeliğin 10. maddesinde tasarılar için DEA yapılması gerektiği belirtilmekle birlikte hangi tasarılar için tam DEA yapılacağı bir başka maddede belirtilmiştir. Yönetmelik'te DEA, Kısmi DEA ve Tam DEA olarak iki türe ayrılmıştır:

*“Yürürlüğe konulması hâlinde yıllık muhtemel toplam etkisi otuz milyon Türk Lirası’nın altında kalan kanun ve kanun hükmünde kararname tasarıları için kısmi düzenleyici etki analizi, yıllık muhtemel toplam etkisi otuz milyon Türk Lirası’nı aşan kanun ve kanun hükmünde kararname tasarıları için tam düzenleyici etki analizi yapılır...(m. 24)”*

Yönetmelik Kısmi DEA’da hangi hususların içerileceğini de belirlemiştir:

*“a) Düzenlemenin hazırlanmasını gerekli kılan sebepler. b) İhtiyaca yönelik alternatif çözüm önerilerinin değerlendirilmesi. c) Düzenlemenin muhtemel fayda ve maliyetlerinin analizi. ç) Düzenlemenin bütçeye ek mali yük getirmesi halinde yaklaşık maliyet. d) Düzenlemenin sosyal, ekonomik ve ticarî hayata, çevreye ve ilgili kesimlere etkileri. e) Düzenlemenin yıllık muhtemel toplam etkisi. f) Düzenlemenin kırtasiyeciliğin ve bürokratik formalitelerin azaltılmasına katkısı. g) İzlenen danışma ve görüş alma süreçleri.(m. 24)”*

Tam DEA ile Kısmi DEA arasındaki temel fark, Tam DEA’da (c), (d) ve (g) bentlerinde belirtilen hususlara ilişkin ayrıntılı bilgi ve değerlendirmelere yer verilmesidir.

Yönetmelik DEA’nın sonuçlarına ilişkin bilgilere taslağın genel gerekçesinde yer verileceğini öngörmüştür. Ancak uygulamada bazı tasarılar TBMM’ye teklif formatında sunuldukları için DEA konusu yapılmaları söz konusu olmamaktadır. Tasarı olarak sunulan metinlerin gerekçelerinde ise bu tür DEA sonuçlarına rastlanmamıştır.

Öncelikle belirtmek gerekir ki Yönetmeliğin DEA’yı içeriyor olması olumlu bir yönüdür. Ancak düzenlemenin içeriğine bakıldığında, son derece zayıflatılmış bir DEA’nın düzenlendiği görülmektedir. İlk olarak toplumsal fayda ve toplumsal maliyet söz konusu olduğunda, bu fayda-maliyeti parasal olarak ölçmek kolay olmayabilir. Bu durumda otuz milyon liranın altında kaldığı için Tam DEA yapmamak, DEA’nın tanımıyla uyusmamaktadır. Çünkü DEA tanımında *bütçeye, mevzuata, sosyal, ekonomik ve ticarî hayata, çevreye ve ilgili kesimlere etkilerden* söz edilmektedir. Bu etkinin sözü edilen rakamın altında mı yoksa üstünde mi olduğunu belirlemek kolay değildir. İkinci olarak Kısmi DEA ile Tam DEA arasındaki fark sadece belirli yönlerden ayrıntılı inceleme yapıp yapılmamasıyla sı-

nırlıdır. Bu ayırım Kısmi DEA'nın son derece yüzeysel (*formalite gereği*) yapılmasına yol açacak niteliktedir. Üçüncü olarak kanun tasarılarının kanun teklifi olarak sunulabilmesi, DEA'nın hiç yapılmamasına olanak tanımaktadır. Son olarak Yönetmeliğin koyduğu bir zorunluluk olmasına rağmen birçok tasarıda DEA yapılmadığı ya da yapıldıysa genel gerekçede bundan söz edilmediği görülmektedir.

Günümüzde Avrupa ülkelerinin çoğunda DEA yapıldığı ve bazı ülkelerde hem düzenlemenin yapılmasından önce *ex ante* DEA, hem de düzenlemenin yürürlüğe girmesinden sonra *ex post* DEA yapıldığı görülmektedir. Birçok ülkede DEA'ya büyük önem verildiği ve bu konuda sürekli olarak genelgeler çıkarıldığı bilinmektedir. Örneğin İngiltere'de DEA için 12 haftalık bir süre ayrılmaktadır. Bu ülkede Başbakan'a bağlı *Düzenleyici Sorumluluk Komisyonu*, tasarıları gözden geçirme ve DEA sonuçlarına göre bunları iade etme yetkisiyle donatılmıştır. 2006 Yılı'nda yapılan bir incelemenin bulgularına göre İngiltere'de 2006 Yılı itibarıyla DEA konusunda 21 adet genelge yayımlanmıştır ve 41 genelgenin hazırlığı yapılmıştır.<sup>42</sup>

Avrupa'daki ve dünyadaki örnekleri ile karşılaştırıldığında ülkemizde DEA düzenlemesinin yetersiz olduğu ve uygulamanın henüz emekleme aşamasında sayılabileceği görülür. Anayasa değişikliği nedeniyle TBMM'ye artık Bakanlar Kurulu tarafından kanun tasarısı sunulamayacağından, kanunların temel kaynağı kanun teklifleri haline gelmektedir. Bu nedenle daha önceden DEA yapmayan TBMM'nin, Anayasa değişikliğinin yürürlüğe girmesinden sonra DEA yapması zorunluluk halini almıştır. TBMM'nin bu işe başlarken, daha önceki düzenlemelerin ve uygulamaların eksikliklerini dikkate alarak DEA yapması mümkündür. Bu amaçla Avrupa'da başarılı örnekleri inceledikten sonra bu konuda düzenleme yapması ve uygulamasını güçlendirmesi gereklidir. TBMM bu konuda uzman bir organizasyonu da kurmak zorundadır. Aksi taktirde güçlü bir yasamanın ortaya çıkması güçleşir ki bu da Anayasa yapımcıların amaçladıklarını söyledikleri güçlü yasama ilkesi ile çelişir.

42 KIZILCIK, Recep, *Avrupa Birliği ve Türkiye'de Mevzuat İyileştirme Çabaları*, , no. 1, 2006, s. 73-95.

**(c). Görüş Alma ve STK Katılımı (Consultation, Hearing, NGO Participation)**

Çıkarılacak yönetmeliğin *üçüncü olarak* etkin bir örgütlü sivil toplum kuruluşu (STK) katılımını güvenceye alması gerekir. 1973 İçtüzüğü STK katılımına ilişkin hiçbir düzenleme içermemektedir. Bu durumu olağan karşılamak gerekir, çünkü sözkonusu dönemde STK katılımı henüz hiçbir yerde yaygınlaşmamıştır. Türkiye’de özellikle 1980’li yılların sonlarında ve 1990’lı yılların başlarında yaygınlaşmaya başlayan STK katılımı hem yürütme organını hem de yasama organını bu konuda çözüm aramaya itmiştir. Yasama organında Genel Kurul’da STK katılımı sözkonusu olmayacağından, bu konudaki talepler komisyonlara iletmeye başlanmıştır. Komisyonlar da, İçtüzüğün komisyonlara uzman çağırmaya olanak tanıyan 30. maddesini kullanarak komisyonlara STK temsilcisi çağırmaya başlamışlardır. Ancak bu tür bir katılım çeşitli açılardan sorunludur. *İlk olarak* STK’lara ilişkin bir veritabanı bulunmadığından, komisyonlar kamuoyunda bilinen ya da kendilerinin çeşitli vesilelerle farkına vardıkları ya da kendilerine ulaşan STK’ları toplantılarına davet edebilmişlerdir. Bu durum bazen yarar yerine zarar da doğurabilmiştir. Çünkü maddi olanaklara sahip güçlü STK’lar bu yolla kendilerini temsil olanağına kavuşurken, kaynak güclüğü içindeki STK’lar sürecin dışında kalmışlardır. Bu da güçlü STK’lar ile zayıf STK’lar arasındaki orantısız temsil sorununu daha da orantısız hale getirebilmiştir. *İkinci olarak* komisyonlara davet edilen STK’lar arasında daha önceden bir iletişim kurulmadığından, kimi komisyon toplantıları farklı görüşleri savunan STK’ların tartışma sahnesi haline gelebilmiştir. Bu durum komisyon üyelerinin STK katılımından bekledikleri yararı elde edemeleriyle sonuçlanmıştır. *Üçüncü olarak* STK katılımı yasal bir zorunluluğa dayanmadığından, STK katılımı bir komisyondan diğerine farklılık göstermiştir. STK katılımı daha çok komisyon başkanlarının inisiyatifine bağlı kalmıştır. STK katılımını önemseyen komisyon başkanları mümkün olabildiğince fazla STK’yı toplantıya davet ederek toplantıda onlara söz verirken, bu katılımın gereksiz olduğunu düşünen başkanlar ya STK’ları toplantılarına davet etmemişler ya da son derece sınırlı sayıda temsilciyi davet etmişlerdir. *Dördüncü olarak* kimi komisyonlar değişik görüşleri savunan STK’ların çağrılmasını önemserken, bazı komisyonlar muhalif görüşleri savunan STK’ların kendileri açısından sorun yaratabileceği endişesiyle kendilerine yakın STK’ların davet edilmesini tercih etmişlerdir. Bu durum da



bütün toplumsal çıkarların komisyon ortamında dile getirilmesini önlemiştir. *Beşinci olarak* komisyon toplantılarına davet edilen STK temsilcilerine zaman yetersizliğinden dolayı çoğu kez ya hiç söz verilememiş ya da yeterli söz verilememiştir. Bu durum da bir taraftan toplantıya davet edilmiş olan STK temsilcilerinin gücenmesine ve yasamaya güvenlerinin kırılmasına yol açmış, öte yandan komisyon üyelerinin toplumsal bilgi birikiminden ve deneyimden yararlanmalarının önüne geçmiştir. Oysa STK katılımı yoluyla toplumsal bilgi birikimi ve deneyimin yasama organına aktarılması ve kamu yararını gerçekleştirmeye daha elverişli yasaların yapılması mümkün olabilirdi. *Altıncı olarak*, STK temsilcilerinin komisyon toplantısının yürütüldüğü esnada görüşlerini açıklamaları komisyon üyelerinin bazılarıyla karşı karşıya gelmelerine neden olmuştur ve bu komisyon çalışmaları üzerinde olumsuz etkide bulunmuştur.

İhtüzük'te STK katılımı öngörülmemiş olmasına rağmen yukarıda belirtilen sorunlarına rağmen bir STK katılımının gerçekleşmiş olması olumlu bir gelişme olarak değerlendirilmelidir. Ancak kişisel inisiyatife bağlı olması nedeniyle bu katılımın, kişilerin eğilimlerine bağlı olarak zaman içinde radikal değişikliklere uğraması olağandır. Öte yandan mevcut durumda TBMM'de gerçekleşen STK katılımı, yasama sürecinde bir STK katılımından söz edilebilmesi bakımından yetersizdir. Çünkü mevcut durumda tasarımı hazırlayan Hükümet'tir ve dolayısıyla yasama sürecinin önemli bir kısmı olan hazırlık aşaması Hükümet cephesinde gerçekleşmektedir. Dolayısıyla Hükümet aşamasında gerçekleşen STK katılımının, TBMM aşamasında gerçekleşen STK katılımına göre çok daha etkili olduğunu kabul etmek gerekir. STK'lar dilek ve önerilerini tasarının hazırlık aşamasında ileterek isteklerinin metne girmesini sağlayabilirlerse, TBMM aşamasında yapmaları gereken süreci takip etmek ve metinde değişiklik yapılmasını engellemektir. Oysa bu dilek önerilerin hazırlık aşamasından metne girmemesi halinde, bu işin TBMM aşamasında yapılması gerekir. Doğal olarak istek ve önerilerin hazırlık aşamasında metne girebilmesi halinde çok daha kolay sonuç alınmış olacaktır. Yukarıda sözü edilen Yönetmelik bu durumu dikkate alarak STK katılımını düzenlemiştir. Yönetmelik'te STK katılımı *görüş alma* başlığı altında düzenlenmiştir. Bu başlık altında bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, çeşitli özerk kuruluşlar ve STK'ların görüşlerinin alınması hususu düzenlenmiştir. Maddenin STK'lara ilişkin kısmı şöyledir:



*“(2) Taslaklar hakkında konuyla ilgili mahallî idareler, üniversiteler, sendikalar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinden de faydalanılır.*

*(3) Kamuoyunu ilgilendiren taslaklar Başbakanlığa iletilmeden önce, teklif sahibi bakanlık tarafından internet, basın veya yayın aracılığıyla kamuoyunun bilgisine sunulabilir. Bu suretle taslak hakkında toplanan görüşler değerlendirildikten sonra teklifte bulunulur.(m. 6)”*

Yönetmelik’te görüşlerin bildirilmesine ilişkin düzenlemeler de şöyledir:

*“(1) İlgili kanunlardaki özel hükümler saklı kalmak kaydıyla bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşları, taslaklara ilişkin görüşlerini en geç otuz gün içinde bildirir. ...Süresinde görüş verilmezse olumlu görüş verilmiş sayılır.*

*(2) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşları da taslaklara ilişkin görüşünü otuz gün içinde bildirir. Süresinde görüş verilmezse olumlu görüş verilmiş sayılır.*

*(3) Bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşları taslakları öncelikle kendi görevleri açısından inceler ve düzenleyici etki analizinde belirtilen hususların yerinde olup olmadığını değerlendirir. (m. 7)”*

Yüz yüze yapılan görüşmelerde STK’ların Yönetmelik’te düzenlenen katılımın çeşitli yönlerinden yakındıkları görülmüştür. Bu yönler şöyle özetlenebilir:

(1) Görüş bildirme için verilen süre yetersizdir,

(2) Bildirilen görüşün dikkate alınıp alınmadığına ilişkin bir geri bildirim yoktur,

(3) Bildirilen görüş hiç dikkate alınmamıştır ve harcanan çaba boşa gitmiştir,

(4) Kendilerinden hiç görüş istenmemiştir vs.

Buradan çıkan sonuç Yönetmelik'teki STK katılımının yetersiz olduğudur. Yukarıda belirtildiği gibi TBMM aşamasındaki STK katılımı ise tümüyle kişisel tercihe bırakılmış durumdadır. Bu yüzden de 2008 İhtüzük Uzlaşma Komisyonu taslağı bu konuda bir adım atmaya çalışmış ve şöyle düzenlemeler yapmıştır:

*“Komisyonlar bakanları, üst düzey kamu görevlilerini, uzmanları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları **ve sivil toplum kuruluşları temsilcilerini** bilgi vermeleri için komisyona çağırıp dinleyebilir veya yazılı görüş isteyebilirler...(m. 27/2)*

*...Konuşma süreleri komisyon üyeleri, hükümet ve teklif sahibi için onar dakikadan, komisyon üyesi olmayan milletvekilleri ve davet edilen **sivil toplum temsilcileri** için beş dakikadan daha aşağı olmamak üzere sınırlanabilir. (m. 35/4)”*

Bu çözüm yürürlükteki İhtüzüğe bakıldığında bir ilerleme sayılabilmesine rağmen, etkili bir STK katılımını güvenceye almamaktadır.

STK katılımı yönünden buraya kadar söylenenler şöyle özetlenebilir:

- TBMM’de STK katılımı düzenlenmediğinden, yasama sürecine etkin bir STK katılımından söz edilemez.
- 2008 İhtüzük Uzlaşma Komisyonu değişiklik teklifinde bu konuda önemli bir adım atılmış olmakla birlikte, önerilen düzenlemenin yeterli olduğu söylenemez.
- Hükümet aşamasında STK katılımı, TBMM’deki STK katılımından daha önemli olmakla birlikte, Yönetmelik’teki düzenlemelerin yeterli olduğu ve yeterli bir STK katılımının gerçekleştiği söylenemez.

Yürürlükteki düzenlemeler yönünden yapılan bu eleştiriler, 6771 sayılı Kanun nedeniyle geçerliliğini yitirmiştir ve artık bunları aşan düzenlemelerin yapılması zorunludur. Geçerliliğini yitirmiş olan bu eleştirilerin burada tekrarlanmasının nedeni yapılacak yeni düzenlemelerde eksikliklerin ne olduğunu geçmişe bakarak saptamaya çalışmaktır. Başka bir anlatımla geçmişte aksayan yönlerin ne olduğu bilinirse, yapılacak yeni düzenlemelerde bu aksaklıkları gidermek mümkün olabilir.

6771 sayılı Kanun hükümet tasarılarını ortadan kaldırdığından ve yasa-  
salaşacak metinler TBMM’de verilen kanun teklifleri olduğundan, daha  
önce Hükümet aşamasında gerçekleşen STK katılımının TBMM aşama-  
sına aktarılması gerekir. Dolayısıyla TBMM’de aksak işleyen STK katılımı  
bu nedenin de birleşmesiyle çok daha etkin bir hale getirilmek zorundadır.  
TBMM tarafından çıkarılacak bir yönetmelikte STK katılımına özel bir  
önem verilmeli ve bu konu yeni baştan düzenlenmelidir. Bu düzenlemelere  
ışık tutması açısından ABD’de çok etkin biçimde işlemekte olan hearing  
mekanizmasının incelenmesi yararlı olabilir.<sup>43</sup>

Türkçe’ye görüş *alma* olarak çevrilebilecek *hearing* sisteminin son de-  
rece disiplinli bir süreç olduğu ve bu özelliğinden dolayı kısa süre içinde  
azami faydayı sağladığı söylenebilir. Sistemin özellikleri şöyle özetlenebilir:

- Komisyon toplantısına davet edilen STK temsilcisi ya da uzmana be-  
lirli bir süre verilmekte ve konuşmacının bu süre içinde düşüncesini  
özetlemesi istenmektedir. Bu süre genellikle 5-15 dakika arasındaki  
bir süredir ve konuşmacılar bu süre içinde düşünce, istek ve önerile-  
rini açıklamaktadırlar. Bu görüş ve öneriler Komisyon toplantısından  
önce, konuşmacının kısa özgeçmişi ile birlikte katılımcılara dağıtıl-  
maktadır. Böylece herkes ne konuşulacağını önceden bilerek ona göre  
hazırlık yapma imkânına kavuşmaktadır. Konuşmacı sandalyesine  
oturan kişi *witness (tanık)* adıyla anılmakta ve sunuşundan sonra ken-  
disine belirli bir sırayla sorular sorulmaktadır. İktidar partisi sözcüsü  
ilk soruyu, muhalefet partisi sözcüsü sonraki soruyu sormaktadır. Ar-  
dından üyeler hem iktidar-muhalefet partisi ayrımına, hem de dene-  
yimlilik (*seniority*) sırası gözetilerek sorularını sormaktadırlar.
- Sorular sorulduktan sonra komisyon herhangi bir karar almamakta-  
dır. Komisyon toplantısının amacı sadece bilgilenmedir. Burada edi-  
nilen bilgiler Komisyon toplantısında karar alınması aşamasında kul-  
lanılmakta ve böylece yasama sürecine bilgi ve deneyim katılmasının  
yolu açılmaktadır.

43 Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz: BAKIRCI, 2012, s. 318-325. Bu kısımda bu kay-  
naktan yapılacak alıntılar için ayrıca dipnot verilmeyecektir.

- Bilgi ve deneyimlerini komisyona sunan uzmanlar, önceden belirlenmiş bir süreyle sınırlı olduklarından önceden ciddi bir hazırlık yapmakta ve süreyi en iyi şekilde kullanmanın yolunu aramaktadırlar. Böylece toplantıda konuyla ilgili olmayan hususların konuşulmasının ve zaman kaybına yol açılmasının önü kapatılmış olmaktadır. Diğer taraftan yapılacak sunumlar yazılı olarak sunulduğundan diğer katılımcılar için de önceden hazırlık yapılması daha önemli hale gelmektedir. Böylece süre en verimli şekilde kullanılmaktadır.
- Komisyon üyeleri de toplantıda sunulacak bilgilerin Komisyon toplantısı sırasında kendilerine karar vermede yardımcı olacağını düşündükleri için toplantılara katılmakta ya da konuşulanları kendilerine aktarmaları için danışmanlarını görevlendirmektedirler. Komisyon üyeleri çağrılan temsilci ya da uzmanlarla herhangi bir polemige girmemekte, sadece toplantıdan kullanacakları bilgi ve kanaati edinmeye çalışmaktadırlar. Böylece komisyon toplantısı ise STK temsilcilerinin görüşlerinin alındığı toplantı birbirinden kesin sınırlarla ayrılmış olmaktadır.
- *Mark up* olarak adlandırılan komisyon toplantıları, teklif metnlerinin tartışıldığı ve karara bağlandığı toplantılardır. Ancak bu toplantıların da *tanıkları* vardır. Bu toplantılarda yasama danışmanları, Komisyon uzmanları, yürütme organı uzmanları gibi uzmanlar tanıklık etmekte ve soruları yanıtlamaktadırlar. Bu toplantılarda üzerinde daha önce uzlaşmaya varılamamış değişiklik önergeleri görüşülerek karara bağlanmaktadır. Taslağa son şeklinin verildiği bu toplantılarda yasama tekniği bilgisi de bulunan uzmanlardan görüş alınarak genel kurula gönderilecek metin hazırlanmış olmaktadır.
- Meclislerin gündeminde ister bir tasarı bulunsun ister bulunmasın, sivil toplum örgütleri, lobiler ve diğer kişi ve kuruluşlar hearing toplantıları yapılmasını isteyebilirler. Bu tür taleplere Meclislerden bir sponsor bulunması halinde belirli bir tarihte bir yer tahsis edilmekte ve toplantı çeşitli yollardan duyurulmaktadır. Özellikle konuyla ilgili danışman ve uzmanların katıldığı bu toplantılarda bilgi vermek isteyen uzmanlar sunum yapmakta ve toplantıya katılanların sorularını yanıtlamaktadırlar.

- Her Kongre üyesinin belirli sayıda danışmanı ve uzmanı olduğundan bu danışmanlar ve uzmanlarla bilgilendirme toplantıları yapılmaktadır. Senatör ya da temsilcilerin danışmanları kendilerini bilgilendirmek üzere gelen uzmanlarla görüşmeler yapmakta ve bu bilgileri bağlı oldukları üyelere aktarmaktadırlar. Böylece sivil toplumun herhangi bir kesiminden gelen bilginin sisteme aktarılması için resmi nitelikli hearing toplantılarının yanında *gayri resmi* sayılabilecek toplantılar da yapılmaktadır.
- Bütün resmi toplantılar kamuya açık olarak yapılmakta ve resmi hearing toplantıları ile *mark up* toplantıları Kongre'nin televizyon kanalında yayınlanmaktadır.

Hearing mekanizması ABD Başkanlık sisteminin en önemli dayanaklarından biridir. Bu sistem sadece toplumun yasama sürecine katılımı yoluyla yasama sürecinin iyi işler hale getirilmesinin araçlarından biri değildir ama aynı zamanda sistemde bir meşruiyet duygusu yaratmanın da araçlarından biridir. Bu sistemin yararları şöyle özetlenebilir:

- Hearing sivil toplumun yasama sürecine katılımına aracılık ederek siyasal sistemin meşruiyetini sağlamaktadır. Toplumdaki her kişi, grup ve kuruluş yasama sürecine katılmak istediği takdirde sürecin kendileri için sonuna kadar açık olduğunu bilmekte; gerek duyduğunda katılmakta ve bu nedenle de yasaların kendilerinin de katılımıyla yapıldığını bilmektedir.
- Yasama sürecine uzmanlık, deneyim, bilgi ve çıkarların yansımaları sağlanmaktadır. Yasama sürecine katılım sadece sivil toplum kuruluşları ya da NGO katılımı ile sınırlı tutulmamakta, üniversitelerden, yürütme ve yargı organından, düşünce kuruluşlarından (*think tank*), lobi-lerden, bilgi üreten bağımsız kuruluşlardan yararlanılmaktadır.

Etkili ve güçlü bir yasama organı için TBMM tarafından çıkarılacak Yönetmelik'te buna benzeyen bir STK katılımının düzenlenmesi gereklidir. Göstermelik bir STK katılımı yerine vatandaşlarda sisteme aidiyet duygusu yaratan bir STK katılımı çıkarılacak yönetmeliğin ana hedeflerinden biri olmadığı takdirde, yeni sistemde yasama organının güçlü olması

zordur. Yukarıda söylenenler ışığında daha önceki bir çalışmada<sup>44</sup> önerilmiş olan şu düzenlemenin tekrarlanması yararlı olabilir:

*“Komisyonlar görüşecekleri Kanun tasarıları ve teklifleri ile ilgili olarak komisyon toplantısından en az bir hafta önce bilgilendirme toplantıları düzenlerler. Komisyonlar kendi yetki alanlarına giren konularda mevcut bir tasarı ve teklife ilişkin olmasa da Komisyon Başkanı’nın ya da üyelerinin 1/5’inin istemi üzerine bir hafta önce duyurulmak koşuluyla bilgilendirme toplantıları düzenlerler. Bu toplantılara her siyasi parti grubu birer uzman ya da temsilci çağırma yetkisine sahiptir. Siyasi parti gruplarının anlaşması halinde çağırılacak kişi sayısı artırılabilir.*

*Bilgilendirme toplantılarının listesi TBMM internet sitesinde yayımlanır ve sürekli olarak güncellenir. İnternet sitesinde bir hafta önce yayımlanmayan toplantı yapılamaz. Bu durumda toplantı yayım tarihinden bir haftanın dolduğu tarihe ertelenir.*

*Bilgilendirme toplantısına çağırılacak uzman ya da temsilcilere sunumlarını yapmaları için beş dakikadan az olmayan eşit bir süre verilir. Bu kişiler toplantı öncesinde kısa özgeçmişlerini ve yapacakları sunumların yazılı metinlerini komisyona sunmak zorundadırlar.*

*Bilgilendirme toplantısı kamuya açıktır. Ancak bu toplantılarda sunum yapacak temsilci ve uzmanlar dışında kimse konuşamaz, komisyon üyesi milletvekilleri dışında kimse soru soramaz. Komisyon üyesi milletvekilleri siyasi parti grubu büyüklük sırası gözetilerek sorularını sorarlar. Soruların yanıtlanması için temsilci ya da uzmanlara yeteri kadar süre tanınır.*

Bu alt başlık altında söylenenleri özetlemek gerekirse şunlar söylenebilir: 6771 sayılı Kanun’la gerçekleştirilen Anayasa değişikliğinin ileri sürüldüğü gibi güçlü bir yasama doğurabilmesi için TBMM’nin yasama kapasitesini güçlendirmesi zorunludur. Bu kapasiteyi güçlendirmenin araçlarından biri iyi düzenleme tekniklerini, DEA’yı ve STK katılımını içeren bir Yönetmeliktir. Ancak bu Yönetmeliğin bir taraftan mevcut durumdaki sorunları, diğer taraftan yeni sistemde TBMM’nin konumunu dikkate alarak iyileştirmeler yapılması gerekir.

44 BAKIRCI, 2012, s. 324.

## D. SONUÇ

6771 sayılı Kanun 1982 Anayasası'nda getirilmiş olan parlamenter sistemi köklü biçimde değiştirmiş bulunmaktadır. Getirilen yeni sistemin adlandırılması konusunda bir görüş birliğine varılmış değildir. Ancak adı ne olursa olsun yasama ve yürütme organı arasındaki ilişkilerde köklü değişikliklerin gerçekleşmiş olduğu açıktır. 6771 sayılı Kanun bu değişikliklerin İçtüzüğe yansıtılması konusunda TBMM'yi görevlendirmiş ve bu konuda TBMM'ye altı aylık bir süre vermiştir. Dolayısıyla TBMM, öngörülen süre içinde Anayasa'daki değişiklikleri İçtüzüğe yansıtmak zorundadır.

Ancak genel olarak herhangi bir Anayasa'nın herhangi bir İçtüzüğe yansıtılması o kadar da kolay değildir. İçtüzüklerin *sessiz Anayasa* olmaları, bu yansıtmanın güçlüğünün nedenidir. Yasama organları tarihsel olarak, İçtüzükleri kullanarak Anayasalarda yer alan kuralları etkisizleştirmeye ve değiştirmeye kalkışmışlardır. İçtüzüklerin kimi kurallarının Anayasa'ya aktarılmasının ve Anayasa'ya uygunluk denetimi yapacak AYM'lerin kurulmasının önemli nedenlerinden birisi budur. Dolayısıyla ülkemizde gerçekleştirilen Anayasa değişikliğinin İçtüzüğe uyarlanması da o kadar kolay değildir. TBMM, Anayasa değişikliği sonucunda kendisine verilen görev ve yetkileri algılama biçimine bağlı olarak ya yeni bir İçtüzük yapacak ya da mevcut İçtüzüğü uyarlayacaktır. Anayasa'nın değiştirilmesine ilişkin görüşme tutanakları incelendiğinde muhalefet tarafından yasama organının güçsüzleştirildiği ileri sürülürken, iktidar tarafından bunun tersine yasamanın güçlendirildiği ileri sürülmüştür. Bu durumda İçtüzüğün değiştirilebilmesi için iktidar çoğunluğunun oyuna ihtiyaç olduğu kabul edildiğinde, yasamanın güçlendirileceği bir İçtüzük değişikliğinin hedeflenmesi gerektiği sonucu çıkarılabilir.

1973 İçtüzüğü'nün, 1877 Meclisi Mebusan Dâhili Nizamnamesi'nde öngörülen sistemi devam ettirdiği dikkate alındığında, yapılan Anayasa değişikliğinden bağımsız olarak TBMM'nin yeni bir işleyiş sistemine sahip bir İçtüzüğe ihtiyacı olduğu kolaylıkla ileri sürülebilir. Dolayısıyla TBMM'nin mevcut İçtüzüğün bazı kurallarını ya da bütün kurallarını değiştirmek yerine, yeni bir anlayışa sahip yeni bir İçtüzük yapması gerekir. Bu amaçla öncelikle yeni bir anlayışa, işleyiş sistemine sahip yeni bir İçtüzüğün ilke ve hedefleri belirlenmeli ve bu ilke ve hedefleri gerçekleştiren

yeni bir İhtüzük yapılmalıdır. 2008 yılında bu anlayışla yeni bir İhtüzük yazılmış ancak TBMM Genel Kurulu'na getirilememiştir. Bu çalışma esas alınarak benzer bir İhtüzük hazırlamanın zamanı gelmiştir. Şimdiye kadar yapılan açıklamalarda, bunun zamanının geldiğine ilişkin iki neden açıklanmıştır:

- TBMM'nin hantal sayılabilecek bir işleyiş sistemi vardır ve bu sistemin acilen değiştirilmesi gerekmektedir,
- 6771 sayılı Kanun'la yapılan Anayasa değişikliği bu tür bir değişikliği zorunlu kılmaktadır.

Bu çalışmada 2008 yılında kurulan İhtüzük Uzlaşma Komisyonu'nun hazırladığı metinden ve çeşitli yabancı ülke örneklerinden esinlenerek çıkarılacak yeni İhtüzüğün ilke, hedef ve kurallarına ilişkin önerilerde bulunulmuştur. Kuşkusuz bunlar sadece birer öneriden ibarettir ve bunların çok daha iyisi de bulunabilir. Ancak bunun için yasama organının güçlendirileceğine ve yasama sürecinin rasyonelleştirileceğine ilişkin temel bir hedefin ortaya konmuş olması gerekir. Bu hedef ortaya konduğunda bu hedefi gerçekleştiren mekanizmaların oluşturulması kolaylaşacaktır. Ancak burada belirtmek gerekir ki TBMM'nin mevcut yapı ve kurumlarıyla bu tür bir güçlü yasamanın ihtiyaç duyacağı işleri yapması zor görünmektedir. Hükümet artık TBMM'ye kanun tasarısı gönderemeyeceğinden, TBMM'nin, kanun tasarısı hazırlanmasında kullanılan mekanizmaları kendi bünyesinde oluşturması zorunludur. Dolayısıyla yeni bir İhtüzüğün yapılmasından hemen sonra, daha önce Başbakanlık tarafından çıkarılan Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin TBMM Başkanlık Divanı tarafından çıkarılması gerekir. Bu çalışmada bu Yönetmeliğin eksik ve aksak yönlerinin bir kısmı ortaya konmaya çalışılmıştır. Başkanlık Divanı tarafından çıkarılacak Yönetmelik'te bu eksiklik ve aksaklıkların giderilmesi gerekir.

Özetle söylemek gerekirse, Başkanlık Divanı tarafından çıkarılacak mevzuat hazırlanmasına ilişkin Yönetmelik'te şunlar bulunmalıdır:

- İyi düzenleme tekniklerine yer verilmeli ve iyi düzenleme tekniğine uygun olmayan metin işleme alınması kesin bir dille yasaklanmalıdır,



- Hazırlanacak bütün metinler için *ex ante* ve *ex post* DEA yapılması zorunlu tutulmalı ve DEA'nın formalite icabı yapılması önlenmelidir,
- Başta STK'lar olmak üzere bütün yurttaşların yasama ve karar alma süreçlerine etkin katılımı güvence altına alınmalı ve sistemli bir STK katılımı kurumsallaştırılmalıdır.

Burada belirtmek gerekir ki 6771 sayılı Kanun'la yapılan Anayasa değişikliklerinin, muhalefetin Anayasa değişikliklerine ilişkin görüşmelerde ileri sürdüğü güçsüz yasamaya yol açması da mümkündür. Anayasa değişiklikleriyle getirilen Cumhurbaşkanlığı kararnamesi için artık bir yetki kanununa ihtiyaç olmadığı gibi bu tür kararnamelerin TBMM'ye sunulması da mümkün değildir. Dolayısıyla yürütme Cumhurbaşkanlığı kararnamesi mekanizmasını kullanarak ihtiyaç duyduğu düzenlemeleri çıkarabilir. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Anayasa'nın çizdiği sınırlar içinde kalması, ancak TBMM'nin bu sınırları gözetmesiyle mümkündür. TBMM'nin bu sınırların aşılmasına sessiz kalması halinde, yasama yetkisinin zaman içinde yürütme organı lehine ve yasama organı aleyhine daralması mümkündür. Öte yandan Cumhurbaşkanı seçilenin partisi ile bağının kesilmemesine olanak tanıyan Anayasa değişikliği yürütme organı ile yasama çoğunluğu arasında parti disiplini aracılığıyla organik bir bütünlük yaratabilir. Bu durumda, mevcut yasama sisteminin sorunlarından biri olan teklif görünümlü tasarı mekanizması daha da güçlenebilir. Yürütme organı tarafından hazırlanan metinler, milletvekilleri tarafından kanun teklifi olarak sunulacak olursa, yasama organı, fiilen yürütmenin önerdiği metinleri kanunlaştırabilir. Bu durumda tasarı mekanizması Anayasa'dan çıkmış olduğundan hukuken sunulamasa da, kanun teklifi formatında fiilen sunulabilir. Böylece eski kanun tasarıları, hiçbir önhazırlık koşulunu karşılama zorunluluğu olmadan, kanun teklifi olarak yasama sürecine sokulabilir. Bu tür senaryoların gerçekleşmesi durumunda, yasama organının güç kaybetmesi kaçınılmaz olur.

Bu tür bir senaryonun gerçekleşmemesi, yasama organının kendi alanına sahip çıkmasına ve bu amaçla rasyonelleştirilmiş bir İçtüzük çıkarmasına bağlıdır. Rasyonelleştirilmiş bir İçtüzük ise yasa yapım tekniğine ve sürecine ilişkin kuralların TBMM'nin yetkili kurulları tarafından konmasını gerektirir. TBMM'nin bütün bu işler için güçlendirilmiş bir yasama kapasitesini kurumsallaştırması zorunludur.

## KAYNAKÇA

ARMAĞAN, Servet, (Derleyen), **Memleketimizde İhtüzükler**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1972.

BAKIRCI, Fahri, *İspanya Parlamentosu'nun Yapı ve İşleyişi Üzerine*. **AÜHFD** , 63 (1), 2014, s. 1-79.

BAKIRCI, Fahri, *Anayasa Mahkemesinin Eylemli İhtüzük Kuralına İlişkin İhtihat Değişikliğinin Gerekçesi Üzerine*. **Türkiye Barolar Birliği Dergisi** , 2014, Mayıs-Haziran, s. 256-296.

BAKIRCI, Fahri, *Avusturya Parlamentosu Üzerine*. **GÜHFD** , XVII (1-2), 2013, s. 1181-1242.

BAKIRCI, Fahri, **Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulundaki Yerleşik Uygulamalar**, TBMM Basımevi, Ankara, 2015.

BAKIRCI, Fahri, *TBMM Genel Kurulunun Birleşimi ve Gündemi Üzerine*, **Ergun Özbudun'a Armağan** içinde, ed: Serap Yazıcı, Kemal Gözler, & Ece Göztepe, Yetkin Yayınları, Ankara, 2008, s. 91-126.

BAKIRCI, Fahri, **TBMM'nin Çalışma Yöntemi**, İmge Yayınevi, Ankara, 2000.

BAKIRCI, Fahri, *Yasama Erki ve Yasa Yapma Sanatı*, **Ankara Barosu Uluslararası Hukuk Kurultayı**, Ankara Barosu Yayınları, Ankara, 2012, s. 307-326.

BAKIRCI, Fahri, *Yasama Sürecinin Hızlandırılması ve Sakıncaları*, **Kanun Yapma Tekniği** içinde, Ed. Y. Üner, Türkiye Barolar Birliği, Ankara, 2015, s. 21-63.

BAKIRCI, Fahri, *Yasama Sürecinin Hızlandırılması: Yasama Yetkisinin Devri ve Nedenleri Üzerine*. **Kamu Hukukçuları Platformu: Kamu Hukukunun Dönüşümü Sempozyumu**, Galatasaray Üniversitesi, İstanbul, 2017, s. 1-50.

ÇAĞLAR, Bakır, **Anayasa Bilimi**, BFS Yayınları, İstanbul, 1989.

BEALE, Andrew, **Essential Constitutional Law**, 2. Baskı, Cavendish Publishing Limited, Londra, Sydney, 1997.

- BRADSHAW, Kenneth/ PRING, David, **Parliament and Congress**. 2. Baskı, Quartet Books, Londra, 1981.
- EROĞUL, Cem, **Anayasayı Değiştirme Sorunu: Bir Mukayeseli Hukuk İncelemesi**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1974.
- EZHERLİ, İhsan, **Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Osmanlı Meclisi Mebusanı**, TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu, Ankara, 1992.
- KIZILCIK, Recep, *Avrupa Birliği ve Türkiye'de Mevzuat İyileştirme Çabaları*, **Yasama Dergisi**, sayı: 1, 2006, s. 73-95.
- LOCKE, John, **Yönetim Üzerine İkinci İnceleme**, (çev. Fahri Bakırcı), Eksi Kitaplar, Ankara, 2016.
- ÖZBUDUN, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara, 1995.
- SİLK, Paul, **How Parliament Works**, 2. Baskı, Longman Inc., New York, 1989.
- TANÖR, Bülent., & YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, **1982 Anayasasına göre Türk Anayasa Hukuku**, (13 baskı), Beta, İstanbul, 2013.
- TEZİÇ, Erdoğan, *Usulün Saptırılması: Torba Kanun*. **Cumhuriyet**, 31.12.2014.
- TEZİÇ, Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, (16 baskı), Beta Yayınları, İstanbul, 2013.
- TUNAYA, Tarık Zafer, **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, Araştırma, Eğitim, Ekin Yayınları, İstanbul, 1982.
- VERNEY, Douglas V., **The Analysis of Political Systems**. London: Routledge@Kegan Paul Ltd., 1959.



**6771 sayılı Kanunun Yarattığı Dönüşümün Bilinmezleri Üzerine  
Bir Deneme  
(TBMM'nin “Yeni” İçtüzüğü'nün Anlamı)**

**Yrd. Doç. Dr. Bülent YÜCEL**

Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi  
Anayasa Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi

**Öz**

1982 Anayasası'nda köklü değişimler gerçekleştiren 6771 sayılı Kanun 16 Nisan 2017 tarihli halk oylamasıyla kabul edilmiştir. Anayasa değişikliğiyle Türkiye'nin siyasal sisteminde geniş çaplı bir dönüşüm gerçekleştirilmiştir. Bu sonuçtan etkilenen kurumların başında TBMM gelmektedir. Yasama organının iç işleyişini düzenleyen içtüzük metni de anayasa değişikliği kanununa konu olmuş ve değiştirilmesi öngörülmüştür. Bu çalışma 1973 yılında kabul edilen ve 1996 yılında da çeşitli değişikliklere uğrayan mevcut İçtüzük'ün bu süreçten nasıl etkilendiğine ilişkindir. Sunumun birinci kısmında “yol bağımlılığı kuramı” çerçevesinde anayasa değişikliğinin anlamı değerlendirilecektir. Çalışmanın ikinci kısmında ise 6771 sayılı Kanun'un İçtüzük üzerinde yarattığı hukuki ve siyasi etki incelenecektir. Ayrıca TBMM İçtüzüğü'nde yapılması gereken değişiklikler kategorik olarak sınıflandırılacaktır.

**Anahtar Sözcükler**

İçtüzük, yasama organı, yürütme organı, yol bağımlılığı kuramı, 6771 sayılı Kanun.

**Abstract**

The law no 6771 which fundamentally amended the 1982 Constitution, and created a far-reaching transformation of Turkish political system, was adopted following a referendum held on 16 April 2017. The Turkish Grand National Assembly is one of the institutions that is affected by this

transformation. Also, a need to amend the bylaw of the parliament arose, that had been adopted in 1973 and undergone an extensive amendment in 1996. This presentation deals with effect of the constitutional amendment on the current bylaw. In the first part of the presentation there will be an analysis of the Constitutional amendment within the perspective of “path dependency theory”. The second part of the presentation will be devoted to the legal and political effects of the constitutional amendment on the bylaw. Also there will be a categorical classification of the necessary amendments for this bylaw.

### Keywords

Bylaw, legislative body, executive body, the theory of path dependency, The law no. 6771.

## A. GİRİŞ

16 Nisan 2017 tarihinde oylanan ve YSK’nin resmî sonuçlarına göre<sup>1</sup> kabul edilen 6771 sayılı Kanun’la başta 1982 Anayasası olmak üzere, TBMM İçtüzüğü ve diğer anayasa altı kurallar düzeninde sayısı binleri bulacak bir değişim ve her şeyden önemlisi hukuksal rejim dönüşümü yaşanacaktır. Bu “yeni” dönemde, ülkenin ve devletin yerleşik hâle gelmiş ve getirilmiş uygulamaları ile yönetim aygıtı ve toplum açısından üzerinde oydaşılmış kavram, ilke, kural ve kurumlarının yerlerine konabilecek/konamayacak muadilleri bağlamında sonuçları çok yıkıcı olabilecek bir süreç girilmiştir.

Basit bir türevsel kurucu iktidar<sup>2</sup> olma işlevinin ötesine geçerek ger-

1 YSK, 27.04.2017 tarihinde kesinleştirdiği sonuç tutanağı çerçevesinde geçerli oyların %51.41’inin (25.157.463 oy) “evet” yönünde olduğunu ifade ederek anayasa değişikliği kanununun halkoylaması sonucunda da kabul edildiğini saptamıştır. Ayrıntılar için ayrıca bkz. (<http://www.ysk.gov.tr/ysk/content/conn/YSKUCM/path/Contribution%20Folders/SecmenIslemleri/Secimler/2017HO/2017HO-Ornek135.pdf> E.T.: 08.06.2017

2 Tali kurucu iktidar olarak da adlandırılan “anayasayı değiştirme iktidarı”, aslında asli kurucu iktidarın oluşturduğu anayasal düzenin içinden türeyen ve yine onun sınırlılıklarıyla çevrili siyasi gücü ve iradeyi ifade etmektedir. Anayasada öngörülen usullerle anayasayı değiştiren türevsel kurucu iktidar, bir anlamda yasama, yürütme ve yargı

çekleştirilen Anayasa Değişikliği Kanunu ile üçüncü kişilere uygulanacak kanunların yapımının normatif belirleyicisi olan İçtüzük düzeniği de değıştirilmektedir. Bu gözden kaçan norm bütünü aslında yeni hukuki yapılanmanın “anahtar unsurunu” oluşturmaktadır. Çünkü siyasal iradenin hukuk yoluyla gerçekleştirmeyi hedeflediğı dönüşüm bu metnin sınırlılıkları içinde “hapistir” ya da “gizlenmiştir”.

Bu aşamada üzerinde durulması gereken husus uzun bir süredir slogan haline de getirilen istikrar olgusu ve yol bağımlılığı kuramı<sup>3</sup> arasındaki ilişkidir. Bu kuram hakkında çok net bir tanımlama ortaya koymak pek olası olmasa da özünde “*yapılagelmenin*” oluşturduğu alışkanlıklar, bilinirlik artısı ve bunların doğal uzantısı olan “*yönetim istikrarı*” olgusudur. Çünkü bu yerleşik durum bir yandan neyin, nasıl yapılacağı konusunda rahatlık sağlarken; öte yandan da belirsizliği ortadan kaldırdığı için bilinmezliğe ve karmaşaya izin vermeyen, zaman kaybını önleyen ve dolayısıyla da risk maliyetini düşüren bir etkiye sahiptir.

Yol bağımlılığı kuramı iyi planlanmamış, yarar / zarar ya da getiri/ götürü hesabı yapılmamış bir durum karşısında yılların deneyimiyle şekillenen, her yönüyle ne olduğu bilinen ve takip edilen yolun devamlılığı prensibine dayanmaktadır. Ancak bu demode kalan, verimsiz, etkinlikten uzak bir “*eskiye özlem*” saplantısı değildir. Aksine yol bağımlılığı, belli bir tutarlılık içinde izlenmekte olan sistemin ya da sürecin kendi kendini güçlendirmesi ve yapılacak iyileştirmelerle daha işler hale getirilmesini önemsemektedir. Bu sayede “*hiç bilinmeyen*” ve “*iyi hesaplanmamış*” dolayısıyla büyük uygulama belirsizlikleri de taşıyan bir maceranın getireceğı risk maliyetinden uzak kalılabilecek ve ayrıca mevcut sistemin köhneyen kısımları gözden geçirilerek onu güncellemek suretiyle verimli ve etkin hâle getirmek mümkün olabilecektir. Böylece “*makina işlerken üzerinde işlem yapmak*” olanağından mahrum kalınmayacak ve buna personel uyumu açısından ayak uydurmak çok kolay olacaktır.

---

erlerinin toplamını anlatan “kurulu iktidardan” üstün siyasi konumu temsil eder (Kemal Gözler, **Devletin Genel Teorisi, Bir Genel Kamu Hukuku Ders Kitabı**. Üçüncü baskı. (Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2011), s. 85.).

3 Ayrıntılı okuma için bkz. (Paul Pierson, “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics,” **American Political Science Review** 94, 2: 251 – 267, June 2000).

6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu'na bu bakış açısıyla baktığımızda getirdiği yapısal değişim ve dönüşümü ele almak yerinde olacaktır. Öncelikle 6771 sayılı Kanun'un ilgili düzenlemesi ile başlamak yerinde olacaktır. Buna göre Kanun'un 17. madde hükmüyle 1982 Anayasası'na getirilen GEÇİCİ 21. MADDENİN (B) bendi gereğince 6771 sayılı Kanun'un yayımı tarihinden itibaren **kanunun öngördüğü Meclis İçtüzüğü değişikliklerinin** 6 ay içinde yapılması gerekmektedir.

## B. İÇTÜZÜK DEĞİŞİKLİĞİ ÜZERİNE BAZI TARTIŞMALARIN AÇILMASI

İçtüzük değişikliği bağlamında zihnimiz içinde geçirdiğimiz bazı sorunsalları bir tür soru – yanıt usulüyle tartışmaya açmak yönetilenlerin dikkatini, yönetenlerin yapmaya çalıştıklarına çekmek bakımından önem kazanmaktadır. Öyle ki yasama organının iç düzeni ve işleyişiyle ilgili olan ve gözüken İçtüzük, aslında, egemenlik sahası içindeki herkese ve her şeye uygulanacak kuralların nasıl yapılacağını öngören bir “*kural kitabı*”dır. Dolayısıyla kamu yararını, anayasal çerçeveyi, hukukun üstünlüğünü, demokratik ilkelerini ve insan haklarını göz ardı edebilecek ve bu yolla sınırlanamayan bir iktidarın gücünün oluşumuna araç olabilecek bir kapalı devre işlem türünü ifade etmektedir. Bu dolaylı etki, görünenin ötesinde yaratılacak çok kalıcı ve köklü değişimin, gerçekleştirenlerin bile öngöremeyeceği bir yıkıma dönüşmesine neden olabilecektir.

### (1). Soru: 6771 sayılı Kanun Hangi Siyasi Saik ile Yapılmıştır ve Bunun İçtüzük Üzerindeki Etkisi Nedir?

Öncelikle şunu söylemek gerekir ki bu saik “HIZ” ve “MUHALEFET YOKLUĞUNUN YARATILMASI” dır. Özellikle 2000 sonrası dönemde “*torba kanun*”<sup>4</sup> ve “*temel kanun*”<sup>5</sup> uygulamaları ki ilki **fiili** ikincisi **hukuki**

4 Ayırtılı okuma için bkz. (Şeref İba, “Ülkemizde ‘Torba Kanun’ ve ‘Temel Kanun’ Uygulamaları,” içinde **Yeni Anayasa Arayışları ve Kırmızı Çizgiler**. Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık Eğitim Danışmanlık Tic. Ltd. Şti., 2014; Fahri Bakırcı, Yasama Sürecinin Hızlandırılması – Yasama Yetkisinin Devri ve Nedenleri Üzerine,” [http://www.kamuhukukculari.org/upload/dosyalar/Yasama\\_SuOrecinin\\_Hzlandrlması\\_Yasama\\_Yetkisinin\\_Devri\\_ve\\_Nedenleri\\_UOzerine.pdf](http://www.kamuhukukculari.org/upload/dosyalar/Yasama_SuOrecinin_Hzlandrlması_Yasama_Yetkisinin_Devri_ve_Nedenleri_UOzerine.pdf) E.T.: 19.07.2017

5 Özel bir yasama yöntemi olarak 16.05.1996 tarihli 424 numaralı parlamento kara-



kavramlardır. Bu amaçla düşünülmüş ve böylece yasama organının kaliteli norm üretme yeteneği ve imkânı “*etkinlik, verimlilik ve istikrar büyümesine*” feda edilmiştir. Yasama işlevinin ve giderek TBMM’nin silikleşerek kaybolmasına yönelik bu “*yasamasızlaşma*” sürecinin 6771 sayılı Kanun’la geldiğimiz bu safhası “şimdilik” yasama yetkisinin paylaştırılmasıdır ki bu da Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle yapılmaktadır. Bu bir siyasi program olarak yasanın tasfiyesi ile sonuçlanacaktır. Özellikle denetleme ve bütçe hakkının doğal sonucu olarak gelir toplama ve harcama yetkisinin bir denetim aracı olmaktan çıkarılması, TBMM’nin erklerin ayrışması bahanesiyle işlevsiz bir “tabela kuruma” dönüştürülmesidir. Bu çerçevede hazırlanacak İçtüzük de maalesef sadece daha etkin ve verimli bir iç çalışma metni olmanın ötesinde yalnızca bir geçiş dönemi metni olacaktır.

## (2). Soru: Değişiklik Kim Tarafından Yapılacak ve Nasıl Yürürlüğe Girecektir?

Anayasa’nın 95. ve İçtüzüğü’nün 181. madde hükmünde içeren “*yasanın özerkliği*” ilkesinin bir gereği olarak TBMM İçtüzüğü’nü değiştirme yetkisi sadece milletvekillerine tanınmış ve yürütme bu süreçten dışlanmış. Parlamenter sistemin var olduğu dönem için geçerli olan bu düzenleme ve anlayış 6771 sayılı Kanun’la getirilen yeni düzende de varlığını korumaktadır. Hatta öyle ki İçtüzük değişikliğinin yürürlüğü için gereken yayım işlemini TBMM Başkanlığı yerine getirmekte ve Cumhurbaşkanı

---

rının çerçeve 17. Maddesiyle İçtüzüğe eklenen “temel kanun” düzenlemesi bir türlü yetkin bir tanımlamaya kavuşturulamamış ve Anayasa Mahkemesi ile TBMM arasında bir çatışma konusu olmaktan çıkarılamamıştır. 07.02.2001 tarihli 713 numaralı parlamento kararının çerçeve 5. Maddesiyle yeniden yazılan 91. Madde iptal davasına konu olmuş ve AYM tarafından 31.01.2002 tarihli ve E. 2001/129 ve K. 2002/24 sayılı kararla iptal edilmiştir. Bunun üzerine 10.04.2003 tarihli ve 766 numaralı parlamento kararını çerçeve 4. Maddesiyle yeniden düzenlenen madde hükmü, bu sefer de AYM’nin 29.04.2003 tarih ve E. 2003/30, K. 2003/38 sayılı iptal kararına konu olmuştur. TBMM, AYM’nin iptal gerekçelerini de dikkate alarak, 30.06.2005 tarihli ve 855 numaralı parlamento kararının çerçeve 1. Maddesiyle Temel kanun uygulamasını tanımlamaya çalışmıştır. Ancak bu son düzenleme de kısmi bir iptal kararından kurtulamamıştır. AYM’nin 26.10.2005 tarih ve E.2005/74, K.2005/73 sayılı kararıyla iptal edilen (a) bendi 31.07.2007 tarihli ve 884 numaralı parlamento kararının çerçeve 1. Maddesiyle yeniden düzenlenmiştir (Habip Kocaman ve Semra Gökçimen, **Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü, Değişiklikler, Gerekçeler, Tanaklar Cilt III**. (Ankara: TBMM Basımevi, 2012), s. XLII- XLIV).

devre dışı bırakılmaktadır. Ancak bu özerk / mahfuz alan yasama organının önemiyle doğru orantılı olarak bir ağırlık taşımaktadır. Anayasa değişikliği kanunuyla “kural koyma”, “denetim” ve “bütçe” faaliyet alanlarında cıvılaşdırılan TBMM’nin yasama özerkliği de aslında aynı ölçüde önemsizleşen bir noktaya gelmektedir.

### (3). Soru: 6771 sayılı Kanun’la İçtüzük’te Neler Değişecektir?

6771 sayılı Kanun’un yarattığı etki bakımından adeta bir “*misket bombasına*” benzetmek yanlış olmayacaktır. 186 maddeden ibaret olan TBMM İçtüzüğü’nün 65 maddesi (2., 7., 23., 29., 31., 34., 35., 37.-40., 42., 49., 51., 52., 58.-62., 69., 70., 73., 75.-81., 84.-93., 96.-100., 102., 106.-112., 114., 121., 123.-130., 142., 170.) bir başka deyişle %35 i Anayasa Değişikliği’nden etkilenecektir. Bu değişimi dört kategoride değerlendirmek mümkündür. Şöyle ki:

- *Bir grup maddeden sadece belli kavram ve terimlerin (Bakanlar Kurulu, Başbakan, sözlü soru, gensoru, KHK, güvenoyu) çıkarılması söz konusudur.*
- *Bir grup madde bütünüyle metinden çıkarılacaktır. Bunların sayısı nispeten az olduğu için sıralamak mümkündür. Buna göre:*
  - 90. madde (**Yetki kanunları ve kanun hükmünde kararnameler**)
  - 98. madde (**Sözlü sorunun gündeme alınması ve cevaplandırılması**)
  - 6. madde (**Gensoruda usul**)
  - 107. madde (**Meclis soruşturması açılması için önerge**)
  - 114. madde (**Cumhurbaşkanının vatana ihanetle suçlandırılması**)
  - 123. madde (**Hükümet programının okunması**)
  - 124. madde (**Hükümet programının görüşülmesi; göreve başlar-ken güvenoyu**)
  - 125. madde (**Güven isteminin görüşme usulü**)
  - 127. madde (**Sıkıyönetimle ilgili kararlar**)

- Üçüncü kategori değişiklik ise bazı maddelerin yeniden yazımının gerçekleştirilmesidir. Özellikle Meclis soruşturmasına, Cumhurbaşkanı seçimine, olağanüstü yönetim usullerine ilişkin maddeler yeniden yazılmak durumundadır.
- Belki son bir kategori olarak da 6771 sayılı Kanunla öngörülen ve içtüzükte yer almayan hususların eklenmesidir. “Cumhurbaşkanı yardımcılarının dokunulmazlık öngörülmesi” buna örnek gösterilebilir.

## C. SONUÇ

Siyaset Bilimi ve Anayasa Hukuku açısından bakıldığında, mevcut siyasi yapının kamu hukukuna bağlı kalmaksızın yeni bir siyasi sistemi kurabilmesi “*aslı kurucu bir iradenin*” ve onun cereyan edebileceği bir siyasal boşluğun / hareket alanının bulunmasına bağlıdır. Asli kurucu iktidar çok sık ve sürekli karşılaşabilecek bir durumu ifade etmediğinden, var olan ikincil (=kurulu) siyasi iktidarlara kendilerini sınırlayan anayasal yapının ötesine geçmek için sayısal ve temsili çoğunlukları kullanarak yaptıkları anayasa değişiklikleriyle mesafe kat etmeye çalışırlar. Bu uzun soluklu dönüş(tür)üm(e) stratejisi, her aşamada belli noktalara ulaşılması hedefine bağlı kalınarak devam ettirilir. Dolayısıyla 6771 sayılı Kanunu, 2007 yılı 5678 sayılı ve 2010 yılı 5982 sayılı Anayasa Değişiklikleri kanunlarından ayrı düşünmemek ve bir bütünün anlamlı parçaları biçiminde görmek gereklidir. Bu siyasal süreçte İçtüzük değişikliğinin 6771 sayılı Kanun’da süre “*vurgusuyla*” öngörülmesi söz konusu dönüşümün kurumsal, yapısal ve hukuksal boyutlarıyla tamamlanmasını sağlamaya dönük bir adım olarak okunmalıdır.

## KAYNAKÇA

BAKIRCI,Fahri. Yasama Sürecinin Hızlandırılması – Yasama Yetkisinin Devri ve Nedenleri Üzerine,” [http://www.kamuhukukculari.org/upload/dosyalar/Yasama\\_SuOrecinin\\_Hzlandrlması\\_Yasama\\_Yetkisinin\\_Devri\\_ve\\_Nedenleri\\_UOzerine.pdf](http://www.kamuhukukculari.org/upload/dosyalar/Yasama_SuOrecinin_Hzlandrlması_Yasama_Yetkisinin_Devri_ve_Nedenleri_UOzerine.pdf) E.T.: 19.07.2017

GÖZLER, Kemal. **Devletin Genel Teorisi, Bir Genel Kamu Hukuku Ders Kitabı**. Üçüncü baskı. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2011

<http://www.ysk.gov.tr/ysk/content/conn/YSKUCM/path/Contribution%20Folders/SecmenIslemleri/Secimler/2017HO/2017HO-Ornek135>.

[pdf](#) E.T.: 08.06.2017

İBA, Şeref. “Ülkemizde ‘Torba Kanun’ ve ‘Temel Kanun’ Uygulamaları,” içinde **Yeni Anayasa Arayışları ve Kırmızı Çizgiler**. Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık Eğitim Danışmanlık Tic. Ltd. Şti., 2014

KOCAMAN, Habip ve Semra GÖKÇİMEN, **Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü, Değişiklikler, Gerekçeler, Tutanaklar Cilt III**. Ankara: TBMM Basımevi, 2012.

PIERSON, Paul. “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics,” **American Political Science Review** 94, 2: 251 – 267, June 2000.

## Bütçe Hakkı Bağlamında 16 Nisan Anayasa Değişikliği ve Bu Değişikliklerin Bütçenin Yasama Sürecinde Etkisi

**Dr. Mustafa BİÇER**

TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı,  
Yasama Uzmanı

### A. GİRİŞ

Bir temsil organı olarak parlamentolar XII. yüzyılda İngiltere’de başlayan gelişmeler sonucunda ortaya çıkmış ve zamanla bu günkü konumlarını kazanmışlardır. Parlamentoların ilk örneklerinin ortaya çıkmasında, kralın tek başına, tamamen takdir yetkisine dayanarak vergi koymasını önlemek amacı etkili olmuştur. İngiltere’de bu amaç doğrultusunda yaşanan bir dizi sosyal gelişmeler sonucu, 1215 tarihli “*Magna Carta Libertatum (Büyük Özgürlük Fermanı)*” ile vergi koymak parlamentonun iznine bağlanmıştır. 1688 yılında kabul edilen “*Bill of Rights (Haklar Yasası)*” ile de vergi koymak tümüyle parlamentonun yetkileri arasında yer almıştır. Bundan sonraki aşamada parlamentonun amacı toplanan vergilerin harcanmasını denetlemek olmuştur. Böylece “*bütçe hakkı*” doğmuş, kamu harcamalarının, dolayısıyla kamu hizmetlerinin belirlenmesi hakkı, temsili demokraside temsil organına/parlametoya ait bir hak ve yetki olarak kabul edilmiştir. Kamu gelirlerinin büyük kısmını oluşturan vergilerin parlamento kararıyla toplanabilmesi, bu gelirlerin yine parlamento kararıyla harcanabileceği anlayışı, günümüzde temsili demokrasinin temel kurumsal yapısını teşkil etmektedir.

24 yüzyıl öncesine ait olan “*demokrasi*” (*demokratia*) sözcüğü, tarihsel gelişim içinde çok farklı düzenlere ve ideallere atfen kullanılmıştır.<sup>1</sup> Demokrasi zaman içinde evrilerek farklı biçimler almıştır. Bu biçimlerden biri de bugün hemen hemen tüm dünyada bir yönetim modeli olarak genel kabul gören temsili demokrasidir. Batı’da son 200 yıldır bir siyasal

1 SARTORI, G., **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş**, Çev. Tuncer Karamustafaoğlu ve Mehmet Turan, Yetkin Yayınevi, 1996, s.301

sistem olarak gelişmesinin yanında, aynı zamanda sosyo- politik ve/veya ekonomik politik bir sistem olarak da düşünülebilen<sup>2</sup> temsili demokrasi uygulaması için “*klasik demokrasi*”, “*dolaylı demokrasi*”, “*Batı demokrasisi*”, “*modern demokrasi*”, “*parlamentar demokrasi*”, “*çoğulcu demokrasi*”, “*çoğunlukçu demokrasi*”, “*anayasal demokrasi*”, “*müzakereci demokrasi*” ve “*liberal demokrasi*” gibi çeşitli terimler kullanılmaktadır<sup>3</sup>. Bunun yanında, temsili demokrasi ile birlikte veya yerine bir yönetim biçimi/sistemi olarak tanımlanan parlamentarizm, parlamenter hükümet ve parlamenter demokrasi kavramları da kullanılmaktadır<sup>4</sup>.

Demokrasinin bir uygulama biçimi olarak siyasal temsile dayanan bir modele geçişte, bütçe hakkı olarak kavramsallaştırılan, iktidarın sınırlandırılması ve hesap vermesine yönelik tarihsel ve sosyolojik gelişme, önemli bir köşe taşı oluşturulmaktadır. Bu süreç içinde mutlak iktidarların tasfiye edilmesiyle birlikte, temsili demokrasilerde parlamentolar, kamu maliyesi ile ilgili yetkilerini, demokratik yoldan seçilmiş yürütme organları ile paylaşmaya başlamışlardır. Bu gelişme, yani halkın, mutlak iktidarın mali yetkisini sınırlandırma çabası, “*bütçe hakkı*” (*power of the purse*) olarak kavramsallaştırılmıştır. Parlamentoların vergiler konusunda yetkili olması, kamu hizmetlerini belirleyip kamu harcamalarına yetki vermesi ve bütçeyi onaylayıp denetlemesi, bütçelerin yürütme üzerinde genel siyasal kontrolün en önemli aracı olarak gelişmesine yol açmıştır<sup>5</sup>.

Bu çalışmada, bütçe hakkının temsili demokrasideki işlevi bağlamında Türkiye’de 16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleştirilen anayasa değişikliğinin bütçenin yasama sürecine etkisi ele alınmıştır. Çalışmada; temsili demokraside bütçe hakkının önemi ve anlamı incelenmiş ve bütçe hakkı bağlamında siyasal hesap verebilirlik ve parlamentonun bir temsil organı olarak bütçe onay ve denetim sürecindeki etkinliği ve bunun temsili demokrasideki işlevi üzerinde durulmuştur. Son olarak bütçe hakkının

2 SARTORI,1996, s.431

3 ÇAM, E., **Siyaset Bilimi**, Der Yayınları, İstanbul, 1984, s.157.

4 WOLFGANG, M., C., BERGMAN T. and STRØM, K., ‘**Parliamentary Democracy: Promise and Problems**’, 2003, s.8

5 YILMAZ H. H. ve BİÇER M., “Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, **Maliye Dergisi**, Sayı 158, Ocak-Haziran, Ankara, 2010, s.202.

temsili demokrasideki işlevi bağlamında Türkiye’de halen uygulanmakta olan bütçenin yasama süreci ile 16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleştirilen anayasa değişikliğinin bu sürece etkisi ele alınmıştır.

## B. TEMSİLİ DEMOKRASİDE BÜTÇE HAKKININ ÖNEMİ

Demokratik modelin bir uygulaması olan temsili demokrasi, İngiltere, Amerika ve Fransa’da yaşanan dönüşümlerden/devrimlerden kaynaklanan siyasal olaylar ekseninde günümüzdeki anlamında bir kurumlar sistemi olarak gelişmiştir. Günümüzde, geliştiği coğrafi mekânı ve tarihi aşmış ve evrensel nitelikte bir değere dönüşmüş olan temsili demokrasi kuramının içeriği, Batı Avrupa’nın tarihsel deneyimini yansıtmaktadır. Bu tarihsel deneyimin odak noktasını bütçe hakkı, siyasal temsil ve parlamento oluşturmaktadır<sup>6</sup>.

Siyasal yaşamda temsil düşüncesinin ve uygulamasının tarihi 1215 “*Magna Carta Libertatum*”a (*Büyük Özgürlük Fermanı*) uzanmaktadır. Mutlak iktidarın mali yetkisini sınırlandırma çabası olan Magna Carta, halkın temsilcilerinden oluşan parlamentonun da başlangıç tarihi olarak kabul edilmektedir. Dünya tarihinde yaklaşık 800 yıllık demokrasi mücadelesinin aşama aşama kaydettiği kazanımların ürünü olan “*bütçe hakkı*”nın bütçe olgusu çerçevesinde kurumsallaşmasında, 1776 Amerika Bağımsızlık Savaşı ve 1789 Fransız Devrimi’nden sonra hazırlanan anayasal düzenlemeler etkili olmuştur. 19 uncu ve 20 inci yüzyılda ise, bir dizi bütçe ilkesinin benimsenmesi ve yerleşmesiyle bütçe hakkı, temsil organının vazgeçilmez bir unsuru haline gelmiştir.

Avrupa’da, mutlak iktidarların takdir yetkisini sınırlandırmaya yönelik ilk yazılı belge olan Magna Carta’nın ilke ve felsefesi doğrultusunda kurumsallaşan bütçe hakkı, esasında iktidarın vergi koyma ve harcama yapma alanındaki mali yetkilerinin sınırlandırılması ekseninde gelişmiştir. Magna Carta ile vergi koyma konusunda kralın yetkilerinin sınırlandırılması sonucu mali konularda güçler ayrılığı<sup>7</sup> fiilen uygulanmaya başlamıştır. Magna

6 BİÇER, M., **Türkiye’de Kurala Bağlı Maliye Politikası ve Bütçe Hakkı Temelinde Parlamentonun Etkinliği**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, 2017, s.9.

7 HETZEL R. L., “The Case for a Monetary Rule in a Constitutional Democracy”, **FRB Richmond Economic Quarterly**, Vol. 83, No. 2, Spring, 1997, s.47.

Carta'dan sonra, İngiltere'de kralın vergilendirme gücünü sınırlandıran diğer anayasal belgeler, 1628 tarihli Haklar Dilekçesi (*Petition of Rights*) ve 1689 tarihli Haklar Bildirisi (*Bill of Rights*)'dır<sup>8</sup>. Bu gelişmeler iktidarın mutlak yetkisinin parçalanması ve sınırlandırılması anlamına gelen güçler ayrılığının kurumsallaşmasını sağlamıştır<sup>9</sup>.

Avrupa'da güçler ayrılığı ilkesinin kurumsallaşmasında “sözleşme kuramı” ve “sivil toplum” düşünceleri de etkili olmuştur. Batı Avrupa toplumsal gelişiminde “sivil toplum” kavramı, “siyasal bir sözleşmeye” dayanan ve “yurttaşlar” tarafından oluşturulan bir toplum anlamında kullanılmıştır. Sivil toplum, belirli ekonomik ve siyasal hakları esas alan sözleşme temelinde, feodal siyaset anlayışından kaynaklanmıştır<sup>10</sup>. Sözleşme kuramları çerçevesinde geliştirilen klasik güçler ayrılığı teorisi, XVII. yüzyılda John Locke, XVIII. yüzyılda ise Montesquieu tarafından geliştirilmiştir<sup>11</sup>. Güçler ayrılığı kuramı, özellikle XVIII. yüzyılda mutlakiyetçi rejimlere karşı özgürlükleri korumak amacıyla geliştirilmiştir. Temel felsefesi ise devlet egemenliğini oluşturan yürütme, yasama ve yargı fonksiyonlarının bağımsız organlarca yürütülmesidir<sup>12</sup>. XVIII. yüzyılda, burjuvazinin mutlak monarşi ile çatışması sonucunda elde edilen bu kazanımlar, anayasa kavramı ile özdeşleştirilmiştir. İktidarın sınırlandırılması süreci, bugünkü temsili demokrasiyi doğurmuştur<sup>13</sup>.

İktidarın yasal ve kurumsal sınırlarını belirleyen güçler ayrılığı ilkesi, bu anlamıyla ABD Anayasası ile birlikte günümüzdeki işlevi ve önemini kazanarak temsili demokrasinin işleyebilmesi açısından birincil öneme sahip bir konu olmuştur. Anayasa ile sınırları çizilen güçler ayrılığı ilkesi, günümüzde, temsili liberal demokrasilerde en temel anayasal kurum haline gelmiştir. Temsili demokrasi günümüzde, iktidarın sınırlılığı ve halk egemenliği ilkelerini içselleştiren demokratik devlet kavramı ile eşdeğerde

8 ÇAĞAN, N., “Anayasa Çerçevesinde Kamu Maliyesinin Parlamenter Kontrolü”, 1986, **Anayasa Yargısı**, Cilt 2, Anayasa Mahkemesi Yayını, Ankara, 1980, s.131

9 BİÇER, M., 2017, s.12.

10 SAYBAŞILI, K., **İktisat, Siyaset, Devlet ve Türkiye**, Bağlam Yayınevi, 1992, s.10.

11 LANE Jan-Erik, **Constitutions and Political Theory**, First Published, Manchester University Press, 1996, s.39.

12 ÇAM, 1984, s.135 ve ÇAĞAN, 1980, s. 133

13 WOLFGANG, vd., 2003, s. 3.



kullanılmaktadır. Demokratik devlet evrensel anlamda geçerliği bulunan, siyasal bir ölçüt olarak alınmaktadır<sup>14</sup>.

Günümüzde kapitalist demokrasi olarak gelişim gösteren temsili demokrasi siyasi -iktisadi bir sistemdir<sup>15</sup>. Bu siyasi-iktisadi sistemde kamu mali yönetimini dengeleyen, etkinliğini artıran ve verimliliğini düzelten dört ana mekanizma bulunmaktadır. Bunlar; kamu borçlanma mekanizması, vergileme sistemleri, merkez bankalarının işlevleri ve parlamentolardır. Bu denge sistemi içinde parlamentolar, kamu borçlanması, vergileme sistemleri ve merkez bankalarıyla ilgili bütün karar ve uygulamaların en azından tasarımının tartışıldığı, bu kararların uygulamalarının denetiminin yapıldığı, tek meşru temsil organı statüsündedir. Bu nedenle, klasik egemenlik anlayışında parlamento, makroekonomi politikası karar birimlerinin ekonomik alana ilişkin faaliyetlerinin yasal çerçeve ve ön koşullarını belirleme yetkisine sahip olduğu için temsili demokraside ekonomi politikasının temel ve en üst düzeyde otoriteye sahip karar birimi<sup>16</sup> olarak kabul edilmektedir. Söz konusu klasik anlayışta parlamentonun izni olmaksızın hükümetin gelir toplayamaması ve harcama yapamaması, parlamentonun kamu maliyesi alanındaki mutlak gücünün bir göstergesidir. Bu anlamda toplumsal kaynaklar üzerinde en üst karar otoritesi olarak parlamento, yürütme organının sahip olacağı mali hareket sahasını sınırlamak ve gerekli kamu kaynağının hangi yoldan temin edileceğine, yani bütçe aracılığı ile özel ekonomiden hangi miktarda ve şekilde kaynak aktarılacağına karar vermektedir<sup>17</sup>.

### C. BÜTÇE HAKKI BAĞLAMINDA SİYASAL HESAP VEREBİLİRLİK

Temsili demokraside sistemin özünü teşkil eden açık, hür ve adil seçimler, toplumu oluşturan grupların kendi çıkarlarını ençoklaştırmak için en uygun siyasal platformu sunmaktadır. Toplumu oluşturan grupların

---

14 SAYBAŞILI, 1992, s. 8.

15 SARTORI, 1996.

16 SANTISO, C., "Parliaments and Budgeting: Understanding the politics of the budget", presented at the **XVII Regional Seminar on Fiscal Policy of the United Nations Economic Commission for Latin America (ECLAC)** in Santiago, Chile, on 24-27 January 2005, s.4

17 BİÇER, M., 2017, s.147.

mücadelesi, esas olarak bu kurumsallaşmış siyasal platformda cereyan etmektedir. Grupları temsil eden siyasi örgütler iktidar için yarışmaktadır ve bu yarışmanın amacı, iktidarı ele geçirip kamusal kararlar ile grupsal çıkarları, olabilecek maksimum ölçüde gerçekleştirmektir. Temsili demokratik sistem, bu yarışmanın/rekabetin içeriği ile kurallarını<sup>18</sup> düzenleyen bir mekanizmadır. Ekonomik anlamda siyasal iktidar tarafından alınan her kararın bir toplumsal maliyeti olması nedeniyle<sup>19</sup> temsili demokrasi içinde seçim rekabeti büyük ölçüde ekonomik/mali alanda cereyan etmektedir. Bu anlamda temsili demokraside, sağlıklı işleyen bir demokratik süreç, enerjik bir siyasal pozisyonlar çarpışması ve açık bir çıkarlar çatışmasını gerektirmektedir<sup>20</sup>.

Temsili demokraside seçimlerin diğer bir işlevi de, seçmenlere, siyasetçileri geçmişte uyguladıkları politikalar için hesap sorabilme ortamı sağlamasıdır. Bu anlamda temsili demokraside seçimler, hükümetlerin siyasal hesap verebilirliğini sağlayan ve yurttaşlara alternatif programlar ile siyasalar arasında tercihte bulunmasına olanak veren başlıca demokratik işlevdir. Temsili demokraside en önemli sorun, en geniş temsil ile mali hesap verebilirlik arasında dengeyi sağlama konusunda yaşanmakta ve bu anlamda demokratik seçimler, temsil ile hesap verebilirlik arasında denge kurulmasında temel belirleyici rolü üstlenmektedir<sup>21</sup>.

Temsili demokrasilerde siyasal iktidarın halkın siyasal tercihinin, yani rızasının bir sonucu olarak halkı yönetmesi ve halka karşı sorumlu olması “*demokratik hesap verme*” olarak nitelendirilmektedir<sup>22</sup>. “*Demokratik hesap verme*” devlet gücünü kullanarak kamusal kararlar alıp uygulayanların, bir şekilde rıza sahiplerine hesap vermelerini zorunlu kılmaktadır. Bu anlamda rıza ve hesap verme, demokratik siyasal rejimin iki ana eksenini teşkil et-

18 ŞAYLAN G., **Demokrasi ve Demokrasi Düşüncesinin Gelişmesi**, TODAİE İnsan Hakları Araştırma ve Derleme Merkezi, Ankara, 1998, s. 88.

19 FABRİZİO S. and ASHOKA M., **Can Budget Institutions Counteract Political Indiscipline?** International Monetary Fund WP/06/123, 2006, s. 7.

20 MOUFFE C., **Siyasetin Dönüşü**, Çev. Fahri Bakırcı ve Ali Çolak, Epos Yayınları, 2008, s. 20.

21 FABRİZİO vd., 2006, s.7.

22 WHITE F. and WORTH K. H., **Audit, Accountability and Government**, Clarendon Press, 1992, s. 7.

mehtir<sup>23</sup>. Temsili demokrasinin bir yetki devri sistemi olmasından dolayı demokratik hesap verebilirliğin sağlanması, temsil organı/parlamento için en temel kurumsal var oluştur.

Tarihsel olarak parlamentoların hesap sorma fonksiyonu, egemenliği kullanma yetkisinin parlamentoya geçmesi ile gündeme gelmiştir. Günümüzde demokratik hesap verebilirlik olarak kavramlaştırılan hesap verebilirlik asil – vekil modeli (*principal-agent*) çerçevesinde ele alınmaktadır. Sözleşme teorisine dayanan asil – vekil modelinin<sup>24</sup> en az iki uygulaması vardır. Birincisinde, vatandaşlar seçilmişler karşısında asil durumunda olurken seçilmiş siyasetçiler vekil olmaktadır. İkincisi ise yasama organı ile yürütme organının kurumları arasındaki asil-vekil ilişkisidir. Temsili demokraside vatandaşla politikacı arasındaki yetki devri, temsili demokraside temel demokratik bir kurum olan seçimler aracılığı ile gerçekleşmektedir<sup>25</sup>. Bu süreçte seçmenler, vekillere (*politikacı*) anayasal ve yasal sınırlar içinde, kamu politikası oluşturma yetkisi tanımaktadırlar. Temsilciler, aslen yurttaşlar topluluğuna ait olan egemenliği/otoriteyi kullandıkları için, yurttaşlara karşı sorumluluk taşımaları gerekmektedir. Bu sorumluluk, temsil edilenlerle (*asil*) temsilciler arasında (*vekil*) bir “hesap sorma/hesap verme” ilişkisi biçiminde<sup>26</sup> bir siyasal denetim olarak kendini göstermektedir. Bu siyasal denetim işlevinin odak noktasını ise “siyasal sorumluluk” oluşturmaktadır<sup>27</sup>.

Temsili demokraside ikinci asil-vekil ilişkisi, yasama organı ile yürütme organının kurumları arasında ortaya çıkmaktadır. Bu ilişki, parlamentonun yürütme organı üzerindeki genel denetim yetkisi ekseninde, büyük

23 ŞAYLAN G., **Temsili Liberal Demokrasinin Önlenebilir Krizi**, 1. Baskı, İmge Kitapevi, Ankara, 2008, s.192.

24 HARFST, P. and SCHNAPP, K., “Are Agents Able to Control their Principal’s Control Structures? An Empirical Attempt to Measure the Institutional Potential of Parliaments to Control their Executives”, **ECPR Joint Sessions of Workshops, Workshop 5: Institutional Theory: Issues of Measurement and Change, Edinburgh**, March 28 – April 2, [http://www.uni-lueneburg.de/fb2/soz/politik/seiten/team/dokumente/ECPR\\_Edinburgh.pdf](http://www.uni-lueneburg.de/fb2/soz/politik/seiten/team/dokumente/ECPR_Edinburgh.pdf) (15.05.2010), 2003, s.3.

25 WOLFGANG, vd., 2003, s. 19.

26 ŞAYLAN; 2008, s.203.

27 ERDOĞAN M., **Anayasal Demokrasi**, 8. Baskı, Siyasal Kitabevi, 2010, s. 335.

ölçüde bütçe onay ve denetim sürecinde görünür olmaktadır. Temsili demokraside bütçe hakkının esası, önce bütçelerin parlamento tarafından onaylanması, diğer bir ifadeyle yürütmeye gelir toplama ve harcama yapma yetkisi verilmesi; bütçe uygulaması sona erdikten sonra da uygulama sonuçlarının denetim yetkisinin yine parlamentoya ait olmasıdır. Bu süreç, tüm demokratik ülkelerde vazgeçilmez bir siyasal denetim işlevi görevi görmek ve yürütme organının hesap verebilirliğinin sağlandığı bir mekanizma sunmaktadır.

Temsili demokrasilerde devletin vergilendirme kapasitesi güçlenip meşrulaşırken, bu mali güçle birlikte birbiriyle rekabet içinde olan ikinci derece otoritelerin tasfiye edilmesi sayesinde, tek biçimli bir ulusal yönetim sistemi oluşturulmuş ve modern temsili demokratik rejimler, eğitim ve sağlık alanında genel sistemler getirmiştir<sup>28</sup>. Devletin boyutları ve ekonomik muhtevasında meydana gelen bu genişlemeye paralel olarak devlet tarafından yürütülen fonksiyonlar da önemli ölçüde değişmiştir. Bu değişim çerçevesinde, devletin iktisadi, sosyal ve mali alandaki görevleri de genişlemiştir. Daha önce güvenlik, dış politika gibi temel görevleri yerine getirmesi gereken devlet, ekonomik ve sosyal alanlarda da mal ve hizmet üretme fonksiyonuyla donatılmıştır. Temsili demokraside devletin üstlendiği bu fonksiyonlara kaynak tahsisi, piyasa sürecinde değil, politik bir süreçte<sup>29</sup>, yani bütçe sürecinde belirlenmektedir. Bu nedenle temsili demokraside siyasal mücadele, devletin üstlendiği kamusal amaçlara ayrılacak kaynakların niceliği ve maliyetlerin paylaştırılması süreci olan bütçe üzerinde yoğunlaşmıştır.

Çağdaş anlamda bütçeler 18 inci yüzyıldan itibaren, Batı demokrasilerinin gelişimine paralel bir seyir izlemiştir. Modern bütçeler, esasında, gelişen burjuvazinin tek yetkili hükümdarın vergi koyma yetkisinin sınırlandırılması mücadelesinin bir sonucudur. Bu anlamıyla bütçeler, temsili demokraside kapitalist devlet oluşumuyla paralel bir gelişme içinde olmuş ve farklı sosyal grupların karar alma sürecinden dışlanması/süreçte yer alması şeklinde görünen eşitsiz güç ilişkilerinin yaşandığı bir platform ola-

28 HIRST P. ve GRAHAME T., **Küreselleşme Sorgulanıyor**, çev. Çağla Erdem ve Elif Yücel, Dost Kitabevi, 1998, 208.

29 MUSGRAVE A. R. and MUSGRAVE P. B., **Public Finance in Theory and Practice**, 5th edition, McGraw-Hill Book Company, 1989, s.87.

rak gelişmiştir. Bu platform içinde ekonomik yapı ve siyasal süreç birlikte hareket ederek ve karşılıklı etkileşimle, kamu harcamalarının hacminin belirlenmesi ve yönlendirilmesinde etkin olmaktadır. Yani, kamu harcamalarının hacmi ve bileşimi ve vergi yükünün paylaşımı, piyasa kanunları tarafından değil, sınıflar ve gruplar arasındaki toplumsal ve ekonomik mücadeleler sonucu<sup>30</sup> belirlenmektedir. Bu nedenle kamu harcamalarının ekonomideki göreceli yeri ve bileşimi ekonomiyi hangi boyutlarda yeniden üretebildiğini işaret etmesinin yanı sıra, sosyal ve siyasal güçler arasındaki dengeyi de yansıtmaktadır<sup>31</sup>.

#### Ç. ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ İLE PARLAMENTONUN BÜTÇE ONAY VE DENETİM SÜRECİNDE ÖNGÖRÜLEN YENİ YAPI

1982 Anayasası'nın 7 nci maddesinde yasama yetkisinin Türk milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından kullanılacağı ve bu yetkinin devredilemeyeceği belirtilmiştir. Anayasa'nın 8 inci maddesinde ise *“yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasa'ya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir”* şeklindeki ifade ile parlamenter hükümet sistemine uygun iki başlı bir yürütme organı resmedilmiştir. Bu çerçevede Türkiye'de yürütme-yasama arasındaki ilişki, yürütme güçlerinin Bakanlar Kurulu'nda yoğunlaştığı bir parlamenter demokrasi biçiminde anayasal olarak şekillenmiştir.

Bu sistem, 21 Ekim 2007 tarihinde yapılan halk oylamasına kadar parlamentodan güvenoyu alarak kurulan bir hükümet ile yine parlamentodan seçilen Cumhurbaşkanı'ndan oluşan geleneksel anlamda bir parlamenter hükümet modeli olarak kabul edilmekteydi. Ancak bu tarihte yapılan halk oylaması sonucu, Anayasa'da yapılan değişiklik ile Cumhurbaşkanı'nın doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesi benimsenmiştir. Bu değişiklik doğrultusunda 10 Ağustos 2014 tarihinde yapılan seçimle, ilk defa, Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmiştir. Böylece 1982 Anayasası'nın zaten geleneksel parlamenter hükümet sistemine göre önemli ölçüde güçlendirmiş olduğu Cumhurbaşkanı, mevcut siyasi yapının da bu değişime yönelik desteği ile yürütmenin kilit aktörü haline

30 O'CONNOR J., *The Fiscal Crisis of the State*, St. Martin Press, New York, 1973, s. 2.

31 SÖNMEZ S., *Kamu Ekonomisi Teorisi*, Teori Yayınları, Ankara, 1987, s. 15.

gelmiştir. Bununla birlikte, Cumhurbaşkanlığı seçim sistemine rağmen, Türkiye’de hükümet sistemi, anayasal olarak Bakanlar Kurulu’nun etkin olduğu parlamenter sistem özelliğini taşımaya devam etmiştir.

Son olarak 21 Ocak 2017 tarihli ve 6771 sayılı “*Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’la*” parlamenter hükümet sisteminin oldukça kapsamlı sayılacak bir şekilde değiştirilmesine yönelik anayasa değişikliği süreci gündeme gelmiştir. 16 Nisan 2017 tarihinde halk oylaması ile kabul edilen söz konusu Anayasa Değişikliği Kanunu ile Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu şeklindeki yürütme organının ikili yapısı, “*Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi*” olarak adlandırılan, yürütme erkinin tüm yetkisinin halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı’nda toplandığı bir yönetim sistemine dönüşmüştür.

İzleyen bölümde, yürütme yetki ve görevini seçimler yoluyla doğrudan halktan alan bir “*Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemin*”de bütçenin yasama süreci değerlendirilecektir. Bu kapsamda önce Türkiye’de, 2019 Yılı’nda yapılması öngörülen genel seçimlere kadar uygulanacak olan mevcut bütçe süreci üzerinde durulduktan sonra, bir erken seçim olmaması halinde 2019 yılından sonra uygulanması öngörülen bütçenin yeni yasama süreci üzerinde durulacaktır.

### **(1). Mevcut Yönetim Sisteminde Parlamentonun Bütçe Onay ve Denetim Sürecindeki Rolü**

Türkiye’de kamu maliyesinin parlamenter/demokratik denetimi, Anayasa ile verilen “*yetki*” çerçevesinde TBMM/Parlamento tarafından yürütülmektedir. TBMM bu denetimi; geleneksel parlamenter denetim yolları olan soru, Meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve Meclis soruşturması araçları yanında, bütçe onay ve denetim sürecinde olmak üzere iki şekilde gerçekleştirmektedir.

Bütçenin yasama onay ve denetiminin kurumsal yapısını TBMM ve Sayıştay oluşturmaktadır. TBMM’deki kurumsal yapılar, bütçenin ve ke-sinhesap kanun tasarılarının ilk olarak görüşüldüğü ve bütçe aracılığıyla denetimin ilk olarak yapıldığı Plan ve Bütçe Komisyonu ile bu tasarıların nihai olarak görüşülüp kanunlaştığı TBMM Genel Kurulu’dur. Kurumsal

yapının ikinci ayağını ise TBMM adına dolaylı denetimi gerçekleştiren ve bu denetim sonuçlarını, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun geliştirdiği çerçevede raporlayan Sayıştay oluşturmaktadır.

Türkiye'de bütçenin hazırlanması, görüşülmesi, değiştirmesi ve onay süreci ile bütçe sonuçlarının parlamenter denetiminin temel çerçevesi Anayasa'nın 161, 162, 163 ve 164 üncü maddelerinde düzenlenmiştir. Bunun yanında Anayasası'nın 87 nci maddesinde, TBMM'nin görev ve yetkileri arasında *“bütçe ve kesin hesap tasarılarını görüşmek ve kabul etmek”* sayılmıştır. Anayasa'nın bütçenin görüşülmesi ile ilgili söz konusu maddeleri birlikte ele alındığında, tanımlanmış ve çerçeve kanunlarla geliştirilmiş bir süreç karşımıza çıkmaktadır. Bu süreç, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda belirtilen merkezi yönetim kapsamındaki kamu kurumlarının yıllık harcamalarına izin veren bütçe kanunu tasarısının Bakanlar Kurulu'nca hazırlanarak mali yılbaşından en az 75 gün önce TBMM'ye sunulması ile başlamaktadır. Mali yılbaşından 75 gün önce TBMM'ye sunulan bütçe kanun tasarısının, Anayasa gereği öncelikle maksimum 55 gün içinde Bütçe Komisyonu'nda/Plan ve Bütçe Komisyonu'nda görüşülmesi gerekmektedir. Kalan 20 günlük süre ise TBMM Genel Kurulu'na ayrılmıştır.

TBMM bütçe üzerindeki inceleme, değiştirme ve onaylama yetkisini, Plan ve Bütçe Komisyonu çalışmaları ve Genel Kurul toplantıları ile kullanmaktadır. Plan ve Bütçe Komisyonu'nun bütçenin onaylanmasında önemli bir rolü vardır; bütçenin parlamenter kontrolünün büyük bölümü bu aşamada gerçekleşmektedir. Anayasa'nın 162 nci maddesine göre Plan ve Bütçe Komisyonu hiçbir kısıtlamaya bağlı olmaksızın bütçe tasarısını değiştirme yetkisine sahiptir.

Plan ve Bütçe Komisyonu TBMM'nin diğer komisyonlarından farklı olarak, Anayasa ile düzenlenmiş tek komisyondur. 1982 Anayasası'nın 162 inci maddesi, Komisyon'un 40 üyeden oluşacağı ve üyelerin en az 25'inin iktidar grubu/gruplarına ait olacağını belirtmektedir. Diğer üyelikler partilerin milletvekili sayısına göre dağıtılmaktadır. Ancak iktidar grubuna düşen üyelik sayısı partinin TBMM'deki üye sayısına göre belirlendiği için bu sayı 25'i aşmaktadır. Örneğin, 22 inci Yasama Dönemi'nde (2002-2007) iktidar partisi Plan ve Bütçe Komisyonu'nda 27 üyeliğe sahip olmuştur. Öte

yandan iktidarda bir azınlık hükümeti bile bulunsa komisyonda 25 üye iktidar partisinden olacaktır. Bu düzenleme ile Bakanlar Kurulu için güven oylaması niteliğini kazanmış olan bütçenin görüşülmesi ve onaylanmasında hükümeti oluşturan iktidar partisi/partilerine imtiyaz sağlanmıştır. Böylece kanun koyucu, plan ve buna uygun olarak hazırlanan yıllık program ve bütçelerin hükümetin çoğunlukta olduğu bir ihtisas komisyonunda görüşülerek şekillenmesi, burada kabul edilen bütçelerin dengelerinin daha sonra Genel Kurul'da bozulmamasını öngörmüştür. Bu nedenle bütçe tasarılarının Genel Kurul'da görüşülmesi sırasında TBMM üyeleri, anayasal olarak gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamamaktadır.

Bütçenin kabulü veya reddi, yasama organının yürütme organını parlamenter denetimi açısından siyasal bir nitelik taşımaktadır. Meclis aritmetiğine bağlı olan bütçenin onaylanması Hükümet'e güven, onaylanmaması veya reddi ise güvensizliğin bir göstergesidir. Yoksa bütçenin niteliği veya içeriği bu sonuçta etkili olmamaktadır. Nitekim 30.10.1974 tarihli ve 1823 sayılı 1974 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun bazı maddelerinin Anayasa'ya aykırılığı nedeniyle açılan bir iptal davası üzerine Mahkeme'nin verdiği kararın gerekçesinde; demokratik geleneklerde bütçesi reddedilen hükümetlerin bunu güvensizlik ve çekilme sebebi saydıkları belirtilmektedir (*Anayasa Mahkemesi Kararı, E:1974/26, K. 1974/48*).

Anayasa gereği bütçe kanununu kabul etme yetkisine sahip olan TBMM, doğal olarak bu kanunun uygulanmasını denetleme yetkisine de sahiptir. Anayasa'nın 164 üncü maddesinde düzenlenen bütçenin denetlenmesi, gelirlerin toplanmasının ve harcamaların yapılmasının bütçeye uygun olup olmadığının incelenmesidir. Yasama organı gerçekleşmiş, kesinleşmiş bütçe rakamlarını ayrı bir kanun halinde kabul ederek uygulamının, bütçenin onayı sırasında verdiği ön izne uygunluğunu ibra etmiş olmaktadır. TBMM'nin bütçenin uygulanışı üzerindeki bu denetimi kesin hesap kanunu tasarılarını kabul etmek suretiyle gerçekleşmektedir.

Anayasa'nın 164 üncü maddesine göre, kesin hesapkanunu tasarıları kanunda daha kısa bir süre öngörülmemiş ise, ilgili oldukları mali yılın sonundan başlayarak en geç yedi ay sonra TBMM'ye sunulmak durumundadır. Bu süre, 5018 sayılı Kanun'da "*Haziran ayı*" olarak belirlenerek uygulamada bir ay geriye alınmıştır. Merkezi yönetim kesinhesap kanunu



tasarılarının sunulmasından itibaren 75 gün içinde Sayıştay genel uygunluk bildirimini TBMM'ye sunmak zorundadır. Sayıştay, genel uygunluk bildirimiyle Parlamento adına, siyasi sorumlu olan bakanların yetkilerini, bütçe kanununda taahhüt ettiği şekilde kullanıp kullanmadığını değerlendirmektedir. Sayıştay tarafından hazırlanan söz konusu genel uygunluk bildirimi parlamenter bütçe denetiminde kullanılan en önemli denetim araçlarından biri olmaktadır.

Ülkemizde bütçe hakkının temeli, yukarıda özetlendiği üzere, Anayasa'nın 87 nci maddesi ile 161, 162, 163 ve 164 üncü maddelerinde çizilmiştir. Normatif olarak bakıldığında Anayasa'da; TBMM'nin bütçenin oluşturulma, onay, gözetim ve denetim süreçlerinde, hükümeti geniş bir şekilde kontrol etme etkinliğine ve olanağına sahip olduğu görülmektedir. Ancak Anayasa'yla bütçe konusunda Parlamento'ya verilen geniş biçimsel yetkiler, parlamenter kontrolün niteliğini ve etkinliğini göstermemektedir. Uygulamada, TBMM'nin bütçenin oluşturulma, onay, uygulama ve denetim aşamasında karşılaştığı, siyaset algısından kaynaklanan kısıtlamalar ile kapasite yetersizliğine bağlı nedenlerle kamu maliyesinin parlamenter/demokratik denetimi etkisiz kalmaktadır. Bu durum, bütçenin ex ante (*onay aşaması*) ve ex post (*uygulama sonrası*) gözetim ve denetimi noktasında, daha çok yasamanın denetim kapasitesiyle ilgili bir etkinlik tartışmasını gündeme getirmesi yanında, yasama ile yürütme arasında etkili bir denge ve denetlemenin tesis edilememesi sorununa da işaret etmektedir.

Yukarıda belirtilen anayasal çerçevede kurumsallaşan ve bütçenin oluşturulma, onay, gözetim ve denetim süreçlerini içeren kamu maliyesinin parlamenter denetimdeki TBMM'nin mevcut rolü, gerek kamu mali yönetim sisteminin yıllar içinde zafiyete düşmesi, gerekse bütçe ve denetim süreçlerinin parlamento tarafından, asil-vekil ilişkisi temelinde etkili bir şekilde yürütülememesinden kaynaklanan nedenlerle işlevsizleşmiştir. Bu denetimin neden etkili bir şekilde işlemediği sorusunun yanıtı ise yasama ile yürütmenin bütçe süreci içindeki görelî konumları ve yürütmenin yasama üzerindeki etkinliği ile açıklanabilecek özellikler taşımaktadır.

TBMM'nin bütçe hakkından doğan yetkisini etkili bir şekilde kullanamamasının temel nedenleri aşağıda kısaca özetlenmiştir. Söz konusu temel nedenler şunlardır:

- Mevcut temsili demokrasinin katılımcı mekanizmalarla geliştirilememesi,
- Bütçenin makro çerçevesinin oluşturulmasında TBMM'nin sürece katılamaması,
- Bütçe görüşmelerinin, tek bir komisyonda, Plan ve Bütçe Komisyonu'nda, kesinhesap süreci ile birlikte yürütülmesinden dolayı etkili bir şekilde gerçekleştirilmemesi,
- Maliye politikası uygulamalarının gözetim ve denetim sürecinde TBMM'nin, gerek yasama kalitesinden gerekse izleme ve gözetim uygulamalarının/araçlarının yetersizliğinden kaynaklanan nedenlerle etkisiz kalması,
- TBMM'nin maliye politikası sonuçlarının denetim sürecinin, aynen bütçe görüşme sürecinde olduğu gibi tek bir komisyonda, bütçe ile birlikte görüşülmesinden kaynaklı olarak işlevsel olamaması ve TBMM'nin yeterli ve bağımsız bir mali analiz kapasitesine sahip olmamasıdır.

## **(2). Anayasa Değişiklik ile Bütçe Onay ve Denetim Sürecinde Yaşanan Temel Değişiklikler**

21/01/2017 tarihli ve 6771 sayılı “*Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'daki*” düzenlemeler ile Anayasa'nın bütçe onay ve uygulama süreci ile bütçe sonuçlarının denetimini kapsayan hükümlerinde de değişiklik yapılmıştır. Anayasası'nın 161, 162, 163 ve 164 üncü maddelerinde düzenlenen “*Bütçenin hazırlanması ve uygulanması*”, “*Bütçenin görüşülmesi*”, “*Bütçelerde değişiklik yapılabilme esasları*” ve “*Kesinhesap*” hükümleri, “*Bütçe ve kesinhesap*” başlığı altında 161 inci madde içinde düzenlemiştir.

16 Nisan 2017 tarihinde yapılan halk oylaması ile kabul edilen Anayasa Değişikliği Kanunu'nda, “Bütçe ve kesinhesap” başlığı altında 161 inci madde bir araya getirilen yeni bütçe ve kesinhesap süreci aşağıda özetlenmiştir:

***(a). Bütçe Kanunu Tasarısının Bakanlar Kurulu tarafından TBMM'ye sunulması yerine, Cumhurbaşkanı tarafından Bütçe Teklifi olarak sunulması öngörülmüştür.***

Bu değişiklik esasında, yönetim şeklinin “*parlamentar hükümet*” modelinden, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi olarak adlandırılan, yürütme erkinin tüm yetkisinin halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı’nda toplandığı bir yönetim sistemine geçilmesinden kaynaklanmaktadır. Zira yürütme erkinin tüm yetkisinin halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı’nda toplandığı modelde, bütçe hazırlama ve onayı temsil organına ait en temel yetki olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu modelin en iyi işlediği, anayasal temellerinin güçlü bir şekilde kurgulandığı ABD Başkanlık sisteminde temsil organı olan Kongre, yürütme organı tarafından sunulan bütçe teklifini reddetme, değiştirme veya kendi bütçe teklifini hazırlama kapasitesine sahiptir. ABD Anayasası’nda Kongre’nin bu yetkisini sınırlayan bir hüküm bulunmamaktadır. Bununla birlikte dünyada başkanlık sistemi ile yönetildiği iddia edilen ülkelerde yasama organları, ABD Kongresi’nin sahip olduğu yetkiye sahip değildir. Örneğin bu ülkelerden Brezilya Kongresi’nin, bütçe ödenekleri üzerinde değişiklik yapma yetkisi, anayasal olarak sınırlandırılmıştır<sup>32</sup>.

Mevcut Anayasal sistemde, normatif olarak bakıldığında, TBMM’nin bütçe tasarısı üzerinde her türlü değişiklik yapma hakkına sahip olduğu görülmektedir. Bu normatif yetki, Anayasa Değişikliği’nde aynen korunmuştur. Ancak mevcut uygulama incelendiğinde TBMM bu yetkisini, etkin bir şekilde kullanmadığı görülmektedir. Örneğin, Türkiye’de koalisyon hükümetlerinin olduğu ve bütçe dışı faaliyetlerin yaygın olduğu 1991-1999 arası dönemde bütçe tasarısı üzerinde yapılan ortalama değişim oranı, artış yönlü olmak üzere yüzde 5,5’dir. IMF destekli istikrar programlarının uygulandığı ve kamu mali yönetimi alanında yapısal nitelikli reformların yapıldığı 2000-2005 arası dönemde ortalama artış oranı yüzde 0,13 düzeyinde gerçekleşmiştir. 2006-2010 döneminde ise bütçe tasarısı üzerinde ortalama artış oranı, uygulanan IMF destekli yapısal uyum programı nite-

32 INTER-PARLIAMENTARY UNION, **Parliament, the Budget and Gender Process: Handbook for Parliamentarians**, No. 6. Available at: [http://www.ipu.org/PDF/publications/budget\\_en.pdf](http://www.ipu.org/PDF/publications/budget_en.pdf) (30.03.2017). Inter-Parliamentary Union, 2004, s.44.

liğindeki ekonomik programın da etkisiyle yüzde 1'in altında kalmıştır.<sup>33</sup> Bütçe tasarısı üzerinde yapılan azalış yönlü ortalama değişim oranı günümüzde de devam etmektedir. Örneğin, bu oran 2012 yılında yüzde 0,01 oranında gerçekleşmiştir. Sonraki yıllarda, Plan ve Bütçe Komisyonu'nun bütçe tasarısı üzerinde yaptığı ortalama değişiklik oranları, 2012 yılındaki oranın da altında gerçekleşmiştir.

***(b). Anayasa'da, bütçe ve kesinhesabın görüşüldüğü Plan ve Bütçe Komisyonu'nun üye sayısı çıkarılmıştır.***

Anayasa Değişikliği Kanunu'nda, Plan ve Bütçe Komisyonu'nun 40 üyeden oluştuğu ve en az 25 üyesinin iktidar partisine mensup olmasını öngören hükme yer verilmemiştir. Yeni sistemde, geleneksel başkanlık sistemine uygun olarak, hükümetin parlamento çoğunluğuna/güvenoyuna dayalı olarak kurulmadığından, iktidar partisi/partilerinin çoğunluğunu sağlama-ya yönelik bu sayısal istisna, Anayasa'dan çıkarılmıştır. Böylece bu değişiklik ile Plan ve Bütçe Komisyonu'nun üye dağılımının, TBMM'deki diğer komisyonların üye dağılımını belirleyen İçtüzük hükümleri çerçevesinde partilerin TBMM'deki üye sayısına göre belirlenmesi öngörülmektedir.

***c). Anayasa'ya, bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulmaması halinde, TBMM'nin geçici bütçe kanunu çıkarmasına, TBMM tarafından geçici bütçe kanununun çıkarılmaması durumunda ise bir önceki yılın bütçesinin yeniden değerlendirilme oranına göre artırılarak Cumhurbaşkanı tarafından yürürlüğe konulacağına dair hüküm eklenmiştir.***

Bu düzenleme, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 19 uncu maddesindeki "geçici bütçe kanunu" çıkarılmasıyla ilgili esas ve usulleri içeren üçüncü fıkrası ile paralel hükümler içermektedir. 19 uncu maddedeki düzenlemeden temel farklılık ise, TBMM'nin geçici bütçeyi kabul etmemesi halinde bir önceki yılın bütçesinin, yeniden değerlendirilme oranında artırılarak yürütme organı tarafından otomatik olarak uygulanması noktasında ortaya çıkmaktadır.

<sup>33</sup> YILMAZ ve BİÇER;2010, s.210-2012.

***(ç). Kalkınma planlarına ilişkin özel süre ve usuller konulmasına ilişkin hüküm kaldırılmıştır.***

Ancak, Anayasa'nın "Planlama; Ekonomik ve Sosyal Konsey" başlıklı 166'ncı maddesinde; kalkınma planlarının hazırlanmasına, TBMM'ce onaylanmasına, uygulamasına, değiştirilmesine ve bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesine ilişkin usul ve esasların kanunla düzenleneceği hükmü korunmuştur.

***(d). Bütçenin görüşülmesi kapsamında; "bölümler" halinde okunup oylanmasına ilişkin hüküm kaldırılmıştır.***

Bu değişiklik ile bütçenin yasama sürecinin usulü değişmektedir. Mevcut sistemde komisyonda ve TBMM Genel Kurulu'nda, bütçeden ödenek alan her bir kamu kurumunun ödeneklerinin bölümler halinde tek tek görüşülme usulü terk edilerek, her bir kurum bütçesinin toplu olarak görüşülmesi ve onaylanması sonucunu doğurmaktadır.

***(e). Anayasa'da kesinhesabın en geç 7 ay içinde TBMM'ye sunulması hükmü varken, Anayasa değişikliğinde en geç 6 ay içinde TBMM'ye sunulması öngörülmüştür.***

Zaten, 5018 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 2006 yılından bu yana, kesinhesabın TBMM'ye sunulma süresi, yeni düzenlemede hüküm altına alındığı şekliyle 6'ncı ayın sonunda şeklinde uygulanmaktadır.

***(f). Mevcut düzenlemede Bütçe Komisyonu'nun kesinhesap kanunu tasarısı görüşme sürecindeki rolüne ilişkin vurgu yapılırken, yeni düzenlemenin lafzında Bütçe Komisyonu'nun ismine yer verilmemiştir.***

Uygulamada kesinhesap için ayrı bir komisyon kurulup kurulmayacağı açık değildir. Başkanlık sistemlerinde parlamentoların özellikle komisyonların çalışması kamu gelir, harcama, varlık ve yükümlülüklerinin yönetiminin siyasi hesap verme sorumluluğu temelinde önemli görülmektedir.

Yukarıdaki düzenleme incelendiğinde; önerilen “*Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin*” gerektirdiği bütçe teklifinin sunulma şeklinde ve bütçe komisyonunun üye yapısındaki değişiklikler ile geçici bütçe uygulaması dışında, mevcut sistemden temelde farklılık içermediği gözlenmektedir. Bununla birlikte, bütçe denetiminin ayrı bir komisyonda görüşülmesine ve buna bağlı olarak TBMM’nin yürütme üzerindeki parlamenter denetim yollarının güçlendirilmesine yönelik düzenlemelere, 6771 sayılı Kanun’la yapılan Anayasa değişikliklerinde yer verilmemiştir. 6771 sayılı Kanun’da bütçe ve kesin hesabın, mevcut sistemde olduğu gibi aynı takvim ve süreçte görüşülmesi önerilmektedir. Bu durum, başkanlık sistemlerinin olmazsa olmazı olan denge ve denetlemenin etkin bir şekilde kurulmasını ve işlemlerini önleyecek bir husus olarak görülmektedir.

Gelişmiş demokrasilerde, bütçe hakkının kullanımı noktasında, parlamentonun bütçenin görüşülüp onanması ve bütçe uygulama sonuçlarının toplandığı kesinhesapların denetimi, hesap verebilirliğin odak noktası olarak görülmektedir. Bu anlamda kamu mali yönetim sisteminin önemli unsurlarından biri olan hesap verebilirlik, kendilerine kamu gücü kullanma görev ve yetkisi verilenlerin bu yetkiyi yasal sınırlar içinde kullanıp kullanmadıklarının hesabını vermeleri anlamına gelmektedir. Bu kapsamda karşımıza çıkan ilk hesap verme yükümlülüğü, seçilmiş yasama organı ile yürütme arasındaki siyasal sorumluluktan kaynaklanmaktadır. Yürütmenin siyasal sorumluluğu parlamentoya karşıdır. Siyasal sorumluluğun en önemli ayağını, Sayıştay tarafından incelenen bütçe hesaplarının, kesinhesap denetim sürecinde parlamentodaki denetimi teşkil etmektedir.

Diğer yandan; Anayasa’da bütçe süreci ile ilgili yapılan değişikliğin hayata geçirilmesi için, mevcut uygulamadan kaynaklanan sorunlara da çözüm bulacak şekilde, TBMM İçtüzüğü gibi yasama ve yürütmenin esaslarını belirleyen mevzuatta düzenleme yapılması gereği ortaya çıkmıştır. Bu düzenlemelerin, güçlü yasamayı sağlayacak ve gerek yürütmeyi denetleyerek, gerekse de müzakere kanalları ile sistemin sürmesine katkı verecek çoğulculuk, şeffaflık, denetim ve hesap verebilirliği güçlendirmeye yönelik bütçe usul ve süreçlerini kapsamayı, TBMM’nin bütçe hakkından kaynaklanan yetkisini etkin kullanmasına katkı sağlayacaktır.

## D. SONUÇ

16 Nisan 2017 tarihinde yapılan halk oylaması ile kabul edilen Anayasa Değişikliği Kanunu ile Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu şeklindeki yürütme organının ikili yapısı, “Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi” olarak adlandırılan, yürütme erkinin tüm yetkisinin halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı’nda toplandığı bir yönetim sistemine dönüşmüştür. Ancak bu köklü dönüşüme paralel olarak bütçenin yasama sürecinde bir dönüşüm gerçekleştirilmemiştir. Anayasa değişikliği ile yeni sistemin gerektirdiği, bütçe teklifinin sunulma şeklinde ve bütçe komisyonunun üye yapısındaki değişiklikler ile geçici bütçe uygulaması dışında, temelde önemli farklılıklar getirilmemiştir.

Mevcut işleyişte önemli bir eksiklik olarak görülen bütçe denetiminin ayrı bir komisyonda görüşülmesine ve bu sürecin güçlendirilmesine yönelik düzenlemelere, Anayasa Değişiklik Kanunu’nda yer verilmemiştir. Bütçe hakkı kamu sektörü faaliyetlerinin ve büyüklüğünün parlamento tarafından onandığı bütçe sürecinde işlerlik kazanmaktadır. Bunun yanında bütçe, parlamentonun yürütme organını denetlemek için kullandığı en etkin denetim yoludur. Parlamento tarafından onaylanan bütçe, yönetenle yönetilen arasındaki hesap verme sorumluluğu sisteminin en önemli unsurunu teşkil etmektedir. Hesap verme sorumluluğu kapsamında, temsili demokrasinin temeli olan “denge ve denetleme” sistemi içinde kesinhesap denetim süreci, bir önceki yıl bütçe kanunu ile hükümete verilen vergi gelirlerini toplama, kamu harcamalarını yapma ve borçlanma yapabilme yetkisinin, bütçe hakkı doğrultusunda/halk adına kamu kaynaklarının kanunlara uygun olarak etkin, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılıp kullanılmadığının denetlenmesidir. Gelişmiş Batı demokrasilerinde, yönetim şekline bağlı olmaksızın, asıl vurgu, güçler ayrılığını temel alan etkili ve işlevsel bir denge ve denetleme sistemi kurmaya odaklanmıştır.

Bununla birlikte TBMM İçtüzüğü’nde, diğer ilgili komisyonların bütçe sürecindeki rollerini artıracak değişikliklerin yapılması, TBMM komisyonlarının ve dolayısıyla parlamentonun, bütçe politikaları ile bütçe gerçekleştirme sonuçlarının denetimi/kesinhesap sürecinde etkin rol üstlenmesi suretiyle demokratik bir yapıda fren ve dengeleme mekanizmasının kurulmasına katkı sağlayacaktır.

Günümüzde demokrasi yalnızca bireylere değil, aynı zamanda kurumlara da güven duyma meselesi olarak ele alınmaktadır. Vatandaşların kamu parasını kullanan kurumlara güveni, demokratik meşruiyetin güçlenmesini sağlamaktadır. Ancak demokratik meşruiyet yalnızca demokratik kurumlar oluşturma sorunu değildir. Aynı zamanda, demokratik kurumların varlığı ve çalışma şekillerinin sürekli muhafaza edilmesi ve geliştirilmesi sorunudur. Bu nedenle katılımcı demokrasi, meşruiyet ve kamu güveninin tesis edilmesinde, aktif parlamento denetimine ihtiyaç duyulmaktadır. Dolayısıyla, bütçe ve kesinhesap sürecine etkili bir parlamento katılımı ve denetimi, vatandaşlar nezdinde güven ve meşruiyet tesis edilmesine ve böylece ortak çıkar duygusunun oluşması ile birlikte daha kapsamlı bir “*kamu yararına*” ulaşılmasına katkı sunacaktır.

## KAYNAKÇA

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI, “**1974 Mali Yılı Bütçe Kanunun Bazı Maddelerinin Anayasaya Aykırı Olduğu Gerekçesiyle Açılan İptal Davası**”, Anayasa Mahkemesi Esas Sayısı: 1974/26 ve Karar Sayısı: 1974/48, 1974.

BİÇER, Mustafa, **Türkiye’de Kurala Bağlı Maliye Politikası ve Bütçe Hakkı Temelinde Parlamentonun Etkinliği**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, 2017.

ÇAĞAN, N., “Anayasa Çerçevesinde Kamu Maliyesinin Parlamenter Kontrolü”, **Anayasa Yargısı**, Cilt 2, Anayasa Mahkemesi Yayını, Ankara, 1986 (s. 199-224).

ÇAM, E., **Siyaset Bilimi**, Der Yayınları, İstanbul, 1984.

ERDOĞAN M., **Anayasal Demokrasi**, 8. Baskı, Siyasal Kitabevi, 2010.

HARFST, P. and SCHNAPP, K., “Are Agents Able to Control their Principal’s Control Structures? An Empirical Attempt to Measure the Institutional Potential of Parliaments to Control their Executives”, **ECPR Joint Sessions of Workshops, Workshop 5: Institutional Theory: Issues of Measurement and Change**, Edinburgh, March 28 – April 2, [http://www.uni-lueneburg.de/fb2/soz/politik/seiten/team/dokumente/ECPR\\_Edinburgh.pdf](http://www.uni-lueneburg.de/fb2/soz/politik/seiten/team/dokumente/ECPR_Edinburgh.pdf), (15.05.2010), 2003.



HETZEL R. L. "The Case for a Monetary Rule in a Constitutional Democracy", **FRB Richmond Economic Quarterly**, Vol. 83, No. 2, Spring, 1997 (s. 45-66).

HIRST P. ve GRAHAME T., **Küreselleşme Sorgulanıyor**, çev. Çağla Eredem ve Elif Yücel, Dost Kitabevi, 1998.

INTER-PARLIAMENTARY UNION, **Parliament, the Budget and Gender Process: Handbook for Parliamentarians**, 2004, No. 6. Available at: [http://www.ipu.org/PDF/publications/budget\\_en.pdf](http://www.ipu.org/PDF/publications/budget_en.pdf) (30.03.2017).

LANE Jan-Erik, **Constitutions and Political Theory**, First Published, Manchester University Press, 1996.

MOUFFE C., **Siyasetin Dönüşü**, Çev. Fahri Bakırcı ve Ali Çolak, Epos Yayınları , 2008.

MUSGRAVE A. R. and MUSGRAVE P. B., **Public Finance in Theory and Practice**, 5th edition, McGraw-Hill Book Company, 1989.

O'CONNOR J., **The Fiscal Crisis of the State**, St. Martin Press, New York, 1973.

SANTISO, C., "Parliaments and Budgeting: Understanding the politics of the budget", presented at the **XVII Regional Seminar on Fiscal Policy of the United Nations Economic Commission for Latin America (ECLAC) in Santiago**, Chile, on 24-27 January 2005.

SARTORI, G., **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş**, Çev. Tuncer Karamustafaoğlu ve. Mehmet Turan, Yetkin Yayınevi, 1996.

SAYBAŞILI, K., **İktisat, Siyaset, Devlet ve Türkiye**, Bağlam Yayınevi, 1992.

SÖNMEZ S., **Kamu Ekonomisi Teorisi**, Teori Yayınları, Ankara, 1987.

ŞAYLAN G., **Demokrasi ve Demokrasi Düşüncesinin Gelişmesi**, TODAİE İnsan Hakları Araştırma ve Derleme Merkezi, Ankara, 1998.

ŞAYLAN G., **Temsili Liberal Demokrasinin Önlenemez Krizi**, 1. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2008.

WHITE F. and WORTH K. H., **Audit, Accountability and Gavernment**, Clarendon Press, 1992

WOLFGANG, M., C., BERGMAN T., and STRØM, K., ‘**Parliamentary Democracy: Promise and Problems**’, in Strøm vd., (ed.) *Delegation And Accountability in Parliamentary Democracies* Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies, Oxford University Press, 2003, ss. 3-32.

YILMAZ, H. H. ve BİÇER, M., “Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, 2010, **Maliye Dergisi**, Ocak-Haziran 2010, Sayı 158, (s. 201-225).



# ANKARA BAROSU YASA İZLEME ENSTİTÜSÜ

## ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ SONRASI TBMM İÇTÜZÜĞÜ PANELİ

### İkinci Oturum

Konuşmacılar:

Doç. Dr. Şeref İBA

Yrd. Doç. Dr. Ozan ERGÜL

Dr. Günal SEYİT

Prof. Dr. Ömer Faruk GENÇKAYA



## 2017 Anayasa Değişikliği ve Milletlerarası Antlaşmaları Onay Kanunu Teklifleri ve Yüce Divan Bağlamında TBMM İçtüzüğü'nün Durumu

**Doç. Dr. Şeref İBA**

Yasama Derneği (YASADER)

### A. GİRİŞ

“Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi” olarak isimlendirilen yeni bir hükümet sistemine kademeli biçimde geçilmesini öngören 2017 Anayasa Değişikliği Kanunu’nun yürürlüğe girmesiyle TBMM İçtüzüğü ve kanunlar düzeyinde uyumlaştırma çalışmaları yapılması zorunluluğu ortaya çıkmıştır.

Meclis İçtüzüğü, yaşayan hukuk alanında konumlanmış dinamik bir hukuki metindir. İçtüzük değişiklikleri süreç içerisinde Anayasa değişikliklerine uyum kaynaklı olabilmektedir. Anayasa değişikliği olmadığı halde kısmi ya da toptan yenileme amaçlı çalışmalar, parlamento reformu bağlamında da sıklıkla gündeme gelebilmektedir. Parlamento Hukukumuzda, içtüzük değişikliği girişimi ya da uzlaşma arayışının yaşanmadığı bir yasama dönemi neredeyse hiç olmamıştır. Ancak bunların sonuçlandırılmasındaki başarı oranı bir hayli düşük düzeylerde kalmıştır.

Ülkemizin parlamento tarihinde Osmanlı Meclislerinden günümüze, arka planında yeni bir Anayasa ya da Anayasa değişikliğine uyum bulunan içtüzük girişimlerinin daha yüksek oranda sonuç verdiği görülmüştür. 16. 5. 1996 tarihli ve 424 numaralı TBMM Kararı ile gerçekleştirilen uyum 1982 Anayasası’na uyum sağlamaya yönelik İçtüzük paketi<sup>1</sup>, Meclis çalışmalarında verimlilik ve etkinlik bakımından yeterince doyurucu sonuçlar

1 16.5. 1996 tarihli ve 424 Numaralı İçtüzük Değişikliği Kararı’yla, 1982 Anayasası’na uyum amacıyla çift Meclis döneminden kalma 1973 tarihli Millet Meclisi İçtüzüğü’nde; -bazı maddeler değiştirilmiş,  
-bazı kelime, ibare ve cümleler ile 24. madde metinden çıkarılmış,  
-yeni maddeler eklenmiş ve diğer madde numaraları teselsül ettirilmiştir.

vermemiş, tam tersine kapsamlı veya yeni içtüzük reformu tartışmalarına ivme kazandırmıştır. İçtüzük değişiklikleri, TBMM'nin kurumsallaşma ve reform çizgisinin hem nedeni hem de sonucu ve göstergesidir.

2017 Anayasa değişiklikleri, yasama ve yürütmenin organik ayrılığına dayanan yeni hükümet sistemine geçişi öngördüğü için TBMM İçtüzüğü'nün neredeyse bütün maddelerinin taranarak gözden geçirilmesini ve kapsamlı bir “yenileme” zorunlu hale gelmiştir. Söz konusu Anayasa değişikliğiyle, yasa önermede “tasarı” yolu kaldırılmış, değişiklik öncesi 100. maddede düzenlenen “Meclis soruşturması” mekanizması yürütme organının yapısında gerçekleştirilen değişikliğe uygun olarak 105 ve 106. maddelerde yeniden düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanıyla ilgili “vatana ihanet” yerine “cezaî sorumluluğu”, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında ise “Meclis soruşturması” yolu düzenlenmiştir. Buna göre, TBMM İçtüzüğü'ne TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğü'nden 1996 yılında transfer edilmiş “Meclis Soruşturması” ve “Yüce Divana Sevk” başlıklı 6. Kısım-Beşinci Bölümde yer alan 107. ila 114. maddelerin elden geçirilmesi gerekmektedir.

Öte yandan milletlerarası antlaşmaların uygun bulma kanun tasarısı olarak Hükümet tarafından TBMM'ne gönderilebilmesi artık söz konusu olmayacağına göre, “teklif” olarak verilebilmesinin önü açılmış görünmektedir. Ancak, bu durum yeni hükümet sistemimiz yönünden yasama ve yürütmenin organik ayrılığı bağlamında yeni tartışmalara yol açabilecektir. Bu bağlamda TBMM İçtüzüğü'ne konulacak hükümlerle yeni hükümet sisteminin mantığına uygun şekilde konunun açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

## **B. ANAYASA-İÇTÜZÜK ÇATIŞMASI VE UYUMLAŞTIRMADA 1982 ANAYASASI DENEYİMİ**

1982 Anayasası'nın yürürlüğe girmesiyle yapılan ilk milletvekili seçimi sonrası toplanan Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin, İçtüzük sorununa çözüm bulmak için Anayasa'nın Geçici 8. maddesindeki, “..Kurucu Meclis'in görev süresi içerisinde, bu süre içerisinde yetiştirilemeyenler, seçimle gelen Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin ilk toplantısını izleyen bir yılın sonuna kadar çıkarılar” hükmüyle düzenlenen “bir yıllık süre” kaydına

uyulamamıştı. Anayasa'nın “Geçici 6. madde”<sup>2</sup> hükmünden dolayı 1961 Anayasası ve çift meclis dönemine ait Millet Meclisi İçtüzüğü, yaklaşık 13 yıl boyunca 1996 yılına kadar uygulanmak zorunda kalmıştı.<sup>3</sup> Çift meclis döneminden kalan bu içtüzük doğal olarak “Millet Meclisi İçtüzüğü” başlığını taşıyordu. Ancak salt bu nedenle başlangıçta resmi yazışmalarda Meclis'in adının Millet Meclisi mi olduğu TBMM mi olduğu tereddütleri yaşanmıştı.

1961 Anayasası döneminde hem Cumhuriyet Senatosu'nun İçtüzüğü hem de Millet Meclisi'nin İçtüzüğü olduğu gibi, ayrıca üçüncü bir İçtüzük olarak “TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğü” yürürlükte bulunuyordu. Çünkü, 1961 Anayasası'nda gösterilen hallerde bu iki meclis beraber toplanıyordu. O zaman bu toplantı “TBMM Birleşik Toplantısı” ismini alıyordu. Özellikle Yüce Divan'a sevk ve Meclis soruşturması konularında her iki meclisin birleşik toplantısı zorunlu kılınmıştı. Bu süreçte yaşanan kritik tartışma alanlarından birisi, 1980 öncesinden miras kalan Millet Meclisi İçtüzüğü'nün yeni (1982) Anayasa'ya aykırı olmayan hükümlerini kimin tespit edeceği bağlamındaki hukuki belirsizlikti. Öte yandan Meclis soruşturması ve Yüce Divan'a sevk konuları, iki meclisin birleşik toplantısında görüşüldüğü için bu konularda tek meclisli yeni dönemde hangi içtüzüğün uygulanacağını çözümü kavuşturulması gerekmekteydi. 1980 öncesinde TBMM Birleşik Toplantısı (*Cumhuriyet Senatosu ile Millet Meclisi'nin ortak toplantısı*) İçtüzüğü'nde düzenlendiği için doğal olarak Millet Meclisi İçtüzüğünde yer almıyordu. Bu noktayı çözmek amacıyla 1984 yılında alınan bir Meclis kararı ile de TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğü'nün ilgili kısmının yeniden yürürlüğe alınması benimsenmişti.<sup>4</sup>

1996 yılında da gerekli değişiklikler yapıldı ancak bu değişiklikler

2 Geçici 6. Madde şöyledir: “Anayasaya göre kurulan Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplantı ve çalışmaları için kendi içtüzükleri yapılıncaya kadar, Millet Meclisi'nin 12 Eylül 1980 tarihinden önce yürürlükte olan İçtüzüğünün, Anayasaya aykırı olmayan hükümleri uygulanır.” Bkz. Fahri BAKIRCI & Şeref İBA (2017), **Gerekçeli ve Notlu 1982 Anayasası**, Ankara, Turhan Kitabevi, 1. Basım, s. 639.

3 Şeref İBA (2017), **Parlamento Hukuku**, Ankara, Turhan Kitabevi, güncellenmiş 6. Basım, s.63.

4 Şeref İBA (2009), **Osmanlı'dan Günümüze Parlamento İçtüzük Metinleri**, İstanbul, İş Bankası Kültür Yayınları. S.287.

reformist değişiklikler değildi. Sadece 1982 Anayasası'nın adaptasyon değişiklikleriydi. Yapılan değişiklikle Millet Meclisi İçtüzüğü'nün adı TBMM İçtüzüğü oldu ve Yüce Divan'a sevkle ilgili TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğü'nün ilgili kısmı da alındı. Meclis böylece kendi İçtüzüğü'nü kısmen de olsa yapmış oldu.

### **C. 2017 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ VE MİLLETLERARASI ANTLAŞMALARIN ONAYLANMASINI UYGUN BULMA KANUNLARI**

2017 Anayasa değişikliği doğrultusunda da yapılması gereken önemli değişiklikler var. Bu değişiklikler sadece zorunlu değişiklikler çerçevesinde de kalabilir ya da zorunlu değişikliklere ilaveten yasama organının güçlendirilmesi doğrultusunda bazı yeni mekanizmalar, yeni kurumlar meydana getirilerek olumlu bir noktaya da çekilebilir. 2017 Anayasa değişikliği sonrasında milletlerarası antlaşmaların onay süreciyle ilgili bir hukuki boşluk ve belirsizlik durumu ortaya çıkmıştır.

Milletlerarası antlaşmaların onaylanma süreci bizim hukuk sistemimizde, temelde üç hukuki kaynağa dayanır. Birincisi, Anayasa'nın 90. maddesidir. Anayasa'nın 90. maddesi milletlerarası antlaşmaların tasarımı teklif mi şeklinde sunulacağını belirtmemiş ancak milletlerarası antlaşmaların parlamentodan çıkacak bir uygun bulma kanunuyla yürürlüğe girmesini öngören bir düzenleme içermektedir. Anayasa'nın 90. maddesinin birinci fıkrası uyarınca, *“Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve milletlerarası kuruluşlarla yapılacak andlaşmaların onaylanması, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır.”* Andlaşmaların onay sürecinde son aşama, uygun bulma Kanunu'nun *“Cumhurbaşkanı'nca yayımlanması”* ile tamamlanmaktadır. Anayasa'nın *“Kanunların Cumhurbaşkanı'nca Yayımlanması”* başlıklı 89.maddesi, milletlerarası andlaşmaların onaylanmasının uygun bulunduğu ilişkin kanunların Cumhurbaşkanı'nca yayımlanması hakkında herhangi bir istisna öngörmemiştir. Ancak, 2017 Anayasa değişiklikleri sonrası, Cumhurbaşkanı'nca bir defa daha geri gönderilen kanunların TBMM tarafından aynen kabul edebilmesi üye tamsayısının salt çoğunluğu (301) şartına bağlandığı için uygun bulma kanunları için de, Cumhurbaşkanı'nın *“güçleştirici veto yetkisi”* söz konusu olacaktır.



Andlaşmaların onay süreci bağlamında ikinci temel kaynak ise 31.05.1963 tarihli ve 244 sayılı Milletlerarası Antlaşmaların Yapılması, Yürürlüğü ve Yayınlanması ile Bazı Antlaşmaların Yapılması İçin Bakanlar Kuruluna Yetki Verilmesi Hakkında Kanun'dur. Üçüncü kaynak ise 1969 tarihli ve 1173 sayılı Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkında Kanun'dur. Bu kanunlara baktığımız zaman 1173 sayılı Kanun'un 1. maddesine göre Dışişleri Bakanlığı antlaşmaların yapılması konusunda genel yetkili makamdır. Yine bu Kanunun 4. maddesine göre Maliye Bakanlığı mali konulardaki uluslararası antlaşmalarla - *özellikle hazine genel müdürlüğü* - ilgilidir. Ancak uygulamada uluslararası antlaşmaların tasarı taslağının hazırlanması görevi Dışişleri Bakanlığı'na aittir. Dışişleri Bakanlığı hazırladığı tasarı taslağını Başbakanlığa göndermektedir. Başbakanlık da zamanlama ve planlama yönünden değerlendirdikten sonra uygun gördüklerini 3 maddelik uygun bulma kanun tasarısı haline getirmekte ve kanunlaştırmak üzere TBMM'ne sevk edilmektedir. Milletlerarası antlaşmaların onay sürecine ilişkin koordinasyon rolü üstlenen Dışişleri Bakanlığı, Başbakanlıkla irtibat halinde çalışmaktadır. Kısacası, milletlerarası antlaşmaların önceliği, ikili ilişkiler, çok taraflı uluslararası politikanın gerekleri, milli çıkarlar gibi çeşitli parametreler yönünden siyasi değerlendirme yapıldıktan sonra milletlerarası antlaşmanın tasarı olarak Meclis'e sevkine yürütme organı bünyesinde karar verilmektedir. 244 sayılı Kanun'a baktığımız zaman madde gerekçelerinde de bu konunun net bir şekilde düzenlendiğini görüyoruz. Söz konusu gerekçede milletlerarası antlaşmaların stratejik konular olduğu için özellikle zamanlama yönünden yürütme organının takdirine bırakılmış konular olduğu vurgulanmaktadır.

2017 Anayasa değişiklikleri bütünüyle yürürlüğe girdiğinde kanun tasarısı kalkmış olacaktır. Ancak yeni metninde milletlerarası antlaşmaların uygun bulma kanunlarının teklif aşamasıyla ilgili olarak bir düzenleme yapılmamıştır. Cumhurbaşkanlığı kaynaklı yasa önerme konusu ise sadece bütçe konusunda vardır. Bütçe kanun teklifi Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlanacaktır, kabul edilmemesi halinde de geçici bütçe kendiliğinden devreye girecektir. Oysa, milletlerarası antlaşmaların stratejik önemine binaen yürütmenin takdirine, zamanlamasına bağlı bir konu olarak kalması ve uygun bulma kanunları bağlamında yasa önerme yetkisinin ayrıca ve özel olarak düzenlenmesi gerekirdi. İlk akla gelen çözüm yolu, milletlerarası antlaşmaların Cumhurbaşkanlığı bütçe teklifi gibi Anayasa'da doğrudan

belirlenmiş özel bir yolla parlamentoya sunulabileceğine dair Anayasa'ya bir hüküm konulması olabilirdi. Ancak böyle bir hüküm konulmadığına göre yeni dönemde nasıl bir çözüm üretilmesi gerektiği sorunu ortaya çıkmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı'nın bütçe kanun teklifine benzer bir yöntemin benimsenebilmesi için bu bağlamda yeni bir Anayasa değişikliği yapılması şarttır. Milletlerarası antlaşmaların uygun bulma kanun teklifinin Cumhurbaşkanlığı teklifi biçiminde yasama organına sevk edileceği yönünde hüküm eklenmelidir. Bu noktanın Anayasa'ya uyum çalışmaları sırasında sadece TBMM İçtüzüğü'nde yapılacak bir düzenlemeyle aşılması uygun görünmemektedir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesini 2017 Anayasa değişikliği, kuvvetler ayrılığı ilkesinin gereği olarak “*tasarı*” yolunu kaldırdığına göre, milletlerarası antlaşmaların TBMM tarafından uygun bulunduğu dair kanunlara ilişkin yasa teklif etme yetkisinin, milletvekillerince imzalanacak “*teklif*” yoluyla sürdürülmesinde sakınca görülmedi ve bilinçli bir siyasi tercih yapıldıysa, TBMM İçtüzüğü'nde yeni bir düzenlemeye gerek yoktur. Bu takdirde, antlaşmaların uygun bulunması kanun teklifi hazırlama ve sunma konusunda muhalefet milletvekillerinin de önü açılmış olacaktır. Ancak, kanımızca, Kanun teklifi modeli şeklindeki uygulamanın işlerliği zayıf görünmektedir. Öte yandan İçtüzük düzeyinde yapılacak olan normatif bir düzenlemeyle, muhalif milletvekillerince imzalanan uygun bulma kanun tekliflerinin diğer kanun tekliflerinden farklı bir işleme tabi tutulması Anayasa'ya aykırı bir yol olacaktır.

Milletlerarası antlaşmaların uygun bulma kanun teklifi, diğer kanun teklifleriyle aynı usullere tabi olacak ve bu noktada herhangi bir farklılık öngörülmeyecekse, bu yöntem muhalefet partilerinin elinde adeta bir engelleme yahut sıkıştırma yolu olarak kullanılabilecek taktik araç haline dönüşebilir. Muhalefet partilerine mensup milletvekilleri milletlerarası antlaşmalar henüz imzalandığında ya da ilerleyen aşamada hemen bir kanun teklifi sunup antlaşmanın TBMM tarafından onaylanmasını Meclis gündemine taşıyabilir.

## Ç. MECLİS SORUŞTURMASI VE YÜCE DİVAN BAĞLAMINDA 2017 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ

### (1). Cumhurbaşkanı'nın Cezai Sorumluluğu

2017 Anayasa değişikliğinde kafa karıştıran bir diğer konu ise “*Meclis soruşturması ve Yüce Divan*” konusudur. Yürütmenin cezai sorumluluğu başlığı altında düzenlenmesi gerekirken maddeler arasında aslında ciddi bir fark bulunmamasına rağmen Cumhurbaşkanı için özel bir madde düzenlenmiş, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar için ise ayrı bir madde halinde düzenleme yapılması yoluna gidilmiştir.

Cumhurbaşkanı yardımcıları için düzenlenen yeni 106. maddenin başlığında, “*Cumhurbaşkanı yardımcıları, Cumhurbaşkanı'na vekalet ve bakanlar*” ifadesi kullanırken 105. maddede “*Cumhurbaşkanı'nın Cezai Sorumluluğu*” başlığı kullanılmıştır.<sup>5</sup>

2017 Anayasa değişikliği öncesi Anayasa, Cumhurbaşkanı'nın tarafsızlığını sağlamaya yönelik düzenlemeler içeriyordu. Bu amacı güden hükümleri genel çizgileriyle hatırlamakta yarar vardır.

- Cumhurbaşkanı seçilenin varsa siyasi parti ilişkisinin sona ermesi,
- Göreve başlarken tarafsız olacağına ilişkin andiçmesi,
- Gözetim rolü,

2017 öncesi Türk anayasal düzeninde, Cumhurbaşkanlığı kurumunu, siyasi partiler üstü bir konuma yerleştirilmişti. Bu konumun gereği de, Devlet'in başı sıfatıyla kamu yararını gözeten bir anlayışla siyasi kaygılardan uzak ve tarafsız davranma yükümlülüğü vardı.

2017 yılında yapılan ve Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesini öngören Anayasa değişikliği doğal kırılma noktası olmuş; 12. Cumhurbaşkanı

---

5 Şeref İBA (2017), **Anayasa Hukuku-Genel Esaslar**, Ankara, Turhan Kitabevi, Güncellenmiş 3. Baskı, s.65.

seçimiyle beraber bu anlamda dönüşüm ve değişim başlamıştır. Dolayısıyla, Cumhurbaşkanı'nın kağıt üzerinde siyasi tarafsızlığından ya da partiler üstü konumundan söz etmek yerine aday gösteren siyasi parti ya da partilere, halk tarafından seçim turlarında hangi partilerin desteklediğine bakmak daha gerçekçi olmaya başlamıştı.

Anayasa'nın 105. maddesi, Cumhurbaşkanı'nın siyasal sorumsuzluğu ve sorumluluğu konusunu düzenlemekteydi. Buna göre, *“sorumluluk ve sorumsuzluk hali”* başlıklı 105. maddenin ilk fıkrası şöyledir:

*“Cumhurbaşkanı'nın, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur.”*

Dolayısıyla da Cumhurbaşkanı, siyasal yönden sorumsuzdu. Aynı hüküm uyarınca, bu sorumsuzluğun mekanizması ise *“karşı-imza (çift-imza)”* kuralı vardı. Cumhurbaşkanı'nın, Meclis tarafından siyasal olarak sorumlu tutulamaması demek olan siyasal sorumsuzluk ve karşı -imza kuralı; yürütme yetkisinin gerçekte Cumhurbaşkanı'na değil, yürütmenin sorumlu kanadı olan Hükümet'e ait olması anlamını taşıyordu. Cumhurbaşkanı'nın siyasi sorumsuzluğu, yüce makama sınırsız bir iktidar alanı sunma ya da siyasal imtiyaz tanıma demek değildir. Bu durum, kuşkusuz, Cumhurbaşkanı'nın güçsüz ve sembolik yetkilerle donatılmış olmasına bağlanabilir. Gerçekten de, kamu hukukunun temel ilkelerinden biri olan, yetki ile sorumluluğun paralel olması gereği, karşı-imza kuralı yoluyla Hükümet üzerinden işletilmiş olmaktadır.

*Karşı-imza/yan-imza kuralı;* parlamenter sistemlerde, Cumhurbaşkanı veya Devlet Başkanı'nın, attığı imzadan doğabilecek siyasi sorumluluğu, onun yanında imzası bulunan Başbakan veya bakana yükleyen taşıyıcı hukuki mekanizmanın adıdır. Siyasi sorumluluğu bulunmayan Devlet Başkanı'nın yaptığı tüm işlemler kural olarak karşı imza kuralına tabidir. İster monarşi isterse cumhuriyet tipi parlamenter sistem olsun, kral ya da Cumhurbaşkanı'nın imzalarının yanında bir Hükümet üyesinin de imza koyması gerekmektedir. Bu işlemlerden doğan sorumluluk, karşısına imza atan bakana aittir.

Yan-imza kuralı, tüm parlamenter sistemlerde olduğu gibi, ülkemizde de yürütmenin iki kanadı arasındaki ilişkinin en temel kurgusudur. Ancak, Cumhurbaşkanı'nın yapacağı tüm işlemler bu kurala tabi değildir. Anayasa'da ve kanunlarda gösterilmiş olan istisnai durumlarda, Cumhurbaşkanı bazı işlemlere tek başına imza koyabilmektedir.

Anayasa'nın 105. maddesinde yer alan; “*Cumhurbaşkanı'nın resen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine, Anayasa Mahkemesi dahil, yargı mercilerine başvurulamaz*” hükmü, hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmayan bir düzenleme biçimi olarak hukuk devleti ilkesi yönünden keskin eleştirilere konu edilmektedir.

Parlamenter sistemlerde, devlet başkanlarının cezai yönden sorumsuzluğu esastır; ancak, monarşilerde olduğu gibi mutlak değildir. Bu bakımdan, Cumhurbaşkanı'nın göreviyle ilgili suçlar ile kişisel suçları arasında ayırım yapmak gerekir. Göreviyle ilgili suçlarda sorumsuzluğun tek istisnası, “*yüksek ihanet*” veya “*vatana ihanet*” yoludur. Kişisel suçlarda ise, Cumhurbaşkanı hakkında Anayasa açıkça bir düzenleme yapılmadığına göre normal bir vatandaş gibi ceza kovuşturması yapılabilecektir. Ancak, böylesine önemli bir makam işgal eden Cumhurbaşkanı'nın, kişisel suçlardan dolayı milletvekillerine ve parlamento dışından atanan bakanlara tanınan yasama dokunulmazlığı kurumundan yararlanıp yararlanmayacağı tartışmalı bir hukuki sorundur. Doktrindeki egemen görüş, Cumhurbaşkanı'nın kişisel suçlarda sorumluluğu bulunduğu ve böyle bir durumda yasama dokunulmazlığından yararlanabileceği yönündedir. Gerçekten de, Anayasa yapıcının, milletvekillerine, milletvekili olmayan bakanlara ve kaldırılmış bulunan Cumhurbaşkanlığı Konseyi üyelerine tanıdığı dokunulmazlığı cumhurbaşkanına tanınamaması düşünülemez. İşte, Cumhurbaşkanı'nın kişisel suçlarda bir tür “*fiili dokunulmazlık*” sahibi olduğu kabul edilmektedir. Bu durum, “*kaldırılmayan dokunulmazlık*” olarak da adlandırılmaktadır.<sup>6</sup>

Fransa'da yaşanan bir örnek olayda, Versay Mahkemesi, Fransa Cumhurbaşkanı Jack Chirac'ın Paris Belediye Başkanı iken yapmış olduğu akçalı işlerle ilgili dava açılmayacağını; Cumhurbaşkanı'nın yalnızca yüksek ihanetten yargılanabileceğini belirtmiştir. Avrupa'da ve özellikle

---

6 İBA (2017), s.80

Fransa'da yüksek ihanet olarak adlandırılan vatana ihanet; *Anayasa'nın uygulanmasının reddedilmesi veya Cumhurbaşkanlığı görevinin gereklerinin siyasi nitelikli ihlali* şeklinde anlaşılmaktadır.

2017 öncesi Türk Anayasa Hukuku'nda, Cumhurbaşkanı kural olarak, siyasal yönden sorumsuzdu. Böyle olmakla birlikte, '*vatana ihanetten*' dolayı, Meclis tarafından Yüce Divan'a gönderilebilmesinin yolu açıktı. Anayasa'nın 105. maddesinin 3. fıkrası şöyle düzenlenmişti:

*"Cumhurbaşkanı, vatana ihanetten dolayı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tamsayısının en az dörtte üçünün vereceği kararla suçlandırılır"*

Türk Ceza Hukuku'nda '*vatana ihanet*' diye bir kavram tanımlanmadığına göre, Meclis'in takdirine bağlı her suç vatan hainliği kapsamında görülebilir.<sup>7</sup> Yeter ki, TBMM tarafından teklif yeter sayısı (184) ve suçlama kararı için gerekli nitelikli çoğunluk (413) sağlanabilsin.

Cumhurbaşkanı'nın vatana ihanette bulunup bulunmadığına karar verecek olan kurum, Yüce Divan sıfatıyla yargılamayı gerçekleştirecek olan Anayasa Mahkemesi'dir. Vatana ihanetten dolayı TBMM tarafından Yüce Divan'a gönderilen Cumhurbaşkanı'nın durumunun ne olacağı Anayasa tarafından açıkça düzenlenmemiştir. Bununla birlikte, Parlamento'nun bu denli ağır bir suçlamayla hedefi haline gelmiş bir Cumhurbaşkanı'nın, en azından etik açıdan görevinden ayrılması gerekir. Ancak, bunu zorlayacak bir hukuki yaptırım mekanizma da bulunmamaktadır.

7 Doktrinde değişik görüşler ileri sürülmektedir: "kanunsuz suç ve ceza olmaz" ilkesinden yola çıkan 'cezacı görüş'; vatana ihanet suçu kanunlarca tanımlanmadıkça, Yüce Divan'ın vatana ihanetten dolayı yargılama yapamayacağını ileri sürmektedir. 'Anayasacı görüş' ise, vatana ihanetin özü itibarıyla siyasal bir suç olduğunu, parlamentonun takdirine bağlı fiillerin vatana ihanet kapsamında görülebileceğini savunmaktadır. Bu iki görüşü uzlaştıran 'karma görüş' ise, vatana ihanetten Yüce Divan yargılaması yapılabileceğini ancak, konu edilen fiiller Ceza Kanunu'na açıkça belirlenmiş bir suç tanımına uyması koşuluyla ceza verilebileceğini savunmaktadır. Bkz. Şeref İBA (2013), "*Yeni Anayasa Çalışmaları Bağlamında Yüce Divan*", **Yeni Türkiye**, (Yargı özel sayısı) Sayı:52, s.284.

2017 Anayasa değişikliği sonrası, Cumhurbaşkanı'nın sorumluluğu yeniden düzenlenmiştir. 2017 Anayasa Değişikliği Kanunu Teklifinin Çerçeve 6. maddesinin gerekçesinde yer alan:

*“ Öngörülen hükümet sisteminde yasama ve yürütme doğrudan halk tarafından seçilmekte, her iki kuvvet de meşruiyetini halktan almakta ve yürütme de yasama da halka karşı sorumlu olmaktadır. Kuvvetler birbirinden ayrı, ancak, her iki kuvvetin de birleştiği konu halkın denetiminde halka hizmet etmeleridir.”*<sup>8</sup> biçimindeki yorumda, Cumhurbaşkanı'nın sorumluluğunu düzenleyen parlamenter mekanizmanın fiilen işletilebilmesinin çok zor ve yüksek yeter sayılara bağlanması sinyalleri ortaya serilmiştir.

Değişiklikle ihdas edilen Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların sorumluluğu ise ayrı bir maddede düzenlenmiştir.

2017 Anayasa değişikliğinde kafa karıştıran bir diğer konu ise “*Meclis soruşturması ve Yüce Divan*” konusudur. Yürütmenin cezai sorumluluğu başlığı altında düzenlenmesi gerekirken maddeler arasında aslında ciddi bir fark bulunmamasına rağmen Cumhurbaşkanı için ayrı bir madde düzenlenmiş, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar içinse ayrı bir madde düzenlenmiştir. 2017 sonrası yeni anayasal düzenlemeyle getirilen hüküm şöyledir:

- “*Cumhurbaşkanı hakkında bir suç işlediği iddiasıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğunun (301) vereceği önergeyle soruşturma açılması istenebilir. Meclis, önergeyi en geç bir ay içinde görüşür ve üye tamsayısının beşte üçünün (360) gizli oyuyla soruşturma açılmasına karar verebilir... Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının üçte ikisinin (400) gizli oyuyla Yüce Divan'a sevk kararı alabilir.*”
- *Hakkında soruşturma açılması kararı verilen Cumhurbaşkanı, erken seçim kararı alamaz.*
- *Cumhurbaşkanı'nın görevde bulunduğu sürece işlediği iddia edilen suçlar için görev bittikten sonra da bu madde hükümleri uygulanır.*”
- *Yüce Divan'da, seçilmeye engel bir suçtan dolayı mahkum olan Cumhurbaşkanı'nın görevi sona erer.*

8 **Anayasa Komisyonu Raporu (S.Sayı:447)**, Yasama Dönemi:26, Yasama Yılı:2, s.12.

Cumhurbaşkanı'nın Yüce Divan'a sevkı, Parlamento'da özel çoğunluğa ve nitelikli karar yeter sayılarına bağlanmış uzun, ince bir yol şeklinde kurgulanmıştır. TBMM üye tam sayısının (2/3) çoğunluğunun oyuyla Yüce Divan'a sevk edilen Cumhurbaşkanı'nın bu aşamada görevinin son bulması daha uygun olabilirdi. Cezai sorumluluk yolunun siyasi sonucunun “seçilmeye engel suçtan mahkum olması” aşamasına bağlanması çeşitli yönlerden sakıncalı sonuçlara yol açabilir. Cezai sorumluluk mekanizması sonucu görevin son bulmasının Meclis'teki karar aşamasına bağlanması işlem mantığı bakımından daha isabetli bir düzenleme olabilirdi.

## **(2). Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlar Hakkında Meclis Soruşturması**

Klasik başkanlık sisteminde olduğu gibi bakanlar Cumhurbaşkanı'nın atamasına bağlıdır ve sayısı belirli değildir. Cumhurbaşkanı yardımcıları da Cumhurbaşkanı'nın takdiri ve atamasıyla belirlenmekte ve sayısı sabit değildir.

Yürürlüğe girecek olan 106. maddeye göre, TBMM üyesi olup Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan olarak atananların milletvekilliği son bulacaktır. Başka bir anlatımla, yasama organı üyeliği ile bakanlık ve Cumhurbaşkanı görevleri bağdaşmaz kılınmıştır. Sorumluluk bakımından ortak özellikleri, parlamento önünde sorumlu olmamaları sadece Cumhurbaşkanı'na karşı sorumlu olmalarıdır.

Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, görevleriyle ilgili suçlamalarda “Meclis soruşturması”; göreviyle ilgili olmayan suçlamalarda ise yasama dokunulmazlığına tabi olacaktır. Başka bir ifadeyle, bakanlar ve Cumhurbaşkanı yardımcıları için görevsel suç ve göreviyle ilgisi olmayan suç ayrımı yapılmıştır.

*“Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, Cumhurbaşkanı'na karşı sorumludur. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında görevleriyle ilgili suç işledikleri iddiasıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle soruşturma açılması istenebilir. Meclis, önergeyi en geç bir ay içinde görüşür ve üye tamsayısının beşte üçünün gizli oyuyla soruşturma açılmasına karar verebilir.*



*Soruşturma açılmasına karar verilmesi halinde, Meclis'teki siyasi partilerin, güçleri oranında komisyona verebilecekleri üye sayısının üç katı olarak gösterilecek adaylar arasından, her siyasi parti için ayrı ayrı ad çekme suretiyle kurulacak onbeş kişilik bir komisyon tarafından soruşturma yapılır. Komisyon soruşturma sonucunu belirten raporunu iki ay içinde Meclis Başkanlığı'na sunar. Soruşturmanın bu süre bitirilememesi halinde, komisyona bir aylık yeni ve kesin bir süre verilir.* ” Yüce Divan'da seçilmeye engel bir suçtan mahkum edilen Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanın görevi sona erecektir. Benzer düzenleme Cumhurbaşkanı için de vardır. Görevsel suçlamalarda bakanlar ve Cumhurbaşkanı yardımcıları için görevdeyken ya da görevden ayrıldıktan sonra “Cumhurbaşkanı” hakkındaki soruşturmaya aynı imza ve oy sayıları öngörülmüştür.

#### D. SONUÇ

Milletlerarası antlaşmaların TBMM tarafından onaylanmasının uygun bulunduğuna ilişkin kanunlarının “tasarı” yoluyla TBMM’ne sunulması zorunluluğu, işin doğasından ve ilgili kanunlardan kaynaklanan bir özel durum olmaya devam ettiği halde, 2017 Anayasa değişikliği metninde bu noktada herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

Tek başlı yürütme makamı konumundaki Cumhurbaşkanı’nın bütçe kanunu teklif etme yetkisi gibi uluslararası sözleşmelerin onay kanunu için yasama organına sevkı anlamında herhangi bir istisna öngörülmediğine göre zorunlu olarak “kanun teklifi” yolunun benimsenmesi gerekecektir. Ancak bu durum uygulamada sorunlara yol açabilecek bir noktadır.

Öte yandan, Cumhurbaşkanı’nın cezai sorumluluğu ve Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında soruşturma yoluyla ilgili Anayasa’nın yeni hükümleri doğrultusunda İçtüzük düzenlemeleri yapılması zorunludur.

2017 Anayasa değişikliklerinin kritik alanlarından olan yürütmenin cezai sorumluluğu ve antlaşmaların onaylanmasının Yasama organı tarafından uygun bulunduğuna dair kanunlarının ne şekilde teklif edileceği TBMM İçtüzüğü’nde gerçekleştirilecek zorunlu değişiklikler bağlamında dikkatlice ele alınması gereken konuların başında gelmektedir.

2017 Anayasa değişiklikleriyle siyasi sistemde yürütme ve yasama organlarının ilişki mantığı köklü biçimde değişikliğe uğradığı için Parlamento Hukuku'nun kaynakları kapsamında Anayasa'ya uyum çerçevesinde sadece TBMM İçtüzüğü değil, çok daha geniş bir çalışmanın yapılması şarttır.

TBMM ile ilgili tüm kanunlar ve seçim kanunları başta olmak üzere kanunlardaki yasama-yürütme mantığını eski anlayışta düzenlemiş olan mevzuatın titizlikle irdelenip yeni hükümet sistemine uygun hale dönüştürülmesi gerekmektedir.

## **KAYNAKÇA**

**Anayasa Komisyonu Raporu (S.Sayısı:447)**, Yasama Dönemi: 26, Yasama Yılı:2

BAKIRCI, Fahri & Şeref İBA (2017), **Gerekçeli ve Notlu 1982 Anayasası**, Ankara, Turhan Kitabevi, 1. Basım

GÖZLER, Kemal (2001), **Devlet Başkanları**, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, Birinci Baskı, s.86-96.

İBA, Şeref (2017), **Parlamento Hukuku**, Ankara, Turhan Kitabevi, güncellenmiş 6. Basım.

İBA, Şeref (2009), **Osmanlı'dan Günümüze Parlamento İçtüzük Metinleri**, İstanbul, İş Bankası Kültür Yayınları.

İBA, Şeref (2003), “*Türkiye’de Parlamenter Rejimin İşleyişi Açısından 3 Kasım 2002 Seçimlerinin Sonuçları*”, **A.Ü SBF Dergisi**, C:58, Sayı:2, s. 100.

İBA, Şeref (2013), “*Yeni Anayasa Çalışmaları Bağlamında Yüce Divan*”, **Yeni Türkiye**, (Yargı özel sayısı) Sayı:52, s.284.

İBA, Şeref (2017), **Anayasa Hukuku-Genel Esaslar**, Ankara, Turhan Kitabevi, Güncellenmiş 3. Baskı.

## **Anayasa Değişikliği Sonrası TBMM İçtüzüğü: Hükümet Sistemi Perspektifinden Değerlendirme**

**Yrd. Doç. Dr. Ozan ERGÜL**

TOBB ETÜ Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi

Öncelikle, bu toplantıyı düzenleyen ve ev sahipliğini üstlenmiş bulunan Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi'ne teşekkür ederim. Yine bu toplantının düzenlenmesi fikrini ortaya atan ve şahsımı davet eden YASADER yöneticilerine de şükranlarımı sunarım.

6771 sayılı Anayasa Değişikliği Hakkında Kanun'un halk oylamasında kabul edildiğinin ilanı ile birlikte 1982 Anayasası'nın öngördüğü hükümet sistemi bütünüyle değişmiştir. Diğer taraftan, bu değişikliklerin önemli bir kısmı, sonraki Cumhurbaşkanlığı seçimi ile TBMM genel seçiminin ilk kez birlikte yapılmasından sonra, yeni seçilmiş Cumhurbaşkanı'nın göreve başladığı tarihte yürürlüğe girecektir. Bununla birlikte, TBMM'nin hala erken seçim kararı alma yetkisini elinde tuttuğu dikkate alınacak olursa, bu kapsamlı değişikliklerin yürürlüğe gireceği tarihin 2019 yılı Kasım Ayı'ndan daha önce gerçekleşmesi de mümkündür. Bu durum karşısında öncelikle yeni hükümet sisteminin ne olduğu teşhis edilmeli, ardından yasama – yürütme ilişkileri bu açıdan değerlendirilmeli ve son olarak Meclis İçtüzüğü'nün nasıl ele alınması gerektiği yönünde bir sonuca ulaşılmalıdır.

2017 yılı Anayasa değişikliğinin en önemli özelliği, yukarıda da belirttiğimiz gibi, mevcut hükümet sistemini değiştirmiş olmasıdır. Gerçi, 1982 Anayasası'nın orijinal metni itibarıyla da hükümet sistemi üzerine tartışmalara kaynaklık ettiği bilinmektedir. Cumhurbaşkanı'nın doğrudan halka seçtirilmesi yöntemini getiren 2007 değişikliğinden sonra, Anayasa'da öngörülen hükümet sisteminin ne olduğuna ilişkin tartışmalar, bilindiği gibi, daha da alevlenmiştir. 2017'nin getirdiklerine gelmeden önce çok kısa bir biçimde bu tartışmaları hatırlayacak olursak, şu başlıkları öne çıkarmanın mümkün olduğu söylenebilir. Buna göre, 1982 Anayasası'nın esasen bir parlamenter hükümet sistemi öngördüğü, ancak bu hükümet

sistemi yapısıyla bağdaştırılması güçlük arz eden “*güçlü ve çok yetkili*” bir Cumhurbaşkanı profili getirdiği sıklıkla dillendirilen bir tespittir. Gerçekten de, “tarafsızlık” üzerine and içen, siyaseten sorumsuz olan (karşı imza kuralı) ve halka değil ama parlamentoya seçtirilen bir Cumhurbaşkanı için çok fazla yetki tanındığını söylemek mümkündür. Bu bağlamda, yürütme organı ile ilişkileri kadar (örneğin, Bakanlar Kurulu’na başkanlık etmek) yürütmeye ilişkin yetkileri (örneğin, *kararnameleri imzalamak [imzalama-mak?]*, OHAL kararnamelerini Bakanlar Kurulu ile birlikte hazırlamak, atama yetkileri vb.) ve yargıya ilişkin yetkileri (örneğin, *Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısını atamak, Danıştay üyelerinin bir kısmını atamak, Anayasa Mahkemesi üyelerini atamak vb.*) öne çıkan bir Cumhurbaşkanı’ndan söz etmek mümkündür. Böyle bir Cumhurbaşkanlığı makamına 2007 değişikliği ile bir de halka seçtirilen bir kişinin getirilmesi ile birlikte, mevcut hükümet sisteminin yapısında önemli bir değişikliğin meydana geldiği haklı olarak ifade edilmiştir. Tarafsızlık esasına ve sorumsuzluk ilkesine rağmen Cumhurbaşkanı’nın doğrudan halka seçtirilmesi nedeniyle güçlenecek olan demokratik meşruiyetinin, onu Bakanlar Kurulu karşısında eskisine göre daha da güçlü kılacağı muhakkaktı. Nitekim, halk tarafından seçilen ilk Cumhurbaşkanı da, seçim sürecinde halka verdiği sözlerden sorumlu olduğundan bahisle, halk nezdindeki statüsünün bir gereği olarak artık yürütme erkinde ağırlığın kendisine doğru yöneldiğini ifade eden sözler sarf etmiştir. Bu durum, klasik parlamenter hükümet sistemiyle ve “*sorumsuz ve tarafsız*” Cumhurbaşkanı profili ile bağdaşmadığından, söz konusu değişikliğin Anayasa’daki hükümet sistemini “*yarı-başkanlık*” ya da “*başkanlı parlamenter*” olarak dönüştürdüğü görüşleri ağırlık kazanmaya başlamıştır. Ancak, 2007 yılından itibaren süren bu tartışma, kanımızca halk tarafından seçilen ilk Cumhurbaşkanı’nın, parlamentodaki çoğunluktan kaynaklanan Bakanlar Kurulu ile ilişkisi dikkate alındığında büyük ölçüde önemini yitirmiş ve sistemin daha çok dejenere bir “*yarı-başkanlığa*” benzediği görüşü, daha geçerli hale gelmiştir.

Son olarak 2017 değişikliği ile sistemi halka tanıtmak için kullanılan “*Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi*” adı altında yeni bir hükümet sistemine geçilmek istendiği görülmektedir. Dünyanın hiçbir yerinde Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi adıyla anılan bir hükümet sisteminin – *en azından akademik olarak* – bahsetmek mümkün olmadığından, bu hükümet sisteminin de ayrıca betimlenmesi gerekmektedir. Bunun için

de, halk oylaması sonucunun ilanı ile birlikte yürürlüğe girenler kadar, daha sonra yürürlüğe girecek olan hükümler itibarıyla da, nasıl bir yürütme organı ile karşı karşıya olunduğunu tespit etmek gerekmektedir.

Bundan böyle yürütme organı tekil (monist) bir yapıya kavuşacak, Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık ortadan kalkacaktır. Cumhurbaşkanı tek başına yürütme organı haline gelecektir ve doğrudan halk tarafından seçilecektir. Bu özellik nedeniyle yeni sistemin Başkanlık hükümet sistemi olduğundan bahsetmek gerektiği iddia edilebilir. Gerçekten de, akademik düzeyde tanımlanmış hükümet sistemleri için de sadece Başkanlık ve türevlerinde yürütme organı monist (*tekil*) bir yapıdadır; diğer bir deyişle Başkanlık hariç tüm diğer hükümet sistemlerinde yürütme organı ikicil (*düalist*) bir yapıda karşımıza çıkmaktadır. Bu durum dahi tek başına yeni Anayasa düzenlemeleriyle getirilen sistemin Başkanlık hükümet sistemi olarak adlandırılmasına bir dayanak olarak sunulabilir. Ancak, değişikliğin getirdiği diğer düzenlemeler dikkate alındığında, durumun sanıldığından daha karmaşık ve tanımlanın da sanıldığından daha güç olduğu görülecektir.

Cumhurbaşkanı'nın yasama organı tarafından görevden alınması, son derece güç de olsa, mümkündür. Keza, Cumhurbaşkanı da yasama organını tek başına fesh edebilmekte, seçimlerin yenilenmesine karar verebilmektedir. Gerek ulusal, gerek yabancı literatürde sert kuvvetler ayrılığı olarak betimlenen başkanlık hükümet sisteminin alamet-i farikasının, yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirlerinin varlığına son verememesi olduğu dikkate alınacak olursa, yeni düzenlemelerde karşılıklı tanınan “*görevine son verme – fesih*” yetkilerinin bu özellikle bağdaşmadığı açıktır. Buradan hareketle, yeni Anayasa değişikliğinin getirdiği sisteminin tipik bir başkanlık hükümet sistemi olmadığı da rahatlıkla iddia edilebilir. Nitekim, Anayasa değişikliğinin tanıtımında başvuru “*Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi*” söylemi, bir ölçüde bu türden bağdaşmazlıkların farkında olduğu için geliştirilmiş olabilir.

Yürütme organı bundan böyle doğrudan halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı'ndan ibaret olacaksa ve bu Cumhurbaşkanı'nın yetkileri son derece genişse, yasama organının yetkileri bir tür sert kuvvetler ayrılığı sistemi olan bu yapı içinde “*güçlü*” bir biçimde belirlenmelidir. Bu noktada, Anayasa değişikliği ile kurgulanan Cumhurbaşkanı'nın yetkilerine de değinip, son cümleden hareket etmek daha yararlı olacaktır.

Anayasa değişikliği, sorumluluğuna gidilmesi son derece güç bir Cumhurbaşkanını yaratmakla kalmamış, onu son derece geniş yetkilerle donatmıştır. Bu yetkiler arasında, yasama yetkisi ile yarışmasına neden olabilecek kararname çıkarma yetkisi de bulunmaktadır. Son derece sorunlu bir düzenleme olduğuna inandığımız kararname çıkarma yetkisine ilişkin bu düzenleme ile Cumhurbaşkanını önemli bir yetki elde etmiştir. Kaldı ki, bakanlıkların görev ve teşkilatlarının kurulması da artık mahfuz bir yetki olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine terk edilmiştir. Bu yetkinin varlığı karşımızdakinin sadece bir Anayasa ve sistem değişikliğinden ibaret olmadığını, aynı zamanda Türk Kamu ve İdare Hukuku'nun temel prensiplerinin de değişmekte olduğunu bize göstermektedir. Bakanlıklar Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulacaksa, sanırım artık “*idarenin kanuniliği*” ilkesinden bahsetmek mümkün olmayacaktır.

Öte yandan Cumhurbaşkanını'nın atama yetkileri de genişlemiştir. Yüksek bürokratları atama yetkisi artık tek başına Cumhurbaşkanını'nda olacaktır. Yargıya ilişkin atama yetkileri de oldukça fazladır (*HSK ve Anayasa Mahkemesi başta olmak üzere*).

Yasama organına geldiğimizde ise yetkiler anlamında ciddi bir gerileme görülmektedir. Bir kere, yasama organının asli ve devredilmez olan yasama yetkisi artık yürütme organının kararname yetkisi ile yarışan bir yetki haline gelmiştir. Evet, Bakanlar Kurulu kalktığı için artık kanun önerilerinin önemli bir kısmını oluşturan “*tasarılar*” olmayacaktır, ama yürütme yetkisini üstlenen Cumhurbaşkanını'nın kararnameleri yasama yetkisine ciddi bir rakip haline gelmiştir. Anayasa'nın 104. maddesinde düzenlenen yeni kararnamelere ilişkin çerçevenin son derece belirsiz olduğunu da dikkatinize sunmak isterim. Mesela “*münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda*” Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağı söylenmektedir, ama “*münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konular*” acaba nelerdir ve hatta daha da ileri giderek acaba böyle konular var mıdır? Anayasa'nın yanılmıyorsa kırk üç yerinde “*kanunla düzenlenir*” ibaresi geçmektedir, fakat geçmişte kanun hükmünde kararnameler ile ilgili olarak hem doktrininin hem de Anayasa Mahkemesi'nin görüşüne göre, bu ibare ilgili konunun “*kanun hükmünde kararname ile düzenlenmesine engel değildir*”. Hal böyle olunca aynı yaklaşımın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi için de takip edilmesinin önünde nasıl bir engel bulunduğunu ben anlayabilmiş

değilim. Diğer bir deyişle, bana göre “*münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konular*” son derece sınırlıdır (*bütçe kanununda değişiklik yapmamaması gibi*) ve bu ibare kararname pratiğinin yasa pratiği ile ciddi bir yarışa girmesine engel değildir.

Yine Anayasa’nın yeni 104. maddesinde “*Kanunda açıkça düzenlenen konularda kararname çıkarılamaz*” denmektedir. Ancak hukukçuların önemli bir kısmı hala “*açık düzenlemenin*” ne olduğunu tartıştığına göre ve olay bazında bu tartışmaların sürmesi kaçınılmaz olduğuna göre, acaba bu ibare yasama yetkisini korumaya elverişli midir? Bence değildir. Çünkü, kanun dediğimiz metnin içinde pek çok kural bulunmaktadır. Dolayısıyla, “*açık düzenleme*” her bir kural yönünden değerlendirilmeli, kararname kuralı ile yasa kuralı arasındaki karşılaştırma kural bazında yapılmalıdır. Bunu şu örnekle anlatmaya çalışayım. Meclis bir Kara Yolları Trafik Kanunu yapmış olsun. Bu yasada trafik düzeni ile ilgili olduğu kadar motorlu trafik araçları ile ilgili de düzenlemeler de bulunsun. Bildiğiniz gibi, günümüzde büyük firmalar (*Amazon, Google vb.*) sürücüsüz araç teknolojilerine büyük yatırımlar yapıyor. Bugün batı hukuku bu araçların sahipliği ve bu araçlardan kaynaklanabilecek zararlarla ilgili sorumluluğun çerçevesini tartışıyor. Çünkü bunların sürücü marifetiyle kontrol edilen araçlar olmadığı açık. Uydudan gelen verilerle, araç üzerindeki algılayıcılardan gelen verilerin bir bilgisayar tarafından işlenmesi sonucunda yine bir bilgisayar tarafından yönlendirilen araçlar bunlar. Cumhurbaşkanı bir kararname çıkararak sürücüsüz araçlarla ilgili düzenlemeler getirirse, acaba “*kanunda açık düzenleme olmaması*” şartını nasıl tartışmamız gerekecek? Cumhurbaşkanı’nın “*sürücüsüz araçlarla ilgili Kara Yolları Trafik Kanunu’nda açık düzenleme olmadığı için benim bu konuya ilişkin kurallar koymam mümkün*” iddiası nasıl etkisiz kılınacak? Bana göre pekala böyle bir kararname çıkarılabilir.

Göstermeye çalıştığım gibi, Cumhurbaşkanı’nın kararname çıkarma yetkisi oldukça geniş bir kural koyma yetkisidir. En az bunun kadar ilginç bir husus ise, Meclis’in yasa yaparken, kural koyarken pek çok kurala uyması zorunluluğu karşısında, Cumhurbaşkanı’nın uyması gereken yöntemsel bir kural olmamasıdır. Meclis yasama yetkisini kullanırken üyelerinden gelen teklifleri önce komisyonda ya da komisyonlarda tartışacak, ardından Genel Kurul’da irdeleyecek, gerekli görürse değişiklikler yapacak ve nihayet belli sayılara uyarak yasayı kabul edecektir. Oysa Cumhurbaşkanı’nın



kararname çıkarma yetkisi için bu tür yöntemsel kurallar bulunmamaktadır. Bu nedenle kendimi toplantımızın başlığını da dikkate alarak şöyle bir espri yapmaktan alıkoyamıyorum: Acaba asıl tartışmamız gereken Meclis İçtüzüğü değil de, Cumhurbaşkanlığı İçtüzüğü olmasın?

Son olarak şunu da belirtmek isteriz. Bilindiği gibi, Anayasa Mahkemesi kararları geri yürümez. Bu kuralın istisnaları olmakla birlikte, yasalara ilişkin iptal kararlarının geriye doğru sonuç doğurmamasında dayanan bir mantık vardır: *“Yasaları halkın temsilcileri, Anayasa ve İçtüzük çerçevesinde kurallara ve yöntemlere uyarak, demokratik bir biçimde tartıştıktan sonra yapmışlardır. Ola ki Anayasa Mahkemesi bu düzenlemeleri sonradan Anayasa’ya aykırı görse bile, iptal kararlarının sonuçları geri yürümemelidir.”* Oysa Cumhurbaşkanlığı kararnamesi tek kişinin iradesi ile ortaya çıkacaktır ve iptal edilene kadar hüküm ve sonuçlar doğuracaktır. Anayasa Mahkemesi açıkça Anayasa’ya aykırı bir kararnameyi iptal etse bile (örneğin, *Anayasa’da kararname ile düzenlenemeyeceği belirtilen hak ve özgürlüklerden birisini düzenleyen bir kararname hükmünü*) bu karar geriye yürümeyeceği için hukuk aleminde doğmuş sonuçlar devam edecektir. Bu durumun ne denli sakıncalı sonuçlar doğurmaya aday olduğunu, sanırım açıklamaya bile gerek bulunmamaktadır. Diğer taraftan, *“kanunlarla Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde”* aynı konuda farklı hükümler olması halinde kanunun uygulanacağı öngörülmektedir, ancak bu tespit kimin yapacağı da belli değildir. Bir kere, *“aynı konu”* ve *“farklı hüküm”* tartışmaları beraberinde getirecektir. Kaldı ki, önünde çözmesi gereken bir uyuşmazlık olan yargıç, bir kanun ve kararname ile karşı karşıya kaldığında bunların aynı konuda ve farklı kurallar koyup koymadığını irdelleyecek ve gerçekten de aynı konuda farklı hükümler olduğu kanaatine ulaşırsa, Anayasa madde 104’deki *“çatışma kuralı”* çerçevesinde kanunu uygulayacaktır. Ancak, belli bir mahkemenin belli bir davada vardığı bu sonuç genel etkiye sahip olmayacaktır. Başka mahkemeler, yürürlükte olan bu kararnameyi uygulamaya devam edebileceklerdir. Çünkü, norm çatışması kuralı çerçevesinde varılan sonuç, diğer normun geçersizliğine hükmetmekten farklıdır, onun yürürlükten kalkmasına sebep olmayacaktır. Bu türden durumlar, Türk hukuk düzeninin normatif yapısını tartışmalı hale getirecektir.

Meclis’in kısıtlanan, elinden alınan yetkiler sadece yasama ile ilgili olanlar da değildir. Meclis’in yürütme organı üzerinde sahip olması gere-



ken “denetim yetkisi de” kısıtlanmış durumdadır. Öncelikle, artık yasama-  
dan kaynaklanan ve ona karşı sorumlu olan bir bakanlar kurulu olmayaca-  
ğından, gensoru Anayasa’dan çıkarılmaktadır. Bu noktada Cumhurbaşkanı  
yardımcılarının atanmasında da Meclis’in bir rolünün olmadığını da ha-  
tırlamak gerekir.

Cumhurbaşkanı’nın siyasi sorumluluğuna gidilmesi olarak değerlendirilebilecek olan Meclis tarafından görevden alınması da yeni düzenlemede oldukça ilginç bir biçimde “karşılıklılık” esasına göre ama asimetrik bir biçimde düzenlenmiştir. Yeni 116. maddeye göre Meclis Cumhurbaşkanı’nı beşte üç oy çokluğu ile görevden alabilecektir ancak bunun gerçekleşmesi Meclis seçimlerinin yenilenmesi sonucunu da doğurmaktadır. Diğer bir deyişle Meclis ancak kendisi de seçime gitmeyi göze aldığı takdirde Cumhurbaşkanı’nı görevden alabilecektir, o da ancak üç yüz altmış milletvekilinin oyu ile mümkün olacaktır. Oysa, Cumhurbaşkanı tek başına Meclis seçimlerinin yenilenmesine karar verebilmektedir. Cumhurbaşkanı bu yetkisini kullandığında, yine benzer biçimde Cumhurbaşkanlığı için de seçim yapılacaktır. “Karşılıklılık” dememizin nedeni budur. Ancak, Cumhurbaşkanı tek başına Meclis’i fesh edebilirken, Meclis ancak beşte üç çoğunlukla Cumhurbaşkanı’nı görevden alabilmektedir. “Asimetrik” dememizin nedeni budur. Anılan düzenlemenin, Meclis’in aleyhine olduğu açıktır. Üstelik, Cumhurbaşkanı’nın bu yetkisini kullanmasında bir sınırlama da yoktur. Cumhurbaşkanı, birkaç kez üst üste bu yetkisini kullanarak halk nezdinde dayandığı basit bir çoğunluk marifetiyle Meclis’i pekala paralyze edebilir.

Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve Bakanlar hakkında cezai sorumluluklarını işletmek adına kullanılacak Meclis soruşturmasının işletilmesi de oldukça zorlaştırılmıştır. Meclis ancak beşte üç oy çokluğu ile Cumhurbaşkanı hakkında Meclis soruşturması açabilecektir. Altı yüze çıkan üye sayısı karşısında bu rakam üç yüz altmıştır. Dahası Yüce Divan’a sevk için üye tamsayısının üçte ikisi gerekmektedir ki bu da dört yüz oya karşılık gelecektir. Yeni düzenlemelerin cezai sorumluluğun işletilmesini güçleştirmeyi amaçladığını söylemek, hele ki mevcut Anayasa düzenlemesinin üstüne çıkan bu nisaplar karşısında, son derece makuldür. Benzer zorlaştırmalar, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve Bakanlar için de getirilmiştir.

Son olarak, yasama organının tarihsel olarak en önemli yetkisi olduğu söylenebilecek bütçe yetkisi üzerindeki kısıtlamaya değinmek isterim. Bilindiği gibi, Anayasa'nın yeni 161. maddesi bütçeye ilişkin kurallar getirmektedir. Bu düzenleme incelendiğinde, Meclis'in Cumhurbaşkanı tarafından sunulmuş olan Bütçe Kanunu'nu reddetmesinin hiçbir sonucu olmayacağı görülecektir. Parlamentarizmin gelişimi ile bağdaştırılması mümkün olmayan bu düzenlemeye göre, halkın temsilcileri halktan toplanacak vergiler ile bu vergilerden yapılacak harcamalara karar veremeyecektir. Çünkü, Meclis Bütçe Kanunu'nu reddettiği takdirde, önce geçici Bütçe Kanunu hazırlanması beklenecek, bu da yapılamadığı takdirde, bir önceki yılın bütçesi uyarlama yapılarak sonraki yıla uygulanacaktır. Uyarlamanın, TUIK verilerine göre yapılacağını da belirtmek isterim. Bu durumda, vergi toplama ve harcama yetkisi yürütme ve idare marifetiyle belirlenmiş olacak, halkın temsilcilerinden oluşan Meclis'in bu konudaki olumsuz görüşü hiçbir değer ifade etmeyecektir. Üstelik, bir önceki yılın bütçesinin sonraki yıllarda uyarlama yapılarak devam ettirilmesine ilişkin bir sınır da bulunmamaktadır.

Anayasa değişikliklerine bir bütün olarak bakıldığında tekil bir yapıda güçlendirilmiş bir yürütme organı karşısında, yetkileri zayıflatılmış bir yasama organından bahsetmek mümkündür. Üstelik, değişiklikler çerçevesinde yürütmenin başının (Cumhurbaşkanı'nın) partisi ile ilişkisi kurulabileceğinden, Cumhurbaşkanı'nın Meclis'le bütünüyle bir ayrılık içinde olduğu da iddia edilemeyecektir. Bu durumun, yukarıda ele alınan karşılıklı ama asimetrik fesih yetkisi ile birlikte, sisteme ilişkin “*sert kuvvetler ayrılığı*” iddiasını ve “*Meclis gerçek gücüne kavuşacak*” öngörüsünü boşa çıkarması olasıdır. Zira, parti ve partinin meclisteki çoğunluğu üzerinden, yürütme organının parlamentoyu kontrol altında tutması pekala mümkün olacaktır.

Adına akademik kaygılardan dolayı ve açık bağdaşmazlıklar barındırdığı için “*Başkanlık hükümet sistemi*” diyemesek de, bu sistemin genetiği ile oynanmış bir Başkanlık sistemi ya da Başkancı bir sistem olduğunu söylemek mümkündür. Yürütme organının, yasama organının temel işlevleri olan yasama - bütçe yetkileri üzerindeki artan ağırlığı, buna karşılık denetim yetkisinin etkinlikten uzak kurgulanması, sert kuvvetler ayrılığı gibi görünen bu sistemin, aslında demokratik hukuk devleti açısından cid-

di kaygılara sebep olabilecek melez bir yönetim biçimine evrilmeye sebep olması kanımızca kaçınılmazdır.

Bu tablo karşısında, Meclis İçtüzüğü'nün, anayasal demokrasilerin olmazsa olmaz koşulu olan “*denge - denetim tasarımı*” kuvvetler ayrılığı kurgusu ile birlikte değerlendirilmesi sonucunda, yasama organını olabildiğince güçlendirmek üzerine bir tercihe ve siyasete dayanması gerektiği açıktır. Bu noktada, gelecekte hiçbir partinin altı yüz üyeli Meclis'te çoğunluğu elde edememesi ihtimalini de dikkate alarak, Meclis'in parti ayrımı gözetmeksizin, bütün üyeleri itibarıyla tüm halkı temsil ettiği inancından hareket edilerek, yasama organının bir bütün olarak yürütme organı karşısında bir denge ve denetim gücü olması gerektiği kabul edilmelidir. Meclis, muhalafet ve iktidar ayrımı üzerinden keskin faylara bir kurguyu artık devam ettiremez. Zaten yürütmenin doğrudan halk tarafından seçildiği, kendi içinden çıkmadığı ve kendisine karşı sorumlu olmadığı bir iktidar şemasında, iktidar ve muhalafet ayrımları da yapay kalacaktır. Amaç, yasama organını, bir bütün olarak yürütme karşısında etkin bir denetim ve denge unsuru haline getirmek olmalıdır. Milletvekillerinin konuşma sürelerini kısararak işe başlamak, bu anlamda çok umutlu olmamızı engellemektedir. Tekil yapıdaki güçlü yürütmenin, yasama organı tarafından dengelenmesinin anayasal demokrasimizi ayakta tutabilecek yapısal (*sistemsel*) tek seçenek olduğu unutulmamalıdır. Aksi takdirde, melezleşen bir demokraside Meclis'in halk nezdindeki itibarının da giderek sönükleşmesi kaçınılmazdır.



## 2017 Anayasa Değişikliği Sonrasında Parlamenter Denetim: Sorun Alanları ve Olanaklar

**Dr. Günal SEYİT**

Yasama Uzmanı, TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı  
Araştırma ve İnceleme Bürosu

### A. GİRİŞ

21 Ocak 2017 tarihli ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 16 Nisan 2017 günü yapılan halk oylamasında kabul edilmesiyle birlikte, Türkiye'de siyasal sistem yeni bir evreye girmiş; devletin temel organları arasındaki ilişkiler yeniden yapılandırılmıştır.

6771 sayılı Kanun'da, Anayasa değişikliklerinin yürürlüğe girmesi için üç ayrı tarih öngörülmüştür. Yargı yetkisinin kullanımında tarafsızlığı öngören değişiklik, Hâkimler ve Savcılar Kurulu'nun yapısını ilgilendiren hükümler ile Cumhurbaşkanı'nın siyasi partisi üyesi olabilmesine olanak tanıyan ve milletvekili seçilme yaşını on sekize indiren düzenlemeler, halk oylaması tarihi olan 16 Nisan 2017 günü yürürlüğe girmiştir. Değişikliklerin diğer bir kısmı, birlikte yapılacak *ilk Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerine ilişkin takvimin başladığı tarihte*; devletin temel organlarını ve bunlar arasındaki ilişkileri ilgilendiren önemli bir kısmı ise, birlikte yapılacak Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri sonucunda *Cumhurbaşkanı'nın göreve başladığı tarihte* yürürlüğe girecektir.

TBMM İçtüzüğü'nün Anayasa değişikliği doğrultusunda değiştirilmesi çalışması, teknik bir uyumlaştırma çalışmasından ibaret olmayacaktır. Bu kapsamda *yapılacak* ve *yapılmayacak* düzenlemelerin her birinin siyasal bir tercihi yansıtaacağı gerçeği göz ardı edilmemelidir. Siyasal rejim düzleminde, çağdaş demokrasilerin anahtarının, siyasal muhalefetin örgütlenme ve ifade olanaklarının genişliğinde, iktidar gücü karşısında denge ve denetle-

me düzeneklerine başvurma olanaklarının ölçüsünde görülmesi gibi, hükümet sistemi düzleminde yeni hükümet sisteminin rengini belirleyecek olan, *yürütme organı üzerindeki denetimin nasıl biçimleneceği* olacaktır.

Yürütme organı üzerindeki denetimin yargı, kamuoyu, basın, üniversite, dış ilişkiler gibi çeşitli boyutları olmakla birlikte, bu çalışmada özel olarak yasama organının denetimi (*parlamenter denetim*) boyutu ele alınacaktır. Çözümleme ve önermelerimizin, Anayasa değişikliği ile getirilen sistemin çerçevesi gözetilerek *saf hukuksal düzeyde* yürütüleceği belirtilmelidir. Kuşkusuz, parlamenter denetimin etkinlik düzeyi, çözümlemenin üzerinde kurulduğu düzeyin yanı sıra siyasal gelenekler, parti örgütlenmelerinin yapısı, siyasal olaylar karşısında aktörlerin tutumları gibi birçok etmenin bileşkesi olarak belirlenmektedir. Ancak, sözü edilen tüm etmenler, hukuksal düzlemin zemini üzerinde ve onun sınırlılıkları içinde işlemektedir. Dolayısıyla, bu alanın başlı başına ele alınması ve yeni dönemde parlamenter denetimin hukuksal olanaklarının belirlenmesine dönük bir çabanın geliştirilmesi, İçtüzük değişikliği çalışmalarında yararlanılabilecek bir bakış açısı geliştirmek için katkı sağlayabilir.

## B. PARLAMENTER DENETİMİN NİTELİKSEL DÖNÜŞÜMÜ

16 Nisan 2017 tarihli halk oylamasına giden süreçte, Anayasa değişikliğinin parlamenter denetim olanaklarını ortadan kaldırıp kaldırmadığı bağlamında canlı bir tartışma yürütülmüştür. Bu tartışmanın bir yanında; gensoru ve sözlü soru kurumunun kaldırılmasının denetim olanaklarını kısıtlayacağı, Cumhurbaşkanı için yürütülecek soruşturma<sup>1</sup> kapsamında kişisel suç – görev suçu ayrımı yapılmamasının, Cumhurbaşkanı’nın göreviyle ilgili olmayan suç isnatlarının kovuşturulması yönünden zorlaştırıcı etki yaratacağı<sup>2</sup>, Meclis’te Hükümet programına ilişkin görüşmenin ve

1 Anayasa koyucu, 105’inci madde kapsamında yapılan ve Cumhurbaşkanı’nın cezai sorumluluğunu düzenleyen değişiklikte, Cumhurbaşkanı hakkında yürütülen soruşturma için “Meclis soruşturması” adlandırmasını kullanmamıştır. Nitekim değiştirilen 98’inci maddede Meclis soruşturması, -Cumhurbaşkanı’nı içermeyecek biçimde- “Cumhurbaşkanı yardımcılar ve bakanlar hakkında 106’ncı maddenin beşinci, altıncı ve yedinci fıkraları uyarınca yapılan soruşturmadan ibaret” ifadesi yer almaktadır.

2 Bkz. *Anayasa Değişikliği Teklifi’nin Karşılaştırmalı ve Açıklamalı Metni*, Türkiye Barolar Birliği yayını, Erişim: [http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/Anayasa\\_Degisikligi.aspx](http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/Anayasa_Degisikligi.aspx) (08.06.2017).

güvenoyu uygulamasının kaldırılmasının denetimin fiilen ortadan kalkması anlamına geleceği yönündeki tezler varken diğer yanında, yasama ile yürütme organları arasındaki katı güçler ayrılığının denetim olanaklarını güçlendireceği yönündeki tezler yer almıştır.

Türkiye'nin tarihsel deneyimi incelendiğinde, yasama organının yürütme üzerindeki denetiminin, parlamenter sistem içinde iktidar partisinin veya partilerinin yasama organında sayısal çoğunluğa sahip olmaları ve parti disiplini etmenlerine bağlı olarak etkili bir düzenek olarak işlemediği görülmektedir. Diğer etmenler sabit varsayılarak sadece Anayasa hükümleri üzerinden yapılacak bir çözümleme ile; değişikliğin getirdiği düzende, güvenoyu kurumunun ortadan kalkmasına ve yürütme organının en azından oluşumu/kuruluşu bakımından yasama organındaki çoğunluktan kopmasına bağlı olarak yasama organının yürütme karşısındaki yapısal özerkliğinin artması bakımından denetim yollarının daha etkili biçimde işletilmesi beklenebilir.

Bununla birlikte, salt anayasal hükümlere dayanarak yapılacak bir çözümleme, sorun alanı bakımından anlamlı sonuçlara ulaşmak için yeterli olmamaktadır. Çalışmamızın kapsamının dışında kalan siyasal etmenler bir yana, hukuksal düzlemde *Anayasa hükümleri dışındaki hukuksal düzenlemelerin* nasıl biçimleneceği ve yürürlükteki mevzuatın etkili bir biçimde uygulanması yönünde bir iradenin oluşup oluşmayacağı en az Anayasa hükümlerinin kendisi kadar belirleyici olacaktır.

Özetle, salt Anayasa değişikliği hükümlerine bakarak, önsel olarak, yeni sistemde parlamenter denetimin ortadan kalkacağı veya ortadan kalkmamakla birlikte etkinlikten yoksun olacağı ya da daha etkin bir nitelik kazanacağı yönünde çıkarsamalara ulaşamayacağı düşünülmektedir. Parlamenter denetimin etkinliğine yönelik sorun alanı, tarafları *parlamenter denetimin güçlendirilmesini amaçlayanlar* ile *katı güçler ayrılığını vurgulayarak denetim olanaklarının sınırlandırılmasını savunanlar* ikiliği içinde belirlenecek bir siyasal ve hukuksal mücadele alanı olacaktır. Bu mücadelenin üzerinde yürüyeceği öncelikli zemin, kuşkusuz Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'dür.<sup>3</sup> İçtüzük için “*sessiz anayasa*” nitelemesinde bulunulması,

3 6771 sayılı Kanun'un 17'inci maddesi ile Anayasa'ya eklenen ve 16 Nisan 2017 tarihi

bu anlamda oldukça yerindedir.

Parlamenter sistem deneyimi içinde tarihsel olarak etkili olamayan parlamenter denetim yollarının etkinleştirilmesi yönünde siyasal ve yönetsel bir iradenin oluşup oluşmayacağı, bu yönde düzenlemeler yapıp yapılmayacağı, yürütme organı ile yasama organı arasındaki ilişkilerin organların birbirinden olabildiğince yalıtılması yönünde mi yoksa yasama organının yürütme organı tarafından olabildiğince bilgilendirilmesine ve yürütme üzerinde yasama organının etkin denetimine olanak tanıyacak bir hukuksal çerçeve içinde mi oluşturulacağı, Anayasa değişikliğine uyum kapsamındaki İktisadî değişiklik tartışmalarının yürütüleceği ana eksenleri oluşturmaktadır.

Anayasa değişikliğinin ruhunda, katı güçler ayrılığını kurumsallaştırmayı amaçlayan bir özün bulunduğu açıktır. Bu özün nasıl işleneceği ve anlamlandırılacağı büyük ölçüde uyum çalışmaları kapsamında belirlenecektir. Söz konusu özün; yürütme organının yasama organının içinden çıkması uygulamasının son bulması ve bu iki organının düzenleme yetkilerinin (*Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanun biçiminde*) ayrılmasıyla sınırlı olarak yorumlanması, bir başka deyişle organik ayırmadan yola çıkarak yürütme üzerindeki parlamenter denetimin kısıtlanmasına dayanak oluşturacak bir yaklaşımın izlenmemesi, sistemin denge ve denetleme düzeneklerinin etkinliği bakımından daha işlevsel bir zemin oluşturacaktır.

Anayasa değişikliğinin bütünüyle yürürlüğe girmesi ile birlikte, parlamenter denetimin yapısal bir dönüşüm geçireceği öngörülebilir. Parlamenter sistemde, yürütme organının güven oylaması dolayısıyla yasama organına dayanması ve siyasal bir denetim düzeneği olarak gensoru yoluyla hükümetin yasama organının iradesine dayalı olarak düşürülmesi, yeni düzende söz konusu olmayacaktır. Bu nedenle, Anayasa değişikliği ile yeni-

---

itibarıyla yürürlüğe giren geçici 21'inci maddenin (B) fıkrası, "Bu Kanunun yayımı tarihinden itibaren en geç altı ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisi, bu Kanunla yapılan değişikliklerin gerektirdiği Meclis İktisadî değişikliği ile diğer kanuni düzenlemeleri yapar." hükmünü içermektedir. Bu hükümdeki süre; yapıtıma bağlanmamış, düzenleyici nitelikte bir süre olmakla birlikte, Anayasa koyucunun, Anayasa değişikliğine bağlı İktisadî değişikliğinin kısa bir süre içinde gerçekleştirilmesini amaçladığı açıktır.



den biçimlendirilen erkler arası ilişkide, parlamenter denetimin sonuçları bakımından niteliksel bir değişim yaşanacaktır. Anayasa'nın yeni 105'inci maddesinde hükme bağlanan Cumhurbaşkanı'nın cezai sorumluluğu kapsamında, Meclis'in başlatacağı soruşturma sonucuna bağlı olarak Yüce Divan'a sevki kararlaştırılan ve Yüce Divan'da seçilmeye engel bir suçtan hüküm giyen Cumhurbaşkanı'nın görevi sona ermektedir. Yasama organının başlattığı bir süreç içinde *yargısal denetim* düzleminde sonuçlandırılan bu istisnai durum bir tarafa bırakılacak olursa, *siyasal denetim* düzleminde, bir olasılık olarak hükümetin düşürülmesi noktasına varabilecek denetim süreçlerinden, *yasama organının daha çok kamuoyuna sesleneceği, yürütme organının işleyişindeki aksaklıkların yasama organınca araştırılıp teşhir edileceği ve buna dayanarak kamuoyu etkisinin siyasal bir denetim unsuru olarak harekete geçirileceği bir yapıya geçiş* söz konusu olacaktır.

Son olarak, bu niteliksel dönüşümün, parlamenter denetimin etkisizleşmesini zorunlu kılacağı söylenemez. Kamuoyu denetimini harekete geçirebilecek etkin bir parlamenter denetim düzeneği, parlamenter sistem deneyimini aşacak çıktılar üretme potansiyeline sahiptir. Aşağıda açıklanacağı üzere, özellikle komisyonların işlevsel kılınması ve uygulanmayan mevzuat hükümlerin canlandırılması ile ortaya çıkabilecek geniş olanaklar bulunmaktadır. Anayasa değişikliği, yürütme organı üzerinde etkin bir denetim düzeneği kurmanın öğelerini oluşturacak bu yolların önüne herhangi bir anayasal engel de oluşturmamaktadır. Dolayısıyla, etkin parlamenter denetim, bu yönde gelişecek bir siyasal irade bulunması ve siyasal toplumun demokratik denge ve denetlemeye verdiği önem ölçüsünde yeni sistemde de işlerlik kazanabilecektir.

## C. POZİTİF VE NORMATİF HUKUK DÜZLEMLERİNDE ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ VE PARLAMENTER DENETİM

### (1). Anayasa Değişiklik Teklifindeki Yaklaşım ve Dönüşümü

6771 sayılı Kanun'a dayanak oluşturan Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi, 10 Aralık 2016 tarihinde TBMM Başkanlığı'na sunulmuştur. Kanun Teklifi'nin TBMM'nin yetkilerinin yeniden düzenlenmesini öngören çerçeve 6'ncı maddesinde<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Çerçeve madde, ilk elden düzenleme içermeyen, ancak başka kanunlarda değişiklik

Anayasa'nın mevcut 87'nci maddesi hükmünde yer alan “*Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek*” yetkisi, TBMM'nin yetki ve görev alanından çıkarılmaktaydı. Anayasa Komisyonu'nda kabul edilen ve daha sonra yasa-  
laşan metinde, bu yöndeki değişiklik aynı şekilde yer almıştır. Anayasa de-  
ğişikliğinin genel yaklaşımının yürütme organının tek başlı duruma getiril-  
mesi ve Başbakanlık makamı ile Bakanlar Kurulu'nun kaldırılması olduğu  
düşünüldüğünde, TBMM'nin yetkileri bağlamında yapılan söz konusu  
değişikliğin, teknik bir uyum düzenlemesinin dışına taşıdığı görülmektedir.  
Nitekim burada, diğer birçok maddede yapıldığı gibi “*Başbakan ve Bakan-  
lar Kurulu*” ibaresi “*Cumhurbaşkanı*” biçiminde değiştirilmemekte; belli  
bir yetki alanını tanımlayan ibare, metinden bütünüyle çıkarılmaktadır.  
Bu noktada gündeme gelen soru, Anayasa değişikliğinin TBMM'nin yü-  
rütme organını denetleme yetkisini kaldırılıp kaldırmadığıdır.

Kanun Teklifi'nin çerçeve 6'ncı maddesinin gerekçesine bakıldığında,  
temel anlayışın; seçime dayanan oluşum biçimleri itibarıyla her ikisi de  
halk iradesine dayanan yasama ve yürütme organları arasında katı bir ay-  
rım yapılması, bunlar arasında herhangi bir kurumsal denetim ilişkisinin  
kurulmaması, her biri yönünden denetimin ise seçimler dolayısıyla halk  
tarafından gerçekleştirilmesi olduğu anlaşılmaktadır:

**MADDE 6-** Maddeyle, öngörülen yeni hükümet sistemine uygun ola-  
rak Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görevleri yeniden düzenlenmektedir.  
Kuvvetler ayrılığı prensibine uygun olarak *yasamanın yürütmeyi denetle-  
mesi (...)* *yasamanın görev ve yetkileri arasından çıkarılmaktadır*. Öngörü-  
len hükümet sisteminde yasama ve yürütme doğrudan halk tarafından  
seçilmekte, her iki kuvvet de meşruiyetini halktan almakta ve yürütme  
de yasama da halka karşı sorumlu olmaktadır. Kuvvetler birbirinden ayrı,  
ancak, her iki kuvvetin de birleştiği konu *halkın denetiminde* halka hizmet  
etmeleridir<sup>5</sup>.

Kanun Teklifi'nin çerçeve 7'nci maddesi, parlamenter denetim yolla-  
rını düzenleyen Anayasa'nın 98'inci maddesinde şu değişiklikleri öngör-

---

öngören kanun maddeleri için kullanılan bir yasama terimidir.

5 Anayasa değişiklik teklifine ilişkin komisyon raporuna bkz. (Sıra Sayısı: 447, s. 12)  
(Erişim: <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss447.pdf>)

mekteydi: Maddenin “*Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin bilgi edinme ve denetim yolları*” şeklindeki kenar başlığı kaldırılmaktaydı. Birinci fıkrada, denetim yollarından “*gensoru*” ile “*Meclis soruşturması*” nı belirleyen ibareler ve TBMM’nin denetim yetkisine işaret eden ibare metinden çıkarılıyordu. Diğer fıkralarda öngörülen değişikliklerle, devlet faaliyetleri genel görüşmenin kapsamı dışında bırakılıyor; sözlü soru, denetim yolları arasından çıkarılıyor ve genel görüşme ile Meclis araştırmasına, yürütme organı adına herhangi bir temsilcinin katılmaması düzenleniyordu.

**Çerçeve 7’nci madde**, Anayasa’nın 98’inci maddesinin kenar başlığı ve birinci fıkrasında yer alan Meclis’in denetim yetkisine işaret eden ibareleri kaldırmayı öngörmesine karşın, maddenin gerekçesi parlamenter denetimin ortadan kalkmadığını açıkça belirliyordu:

(...) hükümet sisteminde yapılması öngörülen değişikliğe uygun olarak bilgi edinme ve *denetim yolları* yeniden düzenlenmektedir.

Teklif’in çerçeve 6’ncı maddesi hükmü, madde gerekçesi ve çerçeve 7’nci maddenin gerekçesi birlikte değerlendirildiğinde, bunun da ötesinde Teklif’in öngördüğü düzenlemeler ile bunların gerekçelendirilme biçimleri bütünsel olarak ele alındığında, açık bir çelişki bulunduğu, *Kanun Teklifi’nin parlamenter denetimin varlığını kabul etme bağlamında ikircikli bir yaklaşımı yansıttığı* görülmektedir. Bir yandan, Anayasa’nın 87’nci maddesinde yasamanın yürütmeyi denetlemesi Meclis’in görev ve yetkileri arasından çıkarılırken, diğer yandan 98’inci maddede parlamenter denetim yolları yeniden düzenlenmektedir.

Bir başka yönüyle Teklif; TBMM’ye yazı ile başvuruya (*dilekçe hakkı*) ve Kamu Denetçiliği Kurumu’na ilişkin Anayasa’nın 74’üncü maddesinde<sup>6</sup> herhangi bir değişiklik öngörmemesine, bu bağlamdaki parlamenter

6 Anayasa’nın 74’üncü maddesinin birinci fıkrasına göre, “Vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye’de ikamet eden yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne yazı ile başvurma hakkına sahiptir.”

Aynı maddenin beşinci fıkrası hükmü şöyledir: “Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı’na bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler.”

denetim yetkisini kaldırmamasına ve 87’nci maddede TBMM’nin yetkileri kapsamında “*Anayasa’nın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmek*” hükmünü korumasına karşın, aynı 87’nci maddeye ilişkin düzenleme kapsamında yasamanın yürütmeyi denetleme yetkisinin kaldırılmasını amaçlamaktadır.

Parlamenter denetim bağlamında söz konusu olan bu ikircikli yaklaşım, Anayasa Komisyonu’nun kabul ettiği metinde kısmen yumuşatılmıştır. Komisyonunda, Anayasa’nın 87’nci maddesi ile ilgili düzenleme, Teklif metnindeki biçimiyle korunmuş; ancak TBMM’nin yürütme organını denetleme yetkisine işaret eden bir ibare, Anayasa’nın 98’inci maddesinin birinci fıkrasına eklenmiştir: “*Türkiye Büyük Millet Meclisi, (...) yollarıyla bilgi edinme ve denetleme yetkisini kullanır.*” Komisyon aşamasında ayrıca, parlamenter denetimin kısıtlanmasının kuramsal dayanağını oluşturan yasama ve yürütme organları arasındaki katı ayrım da yumuşatılmıştır. Bu çerçevede, devlet faaliyetlerini ilgilendiren konular yine genel görüşmenin kapsamı içine alınmış; katı güçler ayrılığını vurgulayan “genel görüşme ve Meclis araştırmasına yürütme adına herhangi bir temsilcinin katılamayacağına” yönelik hüküm metinden çıkarılmıştır. Böylelikle, parlamenter denetime açılan alan kısmen de olsa genişlemiş; bu alanda metne yansıyan ikircikli bakış açısı, Meclis’in denetim yetkisinin kabulü yönünde giderilmiştir.

Anayasa Komisyonu’nun kabul ettiği metnin Genel Kurul’da ve halk oylamasında kabul edilerek kanunlaşması ile birlikte, mevcut durumda ve söz konusu hükümlerin yürürlüğe gireceği “*birlikte yapılan Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri sonucunda Cumhurbaşkanı’nın göreve başladığı tarih*”ten sonraki dönemde de Meclis’in yürütme organı üzerindeki denetim yetkisinin pozitif hukuk düzleminde korunduğu görülmektedir. Dolayısıyla, yeni sistemde gensoru, sözlü soru ve hükümet programına ilişkin güven oylamasına dayalı denetim süreçleri dışında denetim yollarının ortadan kalktığı iddia edilemez.

Parlamenter denetim, anayasal düzeyde tanınmaktadır; yukarıda açıklandığı gibi bu denetimin Anayasa değişikliği ile birlikte niteliksel bir dönüşüm geçireceği açıktır, ancak bu durum denetim yollarının parlamenter sistem deneyiminde görülenden daha etkili kullanılabilmesini engelleme-

mehtedir. Denetim konusundaki uygulamanın nasıl gelişeceği ve yeni İçtüzük düzenlemesinin nasıl yapılacağı, en az kabul edilen Anayasa değişikliği hükümleri kadar belirleyici önemdedir.

## (2). TBMM’de Yapısal Eğilimler ve İçtüzük Düzenlemeleri İçin Perspektif Önerileri

Anayasa ve TBMM İçtüzüğü yanında TBMM çalışmalarını doğrudan ilgilendiren yasalar da Türkiye’de Parlamento Hukuku’nun temel kaynakları arasında sayılmaktadır. Meclis işleyişini ve ilişkilerini düzenleyen yasalar, *geniş anlamda İçtüzük* ya da *maddi İçtüzük* kavrayışı çerçevesinde ele alınabilir. Anayasa değişikliğine uyum kapsamında yapılacak İçtüzük değişikliğinin, bu maddi boyut gözetilerek yapılmasında ve Parlamento Hukuku’nun temel kaynaklarının birbirleri arasındaki ilişkiler gözetilerek bütünsel olarak ele alınmasında yarar görölmektedir.

Bu çalışmanın ana tezlerinden biri, *Türkiye’de parlamenter denetimin güçlenmesinin, mevzuat değişikliklerinden önce, yürürlükteki mevzuatın ya da maddi İçtüzüğün (geniş anlamda İçtüzüğün) etkili bir biçimde uygulanmasına bağlı olduğu*dur. Çalışmanın diğer temel tezi, denetim ve yasama boyutlarıyla *Parlamento’nun etkinliğinin artmasının, ancak TBMM’de -uzun vadede- yapı-sallaşmış olan müzakereci olmayan süreçlere dayalı karar alma eğiliminin tersi-ne çevrilmesi ile gerçekleşebileceğidir*. Yeni sistemde, yürütmenin -gerek kuruluş ve işleyiş, gerekse de düzenleme yetkisi bakımından- yasama organından özerk var oluşu, Meclis’in güç ve etkinliğinin artması yönünde bu iki ölçütün ya-şama geçirilmesini olanaklı kılmakta, en azından bunların yapılmamasının bahanelerini (*yönetimde istikrar vb.*) ortadan kaldırmaktadır.

Tarihsel bir bakış açısıyla yaklaşıldığında TBMM’de müzakereci süreçlerin sekteye uğraması yönünde genel bir eğilimin varlığı açıkça kendisini göstermektedir. TBMM Başkanlık Divanı ve yasama uygulamaları uzun vadeli olarak incelendiğinde, *Başkanlık Divanı’nın etkinliği ve ağırlığının Meclis başkanları lehine azalmakta olduğu, komisyonlarda ise bu durumun komisyon heyeti aleyhine ve komisyon başkanı lehinde gerçekleştiği* dikkat çekmektedir. Meclis ve komisyon başkanlarında karar alma gücü ve yetki birikimi eğiliminin altında, demokratik olmayan siyasal kültürün yanında parlamenter sistemde yürütme organının yasama alanındaki öngörülemez-

likleri olabildiğince ortadan kaldırma çabası yatmaktadır. Bu etmenlerin uzun erimli tarihsel sonucu, Meclis'in belli başlı organlarında müzakere ve tartışmanın sönümlenmesi olmaktadır.

TBMM Başkanlık Divanı, Meclis'te grubu bulunan tüm siyasal partilerin güçleri oranında temsiliyi gözeterek, TBMM Başkanı ile başkanvekilleri, kâtip üyeler ve idare amirlerinden oluşan bir kuruldur. Demokratik temsili esas alan bu yapının düzenli olarak toplanması, Genel Kurul'u ve Meclis komisyonlarını ilgilendiren konularda görüş oluşturmaları, TBMM yönetsel örgütlenmesine ilişkin etkili kararlar alması ve bunların uygulamasını etkin olarak denetlemesi, Meclis'in demokratik yapısının güçlendirilmesi ve siyasal sistem içindeki ağırlığının artırılması bakımından temel önceliklerden biri olarak tanımlanmalıdır. Aynı şekilde yasama ve denetim uygulamaları ile İçtüzük hükümlerinin yorumlanmasında, komisyon başkanları yerine çoğulcu bir yapı barındıran komisyonların kararının esas olması, müzakereci ve katılımcı süreçlerin egemen kılınması yönünden yararlı olacaktır. Aynı anlayışın bir uzantısı olarak TBMM yönetsel örgütlenmesi düzeyinde bilgi üretim süreçlerinin demokratikleştirilmesi, bürokrasinin ürettiği bilgi çıktılarının başkanlar çemberinin sınırlılığından kurtarılarak çoğulcu bir öz taşıyan kurul tipi yapılara yaygınlaştırılması, yasama ve denetim faaliyetlerinin niteliğini önemli ölçüde yükseltecektir.

Öte yandan Komisyon Başkanlık Divanı (*Komisyon Başkanı, Başkanvekili, Sözcü ve Kâtip*) seçiminde çoğulcu siyasal temsili gözetecek düzenlemelerin yapılması ya da bu yönde teamüllerin oluşturulması, Amerika Birleşik Devletleri'nin tarihsel deneyimi dikkate alındığında yeni sistemde en etkili denetim aracı olması beklenen komisyonların demokratik gücünün pekiştirilmesi için temel bir gerekliliktir. Özellikle denetim işlevli komisyonların başkanlarının muhalefet partilerinden ya da varsa Cumhurbaşkanı'nın üyesi bulunduğu parti dışındaki partilerden belirlenmesi seçeneği değerlendirilmelidir. Yürütme organının yasama organı içinden çıktığı ve onun güvenoyuna dayandığı parlamenter sistemde, yasama organındaki kurumların/makamların oluşumunda ve yönetsel görevlerin dağıtımında iktidar partisinin temsiliyi gözetilmesi olağan görülmekle birlikte, yeni düzende yürütmenin faaliyetlerini yasama geçirmesi ve var oluşu yasama organınca belirlenmediğinden yasama organındaki kimi temsili makamların muhalefet partilerine bırakılmasında sakınca görülmemelidir. Kuşkusuz parti üye-

si olan bir Cumhurbaşkanı ile onun partisinin çoğunlukta bulunmadığı bir parlamento oluşumu seçeneğinde, Meclis'in denge-denetleme işlevini daha etkin yerine getirebileceği öngörülebilir.

Parlamente denetimi güçlendirecek bir diğer boyut, uygulamada denetim süreçlerinin işleyişinde görülen kimi boşlukların yeni düzenlemeler ile doldurulması olabilir. Bu bağlamda, Meclis araştırma Komisyonu raporlarının TBMM Genel Kurulu'nda görüşülmesi için süre kısıtı içeren bir belirleme yapılması (*örneğin raporun Başkanlığa sunulmasını izleyen on beş gün*), bu süre içinde gündeme alınmama durumunda raporların TBMM Başkanlığı'na doğrudan gündeme alınması, araştırma sonuçlarının müzakereci süreçler içinde değerlendirilmesi bakımından yerinde olacaktır. Mevcut uygulamada birçok Meclis araştırması raporu, Genel Kurul gündeminde görüşülmeden beklemekte ve yasama dönemi sonunda hükümsüz sayılarak gündemden çıkmaktadır. Yine, yazılı soru önergeleri-ne Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlarca verilecek yanıtların, soruyu karşılayıp karşılamadığı hususunun önerge sahibinin istemi üzerine veya resen Başkanlıkça değerlendirilerek karşılamama durumunda yanıtın iade edilmesi ya da tamamlanmasına ilişkin bir usul ve yetki düzenlemesinin yapılması, yazılı soru kurumunun etkinliğini artıracaktır.

İçtüzük değişikliği çalışmalarında gözetilmesi gereken bir diğer perspektif, Parlamento'nun yasama ve denetim/bilgi edinme süreçleri içinde yürütme organından bilgi edinmesine olanak tanıyan düzeneklerin kapatılması, tersine TBMM'nin yürütme organından bilgi edinme kanallarının kurumsallaştırılması olmalıdır. TBMM İçtüzüğü'nün 41'inci maddesi "*Komisyonlar, bütün bakanlıklarla doğrudan doğruya yazışabilirler ve kendilerine havale edilen işlerin sonuçlandırılması için gerekli bilgileri bakanlıklardan isteyebilirler.*" hükmünü içermektedir. Mevcut uygulamada pek başvurulmayan bu yolun, yeni sistemle birlikte canlandırılması, komisyonlardaki yasama çalışmalarının niteliğini geliştirebilir, komisyonların bilgi istemlerine dayalı yeni bir tür denetim yolunun açılmasına zemin oluşturabilir.

Anayasa değişikliği ile kanun önerisi verme yetkisinin yürütme organından alınması, yürütme organından yasama ve denetim süreçlerinde hiç yararlanılmaması gerektiği şeklinde yorumlanmamalıdır. Yeni sistemde, düzenleme yetkisi bağlamında yasama ve yürütme organları arasındaki sı-



nırlar (yasa – Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ayrımı bağlamında) keskinleştirilmekle birlikte, kanun teklifi hazırlıklarında yürütme organının teknik bilgisinin Meclis’e taşınmasına olanak tanıyacak bir bilgi aktarım düzeneğinin oluşturulması önem taşımaktadır. Yasama sürecinde yürütme organının temsili konumu ve işlevleri, özgül mevzuat alanlarına ilişkin teknik bilgiyi en geniş çerçevede sunacak şekilde tanımlanmalıdır.

Yine, parlamenter denetim süreçlerinin etkinleştirilmesi için, belli başlı denetim araçlarının işletilmesinin Meclis çoğunluğunun iradesine dayanandırılmasına dayanan mevcut İçtüzük sisteminden vazgeçilmesi gerekmektedir. Parlamenter sistem uygulamasında, Meclis’teki iktidar partisi ya da partilerinin, kendilerinin güvenoyuna dayanan hükümetin etkili biçimde denetlenmesine yol açacak denetim araçlarını işletmeleri ancak ayrıkçı durumlarda söz konusu olmuştur. Bu tarihsel deneyim gözetilerek Meclis araştırması ve genel görüşme gibi denetim süreçlerinin Meclis’in üye tam sayısının üçte biri ya da dörtte biri gibi düşük oranlı iradelerle *başlatılması*nın yararlı olabileceği düşünülmektedir. Bu şekilde başlatılacak bir Meclis araştırmasında, komisyon aşaması sonunda komisyon raporunun karara bağlanmasında, var olan sistemdeki çoğunluk iradesi esasının korunması doğaldır. Bu ilkeler doğrultusunda yeniden yapılandırılacak sistemde, hem yürütme organı faaliyetlerine yönelik denetimin Meclis’teki çoğunluk partisinin onayına gerek kalmaksızın başlatılabilmesi sağlanacak hem de süreci başlatma – karara bağlama denklemi içinde Meclis’teki muhalefet ve iktidar grupları arasında belli bir denge durumu kurulabilecektir.

Geniş anlamda İçtüzük çalışmalarında bu boyutların gözetilmesinin, Meclis’in yürütme organı karşısındaki dengeleyici ve denetleyici gücünü artıracakı öngörülmektedir. Kuşkusuz, bu yönde gelişim sağlamak için, mevzuat değişiklikleri mutlak bir zorunluluk olmayıp yürürlükteki mevzuat yapısı içinde gerçekleştirilecek kimi uygulama değişiklikleri ile belli ölçüde yol alınması olanaklıdır.

#### Ç. YÜRÜRLÜKTEKİ MEVZUATIN SUNDUĞU OLANAKLAR

Geniş anlamda İçtüzüğün unsurları olarak değerlendirilebilecek yürürlükteki birçok kanun hükmü, parlamenter denetime yönelik geniş olanaklar içermelerine karşın, uygulamadaki aksaklıklar ve irade eksiklikleri,



bu hükümlerin konuluş amaçlarına ulaşılmasını engellemektedir. Anayasa değişikliği sonrası sistemde, bu hükümlerin canlandırılması yönünde bir siyasal iradenin gelişmesi durumunda parlamenter denetimi güçlendirecek sonuçların doğması olasıdır.

Bu bağlamda işaret edilmesi gereken ilk düzenleme, mali denetim kapsamında ele alınabilecek 3 Aralık 2010 tarihli ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 45'inci maddesi hükmüdür. Bu hükme göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı; *araştırma, soruşturma ve ihtisas komisyonlarının kararına istinaden* Sayıştaydan, talep edilen konuyla sınırlı olmak kaydıyla denetimine tabi olup olmadığına bakılmaksızın özelleştirme, teşvik, borç ve kredi uygulamaları dâhil olmak üzere, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının hesap ve işlemleri ile aynı usule bağlı olarak kullanılan kamu kaynak ve imkânlarından yararlanma çerçevesinde, her türlü kurum, kuruluş, fon, işletme, şirket, kooperatif, birlik, vakıf ve dernekler ile benzeri teşekküllerin hesap ve işlemlerinin denetlenmesini talep edebilmektedir. Bu talep üzerine Sayıştay tarafından gerçekleştirilen denetimin sonuçları, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na sunulmaktadır.

Görüldüğü gibi bu madde hükmü; mevcut sistemde etkili bir uygulamasına rastlanmamış olsa da araştırma, soruşturma ve ihtisas komisyonlarına Meclis Başkanlığı vasıtasıyla ve Sayıştay aracılığıyla yürütme organı üzerinde güçlü bir mali denetim kanalı açmaktadır. Bakanlıkların işlevlerine koşut olarak örgütlenmiş olan Meclis ihtisas komisyonlarının, kendi görev alanları ile ilgili konularda mali denetim istemlerinde bulunmaları, yürütme organının birçok faaliyetine dönük geniş bir mali denetim çerçevesinin kurumsallaşmasına zemin hazırlayabilecektir.

6085 sayılı Kanun'un 45'inci maddesi hükmünün geçmiş, bu Kanun'dan önce yürürlükte bulunan 832 sayılı Sayıştay Kanunu'na 30 Temmuz 2003 tarihli ve 4963 sayılı Kanun'un çerçeve 7'nci maddesi ile eklenen ek 12'nci maddeye dayanmaktadır. Söz konusu maddenin konumuzla ilgili birinci fıkra hükmü şöyle idi:

*“Türkiye Büyük Millet Meclisi araştırma, soruşturma ve ihtisas komisyonlarının kararına istinaden Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'nın talebi üzerine Sayıştay, talep edilen konuyla sınırlı olmak kaydıyla denetimine tâbi*

*olup olmadığına bakılmaksızın özelleştirme, teşvik, borç ve kredi uygulamaları dahil olmak üzere tüm kamu kurum ve kuruluşlarının hesap ve işlemleri ile aynı usule bağlı olarak, kullanılan kamu kaynak ve imkânlarından yararlanma çerçevesinde her türlü kurum, kuruluş, fon, işletme, şirket, kooperatif, birlik, vakıf ve dernekler ile benzeri teşekküllerin hesap ve işlemlerini denetleyebilir. Denetim sonuçları, ilgili komisyonlarda değerlendirilmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na sunulur.”*

Bu eski düzenlemenin son cümlesinde denetim sonuçlarının, ilgili komisyonlarda değerlendirilmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na sunulacağı yönünde bir hüküm bulunmaktayken 6085 sayılı Kanun'da bu hükmün yer verilmemiş, sonuçların sadece Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na sunulacağı belirtilmiştir.<sup>7</sup> Bu yeniden düzenleme, anlaşıldığı kadarıyla, komisyon istemine dayanan Sayıştay denetimi sonuçlarının ilgili komisyonlara havalesi hususunda zorunluluk öngören hükmü kaldırarak Meclis Başkanı'na bu konuda bir takdir yetkisi tanımaktadır. Bu durum, Meclis ile ilgili olarak yukarıda sözünü ettiğimiz kurul tipi yapılar karşısında kişiye dayalı karar alma düzeneklerini önceleyen yapısal eğilimin yasal düzeyde doğrulanması olarak okunabilir.

6085 sayılı Kanun'un 45'inci maddesinin yürürlükteki üçüncü fıkrası, Cumhurbaşkanlığı'nın bu madde kapsamı dışında olduğunu düzenlemektedir. Cumhurbaşkanı'nın siyasal sorumsuzluğunu esas alan parlamenter sistem mantığına uygun olan bu hükmün, Anayasa'nın 8'inci maddesi uyarınca yürütme yetkisi ve görevini kullanıp yerine getirecek olan Cumhurbaşkanı'nın yeni sistemdeki siyasal sorumluluğu gözetilerek yürürlükten kaldırılması, dolayısıyla yürütme organını temsil eden Cumhurbaşkanlığı'nın da denetim kapsamı içine alınması gerekmektedir. Bu noktada normatif içerikli bir öneri olarak; Meclis araştırması açılması için öngördüğümüz düşük oranlı çoğunluklara dayalı olarak denetim süreci başlatma yetkisinin, bu kez araştırma, soruşturma ve ihtisas komisyonları düzeyinde 6085 sayılı Kanun'un 45'inci maddesi çerçevesinde baş-

7 6085 sayılı Kanun'a dayanak oluşturan Teklif'in gerekçesinde ve ilgili alt komisyon raporunda söz konusu değişikliğin amacı açıklanmamıştır. Gerekçe metninde, “Bu madde, 832 sayılı Kanun'a 4963 sayılı Kanun'la ilave edilen ek 12'nci maddeden alınmıştır.” ifadesiyle yetinilmiştir. Genel Kurul tutanaklarında da konuya ilişkin açıklayıcı bir ifade yer almamaktadır.

latılacak denetimler için de düzenlenmesinin, parlamenter denetimi etkili kılacak bir önlem oluşturacağı belirtilmelidir.

Yeni sisteme geçişle birlikte, uygulaması gözden geçirilmesi gereken bir diğer denetim yolu, Anayasa'nın 74'üncü maddesi uyarınca vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye'de ikamet eden yabancıların kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne yazı ile başvurma hakları kapsamında işletilen denetim yoludur. Geniş anlamda Parlamento İçtüzüğü'nün bir ögesi sayılabilecek olan 1 Kasım 1984 tarihli ve 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun hükümlerinin TBMM İçtüzüğü hükümleri ile birlikte ele alınması ve bu hükümler ışığında uygulamanın gözden geçirilmesi, parlamenter denetim süreçlerinin katılımcı bir anlayışla geliştirilmesi bakımından temel bir gereksinimdir.

TBMM Dilekçe Komisyonu'nun çalışma ilkelerini düzenleyen TBMM İçtüzüğü'nün 116'ncı maddesine göre, Komisyon'un Başkan, Başkanvekili, Sözcü ve Kâtip'inden oluşan Komisyon Başkanlık Divanı, komisyona gelen dilekçeleri inceleyerek belli bir konu içermeyen, yeni bir kanunu veya bir kanun değişikliğini gerektiren, yargı mercilerinin görevine giren konularla ilgili olan veya haklarında bu merciler tarafından verilmiş bir karar bulunan, yetkili idari makamlarca verilen kesin cevap suretini içermeyen ve Kanun'un dilekçede bulunmasını zorunlu gördüğü şartlardan (3071 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesine bkz.) herhangi birini taşımayan dilekçelerin görüşülemeyeceğini karara bağlamaktadır. Komisyon Başkanlık Divanı'nın bu kararları Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerine dağıtılmaktadır. Dağıtım tarihinden itibaren on beş gün içinde itiraz edilmeyen Başkanlık Divanı kararları kesinleşmektedir.

Komisyon Başkanlık Divanı'nın 116'ncı maddenin dışında gördüğü, bir başka deyişle gerekli ön koşulları sağlamış olan dilekçeler ile bu koşulları taşımadığı karara bağlanıp süresi içinde itiraza uğrayan dilekçelerin, İçtüzüğün 117'nci maddesi hükmü uyarınca Komisyon Genel Kurulu'na sevk edilmesi gerekmektedir.

Bu açık hükümlere karşın Dilekçe Komisyonu'nun çalışma usulü, yasa organındaki tüm siyasi parti gruplarının güçleri oranında temsil edil-

diği Komisyon Genel Kurulu yerine çoğunluk partisi ya da partilerinin üyelerinden oluşan Komisyon Başkanlık Divanı'nın belirleyiciliğini esas alan bir anlayış içinde gelişmiştir. İçtüzük hükümleri, Komisyon Başkanlık Divanı'na sadece ön koşulları içermeyen dilekçelerin görüşülemeyeceğini karara bağlama yetkisi vermişken ve bu türden dilekçeler dışında kalan tüm dilekçelerin Komisyon Genel Kurulu'nda görüşülmesi gerektiğini belirlerken, uygulamada dilekçelerin çok büyük bir bölümü doğrudan Başkanlık Divanı'nca karara bağlanmakta<sup>8</sup>; Komisyon Genel Kurulu'nda görüşülmektedir. Öyleyse, yeni bir düzenleme yapılmasına gerek olmaksızın sadece İçtüzük hükümlerinin uygulanması, başat parlamenter denetim araçlarından biri olan Dilekçe Komisyonu'nun çalışma usullerinin katılımcı ve müzakereci bir anlayışla yeniden biçimlenmesi için yeterli olacaktır.

Dilekçe Komisyonu, yürütme organı faaliyetlerinin denetimi açısından güçlü yetkilerle donatılmıştır. 3071 sayılı Kanun'un 8'inci maddesine 1 Aralık 2011 tarihli 6253 sayılı Kanun'un 41'inci maddesi ile eklenen fıkraya göre Dilekçe Komisyonu, görevleri ile ilgili olarak, kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile özel kuruluşlardan her türlü bilgi ve belgeyi almak, ilgilileri çağırıp bilgi almak, idari denetimin yapılmasını istemek, bilirkişi görevlendirmek ve yerinde inceleme yapmak yetkisine sahiptir. Bu yetkinin kullanılması durumunda kamu kurum ve kuruluşları ile kamu personeli, talep edilen bilgi ve belgeyi vermek, idari denetimi yapmak ve yerinde inceleme için gerekli tedbirleri almakla yükümlüdür. Komisyonların parlamenter denetimin ana eksenini oluşturması beklenen yeni sistemde bu yetkilerin etkili bir biçimde kullanılması, Meclis'in sistem içindeki ağırlık ve gücünü artıracak etkiler doğuracaktır.

Dilekçe Komisyonu'na tanınan yetkiler, küçük ayrımlarla, denetim işlevli diğer bazı ihtisas komisyonlarına da tanınmıştır. Örneğin 5 Aralık 1990 tarihli ve 3686 sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu'nun 5'inci maddesinde, İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu'nun, görevleri

8 24'üncü Yasama Dönemi'nde, 13.06.2011-06.04.2015 tarihleri arasında Komisyona gelen dilekçe sayısı 35.290 ve karara bağlanan dilekçe sayısı 28.649 olmasına karşın, söz konusu dönemde Komisyon Başkanlık Divanı'ndan Komisyon Genel Kurulu'na sevk edilen dilekçe sayısı yalnızca 7 olmuştur (bkz. *Dilekçe Komisyonu 24. Yasama Dönemi Faaliyet Raporu*). Erişim: [https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/docs/faaliyet\\_raporlari/24\\_yd\\_faaliyet\\_rapor.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/docs/faaliyet_raporlari/24_yd_faaliyet_rapor.pdf)

ile ilgili olarak, bakanlıklarla genel ve katma bütçeli dairelerden<sup>9</sup>, mahalli idarelerden, muhtarlıklardan, üniversitelerden ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlardan bilgi istemek ve buralarda inceleme yapmak, ilgililerini çağırıp bilgi almak yetkisine sahip olduğu, gerekli gördüğünde uygun bulacağı uzmanların bilgilerine başvurabileceği ve Ankara dışında çalışabileceği hükme bağlanmıştır. Yine, 25 Şubat 2009 tarihli ve 5840 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinde, Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu'nun görevleri ile ilgili olarak genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile gerçek ve tüzel kişilerden kanunlarda öngörülen usullere uyarak bilgi istemek ve ilgililerini çağırarak bilgi almak yetkisine sahip olduğu, gerekli gördüğünde uygun bulacağı uzmanların bilgisine başvurabileceği, Ankara dışında da çalışabileceği düzenlenmiştir. 5840 sayılı Kanun, Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu'na yerinde inceleme yetkisi tanımamaktadır. Geniş anlamda İçtüzük düzenlemeleri kapsamında yapılacak değişikliklerle bu yetkinin de Komisyon'a tanınması, Türkiye'nin toplumsal sorunları arasında önemli bir yer tutan toplumsal cinsiyet eşitliği ve kadına yönelik şiddet sorunu bağlamında yürütme organının daha etkili çalışmalarında bulunmasına katkı sağlayacak bir denetim, katılım ve bilgi alışverişi düzlemi oluşturabilir. Yeni sistemde, bu yetkilerin kullanımındaki etkinlik düzeyi, parlamenter denetimin ve denge- denetleme düzeneklerinin başarı düzeyini belirleyecektir.

Anayasa değişiklikleri ile yeniden biçimlenen siyasal sistemde parlamenter denetimin niteliksel dönüşümü ile birlikte, denetim işlevli komisyonların raporlama etkinliklerinin de önem kazanması beklenmelidir. 3686 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesinde İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu'na ve 5840 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu'na yıllık faaliyetlerinin yanı sıra görev alanlarına ilişkin gelişmeleri raporlama yetkisi verilmiştir. 15 Nisan 2003 tarihli ve 4847 sayılı Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Kanunu'nun 3'üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde de, bu komisyonun görevleri arasında *“her yasama yılının sonunda Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne katılım sürecindeki gelişmelere ve Komisyonun o yılki faaliyetlerine ilişkin bir değerlendirme raporu hazırlamak ve bunu Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin ve Hükümet'in bilgisine sunmak”* sayılmıştır. Bu raporların, mevcut uygu-

9 Anayasa'da 2005 yılında yapılan değişikliklerle (bkz. 5428 sayılı Kanun) genel ve katma bütçe adlandırması merkezî yönetim bütçesi şeklinde değiştirilmiştir.

lamada görülen komisyon faaliyet raporu niteliğinden kurtarılması, komisyon faaliyetlerinin yoğunlaşmasına bağlı olarak niteliksel bir sıçrama gerçekleştirmesi ve Avrupa Birliği mevzuatına uyum, insan hakları ile toplumsal cinsiyet sorunlarına ilişkin ülkenin yıllık bilançolarını ortaya koyacak bir niteliğe kavuşturulması amaçlanmalıdır. Bu biçimiyle, söz konusu raporlar, yürütme organının çok geniş ve önemli bir faaliyet alanına yönelik denetim raporları niteliğini kazanabilecektir.

Yine, sözü edilen yasalarda, bu raporların Genel Kurul gündemine alınabileceğine ilişkin hükümler yer almaktadır<sup>10</sup>. Mevcut uygulamada bu raporlar, komisyon başkanları adına Komisyon'da görevli yasama uzmanlarıncı hazırlanıp Komisyon'da görüşülmeden TBMM Başkanlığı'na sunulmakta, bunlar hakkında Genel Kurul'a bilgi verilmemekte ve bu raporlar Genel Kurul'da görüşme konusu olmamaktadır. Kısacası, hazırlanması sürecinde komisyonlarda tartışılmayan, komisyon üyelerinin bilgi sahibi olmadığı ve bürokratik düzeyde biçimlendirilen raporlar, hazırlandıktan sonra da tartışılmadan rafa kaldırılmaktadır. Yukarıda işaret edilen yapısal eğilimlerin belirgin bir yansımısını oluşturan bu usullerden vazgeçilmesi, raporların komisyonlarda müzakereci süreçler içinde hazırlanıp komisyonlarca karara bağlanması, bunlar hakkında en azından Genel Kurul'a bilgi verilmesi ya da raporların Genel Kurul'da görüşülüp müzakere edilmesi, parlamenter denetimin etkinleştirilmesi amacının ötesinde yasa hükümlerine uygun davranmanın gereği olarak görülmelidir. Bu noktada, raporların Genel Kurul'da görüşülmesinin takdire dayalı olması yönündeki yürürlükte olan yasa hükümlerinin değiştirilmesi, raporların güncelliğini gözetken bir süre kısıtı içinde Genel Kurul'da görüşmeyi zorunlu kılacak değişikliklerin yapılması yararlı olacaktır.

Aynı bağlamda dikkat çekici bir diğer uygulama örneği ise, Kamu Denetçiliği Kurumu raporlarının görüşülme usulüne ilişkindir. Bu raporlar, Anayasa'nın 74'üncü maddesi uyarınca Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yürütme organının teknik/bürokratik kanadını oluşturan idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetler hakkında gerçekleştirdiği incelemelerin yıllık sonuçla-

10 Bkz. 3686 sayılı Kanun md. 6/3, 5840 sayılı Kanun md. 5/2 ve 4847 sayılı Kanun md. 5/3.

rını kapsamaktadır. Söz konusu raporların, parlamenter denetimin temel unsurlarından birini temsil etmeleri yönüyle komisyon aşaması ve Genel Kurul'da ayrıntılı olarak görüşülmesi, bunlar üzerinde müzakere edilmesi gerektiği açıktır. Nitekim 14 Haziran 2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 22'nci maddesinin birinci fıkrası şu hükmü içermektedir:

*“Kurum, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak Komisyon'a sunar. Komisyon, bu raporu araveme ve tatil dönemleri hariç olmak üzere iki ay içinde görüşüp kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek Genel Kurul'a sunulmak üzere hazırladığı raporu Başkanlığa gönderir. Komisyon'un raporu Genel Kurul'da ivedilikle görüşülür.”*

Yasanın Genel Kurul'da ivedilikle görüşmeyi öngören açık hükmüne karşın uygulamada Kamu Denetçiliği Kurumu raporlarına ilişkin Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon raporları Genel Kurul'da görüşülmemektedir. Kurumun 2013, 2014, 2015 ve 2016 yıllarına ilişkin yıllık raporları hakkında düzenlenen Karma Komisyon raporları, hâlen Genel Kurul gündeminde beklemektedir. İvedilikle görüşme yönündeki hüküm, kanun koyucunun raporlara verdiği önemin ve raporların güncelliğini gözeterek yaklaşımın bir yansıması olduğu hâlde, ilişkin oldukları dönemin üzerinden birkaç yıl geçmiş olan raporlar dahi Genel Kurul'da görüşülmemiş; hatta ilginç bir biçimde birden çok yıla ilişkin raporların aynı sıra sayısına bağlanması usulüne başvurulmaya başlanmıştır<sup>11</sup>.

Özetle, yeni sisteme uyum kapsamında yapılması planlanan içtüzük değişikliklerinin ötesinde, mevcut durumda, parlamenter sistem deneyimi

11 Bkz. 26'ncı Yasama Dönemi Sıra Sayısı: 289 [Kamu Denetçiliği Kurumu 2015, 2014 ve 2013 Yıllık Raporları Hakkında Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Üyelerinden Kurulu Karma Komisyon Raporları (5/5, 5/4, 5/3)] ve Sıra Sayısı: 289'a 1'inci Ek [Kamu Denetçiliği Kurumu 2016, 2015, 2014 ve 2013 Yıllık Raporları Hakkında Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Üyelerinden Kurulu Karma Komisyon Raporları (5/8, 5/5, 5/4, 5/3)].  
Erişim: <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss289.pdf>  
<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss289ek1.pdf>



içinde atıl kalan kurumların canlandırılması ve uygulanmayan kimi mevzuat hükümlerinin uygulamaya geçirilmesi dahi tek başına parlamenter denetimin güçlendirilmesi bağlamında birçok olanağı bünyesinde barındırmaktadır. Sözü edilen kurum ve usullerin uygulamaya geçirilmesi ve bunları destekleyici nitelikte belli düzenlemeler yapılması, parlamenter denetimin etkinliği anlamında önceki dönemlere göre çok daha ileri çıktılarının doğmasına yol açabilecektir.

#### **D. SONUÇ**

Anayasa değişikliği ile kabul edilen yeni sistemde, Meclis'in yürütme organı üzerindeki denetiminin azalacağı yönünde yaygın bir kanı bulunmasına karşın TBMM İçtüzüğü'nde ve geniş anlamda İçtüzük'te yapılacak düzenlemeler ile etkili bir denge ve denetleme düzeninin kurulmasının önünde herhangi bir engel bulunmamaktadır. Anayasa değişiklik teklifinin ilk biçiminde, yasama ve yürütme organları arasında katı bir sınır çizen ve bu katı ayrımı, yasama organının yürütme üzerindeki denetiminin kaldırılmasına kadar uzatan bir anlayışın izleri görülse de, Anayasa Komisyonu'nda yapılan değişikliklerle birlikte bu izler silikleşmiştir. Bütünsel olarak bakıldığında Anayasa'nın yeni hükümleri ve yeni sistemin temel parametreleri, gensoru ve sözlü soru kurumlarının kaldırılmasına karşın, kendi başına parlamenter denetimi kısıtlayacak ya da işlevsiz kılacak zorunlu bir yöneliş içermemektedir. Meclis'in yeni sistemdeki ağırlığını belirleyecek temel göstergelerden biri, parlamenter denetimin etki düzeyi olacaktır. Bu etki düzeyi, siyasal ve hukuksal bir mücadelenin konusu olup mücadele zeminindeki güçlerin bileşkesi olarak biçimlenmesi muhtemeldir. Burada taraflar, parlamenter denetimin güçlendirilmesini amaçlayanlar ile katı güçler ayrılığını vurgulayarak denetim olanaklarının sınırlandırılması savunanlar ikiliği içinde belirlenecektir.

Yeni sistemde güçlü bir Meclis'in varlığı ve yürütme organı üzerinde parlamenter sistem deneyimini aşan etkinlikte bir denetim düzeneğinin kurumsallaştırılması isteniyorsa, geniş anlamda içtüzük perspektifi içinde parlamenter denetimle ilgili tüm usul ve uygulamaların gözden geçirilmesi, atıl kurum ve usullerin canlandırılması, etkisizliği doğuran etmenlerin yeni düzenlemelerle giderilmesi gerekmektedir. Bu anlayış içinde, denge-denetleme düzeneklerinin geliştirilmesi ve derinleştirilmesi için İçtüzük ve ilgili



kanunlarda değişiklik arayışından önce; yürürlükteki mevzuat hükümlerinin uygulanması ve bu hükümleri güçlendirecek nitelikte düzenlemeler yapılması yönünde bir siyasal irade oluşturulmasının önemi kavranmalıdır.

Anayasa değişikliğinin yeniden yapılandığı siyasal sistemde, parlamenter denetimin de yapısal bir dönüşüm geçirmesi kaçınılmazdır. Parlamenter sistemde, yürütme organının güven oylaması dolayısıyla yasama organına dayanması ve siyasal bir denetim düzeneği olarak gensoru yoluyla hükümetin yasama organının iradesine dayalı olarak düşürülmesi, yeni düzende söz konusu olmayacaktır. Bu nedenle, Anayasa değişikliği ile yeniden biçimlendirilen erkler arası ilişkide, parlamenter denetimin sonuçları bakımından niteliksel bir değişimin yaşanması kaçınılmazdır: Artık, bir olasılık olarak hükümetin düşürülmesi noktasına yönelen denetim süreçlerinden, yasama organının kamuoyu etkisini siyasal bir denetim unsuru olarak harekete geçireceği bir duruma geçiş söz konusudur. Bu dönüşüm, parlamenter denetimin etkisizleşmesini zorunlu kılan bir dönüşüm değildir. Kamuoyu denetimini harekete geçirebilecek etkin bir parlamenter denetim düzeneği kurulması olanaklıdır. Bu düzeneğin, parlamenter sistem deneyimini aşacak nitelikte çıktılar üretme potansiyeli de göz ardı edilmemelidir.

Söz konusu potansiyelin doğuşu, parlamentoda yapısal nitelikli birtakım dönüşümlerin gerçekleştirilmesine bağlıdır. Bu yapısal dönüşümlerin ekseni; parlamentoda müzakereci olmayan süreçlere dayalı karar alma eğiliminin tersine çevrilmesi ve kişiler yerine kurul tipi yapıların öne çıkarılarak katılımcı anlayışın egemen kılınması olabilir.

## KAYNAKÇA

*Adalet ve Kalkınma Partisi Genel Başkanı İzmir Milletvekili Binali Yıldırım ve Grup Başkanvekilleri Kayseri Milletvekili Mustafa Elitaş, Amasya Milletvekili Mehmet Naci Bostancı, Aksaray Milletvekili İlknur İnceöz, Çanakkale Milletvekili Bülent Turan ve İstanbul Milletvekili Mehmet Muş ile 310 Milletvekilinin Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi (2/1504) ve Anayasa Komisyonu Raporu (Sıra Sayısı: 447) Erişim: <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss447.pdf>*

*2017 Anayasa Değişikliği Sonrasında Parlamenter Denetim:  
Sorun Alanları ve Olanaklar*

*Anayasa Değişikliği Teklifi'nin Karşılaştırmalı ve Açıklamalı Metni*, Türkiye Barolar Birliği yayını, Erişim: [http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/Anayasa\\_Degisikligi.aspx](http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/Anayasa_Degisikligi.aspx)

*Dilekçe Komisyonu 24. Yasama Dönemi Faaliyet Raporu* Erişim: [https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/docs/faaliyet\\_raporlari/24\\_yd\\_faaliyet\\_rapor.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/docs/faaliyet_raporlari/24_yd_faaliyet_rapor.pdf)

*Kamu Denetçiliği Kurumu 2015, 2014 ve 2013 Yıllık Raporları Hakkında Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Üyelerinden Kurulu Karma Komisyon Raporları (5/5, 5/4, 5/3) (Sıra Sayısı: 289)* Erişim: <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss289.pdf>

*Kamu Denetçiliği Kurumu 2016, 2015, 2014 ve 2013 Yıllık Raporları Hakkında Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Üyelerinden Kurulu Karma Komisyon Raporları (5/8, 5/5, 5/4, 5/3) (Sıra Sayısı: 289'a 1'inci Ek)* <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss289ek1.pdf>

## Parlamentonun Etkinliği, İçtüzük ve Demokrasi Üzerine Kısa Bir Not

**Prof. Dr. Ömer Faruk GENÇKAYA**

Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi

Siyaset ve Sosyal Bilimler Anabilim Dalı

Parlamentolar ya da yasama meclisleri, üyelerinin vatandaşların doğrudan seçim yoluyla belirlediği bir kurum olarak yerel, ulusal ve ulus-üstü düzeylerde temsili niteliğini korumaktadır. Çağdaş parlamentoların temsil ve sistemin meşrulaştırılması yanında iki temel işlevi bulunmaktadır. Bunlar, yasama ve denetim işlevleridir.<sup>1</sup> Günümüzde vatandaşların karar alma ve uygulama gücüne ve yetkisine sahip olanlara ulaşma, taleplerini iletme ve hatta sınırlı da olsa denetime katılma olanakları gelişmiştir. Bununla birlikte, parlamentolar tüm “demokratik” ülkelerde halkın temsilcilerinin düzenli, sürekli ve belli kurallara bağlı olarak ortak sorunları müzakere edebildikleri, bu sorunlara çözüm geliştirebildikleri biricik yapılardır.<sup>2</sup> Son dönemlerde, parlamentoların kadınlar ve azınlıkları önceleyerek, oluşum ve çalışma biçimlerinde daha kapsayıcı bir yaklaşım sergiledikleri görülmektedir.<sup>3</sup> Ayrıca, parlamento çalışmalarının kamuoyu ile daha açık bir biçimde paylaşılması amacı ile televizyon yayınları gibi çeşitli araçlar geliştirilmiştir. Yasama sürecine başta sivil toplum temsilcileri olmak üzere çeşitli grupların ve uzmanların katılımı sağlanmıştır.

Buna karşılık, 20. yüzyılın son çeyreğinden bu yana toplumsal, ekonomik ve siyasal ilişkilerin her düzeyde karmaşıklaşması, özellikle parlamenter sistem ile yönetilen ülkelerde yürütme erkinin güçlendirilmesi girişimlerini artır-

1 NORTON, *Philip*, *Parliaments: a framework for analysis*, **Parliaments in Western Europe** içinde, Ed. Philip Norton, Frank Cass, Londra, 1990), 6.

2 Inter-Parliamentary Union, *Common Principles for Support to Parliaments*, Adopted by the IPU Governing Council at its 195th session (Cenevre, 16 Ekim 2014), Erişim: <http://www.ipu.org/cnl-e/195/common.pdf>, (10.08.2017).

3 Inter-Parliamentary Union, **Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A Guide to Good Practice**, 2006. Erişim: [http://www.ipu.org/PDF/publications/democracy\\_en.pdf](http://www.ipu.org/PDF/publications/democracy_en.pdf), (10.08.2017)

mıştır.<sup>4</sup> Aynı zamanda, parlamentonun yasama sürecini hızlandırmak üzere yasamanın *ussallaştırılması* yoluyla yasama sürecine birçok “sınırlayıcı” önlem getirilmiştir.<sup>5</sup> Ayrıca, yasama işlevi belli koşullarda yürütme erkine devredilmiştir.<sup>6</sup> Bunun sonucunda, parlamentolar ancak yürütmenin halk adına etkin bir biçimde denetlenmesi ile varlık bulabileceklerdir.<sup>7</sup> Güçler ayrılığı ilkesinin bir sonucu olarak yasama erkinin (*Parlamento’nun*) yürütme ve yargı erklerine karşı özerkliğini koruması önem taşımaktadır. Bunun en önemli göstergesi, parlamentoların kendi çalışma kurallarını (*İçtüzük*) bağımsız bir biçimde yapmasıdır. Parlamentoların alışma kuralları başta anayasalar, İçtüzük, usule ilişkin Parlamento kararları ile gelenek ve teamüllerden oluşur. Bu usul ve işlemler politika oluşturulmasının ana unsuru olarak kabul edilir.<sup>8</sup>

Amerikan Kongresi’nin kurumsallaşması üzerine yayımlanan bir çalışmada usul, Temsilciler Meclisi Başkanı’nın yetkileri ve temsilcilere ilişkin davranış kuralları gibi düzenlemelerin oluşturulmasının on yıllar aldığı ifade edilmektedir.<sup>9</sup> Parlamentolarda en önemli mücadele alanı Parlamento sürecini kimin kontrol edeceği olmuştur. Bu süreç, Parlamento kurallarını kendi siyasi çıkarları için düzenlemeye çalışan kişi ve siyasi grupların bulunması durumunda daha etin geçmiştir. “*Oyunun kuralları*” üzerinde uzlaşma sağlanması Parlamento kurallarının düzenli bir biçimde uygulanmasını birlikte getirmiştir.<sup>10</sup>

4 O’DONNELL, Guillermo, **Delegative Democracy**, Journal of Democracy 5 no.1, (1994): 55-69 ve LEVITSKY, Steven ve Lucan Way, **The Rise of Competitive Authoritarianism**, Journal of Democracy, 13 no. 2, (2002): 51-65.

5 HUBER, John, **Rationalizing Parliament, Legislative Institutions and Party Politics in France**, Cambridge University Press, Cambridge: 1996.

6 CAREY, John M. ve Matthew Soberg Shugart, **Executive Decree Authority**, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.

7 PENNINGS, Paul, *Parliamentary Control of the Executive in 47 Democracies*, **Paper presented at 28th Joint Sessions of Workshops of the ECPR**, Kopenhag, 14-19 Nisan 2000.

8 EVANS, C. Lawrence ve Walter J. Oleszek, *The Procedural Context of Senate Deliberation*, **Esteemed Colleagues: Civility and Deliberation in the U.S. Senate** içinde, Ed. Burdette A. Loomis, , Brookings Institution Press, Washington D.C., 2000, 85-86

9 POLSBY, Nelson W., **The Institutionalization of the U.S. House of Representatives**, *American Political Science Review* 62, no. 1, (1968): 144-168.

10 POWER, Greg, **The Politics of Parliamentary Strengthening**, WFD and Global Partners & Associates, Birleşik Krallık, 2011, 15.

Parlamento kuralları, Parlamento'nun işlevlerini etkili ve etkin bir biçimde yerine getirmesi için uyulması gereken düzenlemelerdir. Parlamento'nun etkinliği iki biçimde tanımlanabilir.<sup>11</sup> Çıktıyı esas alan bir yaklaşım Parlamento tarafından kabul edilen yasanın kalitesini önemserken, süreci esas alan bir yaklaşım Parlamento'nun iç işleyiş kurallarına işaret eder.<sup>12</sup> Yasaların kalitesi “*uygulanabilirliği, tutarlılığı, kapsayıcılığı, şeffaflığı, açıklığı, sadeliği ve ulaşılabilirliği*” ile ölçülebilir.<sup>13</sup> Bununla birlikte, sosyal güvenlik gibi sık değiştirilen yasalar istikrarsızlık ve yasal belirsizlik yaratır. Yasamanın kalitesini artırmak üzere çeşitli araçlar (*örneğin, yasaların azaltılıp sadeleştirilmesi*) geliştirilmiştir.

Yasama sürecinde, öncelikle, tasarı ve tekliflerin en üst düzeyde dikkat ve özenle hazırlanması gerekir. İkinci olarak, Parlamento'nun tasarı ve teklifleri zamanında onaylayarak, toplumsal gereksinimlere uygun bir biçimde yanıt vermesi beklenir. Bazı acil düzenlemelerin hızla yasalaşması gerekirken, çoğunlukla tasarı ve tekliflerin olgunlaşmasını beklemek uygundur. Parlamento'nun etkinliği Parlamento'nun işlevlerinin (*yasa yapma ve yürütmeyi denetleme*) belli bir dönemdeki istatistikî verileri ile sadece tanımlanabilir ancak ölçülemez ve değerlendirilemez.<sup>14</sup> Bir başka deyişle, bir Parlamento'nun bir dönemde onayladığı yasa sayısı ya da denetim türlerine ilişkin sunulan ve tamamlanan önergelerin sayısı Parlamento'nun etkinliğini göstermez. Önemli olan onaylanan yasaların toplum gereksinim ve beklentilerine yanıt verebilme özelliği ile denetim yollarının yürütmenin varsa yanlışlarından uzaklaşmasını ne kadar sağladığı ile tespit edilebilir. Bu nedenle, düzenleyici etki analizi gibi araçların yasama sürecinde dikkate alınması kaçınılmazdır.<sup>15</sup> Yürütmenin yaptığı her eyleme ilişkin

11 Bu konuda bir çalışma için bakınız, TURAN, İlter, Ömer Faruk Gençkaya, Atilla Agh, Reuven Y. Hazan ve Magnus Isberg, **Parlamentonun Etkinliği**, TESEV, İstanbul, 2000

12 MUYLLE, Koen J., **Improving the Effectiveness of Parliamentary Legislative Procedures**, *Statute Law Review* 24, no. 3, (2003): 169-186.

13 MUYLLE, 2003

14 VOLDEN, Craig ve Alan E. Wiseman, **Legislative Effectiveness in Congress, Legislative Effectiveness in the United States Congress: The Lawmakers**, Cambridge University Press, New York, 2014.

15 OECD, **Law Evaluation and Better Regulation: The Role For Parliaments**, 2013, Erişim: [https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/Concept%20note\\_role%20for%20parliaments.pdf](https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/Concept%20note_role%20for%20parliaments.pdf), (10.08.2017).

olarak şeffaflık, açıklık ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde halkı tam ve doğru bir biçimde bilgilendirmesi denetimi etkin kılacaktır.<sup>16</sup>

Parlamenteler ile Parlamento alışanlarının yürütmenin denetlenmesi ile ilgili tüm güç ve araçları etkili bir biçimde kullanıp kullanamadıkları da Parlamento'nun etkinliğinin ölçülmesinde önemli rol oynamaktadır. Ayrıca, bakanların Parlamento ile ilişkileri Genel Kurul çalışmalarını, soruların yanıtlanmasını ve komisyon çalışmalarını yakından etkilemektedir. Kısaca, Parlamento'nun etkinliği Parlamento'daki bireylerin davranışlarından etkilanmektedir.<sup>17</sup> Bu nedenle, Parlamento kurallarının parlamenterler ve çalışanlar tarafından içselleştirilmesi yanında bu aktörlere yönelik davranış kurallarının da düzenlenip etkili bir biçimde uygulanması önem taşımaktadır.

Günümüzde parlamentoların demokrasiye önemli katkı sağladıkları vurgulanmaktadır. Parlamentoların demokratik bir nitelik kazanmaları için temsili, şeffaf, ulaşılabilir, hesap verebilir ve etkin olmaları beklenmektedir.<sup>18</sup> Bu bağlamda, parlamentoların etkinliği dört düzeyde irdelenmektedir: *Genel olarak, uluslararası, ulusal ve yerel*. Parlamento'nun öncelikle, bu değer ve kurallara uygun bir biçimde işlevlerini yerine getirmek üzere örgütlenmesi gerekmektedir. Bu amaçla, Parlamento'nun bağımsızlığını ve özerkliğini sağlayacak mekanizma ve kaynaklara sahip olması önem taşımaktadır.

Güçler ayrılığı ilkesinin gerçekleşmesi, Parlamento'nun kendi iç kurallarını ve bütçesini yapması ve bunları uygulaması ile gerçekleşir. Parlamentolar, düzenli, açık, özgür, rekabetçi ve yargı denetimi altında yapılan seçimler ile milli iradenin oluştuğu kurumlardır. Parlamento kurallarının Parlamento'da uzlaşma sağlanmadan değiştirilmesi öncelikle milli iradenin yasama sürecine tam olarak yansımısını engelleyebilir. Özellikle, diğer demokratik katılım mekanizmalarının yeterince gelişmediği ya da kullanılmadığı ülkelerde Parlamento'nun halkın sesinin gündeme getirildiği biricik yapı olduğu unutulmamalıdır. İkinci olarak, Parlamento'nun iç alışma

16 YAMAMOTO, Hironori, **Tools for Parliamentary Oversight a Comparative Study of 88 National Parliaments**, Inter-Parliamentary Union, Cenevre, 2007.

17 YAMAMOTO, 2007, 31.

18 Inter-Parliamentary Union, 2006.

kuralları düzenlenirken ya da değiştirilirken dikkate alınması gereken bir başka kıstas daha bulunmaktadır. Demokratik ülkelerdeki parlamentolar ya *komisyon (komite) ağırlıklı* ya da son söz *Genel Kurul'da* söylenmektedir.<sup>19</sup> Komisyonların etkin olduğu bir sistemde, komisyonların özerkliği (*örneğin, ABD Kongresi*) önem taşımaktadır. Yasa yapma ve denetim sürecine ilişkin tüm aşamalar büyük çoğunlukla komisyonlarda tamamlandığından, komisyonlara her türlü kaynağın sağlanması ve çalışma kurullarının tarafsızlık ve partiler üstü davranma ilkelerine dayanması önemlidir. Bununla birlikte, ABD Kongresi'nde Temsilciler Meclisi ve Senato üyeleri belli durumlarda sınırsız konuşma (*filibustering*) haklarına sahiptir.<sup>20</sup> Genel Kurul'un önem taşıdığı parlamentolarda ise parlamenterlerin konuşma ve önerge verme hakları daha fazla önem taşımaktadır. Bu nedenle, etkili bir İçtüzük değişikliğinin öncelikle bu yapısal özelliği dikkate alması gerekir. Bu tercih/tespit yapılmazsa, Parlamento'nun etkisizleşmesi kaçınılmazdır. Etkisiz bir parlamentonun etkin olması beklenemez.

Yasama sürecinin etkili hale getirilmesinde çeşitli unsurlar öne çıkmaktadır. Yasa metninin kim tarafından, nasıl hazırlandığı esas olarak teknik bir konudur. Bu süreçte, gerek Parlamento içinde gerekse ilgili bakanlık ya da kamu kuruluşlarından destek sağlayan uzmanlar yer alır. Yasa taslaklarının nasıl hazırlanacağına ilişkin kuralların yer aldığı kılavuzlar yararlıdır. Ayrıca, düzenlenen konudaki önceki düzenlemeler ya da değişikliklerin dikkate alınması sürecin kalite ve hızını olumlu etkileyecektir. Son olarak, açıklayıcı bir gerekçenin varlığı süreci kolaylaştıracaktır. Yasaların hazırlanması ve görüşülmesinde ilgili komisyonları ve özellikle Anayasa'ya uygunluğun özenle değerlendirilmesi oldukça önemlidir.

Yasama sürecinde komisyonlar ve Genel Kurul'da yinelenen benzer tartışmaların zaman kaybı oluşturduğu sıklıkla vurgulanır. Bununla birlikte, yasamanın kalitesi ile yasama sürecinde harcanacak zaman arasında bir uyumun sağlanması zorunludur. Parlamento, yürütme erkinin hazırladığı

19 CAMPBELL, Colton C. ve Roger H. Davidson, US Congressional Committees: Changing Legislative Workshops, **The New Roles of Parliamentary Committees** içinde, Ed. Lawrence D. Longley ve Roger H. Davidson, Frank Cass, London, Portland (OR), 2005, 124-142.

20 KOGER, Gregory, **Filibustering, A Political History of Obstruction in the House and Senate**, The University of Chicago Press, Chicago ve Londra, 2010

düzenlemeleri onay mekanizması değildir. Güçler ayrılığı yanında, denge ve denetleme mekanizmasının işleyişı, başta iktidar-muhalefet ilişkileri olmak üzere, demokratik teamüllerin yerleşmesi ve pekişmesine yardımcı olur. Birçok Avrupa Birliği üyesi ülkede ve Avrupa Parlamentosu'nda daha etkili (*verimli*) bir yasama süreci sağlamak üzere farklı düzenlemeler getirilmiştir.<sup>21</sup> Bu tür düzenlemelerde dikkat edilmesi gereken hususlar şunlardır:

- Hükümet'in gereksinim duyduğu yasaları kabul edilir bir sürede sağlaması,
- Başta muhalefet olmak üzere, parlamenterlerin gündemdeki düzenleme üzerinde önem verdikleri hususları ve değişiklik önerilerini tam olarak tartışma olanağına sahip olmaları,
- Taslak yasanın her yönüyle gözden geçirilmesi,
- Taslak yasanın yeterli bir biçimde hazırlanarak, Hükümet'in yeni değişiklikler getirmesinin önlenmesidir.

Yasa yapma sürecini etkin kılmak için önerilen yöntemler arasında, Genel Kurul'daki tartışmaların verimliliğini artırmak düşünülebilir. Örneğin, yasa tasarısı ya da teklifinin genel kurulda iki kez görüşülmesi ya da Genel Kurul'da yapılacak değişiklik önergelerinin komisyonun üzerinde değerlendirme yapabilmesine olanak tanıyan bir sürede verilmesi düşünülebilir.<sup>22</sup> Bununla birlikte, yasama sürecinin etkinliğini daha hızlı yasama yaklaşımıyla düşünerek özel yasama yöntemlerinin kural haline getirilmesi, çoğulculuk yerine çoğunlukçu demokrasi anlayışını geliştireceği açıktır.<sup>23</sup>

Parlamentolarda insan kaynakları en önemli unsurlardandır.<sup>24</sup> Bir yan-

21 MUYLLE, 2003, 176-79. Karşılaştırmalı bir çalışma için bakınız, BAKIRCI, Fahri, **Avusturya Parlamentosu Üzerine**, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 17, no. 1-2, (2013): 1181-1242.

22 MUYLLE, 2003, 1181

23 İBA, Şeref, **TBMM İçtüzük Değişikliklerinin Anlamı: 1996 Sonrasında Bakış**, *Yasama Dergisi* 6, no. 3, (2007): 69-90.

24 DONOHUE, Ross ve Peter Holland, **Building Parliamentary Human Capital**, *Parliamentary Affairs* 65, no. 3, (2012): 529-540.



dan Parlamento'nun bir kamu kurumu gibi günlük işlerinin yerine getirilmesi, öte yandan Parlamento'nun temel işlevlerine yönelik olarak ortaya çıkan bilgi, belge, uzmanlık ve benzeri gereksinimleri sağlamak üzere Parlamento'da ayrıcalıklı mesleki uzmanların da yer aldığı bir Parlamento bürokrasisi gelişmiştir. Bu alandaki personelin kariyer ve liyakat ilkelerine göre seçilmesi, Parlamento'nun etkinliğinde yaşamsal öneme sahiptir. Parlamentolarda parti gruplarında çalışan personel dışında tüm görevlilerin tarafsızlık ve partiler üstü bir tutum ve davranış içerisinde olması beklenir. Günümüz parlamentolarında parlamentolara, sürekli (*uzmanlık*) komisyonlarına destek sağlayan araştırma ve bilgi sağlama birimleri gelişmektedir.<sup>25</sup> Parlamentoların kendi iç çalışmalarını etkili bir biçimde düzenleyen kurallarının bulunması yanında, Parlamento'nun performansını izleyen araçları geliştirmeleri gerekir.<sup>26</sup> Böylece, parlamentonun etkinliğinin düzenli bir değerlendirilmesinin yapılması yanında, hangi iç çalışma kurallarının aksatıcı ya da geliştirici olduğu somut veriler ile saptanmış olacaktır. Buna bağlı olarak, ilgililer Parlamento reformunun gerekçeleri daha gerçekçi bir biçimde ileri sürülebilecektir.

Yukarıda ifade edildiği gibi parlamentoların temel işlevleri yasa yapma ve denetimdir. Bunun yanı sıra, parlamentolar halkın ortak sorunlarının tartışıldığı bir forum niteliğindedir. Her şeyden önce yürütmenin hesap verebilirliğini sağlayacak sistematik usul ve süreçlerin belirlenmesi gereklidir.<sup>27</sup> Yürütmenin Parlamento'daki sayısal gücünden bağımsız olarak düzenli ve sürekli bir biçimde hesap verebilme araçlarının varlığı demokratik sistemde zorunluluktur. İkinci olarak, parlamentoların ulusal bütçenin hazırlanmasına her aşamada etkin bir biçimde katılması ve bütçe denetimini yapması kaçınılmaz bir demokratik ön koşuldur. Özel uzmanlık komisyonlarının araştırmaları yanında Genel Kurul çalışmalarında ülkenin temel sorunlarının irdelenmesi ve tartışılarak çözüm önerilerinin geliştiril-

---

25 Inter-Parliamenray Union ve International Federation of Library Associations and Institutions, *Guidelines for parliamentary research services*, Imprimerie Courand et Associés, Fransa, 2013, Erişim: <http://www.ipu.org/pdf/publications/research-en.pdf> (10.08.2017).

26 Inter-Parliamentary Union ve International Federation of Library Associations and Institutions, 2013.

27 Inter-Parliamentary Union ve International Federation of Library Associations and Institutions, 2013.

mesi parlamentoların temel işlevleri arasındadır. Toplumsal temel sorunlar ile ilgili başta bakanlıklar olmak üzere ilgili kurum ve kuruluşlar bu tür çalışmalar yapmaktadırlar. Parlamentoların toplumsal sorunlara ilişkin çözüm önerileri geliştirmeye zaman ayırması, halkın temsilcileri aracılığıyla, meşruiyet ve güven süreçlerine katkısını göstermesi yönünden önem taşımaktadır. Son olarak, farklı siyasal sistemlerde parlamentoların üst düzey bürokratlarının atamasında adil, eşitlikçi ve partiler üstü bir yaklaşım izlemelerini sağlayacak mekanizmaların (*örneğin, nitelikli çoğunluk gibi*) oluşturulması vurgulanmaktadır.

Günümüzde diplomasi çok düzlemli bir yapı kazanmıştır. Bu süreçte parlamentoların uluslararası ilişkilerde etkili bir işlev ve rol oynadıkları söylenebilir. Öncelikle, parlamentoların geleneksel olarak uluslararası antlaşmaları onaylaması etkili bir araçtır. İkinci olarak, parlamentolar uluslararası parlamento birliklerinin üyesi olmaları yanında, parlamentolar arası dostluk grupları diplomatik ilişkilerin gelişmesi ve yaygınlaşmasına yardımcı olmaktadır. Parlamentoların hükümetlerin imzaladığı uluslararası antlaşmaları denetlemeleri yanında bu nitelikteki müzakereleri izleme ve bu süreçlere katkı sağlamalarına yönelik İçtüzük düzenlemelerinin yapılması öngörülmektedir.<sup>28</sup> Benzer bir biçimde, parlamentoların uluslararası kuruluşların çalışmalarını denetlemeleri, uluslararası normlara ve hukuk devleti ilkelerine ulusal düzeyde uyum sağlanması için Parlamento’da belli yapıların oluşturulması önerilmektedir. Son olarak, parlamentolar arası işbirliği ve parlamenter diplomasinin önemi vurgulanmaktadır.<sup>29</sup>

Parlamentolar, esas olarak, ulusal düzeyde uygulanacak yasaları yaparlar. Bununla birlikte, bu düzenlemeler her düzeyde ve özellikle yerel düzeyde uygulanır. Bu nedenle, ulusal parlamentoların yerelde hizmet sunan belediyeler ve belediye meclisleri ile düzenli danışma, işbirliği ve çalışma yapmaları uygundur. Böylece, yerel gereksinimlerin ulusal düzenlemeler ile daha etkili bir biçimde karşılanması sağlanır. Bu yaklaşım, Parlamento’nun yasama etkinliğini artırır.

28 Inter-Parliamentary Union ve International Federation of Library Associations and Institutions, 2013.

29 FIOTT, Daniel, **On the Value of Parliamentary Diplomacy**, *Madariaga Paper* 4, no.7 (2011), Erişim: [https://www.researchgate.net/publication/216769998\\_On\\_the\\_Value\\_of\\_Parliamentary\\_Diplomacy](https://www.researchgate.net/publication/216769998_On_the_Value_of_Parliamentary_Diplomacy), (10.08.2017).

Parlamentolar, devlet örgütü içerisinde yer alan kurumsal bir yapıdır. Parlamentolar, bir yandan, vatandaşların toplumsal, ekonomik ve siyasal haklarının tanımlanması, iyileştirilmesi ve geliştirilmesi sürecinde önemli rol oynarlar. Öte yandan, temsili bir kurum olarak yürütme erkinin hesap verebilirliğinin sağlanmasında parlamentolar medya, kamuoyu ve sivil toplumdan daha etkili araçlara sahiptir. Parlamentolar uygulamada hangi işlevi yerine getirirse getirsin, bu iki boyut bu kurumların demokratik sistemin varlığını sürdürmesi yönünden katkılarını vurgulamaktadır.<sup>30</sup> Parlamenter demokrasi, dünyadaki demokrasi türlerinden sadece bir tanesidir. Bununla birlikte, uygulamada demokrasi birlikte en yüksek düzeye gelebilecek rakip değer ve kuralların alış veriş olarak görülür. Çağdaş demokrasi, vatandaşların kamusal nitelikteki eylemlerinden dolayı yöneticilere hesap sorduğu; bu rekabet ve işbirliği sürecine temsilcileri aracılığıyla katıldıkları bir yönetim biçimidir.<sup>31</sup> Parlamentoların otoritesi anayasal ve yasal güçlerden ziyade, ulusal vicdanı temsil ve egemenliğin koruyucusu olarak yüklendiği moral (*ahlaki*) otoritedir.

Parlamentoların İçtüzük değişikliklerinin, yukarıda vurgulanan kural ve değerler ile işlevler ışığında dikkate alınması, yasama sürecinde istikrar ve düzen getirir. Yasama ve yürütme ilişkilerinin iktidar ve muhalefet arasında uzlaşmaya dayalı bir biçimde düzenlenmesi, Parlamento'nun ve dolayısıyla demokrasinin istikrar ve sürdürülebilirliğini sağlayacaktır. Aksi takdirde, kurallar, günün gereksinimlerine göre değişmeye devam edecek ve Parlamento'nun kurumsallaşması olanaksız kalacaktır. Kurumsallaşma, kurumsal özerklik, evrenselleşmeyi de kapsayan resmi kurallar ve süreçler, toplumsallaşma ve yapısal nitelikleri oluşturan yasal işlemler ve davranış kalıplarının sürdürülmesidir.<sup>32</sup> Parlamentoların temsil işlevine bağlı olarak vatandaşların taleplerinin kamusal alana taşınmasına yardımcı olarak meş-

30 Parliamentary Confederation of the Americas Committee on Democracy and Peace, **The Contribution of Parliaments to Democracy: Benchmarks for the Parliaments of the Americas**, National Assembly of Québec, Eylül 2011, Erişim: [http://www.copa.qc.ca/eng/committees/Democracy-Peace/documents/DOC-CDP-criteres-a-VF\\_000.pdf](http://www.copa.qc.ca/eng/committees/Democracy-Peace/documents/DOC-CDP-criteres-a-VF_000.pdf), (10.08.2017).

31 SCHMITTER, Philippe C. ve KARL, Terry Lynn, **What Democracy Is... and Is Not**, *Journal of Democracy* 2, no. 3, (1991), 3-16.

32 DIRI, Clarissa, *At What Point does a Legislature Become Institutionalized?* The Mercosur Parliament's Path, *Brazilian Political Science Review* 3, no.2, (2009): 60-97.

ruiyet sağlamaları<sup>33</sup> yanında, değişen anayasal ve siyasal koşullara uyum sağlama esnekliği ancak Parlamento'nun varlığını sürdürmesi ile olanaklıdır.<sup>34</sup>

## KAYNAKÇA

BAKIRCI, Fahri, *Avusturya Parlamentosu Üzerine*. **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 17(1-2), 2013, s. 1181-1242.

CAMPELL, Colton C. ve DAVIDSON, Roger H., *US Congressional Committees: Changing Legislative Workshops*, **The New Roles of Parliamentary Committees** içinde, Ed. Lawrence D. Longley ve Roger H. Davidson (derl), Frank Cass, London, Portland (OR), 2005, 124-142.

CAREY, John M. ve SHUGART, Matthew Soberg, **Executive Decree Authority**, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.

COPELAND, Gary ve PATTERSON, Samuel, *Parliaments in the twenty-first century*, **Parliaments in modern world: changing institutions** içinde, Ed. Gary Copeland ve Samuel Patterson, University of Michigan Press, Michigan: 1994, 1-13.

DIRI, Clarissa, At *What Point does a Legislature Become Institutionalized? The Mercosur Parliament's Path*, Brazilian. **Political Science Review**, 3 (2), 2009, s. 60-97.

DONOHUE, Ross ve HOLLAND, Peter , *Building Parliamentary Human Capital*. **Parliamentary Affairs**, 65(3), 2012, s. 529–540.

EVANS, C. Lawrence ve OLESZEK, Walter J., *The Procedural Context of Senate Deliberation*, **Esteemed Colleagues: Civility and Deliberation in the U.S. Senate** içinde, Ed. Burdette A. Loomis, , Brookings Institution Press, Washington D.C., 2000, s.78-104.

FIOTT, Daniel, *On the Value of Parliamentary Diplomacy*. **Madariaga Paper**, 4(7), 2011, Erişim: [https://www.researchgate.net/publication/216769998\\_On\\_the\\_Value\\_of\\_Parliamentary\\_Diplomacy](https://www.researchgate.net/publication/216769998_On_the_Value_of_Parliamentary_Diplomacy), (10.08.2017).

33 COPELAND, Gary ve Samuel Patterson, *Parliaments in the twenty-first century*, **Parliaments in modern world: changing institutions** içinde, Ed. Gary Copeland ve Samuel Patterson, University of Michigan Press, Michigan: 1994, 1-13.

34 NORTON, 1990.

HUBER, John, **Rationalizing Parliament, Legislative Institutions and Party Politics in France**, Cambridge University Press, Cambridge: 1996.

Inter-Parliamenray Union ve International Federation of Library Associations and Institutions, *Guidelines for parliamentary research services*, Imprimerie Courand et Associés, Fransa, 2013, Erişim: <http://www.ipu.org/pdf/publications/research-en.pdf> (10.08.2017).

Inter-Parliamentary Union, *Common Principles for Support to Parliaments*, Adopted by the IPU Governing Council at its 195th session (Cenevre, 16 Ekim 2014), Erişim: <http://www.ipu.org/cnl-e/195/common.pdf>, (10.08.2017).

Inter-Parliamentary Union, **Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A Guide to Good Practice**, 2006. Erişim: [http://www.ipu.org/PDF/publications/democracy\\_en.pdf](http://www.ipu.org/PDF/publications/democracy_en.pdf), (10.08.2017)

İBA, Şeref, TBMM *İçtüzük Değişikliklerinin Anlamı: 1996 Sonrasında Bakış*, **Yasama Dergisi**, 6(3), 2007, s. 69-90.

KOGER, Gregory, **Filibustering, A Political History of Obstruction in the House and Senate**, The University of Chicago Press, Chicago ve Londra, 2010.

MUYLLE, Koen J., *Improving the Effectiveness of Parliamentary Legislative Procedures*. **Statute Law Review** 24(3), 2003, s. 169-186.

NORTON, Philip, *Parliaments: a framework for analysis*, **Parliaments in Western Europe** içinde, Ed. Philip Norton, Frank Cass, Londra, 1990), 1-9.

O'DONNELL, Guillermo, *Delegative Democracy*. **Journal of Democracy**, 5(1), 1994, s. 55-69 ve LEVITSKY, Steven ve WAY, Lucan, *The Rise of Competitive Authoritarianism*. **Journal of Democracy**, 13(2), 2002, s. 51-65.

OECD, **Law Evaluation and Better Regulation: The Role For Parliaments**, 2013, Erişim: [https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/Concept%20note\\_role%20for%20parliaments.pdf](https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/Concept%20note_role%20for%20parliaments.pdf), (10.08.2017).

Parliamentary Confederation of the Americas Committee on Democracy and Peace, **The Contribution of Parliaments to Democracy: Benchmarks for the Parliaments of the Americas**, National Assembly of Québec, Eylül 2011, Erişim: <http://www.copa.qc.ca/eng/committees/Democracy-Peace/>

[documents/DOC-CDP-criteres-a-VF\\_000.pdf](#), (10.08.2017).

PENNINGS, Paul, *Parliamentary Control of the Executive in 47 Democracies*, **Paper presented at 28th Joint Sessions of Workshops of the ECPR**, Kopenhag, 14-19 Nisan 2000.

POLSBY, Nelson W., *The Institutionalization of the U.S. House of Representatives*. **American Political Science Review**, 62(1), 1968, s. 144-168.

POWER, Greg, **The Politics of Parliamentary Strengthening**, WFD and Global Partners & Associates, Birleşik Krallık, 2011, 15.

SCHMITTER, Philippe C. ve Terry Lynn Karl, *What Democracy Is... and Is Not*. **Journal of Democracy**. 2(3), 1991, s. 3-16.

TURAN, İlter, Ömer Faruk Gençkaya, Attila Agh, Reuven Y. Hazan ve Magnus Isberg, **Parlamentonun Etkinliği**, TESEV, İstanbul, 2000.

VOLDEN, Craig ve Alan E. Wiseman, **Legislative Effectiveness in Congress, Legislative Effectiveness in the United States Congress: The Lawmakers**, Cambridge University Press, New York, 2014.

YAMAMOTO, Hironori, **Tools for Parliamentary Oversight a Comparative Study of 88 National Parliaments**, Inter-Parliamentary Union, Cenevre, 2007.