



**DEMOKRATİK SİYASAL SİSTEMDE
PARLAMENTER DENETİM VE TÜRKİYE UYGULAMASI**

Yüksek Lisans Tezi

Mustafa KARAMAN

Eskişehir 2020

**DEMOKRATİK SİYASAL SİSTEMDE
PARLAMENTER DENETİM VE TÜRKİYE UYGULAMASI**

Mustafa KARAMAN

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Danışman: Dr. Öğr. Üyesi Bülent YÜCEL

Eskişehir
Anadolu Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Haziran 2020

ÖZET
DEMOKRATİK SİYASAL SİSTEMDE
PARLAMENTER DENETİM VE TÜRKİYE UYGULAMASI

Mustafa KARAMAN

Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Anadolu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Haziran 2020

Danışman: Dr. Öğr. Üyesi Bülent YÜCEL

Demokratik siyasal sistemler, devlet otoritesi kullanan kurumların ve kamu görevlilerinin şeffaf ve topluma hesap verebilir olmalarına dayanmaktadır. Bu bakımdan parlamentolar tarihsel süreçte, siyasi iktidarı kullananları denetleme ve sınırlama işleviyle meydana gelmiş kurumlardır. Siyasi iktidarın sınırlanması düşüncesi kuvvetler ayrılığı kuramıyla da gelişerek liberal-anayasal devleti ortaya çıkarmıştır. Devlet otoriteleri arasında parlamentolar, halkı temsil eden organlar olarak siyasi iktidarın denetlenmesinde işleve sahip başlıca organlardandır. Bu çalışmanın ilk bölümünde parlamento kurumunun ortaya çıkışı ve işlevi ile yürütme kuvvetinin sorumluluğunun ve parlamenter denetim kavramının temelleri incelenmiştir. Ayrıca farklı siyasal sistemlerde (parlamenter, yarıbaşkanlık ve başkanlık) parlamenter denetim araçlarının görünüm biçimleri ele alınmıştır. İkinci bölümde ise parlamenter denetimin Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyeti anayasalarındaki hukuksal çerçevesi ve işleyişi incelenmiştir.

Anahtar Sözcükler: Parlamento, Yürütme, Hesap verebilirlik, Denetim, Parlamenter denetim

ABSTRACT
PARLIAMENTARY OVERSIGHT
IN DEMOCRATIC POLITICAL SYSTEMS AND TURKEY PRACTICE
Mustafa KARAMAN
Department of Public Law
Anadolu University, Graduate School of Social Sciences, June 2020
Supervisor: Asst. Prof. Bülent YÜCEL

Democratic political systems are based on the fact that institutions and public officials using state authority are transparent and accountable to society. In this regard, parliaments are institutions that have obtained the function of controlling and limiting those who use political power in the historical process. The idea of limiting political power developed with the theory of separation of powers and formed the liberal-constitutional state. Among state authorities, parliaments are one of the main bodies that have functions in controlling political power as bodies representing the people. In the first part of this study, the emergence and functions of parliament, the origins of the responsibility of the executive power and the concept of parliamentary oversight are examined. Also, the forms of parliamentary oversight tools in different political systems (parliamentary, semi-presidential and presidential) are analyzed. In the second part, the legal framework of parliamentary oversight in the constitutions of Ottoman Empire and Republic of Turkey and its practice are examined.

Keywords: Parliament, Executive, Accountability, Oversight, Parliamentary oversight

TEŞEKKÜR

Tez çalışmamın tüm aşamalarında sabırla ve dikkatle ayırdığı zamanı ve verdiği değerli emeğinden dolayı danışmanım Dr. Öğr. Üyesi Bülent YÜCEL'e, çalışmamın takibinde görüş ve katkılarını hiçbir zaman esirgemeyen hocalarım Prof. Dr. Selda ÇAĞLAR ve Dr. Öğr. Üyesi Hakan Sabri ÇELİKAY'a, bu süreci geçirmemi kolaylaştıran Prof. Dr. Berkan DEMİRAL ve Prof. Dr. Hasan BURAN'a ve her zaman yanımda olan aileme teşekkür ederim.



08./06/2020

ETİK İLKE VE KURALLARA UYGUNLUK BEYANNAMESİ

Bu tezin bana ait, özgün bir çalışma olduğunu; çalışmamın hazırlık, veri toplama, analiz ve bilgilerin sunumu olmak üzere tüm aşamalarında bilimsel etik ilke ve kurallara uygun davrandığımı; bu çalışma kapsamında elde edilen tüm veri ve bilgiler için kaynak gösterdiğimi ve bu kaynaklara kaynakçada yer verdiğimi; bu çalışmanın Anadolu Üniversitesi tarafından kullanılan “bilimsel intihal tespit programı”yla tarandığını ve hiçbir şekilde “intihal içermediğini” beyan ederim. Herhangi bir zamanda, çalışmamla ilgili yaptığım bu beyana aykırı bir durumun saptanması durumunda, ortaya çıkacak tüm ahlaki ve hukuki sonuçları kabul ettiğimi bildiririm.

.....

(İmza)

Mustafa KARAHAN

(Öğrencinin Adı Soyadı)

İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa</u>
BAŞLIK SAYFASI	i
JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI	ii
ÖZET	iii
ABSTRACT	iv
TEŞEKKÜR	v
ETİK İLKE VE KURALLARA UYGUNLUK BEYANNAMESİ	vi
İÇİNDEKİLER	vii
SİMGE VE KISALTMALAR DİZİNİ	xii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

1. ÇAĞDAŞ SİYASAL SİSTEMLERDE PARLAMENTONUN YERİ VE DENETİM İŞLEVİ	4
1.1. Parlamentonun Tarihsel Süreçte Bir Kuvvet Olarak Ortaya Çıkışı	4
1.1.1. Parlamento kavramının anlamlandırılması	4
1.1.2. Britanya’da parlamentonun doğuşu	8
1.1.3. Fransa’da parlamento kurumu	16
1.2. Kuvvetler Ayrılığı Kuramı ve Yasama	19
1.2.1. Kuvvetler ayrılığı kuramının anlamı ve uygulanışı	19
1.2.2. Demokratik siyasal sistemde yasama kuvveti	23
1.2.2.1. Demokratik siyasal sistem kavramı	23

	<u>Sayfa</u>
1.2.2.2. Demokratik yasama organları ve rolleri	27
1.3. Parlamenter Denetim ve Görünüm Biçimleri	31
1.3.1. Yürütme kuvvetinin sorumluluğunun kökenleri	31
1.3.2. Hesap verebilirlik (sorumluluk) ve denetim kavramlarının anlam ve içeriği	36
1.3.2.1. Hesap verebilirlik kavramına ilişkin yaklaşımlar	36
1.3.2.2. Denetim ve parlamenter denetim	40
1.3.2.2.1. Parlamenter denetim kavramına ilişkin yaklaşımlar	40
1.3.2.2.2. Parlamenter denetimin etkinliği	43
1.4. Parlamenter Denetimin Hayata Geçirilmesi	46
1.4.1. Parlamenter denetim araçları	48
1.4.1.1. Soru	48
1.4.1.1.1. Sözlü Soru	49
1.4.1.1.2. Yazılı Soru	52
1.4.1.2. Genel görüşme	55
1.4.1.3. Gensoru	58
1.4.1.4. Parlamento komisyonları	60
1.4.1.4.1. Araştırma komisyonları	62
1.4.1.4.2. Denetim etkinliği gösteren daimî komisyonlar	65
1.4.1.4.3. Mali denetim ve komisyonlar	66
1.4.1.5. Görevden uzaklaştırma, geri çağırma ve cezai sorumluluk mekanizmaları	70

	<u>Sayfa</u>
1.4.1.6. Harici denetim araçları ve kurumları	71
1.4.1.6.1. Yolsuzlukla mücadele kurumları	72
1.4.1.6.2. Yüksek denetim kurumları	73
1.4.1.6.3. Kamu denetçiliği – ombudsman	76
1.5. Farklı Siyasal Sistemlerde Parlamenter Denetim	78
1.5.1. Parlamenter demokrasiler	79
1.5.2. Parlamenter demokrasilerde parlamenter denetim	81
1.5.3. Yarı-başkanlık demokrasileri	84
1.5.4. Yarı-başkanlık demokrasilerinde parlamenter denetim	87
1.5.5. Başkanlık demokrasileri	90
1.5.6. Başkanlık demokrasilerinde parlamenter denetim	92

İKİNCİ BÖLÜM

2. OSMANLI-TÜRK ANAYASALARINDA PARLAMENTER DENETİM	101
2.1. 1876 Kanun-ı Esasisi’nde Parlamenter Denetim	101
2.1.1. 1876 Kanun-ı Esasisi ile öngörülen siyasal sistem	101
2.1.2. 1876 Kanun-ı Esasisi’nde parlamenter denetim	104
2.1.3. II. Meşrutiyet, 1909 değişiklikleri ve parlamenter denetim	108
2.2. 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nda Parlamenter Denetim	115
2.2.1. 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’na kadar işleyen süreç	115
2.2.2. 1921 Teşkilat-ı Esasiyesi’nde öngörülen siyasal sistem	116
2.2.3. 1921 Teşkilat-ı Esasiyesi ve BMM’de parlamenter denetim	117

	<u>Sayfa</u>
2.3. 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nda Parlamenter Denetim	123
2.3.1. 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nda siyasal sistem	123
2.3.2. 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu döneminde parlamenter denetim ...	125
2.4. 1961 Anayasası’nda Parlamenter Denetim	133
2.4.1. 1961 Anayasası ile kurulan siyasal sistem	133
2.4.2. 1961 Anayasası uygulamasında parlamenter denetim	136
2.5. 1982 Anayasası’nda Parlamenter Denetim	146
2.5.1. 2017 Anayasa değişikliğine kadarki dönem bakımından	146
2.5.2. 1982 Anayasası’nda parlamenter denetimin konu ve araçları	151
2.5.2.1. Gensoru	153
2.5.2.2. Meclis soruşturması	154
2.5.2.3. Meclis araştırması	155
2.5.2.4. Genel görüşme	157
2.5.2.5. Soru	158
2.5.2.6. Komisyon sistemi ve denetim komisyonları	160
2.5.2.6.1. İnsan haklarını inceleme komisyonu	161
2.5.2.6.2. Dilekçe komisyonu	164
2.5.2.6.3. Kamu iktisadi teşebbüsleri komisyonu	168
2.5.2.6.4. Kadın erkek fırsat eşitliği komisyonu	171
2.5.2.6.5. Güvenlik ve istihbarat komisyonu	173
2.5.2.6.6. Bütçe komisyonu ve mali denetim	174

	<u>Sayfa</u>
2.5.2.7. Harici denetim araçları	176
2.5.2.7.1. Kamu denetçiliği kurumu	176
2.5.2.7.2. Sayıştay	180
2.5.3. 2017 Anayasa değişiklikleri kapsamında parlamenter denetim	184
2.5.3.1. 2017 Anayasa değişiklikleri ile kurulan siyasal sistem	184
2.5.3.2. 2017 sonrasında parlamenter denetim	187
SONUÇ	194
KAYNAKÇA	200
ÖZGEÇMİŞ	

SİMGELER VE KISALTMALAR DİZİNİ

a.g.k.	: Adı geçen kaynak
A.Ü.S.B.F.	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AÜHF	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
BMM	: Büyük Millet Meclisi
CBK	: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
Çev	: Çeviren
Ed	: Editör
IPU	: Inter-Parliamentary Union
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
m	: Madde
MMTD	: Millet Meclisi Tutanak Dergisi
MMZC	: Millet Meclisi Zabıt Ceridesi
NDI	: National Democratic Institute
RG	: Resmi Gazete
s	: Sayfa
SK	: Sayılı Kanun
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TBMMZC	: Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi
TESEV	: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
UNDP	: United Nations Development Programme
vb	: Ve benzeri

GİRİŞ

Antik Yunan'da izleri sürülen demokrasi zamanla farklı bir boyut kazanmaya başlamıştır. Bu kent devletlerinde ve sonrasında görülen meclisler bir yönetim organı olarak günümüzden oldukça farklı bir oluşum biçimine sahip olmuşlardır. Siyasal hayata katılma hakkı tanınan kişilerin (vatandaşların) tümünden meydana gelen bu meclisler doğrudan demokrasiye vücut vermişlerdir. Böylece antik demokraside; yasaların yapımında, siyasal işlerin yürütülmesinde ve yargılama işlevinde, yani iktidarın kullanılmasında halkın doğrudan katılımı önem taşımıştır. Siyasal yönetim biçimleri de Aristo ve Platon başta olmak üzere devamlı olarak monarşi, aristokrasi, demokrasi gibi yönetim biçimleriyle halkın ne kadarının yönetimde yer alması gerektiği düşünülerek ele alınmıştır.

Roma İmparatorluğunun dağılmasıyla birlikte Orta Çağda içine girilen tarihsel süreç ortaya yeni bir yönetim yapısı çıkmıştır. Bu dönemde feodal üretim ve yönetim sistemi ortaya çıkmıştır. Güçlenen yerel iktidarlar, krallıkların nüfusun tamamına erişimini olanaksız hale getirmiştir. Batı Avrupa tipi feodalizmde bu yerel güç odakları/feodal soylular daha fazla özerkliğe sahip olurken, doğuya doğru gidildikçe bu feodal beyler Asya tipi feodalizm türü kurumsallaştırmalarda olduğu gibi merkezi iktidara daha bağımlı olmuşlardır. Bu döneme ayırt edici özelliğini veren en önemli gelişmelerden birisi ise 'temsil' olgusunun ortaya çıkmaya başlaması olmuştur. Gerçekten bu döneme kadar halkın bir temsilcisinin olması, temsilci seçmek gibi kavram ve düşünceler insana yabancıdır ve J. J. Rousseau'nun ifadesiyle bu terimler bize "insanı alçaltan derebeylik yönetiminden" geçmiştir.

Feodalizmin Batı Avrupa biçiminde ve Britanya'da başlangıçta kralların geniş topraklar üzerinde hüküm sağlayabilmesine yardımcı olmak üzere kendisine yakın gördüğü önemli soylular ve din adamları ile yine kralın iradesiyle birtakım danışma kurulları oluşturulmaya başlanmıştır. Bu kurullar zamanla şehirler ve kasabalardan davet edilen temsilcileri de kapsamaya başlamıştır. Kralın karşısında yerel çıkarların korunması ve genişletilmesi işlevi de bu temsilciler aracılığıyla elde edilebilmiştir. Başlarda belirli bir süreklilik ve güvenceye sahip olmadan ortaya çıkan ve parlamento olarak anılmaya başlanan bu kurum, zamanla iktidar ve yönetimin bir parçası olmaya; parlamentoda temsil edilmek de siyasal hayatta gerekli ve yaşamsal bir öneme kavuşmaya başlamıştır. Böylece kurumsallaşan parlamento, halkın yönetimde söz sahibi olması, ulusal bağımsızlık,

demokrasinin sağlanması gibi amaçlarla neredeyse tüm dünyada yaygınlık kazanmıştır. Tarihsel bağlamda ise, parlamentoların ortaya çıkış nedenlerinden en önemlisinin mutlak monarşili siyasal sistemlerin geçerli olduğu dönemlerde merkezi/mutlak iktidarın sınırlanması/denetlenmesi olduğu gözlemlenmektedir.

Günümüzde parlamentolar aracılığıyla hayata geçirilen demokrasinin karşılığı ise temsili demokrasidir. Halk kendisini her aşamada ynetmemekte, temsilcilerini seçmektedir. Böylece önem kazanan konu, halkın iktidarın kullanımına katılımından çok iktidarın sınırlanması-denetlenmesi ve kişi hak ve özgürlüklerinin korunması olmaktadır. Liberalizm ve demokrasi düşüncesinin birlikteliğiyle ortaya çıkan bu yönetim yapısında halkın temsilcilerinden oluşan parlamentolar yasa yapmakta, kişi hak ve özgürlükleri de yasaların anayasaya uygunluğunun sağlanmasıyla korunmaktadır. Bu noktada denetleyici özne anayasa ve anayasa yargısı olmaktadır. Ancak parlamentonun yasa yapmak dışında, yaptığı yasaların uygulanmasının denetlenmesini de içeren önemli bir başka görevi daha bulunmaktadır. Burada denetleyen konumunda olan parlamento, çeşitli siyasal sistemlerde farklı şekillerde göreve gelen ve sorumlu olan yürütmeyi/uygulayıcıları denetlemektedir. Parlamentonun yürüttüğü bu denetim biçimi ve sahip olduğu denetim araçları siyasal sistemlerde çeşitlenmektedir.

Çalışmanın ilk bölümünde başta parlamento kurumunun en eski rneği olan Britanya parlamentosunun ortaya çıkışı ve karşılaştırmalı bir inceleme olarak Fransa ele alınmaktadır. Kuvvetler ayrılığı kuramı ve yasamanın bu kuramdaki konumu ile demokratik siyasal sistem kavramının anlamlandırılması da burada yer almaktadır. Sonrasında yürütme kuvvetinin parlamentoya karşı sorumlu tutulmasının tarihsel sürecine değinilmekte ve ‘hesap verebilirlik’, ‘denetim’ gibi kavramlara verilen ağdaş anlam incelenerek ‘parlamente denetim’ kavramı oluşturulmaktadır. Parlamentonun denetim araçları birinci bölümde görünümleri bakımından kapsayıcı bir biçimde incelenmekte; sonrasında demokratik siyasal sistemler parlamente, yarı-başkanlık ve başkanlık demokrasileri olarak sınıflandırılarak parlamente denetimin bu sistemlerde farklılaşan yönleri ele alınmaktadır.

Çalışmanın ikinci bölümünde ise Osmanlı-Türk anayasal düzenlemeleri içerisinde kurulan siyasal sistemlerin niteliği, parlamentonun konumu ve yürütmeyi denetlemede ve sorumlu kılmada sahip olduğu denetim araçları incelenmektedir. Yasal düzlemde sahip

olunan bu denetim araçlarının, 1876 Kanun-ı Esasisi, 1921, 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları uygulamalarında ne ölçüde hayata geçirildiği de incelenen diğer bir konudur. Çalışmada ortaya çıkarılmak istenen temel sorun, parlamentonun yürütmeyi yeterli düzeyde denetleyip denetleyemediği ve parlamenter denetim araçlarının kuramda ve uygulamada etkin ve tatmin edici bir düzeyde kullanılıp kullanılmadığıdır.



BİRİNCİ BÖLÜM

1. ÇAĞDAŞ SİYASAL SİSTEMLERDE PARLAMENTONUN YERİ VE DENETİM İŞLEVİ

Parlamento kurumu günümüzde sahip olduğu biçimi alana kadar Britanya’da ortaya çıkmış ve sürekli olarak çeşitli dönüşümlere uğrayarak varlığını devam ettirmiştir. Parlamentonun Fransa’daki karşılığı olan *Etats-Generaux* ise farklı bir gelişme süreci izlemiştir. Bu meclis mutlak monarşi karşısındaki etkinliğini kademeli olarak güçlendirmemiş, uzun zamanlar boyunca geri planda kalmış ve büyük toplumsal dönüşümler sonucunda egemenliğini ilan etmiştir. İlk olarak bu iki temel ayrım üzerinden parlamento kurumunun gelişimi incelenecek, parlamentonun yürütme kuvvetinin hesap verebilirliğini sağladığı araçlar ise farklı siyasal sistemler üzerinden ele alınacaktır.

1.1. Parlamentonun Tarihsel Süreçte Bir Kuvvet Olarak Ortaya Çıkışı

1.1.1. Parlamento kavramının anlamlandırılması

Fransızcada konuşmak anlamında olan ve *parler* kelimesinden gelen “parlamento” terimi, Türkçeye kelimenin İtalyancasından geçmiştir. Başta konuşma faaliyetini ifade eden, daha sonraları konuşulan yer anlamına gelmeye başlayan terim, tarihsel seyir içinde ülkelere göre farklı anlamlar arz etmiştir.¹ Kelimenin Latince karşılığı olan *parliamentum* ise genel olarak bir diyalogu, müzakereyi veya görüşmeyi belirtmek için kullanılmıştır.²

Çağdaş anlamıyla “yasama organı”, “yasama meclisi” veya “meclis” gibi karşılıkları olan parlamento, farklı ülkelerde farklı kelimelerle de ifade edilmektedir. Örneğin, Amerika Birleşik Devletleri’nde *Congress*, İsrail’de *Knesset*, İspanya’da *Cortes* ülkelerin yasama

¹E. Teziç (1980). *Türk parlamento hukukunun kaynakları ve ilgili Anayasa Mahkemesi kararları*. İstanbul: Fakülteler Matbaası, s. 10.

²F. Thompson (1953). *A short history of parliament, 1295-1642*. Minneapolis: University of Minnesota Press, s. 4.

meclislerini ifade eden kelimelerdir.³ Türkçede ise “meclis” ve “divan” kelimelerinin karşılığı olarak kullanılmıştır.⁴

Parlamento, nihai anlamda siyasi niteliğe sahip bir temsil⁵ organıdır, ancak temel niteliği olan yasama faaliyetine sahip olması ve siyasi temsil yeteneğini kazanarak genişletmesi, tarihsel süreçte ülkeden ülkeye değişen farklı koşullar altında mümkün olmuştur. Örneğin 17. yüzyıl Fransa’sında XIV. Louis, mutlakiyetçiliği zirveye taşıyan “Devlet, o benim” cümlesiyle anılırken,⁶ aynı yüzyılda Britanya’da parlamento oluşumunu büyük ölçüde tamamlamış ve kralın karşısında bir güç olarak yer almıştır. Hatta bu yüzyılda kralın yetkilerini kendi lehine sınırlamak isteyen parlamento krala “Büyük Uyarı”da⁷ bulunma kararı almıştır. Kralın bu harekete bazı parlamentoları tutuklatarak karşılık vermesi üzerine kral ve parlamento orduları arasında başlayan iç savaş sonucunda kral idam edilmiştir.⁸ Görüldüğü üzere aynı zaman dilimi içerisinde bir tarafta feodal soyluların karşısında gücünü olağanüstü arttıran ve pek paylaşmayan mutlak monark, diğer tarafta 1215’te Magna Carta’nın kabul edilmesinden başlayarak soylular karşısında bir denge sağlayan⁹ ve bu dengeyi görece erken dönemlerde parlamento lehine kaybeden bir kral bulunmaktadır.

Parlamento kurumu, tarihsel süreç içinde çoğunlukla geleneksel adetlere ve feodal düzenin getirdiği kimi zorunluluklara dayalı olarak ortaya çıkmıştır. Orta çağlardan itibaren kralın yönetiminde kimi zaman danışma işlevini görmesi ya da kralın siyasi mücadele içinde olduğu taraflara karşı ihtiyacı olan meşruiyeti ve desteği sağlayarak ekonomik durumunu güçlendirmek için, kimi zaman da önemli yargılamaların yapıldığı bir hukuk mekanizması oluşturmak için çeşitli meclisler oluşmuştur. Bu meclislerde devrin toplum yapısının bir sonucu olarak büyük toprak sahipleri, soylular, din görevlileri yer almış ve genellikle sınıfsal farklılıklara göre temsil sağlanmıştır.

³K. Gözler (2011). *Anayasa hukukunun genel teorisi: Cilt I*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, s. 744.

⁴Ş. Karatepe (2018). *Anayasa hukuku: Genel esaslar*. Ankara: Savaş Yayınevi, s. 145.

⁵S. Tanilli (1982). *Devlet ve demokrasi: Anayasa hukukuna giriş*. İstanbul: Say Yayınları, s. 257.

⁶A. Yayla (2015). *Karşılaştırmalı siyasal sistemler*. Ankara: Adres Yayınları, s. 111.

⁷The Great Remonstrance, 1641 yılında Avam Kamarası tarafından kabul edilen, 204 maddeden oluşan ve İngiltere kralı I. Charles’in yönetiminde gerçekleşen mağduriyetleri ve şikayetleri listeleyen bir belgedir.

⁸A. Göze (2016). *Siyasal düşünceler ve yönetimler*. (16. Baskı). İstanbul: Beta, s. 481.

⁹M.G. Roskin (2013). *Çağdaş devlet sistemleri: Siyaset, coğrafya, kültür*. (Çev: Bahattin Seçilmişoğlu). Ankara: Adres Yayınları, s. 25.

Nitekim Britanya Parlamentosu'nun gelişiminde önemli bir aşama oluşturan, Magnum Concilium'un yazılı bir temelini oluşturan Magna Carta'nın, aslında *o ana kadar yazılı olmayan feodal hukukun bir kodifikasyonu* ve bir *feodalizm manifestosu* olduğu ifade edilmiştir.¹⁰

Birçok toplumda bu tür kurulların tarihin çeşitli dönemlerinde oluşmasının bir nedeni de mevcut iktidara rızayı sağlamanın ilk uygulaması olarak görülebilir. Bu uygulama, toplumdaki çeşitli 'güç odaklarının', 'kanaat önderlerinin' mevcut iktidarın kullanımına katılımı şeklinde gerçekleşmiştir. Blauvelt'e göre feodal yapıda bir devletin ayakta kalması da bu şekilde mümkün olmuştur.¹¹ Toplumsal ve teknik koşulların nüfusun tamamına doğrudan siyasal bir erişimi mümkün kılmadığı dönemlerde alt feodal katmanların aracılığı büyük önem kazanmıştır.¹²

Siyasi iktidarlar, gereksinim duydukları meşruiyeti sağlamak için ilk olarak danışma, karar alma işlevini gören meclisler oluşturmuşlar ve bu meclisler zamanla yasama işlevini elde eden organlara dönüşmüşlerdir.¹³ Bu dönüşüm aynı zamanda, yürütme organının tarihsel açıdan mutlak monarşinin bir devamı niteliğinde olduğu¹⁴ ve özellikle Batı örneğinde yasamanın yürütmeden doğduğu¹⁵ şeklindeki değerlendirmeler göz önüne alınarak incelenebilir. Dolayısıyla bu dönüşümün, parlamento kurumunun monarkı sınırlamaya yönelik başlatılan güç ve iktidar mücadeleleri sonucu yürütmenin-mutlak monarşinin karşısına bir kuvvet olarak ortaya çıkarılmasıyla ve "iktidara nüfuz etmesiyle"¹⁶ gerçekleştiği söylenebilir.

Tarihte ortaya çıkan ilk meclislerin atama, kalıtım veya halefiyet yoluyla oluştuğu ve bunların yerini zamanla demokratik nitelikteki meclislere bıraktığı söylenebilir.¹⁷ Günümüzde ise parlamentolar, yasama görevini yerine getiren ve demokrasi kavramı ile

¹⁰H. V. Wiseman (1966). Magna Carta efsanesi. *AÜHF 40. Yıl Armağanı*, (Çev: Münci Kapani), s. 463-471.

¹¹M. T. Blauvelt (1902). *The development of cabinet government in England*. New York: Macmillan, s. 4.

¹²P. Anderson (2017). *Antikiteden feodalizme geçişler*. (Çev: Uygur Kocabaşoğlu), İstanbul: İletişim Yayınları, s. 171.

¹³M. Sezginer (2010). *Günümüz demokrasilerinde kuvvetler ilişkisi ve 1982 Anayasası'nda sorunlar*. Ankara: Seçkin, s. 21.

¹⁴İ. Akın (1993). *Kamu hukuku*. İstanbul: Beta, s. 419.

¹⁵A. Ş. Gözübüyük (2010). *Anayasa hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi, s. 124.

¹⁶Roskin, 2013, **a.g.k.**, 26.

¹⁷M. Duverger (1986). *Siyasal rejimler* (Çev: Teoman Tunçdoğan), İstanbul: Sosyal, s.34.

yakın ilişkisi bulunan bir üst yapı kurumu olarak siyasal hayatta yer almaktadırlar. Temel işlevleri ise yasa yapımı ve yürütme gücünün denetlenmesi şeklinde açıklanmaktadır. Bunların dışında çeşitli hukuk düzenlerinde kimi değişiklikler gösteren işlevleri bulunsada parlamentonun gücü o toplumun ulusal geleneklerine, ekonomik ve sosyal gelişmişliğine bağlı olmaktadır.¹⁸

Yaygın kabul gören bu iki işlevi dışında parlamentolar, siyasal hayatta pek çok işlevi yerine getirmektedir. Genel olarak ifade etmek gerekirse, parlamentoların kanun yapmak ve hükümeti denetlemek gibi temel görevlerinin yanında, yasama yetkisinin ‘asli’ bir yetki olmasının sonucu olarak, ülkenin anayasasına aykırı olmamak kaydıyla birçok konuda yetkili olabileceği kabul edilmektedir.¹⁹ Örneğin Britanya Parlamentosu’nun başarısı mali yetkilere sahip olmasıyla başlamış, bu gelişmeyi kanun yapma yetkisi ve daha sonra hükümet üzerindeki denetim yetkisinin gelişmesi izlemiştir.²⁰

Çağdaş demokrasilerde parlamento temsil fikrine dayanmaktadır. Bu temsili nitelik parlamentoların doğuşu ve gelişmesiyle de paralellik göstermiştir. Başlarda kralın da talimatıyla bölgesel çıkarların ve feodal toplumdaki sınıfsal farklılıkların temsilini içinde barındıran meclislerde vekiller, seçmenleri tarafından kendilerine verilen talimata bağlı kalarak hareket edebilmekteydiler. Buyurucu²¹/emredici vekalet olarak nitelenen bu anlayış, özellikle Fransız ihtilalinden önceki döneme atfedilmektedir.²² 18. yüzyıldan itibaren bu anlayış günümüz parlamentolarında yerini *milli egemenlik* kuramına bırakmıştır. Bu yeni temsil anlayışı ile temsilcilerin kendilerini seçen seçmenlerden ve seçildiği bölgeden bağımsız olarak milleti temsil ettikleri, seçmenlerinden talimat alamayacakları ve onlar tarafından azledilemeyecekleri bir noktaya gelinmiştir.²³

Parlamentoların temsili niteliklerinin gelişmesini ve demokratikleşmesini, 19. ve 20. yüzyılda gerçekleşen gelişmelerin oy hakkını genişletmesi ve nihayetinde bu hakkın genel

¹⁸R. Kumaş (1985). *Parlamentonun boyutları*. İstanbul: Çağdaş Yayınları, s. 52-56.

¹⁹Gözler, 2011, **a.g.k.**, 887.

²⁰E. Onar (1995). Dünyada parlamento kavramının doğuşu, gelişimi ve günümüzdeki görünümü. *Milli Egemenlik ve Demokrasi Kurultayı*. Ankara: TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları No. 77, s. 43-57.

²¹Tanilli, 1982, **a.g.k.**, 258-259.

²²Gözler, 2011, **a.g.k.**, 670.

²³Tanilli, 1982, **a.g.k.**, 260-261.

ve eşit oy ilkelerini içermesi sağlamıştır.²⁴ Görülmektedir ki günümüz demokratik devletlerinin vazgeçilmez unsuru olan parlamento kurumu, çoğu zaman pragmatik amaçlarla bir ‘sorun çözme’ mekanizması olarak ortaya çıkmış ve günümüze kadar evrilmiştir.

1.1.2. Britanya’da parlamentonun doğuşu

Mevcut anlamıyla anayasal ve parlamenter kurumların kökeni, Britanya hukuk ve siyaset geleneğine ve Orta Çağ Britanya parlamentosuna dayanmaktadır. Gerçekten, diğer uluslar her ne kadar kendi temsili organlarını oluşturup bunlar üzerinde değişiklikler yapmış ve bunlara farklı isimler vermiş olsalar da bu kurumların Britanya düşünce sisteminden etkilendiği ifade edilmektedir.²⁵

1295 model parlamentosunun olduğu zamana kadar olan dönem, Orta Çağ parlamentoları dönemi olarak adlandırılabilir. Daha sonra Tudor ve Stuart hanedanlıkları döneminde kral ve parlamento arasındaki çatışma merkezi öneme sahip olmuştur. İngiliz anayasal kurallarında önemli değişiklikler yaratan 1688 Şanlı Devrimi ile başlayan ve 1832 Seçim Reformu Yasası ile günümüze kadar devam eden dönem ise modern dönem olarak nitelendirilebilmektedir.²⁶ Yapılan bu ayrımlarda, parlamentonun elde ettiği gücü kimi zaman kaybetmesi kimi zaman daha yüksek derecelerde tekrar kazanması etkili olmuştur.

Tarih boyunca pek çok kez istilaya²⁷ uğrayan Britanya’nın Anglo-Sakson kralları, kanun yapma gibi zorlu ve önemli konularda, danışmadan ve tavsiye almadan karar vermemişlerdir. Özellikle bu amaçla kralın bilge ve akil kişilerden²⁸ oluşturduğu *Witenagemot*²⁹ denilen bir

²⁴Onar, 1995, **a.g.k.**, 50.

²⁵A. F. Pollard (1926). *The evolution of parliament*. McMaster University Archive for the History of Economic Thought, s.3.

²⁶C. Ilbert (1911). *Parliament: its history, constitution and practice*. London: Williams and Norgate, s. 8.

²⁷Ada, M.S. 455 yılına kadar Romalıların, M.S. 455 ile 526 yılları arasında Saksonların, M.S. 547-548 yıllarında Angleslerin istilası altında kalmıştır. Anglo-Sakson krallığının 1042 yılında hakimiyetini sağlamasına kadar olan sürede Danimarka kraliyeti de adayı yönetmiştir. (İ. Arsel (1955). *Anayasa hukukunun umumi esasları*. Ankara: Güven Matbaası, s. 110).

²⁸Bu kişiler kraliyetin ileri gelenlerini, kont ve baronları, yüksek rütbeli subayları kapsamaktaydı. (Arsel, 1955, **a.g.k.**, 111).

²⁹Her ne kadar geç dönem Anglo-Sakson meclisleri ‘Witan’ veya ‘Witenagemot’ adıyla literatürde yer alsa da daha erken dönemlerde kralın ‘bilge adamları’nın yer aldığı bu meclisler henüz kurumsallaşmamış ‘ad hoc’ bir nitelik arz etmektedir. Terim literatürde özellikle 1035-1055 yılları arasında görev yapan meclisler için

tür ‘meclis’ kurulmuştur. Bu aristokratik meclis kralı seçebiliyor ve tahttan indirebiliyordu. Aynı zamanda, kral ile birlikte yasama görevini yerine getiriyor, idari bölgelere memurlar ve piskoposlar görevlendiriyor ve vergiler yürürlüğe koyabiliyordu. Keza, krallık topraklarını bağış olarak dağıtabildiği gibi, savaş ve barışa karar vererek istisnai yargılamalar yapabiliyordu. Böylece en üst derece yasama, idari ve yargı kurulu niteliğini üzerinde taşımaktaydı.³⁰

Düzensiz ve belirsiz bir yapıya sahip olan *Witenagemot* Meclisi’ni kimlerin oluşturacağı ve hangi zamanlarda toplanacağı, kralın güçlü veya zayıf karakterde olmasına göre değişebilmekteydi. Bu yüzden *Witenagemot* baskı ve iktidara karşı bir koruma da sağlamamaktaydı.³¹ Yine de Norman istilasına kadar olan dönemde hiçbir kral böyle bir meclisin rızası olmadan kanun yapmamış ve vergi toplamamıştır.³² Bu durum yine de kralın otoritesini tekçi bir anlayışla kullanmamasını sağlamıştır.

Norman yönetiminde, Kral I. William’ın ülkeyi kendi baron ve şövalyeleri arasında -daha sonraları ‘feodal sistem’ olarak anılan- paylaşırması, yeni bir siyasal dönemin başlangıcı olmuştur. Öyle ki baron ve şövalyelerin yerleştiği toprakların gerçek sahipleri olmadığı, ancak kiracı yahut elinde bulunduran konumunda oldukları ve daha güçlü baron ve şövalyelerle daha alt kademelerde bulunanların birbirine eş tutulduğu bir yönetsel örgütlenme modeline geçilmiştir. Kurulan bu düzen, her bir toprak sahibinin herhangi bir aracı olmaksızın doğrudan kralla ilişkide olmasını öngörmekteydi. Çok daha büyük lordların yanında bu türden daha küçük toprak sahiplerinin de yer alması zamanla kralın gücünü kıran ve parlamento kurumunu güçlendiren bir etken olmuştur.³³ Böylece Britanya’nın siyasal düzeni, Kara Avrupası’ndaki çağdaşlarına göre güçlü bir kralın yönetimi görüntüsünü verse de gerçekte Kral ile feodal beyler arasında bir güç ve çıkar dengesinin kurulmasına yol

kullanılmaktadır. (J. R. Maddicott (2010). *The origins of the English parliament 924-1327*. United States: Oxford University Press, s. 4).

³⁰F.W. Maitland (1909). *The constitutional history of England*. Cambridge: Cambridge University Press, s. 58.

³¹Örneğin Athelstan’ın Krallığı Dönemi’nde (M.S. 924-939) oluşturulan Kraliyet nizamnamelerinin altında sayısı 59’dan 101’ kadar değişen meclis üyelerinin adları bulunmaktaydı. Ancak bu sayı da listelerin sonunda yer alan ‘ve diğer birçok tanık...’ ifadesinden dolayı bir kesinlik arz etmemekteydi (Maddicott, 2010, **a.g.k.**, 5).

³²Ilbert, 1911, **a.g.k.**, 9.

³³Ilbert, 1911, **a.g.k.**, 10.

açmıştır. Bu denge ilişkisi ancak Kralın merkezi otoritesini 13. yüzyılın başlarından itibaren feodal beyler lehine bozmaya başlamasıyla değişecektir.³⁴

Norman istilasına kadar olan dönemde hakimiyeti kralla paylaşan meclisler ve geç Anglo-Sakson döneminde oluşan *Witenagemot*, 1066'dan hemen sonra bazı değişiklikler geçirmişse de I. William, otoritesini kanıtlamak, ulusal sorunları tartışmak, kanunlar çıkarıp yargılama yapmak ve kendi bilge adamlarıyla olan sosyal bağlarını sürdürmek için selefleri gibi meclisi toplamayı sürdürmüştür.³⁵ Normanların despot krallara sahip oldukları ifade edilse de I. William ve ardıllarına, eski dönemlerin mevcut kral nizamnameleri, gelenekler, örf ve adetler miras kalmıştır. Hepsinden de önemlisi krallar, meclisin rızasını ve danışmanlığını sağlamanın sağduyulu ve ihtiyatlı bir hareket olduğu kabulünden vazgeçmemişlerdir.³⁶

Fransa'daki topraklarını yitiren Kral John'un, ülkeyi yönetme konusunda kendisinin ehliyetsiz olduğunu düşünen baronlarla çıkar çatışmasına düşmesi ve Katolik Kilisesi'yle yaşadığı kavga, 1215 yılında ortaya Magna Carta Libertatum'un (*Büyük Ferman*) ilanına yol açmıştır.³⁷ Bu ferman ile baronlar ve üst düzey kilise mensupları feodal düzenin devamlılığını sağlayan kendi haklarının ve adetlerinin ihlal edilmesini sonlandırmak istemişlerdir.³⁸ Özellikle fermana yer alan, "olağanüstü feodal yardımların" ortak bir meclisin rızası olmadıkça toplanamayacağı hükmü büyük önem taşımaktadır. Bu meclisin de belirli bir toplantı yerini işaret edeceği, kişiye özel olarak tek tek çağırılacak rahipler, piskoposlar, lordlar, kontlar ile büyük baronlardan ve idari bölgelerin şerifleri aracılığıyla genel bir çağrıyla toplanacak toprak sahiplerinden oluşacağı, bu çağrının en az kırk (40) gün önceden yapılacağı ve toplanma sebebinin açıkça ilan edileceği belirtilmiştir.³⁹ Meclis için davet olunacak grupların çağrı yöntemi olarak kralın şahsen davet edeceği ruhban ve soylu sınıfı unsurları ile kraliyet görevlileri (şerifler) tarafından topluca davet edilecek unsurlar olarak iki farklı usul öngörülmektedir. Bu durum, önceleri bir arada olacak biçimde toplanan

³⁴Göze, 2016, **a.g.k.**, 469-470.

³⁵Maddicott, 2010, **a.g.k.**, 57.

³⁶Ilbert, 1911, **a.g.k.**, 11.

³⁷Wiseman, 1966, **a.g.k.**, 465.

³⁸Roskin, 2013, **a.g.k.**, 25.

³⁹<https://www.constitution.org/eng/magnacar.txt> (Erişim tarihi: 27.07.2018).

söz konusu unsurların, ileride Lordlar ve Avam Kamarası şeklinde ikiye ayrılmasında bir etken olmuştur.⁴⁰

Kral John'un 1216 yılında ölümünden sonra, krallığın tehdit altında olması dolayısıyla savunma giderleri için vergi toplamak isteyen III. Henry, piskoposlardan, başrahiplerden, kontlardan ve baronlardan oluşan ve *Magnum Concilium* 'Great Council' olarak isimlendirilen bir meclisin karşısında, bu taleplerinin kabul edilmesine karşılık 1225 yılında *Magna Carta*'yı tekrar kabul etmiştir.⁴¹ *Magna Carta*, *Magnum Concilium*'dan veya böyle bir Meclisin haklarından bahsetmemiş⁴² olmakla birlikte, fermanda bahsedilen ve toplantı tarifi verilen Meclise bu isim daha sonraları verilmiştir.

1254 yılına gelindiğinde, III. Henry tekrar askeri ihtiyaçlara dayanan mali bir desteğe ihtiyaç duymuş ve bu kez topladığı meclise, yapılacak mali katkıyı arttırmak amacıyla şerifler tarafından her idari bölgeden gönderilecek iyi ve sağduyulu dörder şövalye istemiştir. Bu şövalyeler sadece toprak sahiplerini değil, bölgelerindeki tüm özgür kişileri temsil etmiştir. Böylece yerel temsilin sağlanmasının ilk adımları da atılmaya başlanmıştır.⁴³

1265 yılında ise, baronlar ve kral arasındaki çatışmalarda baronlara öncülük eden bir soylu olan Simon de Montfort temsil ilkesini genişleterek, krala karşı topladığı meclise sadece idari bölgelerden gönderilecek şövalyeleri değil, her şehirden gönderilecek ikişer burjuva temsilcisini ve o zaman sayıları beş (5) olan liman bölgelerinden dörder temsilciyi de dahil etmiştir. Simon de Monfort'un bu sırada ölümü 1265'teki bu meclisi gözden düşürmüştür.⁴⁴ Ancak daha sonra tekrar tahta çıkan III. Henry kurulan bu sistemi bozmak istememiş ve böylece baronlar, kontlar ve ruhban sınıfının yanında şehirleri temsil eden burjuva unsurlarının da davet edilmesi adet haline gelmiştir.⁴⁵

⁴⁰Arsel, 1955, **a.g.k.**, 115.

⁴¹Maddicott, 2010, **a.g.k.**, 107.

⁴²Pollard, 1926, **a.g.k.**, 30.

⁴³C. Seymour and D. P. Frary (1918). *How the world votes; The story of democratic development in elections*, Vol I, Springfield: C. A. Nichols Company, s. 45. Henüz *Magna Carta* 'dan iki yıl öncesinde, 1213 yılında, Kral John'un çeşitli şikayetleri dinlemek ve tartışmak için topladığı mecliste baronlar ve ruhban sınıfı dışında her kasabadan gelen yetkili dörder kişi bulunmuştur ve bu kayıtlar yerel temsilin ortaya çıkmaya başlamasının ilk kanıtları olarak gösterilmektedir (Maitland, 1909, **a.g.k.**, 69).

⁴⁴Seymour and Frary, 1918, **a.g.k.**, 46.

⁴⁵Arsel, 1955, **a.g.k.**, 117.

Parlamento kelimesinin belirsiz aralıklarla toplanan bu tür meclisleri ifade etmek için kullanılmaya başlanması da bu döneme denk düşmektedir. Zira ilk olarak parlamento deyiminin, III. Henry'nin 1236 yılında baronlar ile yaptığı bir toplantı için kullanıldığı ifade edilmektedir.⁴⁶ *Parliamentum*'un terim olarak resmi kayıtlara girmesi ise 'konuşma', 'müzakere' anlamını karşılamak üzere 1242 ve 1248 yıllarına ait resmi kraliyet tutanaklarıyla gerçekleşmiştir. Kelimenin bu kayıtlardaki kullanımı iki kral veya baronun diplomatik buluşma ve görüşmelerini belirtmek için olmuştur. Bunun dışında İngiliz tarihçi Matthew Paris, 1239 ve 1246 yıllarında baronlar, kontlar ve rahiplerden oluşan iki büyük meclis için bu terimi kullanmıştır.⁴⁷ Bir diğer görüşe göre *parlement* kelimesinin Britanya dışında kullanımı 11. yüzyılın ikinci yarısına dayanmaktadır ancak burada sadece 'konuşma' anlamı taşımaktadır. Bunun dışında krallık ve imparatorluk mahkemelerinin toplantılarının da *parlement* olarak ifade edildiği olmuştur. 12. yüzyılda Fransa Kralı VII. Louis ve Britanya Kralı II. Henry arasındaki bir görüşme için de bu terim kullanılmıştır. Hatta *Magna Carta* öncesinde, 1213 yılında baronların kendi aralarındaki toplantıları ve müzakereleri için de *parliament* ifadesi kullanılmıştır.⁴⁸ 13. yüzyılda Fransız yazarı Jean de Joinville, baronların gayri resmi toplantılarını ve kral mahkemesinin oturumlarını da bu kelimeyle ifade etmiştir.⁴⁹

Parlamento kurumsal anlamına henüz kavuşmadığı ve birçok farklı kullanıma konu olduğu birbirinden farklı gelişmeler bakımından bu terimin kullanılmasındaki ortak nokta, bunların önemli bir görüşme ve tartışmayı işaret etmesi ve fikirlerin karşılıklı olarak serbestçe ifade edildiği etkinlikler olmasıdır.⁵⁰ Genel kanıya göre, *parliamentum* teriminin 1254-1265 yılları arasında toplanan meclisler için kullanılması yaygınlaşmış ve terim diğer nitelendirmelerin yerini almaya başlamıştır. Özellikle 1258'de Oxford'da Simon de Monfort tarafından toplanan Meclisin *Mad Parliament* olarak adlandırılması genel kabul görmüştür.⁵¹ Üstelik bu mecliste alınan karara göre, seçilen on iki (12) baronun kralın meclisinde yılda üç

⁴⁶M. K. Pratt (2011). *Exploring world governments; Parliaments*. Minnesota: ABDO Publishing Company, s. 35.

⁴⁷Thompson, 1953, **a.g.k.**, 4-5.

⁴⁸H. G. Richardson and G. O. Sayles (1981). *The English parliament in the middle ages*. London: The Hambledon Press, s. 146-150.

⁴⁹Thompson, 1953, **a.g.k.**, 4.

⁵⁰Richardson and Sayles, 1981, **a.g.k.**, 151.

⁵¹Maitland, 1909, **a.g.k.**, 72.

(3) kere ‘parlamento’da kralla bir araya geleceği öngörülmüştür. Parlamento bu dönemde yargı ve yasama gücüne sahip olarak, kralın topladığı meclisin oturumlarında kral ve karşısındaki diğer unsurlar arasında yapılan konuşmalar ve görüşmelere verilen isim olmuştur.⁵²

1295 yılında I. Edward tarafından oluşturulan ve dört yüz (400) kişiden oluştuğu ifade edilen⁵³ meclis ise *Model Parliament* olarak isimlendirilmiştir.⁵⁴ Bu tarihten itibaren parlamento artık bir feodal mahkeme ya da kralın toprak sahiplerinin bir toplantısı niteliğinde değil, ulusal bir meclistir.⁵⁵ Kral tarafından düzensiz aralıklarla toplanan, danışma işlevinin ötesine geçemeyen, krala yargı görevinde de yardımcı olup, kraliyetin vergi ihtiyacına bir onay mekanizması görevini gören bu tür meclisler, 13. yüzyılın sonlarında parlamento adını almıştır.

Parlamento, zaman geçtikçe yönetim işlerinin çeşitlenerek artmasıyla krallığın idaresinde ihtiyaç duyulan hükümet işlerine yardımcı olmaya başlamıştır. Ayrıca devlet yönetimi bakımından yargı işlerini yürütme, gelirlerin toplanması ve harcanması konularında Kralın çoğunlukla kendi geçici amaçları için topladığı feodal meclis niteliğinden farklılaşmıştır.⁵⁶

1295 Model Parlamentosu’nun günümüzdeki anlamıyla parlamentoların temelini oluşturmasının nedenlerinden en önemlisi Orta Çağ toplumundaki üç tabakanın; din adamları (clerks), baronlar (*barons*) ve avamın (*commons*) bu mecliste temsil edilmiş olmasıdır.⁵⁷

14. yüzyılın ortalarından itibaren baronlar ve yüksek görevli din adamları, idari bölgelerden seçilerek gelen şövalyeler ve şehir ve kasaba temsilcilerinden ayrı toplanmaya ve çalışmaya başlamışlardır. Böylece Lordlar Kamarası ve Avam Kamarası oluşmuştur. Bunun nedeni olarak ise çoğunlukla bu unsurların çıkarlarının birbirlerinden farklı olması ve sosyal farklılıkları gösterilmektedir.⁵⁸

⁵²Pollard, 1926, **a.g.k.**, 34.

⁵³Göze, 2016, **a.g.k.**, 475.

⁵⁴Model Parlamentosunun kompozisyonunda, iki (2) başpiskopos, tüm piskoposlar, önemli başrahipler, yedi (7) kont ve kırk bir (41) baron, şeriflerin her bir idari bölgeden seçtiği ikişer şövalye ve mevcut yüz on beş (115) şehir ve kasabadan seçilen ikişer burjuva temsilcisi bulunmaktadır (Seymour and Frary, 1918, **a.g.k.**, 46).

⁵⁵Seymour and Frary, 1918, **a.g.k.**, 47.

⁵⁶Ilbert, 1911, **a.g.k.**, 15-16.

⁵⁷Bu sınıflar; dua edenler, savaşanlar ve çalışanlar olarak da nitelendirilmektedir (Maitland, 1909, **a.g.k.**, 75).

⁵⁸G. Mosca (1948). Magna Carta’dan 20’nci asra kadar İngiliz anayasa hareketleri. (Çev: Mukbil Özyörük), *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 5 (1), s. 33-58.

İki ayrı meclis haline gelen parlamento, kral ile olan ilişkilerin değişime uğramasıyla yasama (teşrii) işlevini de elde etmiştir. 15. yüzyılın başlarına kadar olan süreçte Avam veya Lordlar Kamarası üyelerinden her biri, yapılması istenilen bir kanun için dilekçe ile krala müracaat etmişler, kral da son kararı vermeden önce bu dilekçeleri diğer meclisin de onayına sunmuştur. Meclisler ise talep ettikleri bu düzenlemelerin yapılması için krala karşı ‘vergiye muvafakat’ silahını kullanmışlar, talepleri yerine getirilmediğinde onlar da kralın para ihtiyacına rıza göstermemişlerdir.⁵⁹

15. yüzyıldan itibaren ise bu sistemden, dilekçelere dayanılarak çıkarılan kanuni düzenlemelerin çoğu zaman birbirinden farklılıklar içermesi nedeniyle vazgeçilmiş, meclisler talep edilen kanuni düzenlemeleri, metinlerini kendileri hazırlamak suretiyle krala sunmaya başlamışlardır. Böylece V. Henry ve VI. Henry Dönemleri’nde (1413-1471) bu uygulama yerleşmiş, kralın artık kendisine sunulan teklifi değiştirme imkanı kalmamış ve parlamento bundan sonra rıza gösteren değil, kanun yapan bir organ konumuna gelmiştir.⁶⁰ Bu aşamada kral yine düzenlemeyi onaylamadan önce diğer meclisin de onayını aramıştır. Yine de kralın kanun niteliğinde tek başına fermanlar çıkarabiliyor olması; Lordlar ve Avam Kamaraları’ndan gelen kanun metinlerinin kral tarafından kabulünün ve ilanının kralın o sırada gelire ne kadar ihtiyaç duyduğuyla bağlantılı olması nedeniyle gerçek anlamda bir yasama yetkisinin olmadığı ifade edilmiştir. Parlamentonun bu yetkiyi tam anlamıyla elde etmesi 17. yüzyılda gerçekleşmiştir.⁶¹ Kralın sahip olduğu ferman ve emirnameler çıkarabilme hakkı kuramsal boyutta kalmış ve kralın tek başına aldığı kararların uygulanması, çoğunlukla idari bölgelerin şeriflerinin inisiyatifine ve iyi niyetine bağlı olmuştur. Dolayısıyla krallar, meşruiyet ve bağlayıcılık sağlayabilmek amacıyla parlamentoyu kullanmak zorunda kalmışlardır.⁶²

Parlamento ve kral arasında devam eden bu çekişme, 15. yüzyılın ikinci yarısında meydana gelen ve iki hanedanın taht mücadelesine sahne olan Güller Savaşı sonunda, Tudor

⁵⁹Arsel, 1955, **a.g.k.**, 119-120.

⁶⁰Ilbert, 1911, **a.g.k.**, 22-23.

⁶¹Arsel, 1955, **a.g.k.**, 120-121.

⁶²Mosca, 1948, **a.g.k.**, 39.

Hanedanı'nın tahta geçmesiyle kralın lehine olacak şekilde sonuçlanmıştır.⁶³ Bu savaş sonucunda eski Norman kökenli soylu ailelerin yok olması ve yerlerini başkalarına bırakması, o zamana kadar kral ile mücadele içinde olan Lordlar Kamarası'nın gücünü de zayıflatmıştır. Dolayısıyla Tudor Hanedanlığı döneminde (1485-1603) parlamento her ne kadar faaliyetlerini kısa aralıklarla devam ettirmiş olsa da kralların gölgesi altında çalışmalarını sürdürmüştür.⁶⁴

Tudor Hanedanlığı ve sonrasında gelen Stuart Hanedanlıkları döneminde Britanya'da dini bölünmeler, iç savaşlar ve kargaşa ortamı hâkim olmuştur. Stuart Hanedanlığının ilk kralı olan I. James ve ardılı I. Charles'ın, Avrupa'da yaygın olan mutlakiyetçi anlayışı⁶⁵ ülkesine taşıması ve iktidarı paylaşmaya yanaşmaması, Britanya'da kral ve parlamento taraftarlarının karşı karşıya gelmesiyle iç savaşa neden olmuştur. İç savaş, tüccar sınıfının da desteğiyle parlamentonun zaferiyle ve kral I. Charles'ın idamıyla sonuçlanmıştır.⁶⁶ Böylece, tahta geçen her kral mutlak bir monark gibi davranmaya çabaladıkça, karşısında hep parlamentonun otoritesini bulmuştur.

Merkezi yönetim giderlerinin karşılanma ihtiyacı, çoğunlukla dini nedenlerle ilan edilen savaşların yarattığı masraflar, Katolik Kilisesi ile yaşanan ayrışmalar, feodal düzenin çözülmeye başlamasıyla zenginleşen çiftçi ve burjuva sınıfının parlamentoda gücünü arttırması, kralları istenilen geniş katılımı sağlayarak parlamentoyu toplamaya ve krallığın gelirini geniş bir ölçekte arttırmaya itmiştir. Parlamentonun desteği olmadan idareyi sağlayamayan krallar süreç içinde 1628 Haklar Dilekçesi, 1679 ve 1816 *Habeas Corpus* Kanunları, 1689 Haklar Beyannamesi,⁶⁷ 1701 Veraset Kanunu gibi anayasal belgeleri kabul etmek zorunda kalmışlardır. Bu belgeler sonucunda parlamento, kendisinin kabul ettiği bir kanun olmadan vergi salınamayacağını, kralın uyruklarından kanuni sebeplerle tutuklanan bir kişiye, kendisine neyle suçlandığının yirmi dört (24) saat içinde bildirilmek zorunda

⁶³M. Sencer (1990), İnsan hakları açısından İngiliz devrimi, *Amme İdaresi Dergisi*, 23 (2), s. 3-21.

⁶⁴Mosca, 1948, **a.g.k.**, 39-40; Sencer, 1990, **a.g.k.**, 8.

⁶⁵Bu anlayış Kral I. James tarafından, “*Tanrının nelere muktedir olduğunu araştırmak nasıl küfür ve delalet alametidir ise kralın icraatını tartışmak veya kralı denetlemeye kalkışmak da aynı derecede caniyane bir harekettir*” şeklinde ifade edilmiştir (Y. Altuğ (2003). *Parlamento Hukuku*. İstanbul: Çağlayan Kitabevi, s. 18).

⁶⁶Roskin, 2013, **a.g.k.**, 28.

⁶⁷Yeni kralın, millet ile kral arasında imzalanan bu sözleşme niteliğindeki belge gereğince tahta çıkması, Avam Kamarası'nın en yüksek iktidar organı olduğunun zımni bir göstergesidir. (Arsel, 1955, **a.g.k.**, 134).

olundugunu ve en geç yirmi (20) gün içinde bir mahkeme önüne çıkarılması gerektiğini ve tahta çıkışın ana ilkelerini ilan etmiştir. Ayrıca “kralın parlamentonun onayı olmadan kanunları uygulamaktan ekinemeyeceğı”, “kimsenin kanun hükümlerinden muaf tutulamayacağı”, “parlamentonun düzenli olarak toplantıya ağırılacağı”, “kralın uyruklarının dilekçe hakkının garanti altına alınacağı”, “kral tarafından çıkarılacak fermanların ancak kanunların uygulanmasına yönelik direktifler şeklinde olacağı”, “barış zamanında parlamentonun onayı olmadan daimi bir ordunun bulundurulamayacağı” ve “savaş ilan edilemeyeceğı” bu belgelerde yer alan hkmlerdendir. Görüldüğü üzere 17. yüzyılın sonlarına gelindiğinde parlamento kurumunun yasama işlevine katılımına ilişkin teamül artık kesinlik kazanmış, parlamento kral ve hkmetini denetleyen bir g olarak yürütmeden ayrılmıştır.⁶⁸

17. yüzyıldaki bir diğer kazanım ise 1688 yılına kadar kralın istediği şekilde atayabildiği ve azledebildiği bakanların üzerindeki tasarruf gücünü yitirmesidir. Bu tarihten sonra, bakanlar parlamento yeleri arasından seçilmeye başlanmış ve 18. yüzyıl itibarıyla da parlamentoya karşı sorumlu olmuşlardır.⁶⁹

1.1.3. Fransa’da parlamento kurumu

Batı Roma İmparatorluğının yıkılmasından sonra Avrupa’da, siyasi iktidarın parçalandığı ve toprak sahibi senyörlerin kendi toprak parçalarında hakimiyet sahibi kılındığı feodal düzende, kral ile senyörler arasında bir “szeren – vassal”⁷⁰ ilişkisi kurulmuştur. Bu dönemde kral da diğer senyörler gibi hakimiyetini sahip olduğu topraklar üzerinde kullanmayı sürdürmüş ve kralın vassal durumuna düşmesi de engellenmiştir. 11. yüzyıldan itibaren ise krallar diğer senyörlere karşı merkezi iktidarını kuvvetlendirmek için mücadele

⁶⁸Mosca, 1948, **a.g.k.**, 45-52; Arsel, 1955, **a.g.k.**, 122-131; Sencer, 1990, **a.g.k.**, 8-13.

⁶⁹Arsel, 1955, **a.g.k.**, 192.

⁷⁰Bir senyörün, başka bir senyre verdiği hizmetler karşılığında, hizmet verdiği senyörün toprağının belli bir bölümünü kullanma hakkına sahip olması ve bir bağlılık yeminiyle o senyre karşı bazı görevlerinin ve borçlarının meydana gelmesi sonucu oluşan statü, vasallık olarak tanımlanmaktadır (Göze, 2016, **a.g.k.**, 72-73).

etmeye başlamış ve gelişmekte olan burjuva sınıfı da bu mücadelede krala destek vermişlerdir.⁷¹

Fransız feodalitesinde kralın yılda birkaç defa vasallarını toplayarak danıştığı ve yargı işlevini yerine getirdiği meclisler oluşturulmuştur. Krallığın sahibi olan Capet hanedanlığı döneminde, kralın önüne getirilen uyuşmazlıkları yüksek görevli din adamları ve vasallarının yardımıyla yargılayarak çözüme kavuşturduğu ve geleneksel bazı önemli günlerde toplanan meclislere *Curia Regis* adı verilmiştir. Kralın mutlak söz sahibi olduğu, sadece tavsiye ve danışma görevini yerine getiren bu kral meclislerinin yargısal nitelikteki oturumlarına ise, 12. ve 13. yüzyıla gelindiğinde *Parlement* ismi verilmeye başlanmıştır. *Parlement*'in işlevi daha sonraları bir temyiz ve üst yargı makamı olarak devam etmiştir. Bu görevini kalıcı hale getirmesiyle, *parlement*'in yapısı içinde kral tarafından her bir oturum için özel olarak görevlendirilen düzenli üyeler yer almaya başlamış, vasallar ve yüksek görevli din adamları sadece tamamlayıcı bir unsur haline gelmiştir.⁷²

Krallığın hakimiyet alanının genişlemesi ve kralların merkezi iktidarı kuvvetlendirme çabalarıyla birlikte kral meclislerinin önemi artmış, soyluların ve kilise büyüklerinin bu meclislere katılımı genişletilmiştir. 1302 yılına gelindiğinde Papa ile mücadeleye girişen Kral IV. Philippe geniş bir desteğe ihtiyaç duyduğunda, ayrıcalıklı şehirlerden temsilciler de çağırılarak *Etats-Generaux* adını alan bir meclis oluşturulmuştur. Kralın buradaki amacının Britanya'daki gibi mali destek aramak olduğu görülmektedir. 15. yüzyılın sonlarına kadar zaman zaman toplantıya çağırılan *Etats-Generaux*, 1614-1789 yılları arasında ise toplanmamıştır. Nitekim *Etats-Generaux*'un kralla birlikte iktidara katıldığı da söylenememektedir, o kralın ihtiyaç duyduğu anlarda toplantıya çağırdığı bir danışma meclisi niteliğindedir.⁷³

Genel meclis anlamına gelen *Etats-Generaux*'un bu adı almasının nedeni, Fransa'da temsili niteliğe sahip bir kurum görünümünde olmasındandır. Bu mecliste, Fransız toplumunu oluşturan ve her biri kendi içinde çeşitli kademelere ayrılan ruhbanlar, soylular

⁷¹Göze, 2016, **a.g.k.**, 586.

⁷²Encyclopaedia Britannica (1911), Vol. 20, 11. ed., New York: The Encyclopaedia Britannica Company, s. 833.

⁷³Göze, 2016, **a.g.k.**, 587.

ve üçüncü sınıf denilen halk tabakası temsil edilmiştir. Bu üç sınıf , birbirinden ayrı bir şekilde toplanarak oy kullanmış ve karar almıştır.⁷⁴

Parlement ise 14. yüzyılda Paris’te daimî hale getirilmiş, 15. yüzyıla gelindiğinde de kurumun üyeleri yargısal alanda kraldan bağımsızlaşarak yargıç niteliğini kazanmışlardır. Yargılamaların giderek artmasının getirdiği güçlükler, daha sonraları Paris dışında da yargısal güçlerini kendi bölgelerinin sınırlarında kullanan başka *parlement*’lerin oluşmasına yol açmıştır. Bu *parlement*’ler ayrıca, her bir kanunun kendi yetki alanlarında geçerli olup olmayacağına karar verecek, hukuk ve adalete uygun görmedikleri kanunları onaylamayarak ve uygulamayarak geri çevirebilme anlamında politik bir güce de sahip olmuşlardır. Bu durumlarda söz konusu kanunun uygulanması, kralın bizzat *parlement*’in oturumuna katılması ve başkanlık etmesiyle sağlanmıştır. Son olarak *parlement*’ler, mevcut kanunlarca yasaklanmamış olmak kaydıyla, ancak kendi yetki alanlarında bağlayıcı güce sahip hukuki düzenlemeler ve emirler de çıkarabilmişlerdir.⁷⁵

Fransa’da önceleri *curia regis*’teki yargılamaların yapıldığı, tartışma ve konuşma işlevi gören oturumlar için kullanılan *parlement* terimi, daha sonraları krallıkta yargısal işlev gören ayrı bir organ haline gelmiştir. *Etats-Generaux* ise feodal özelliklere sahip bir meclis olan *curia regis*’in toplumdaki üç sınıfı içinde barındırmaya başlamasıyla birlikte, bu konseyin giderek temsili bir nitelik kazanmış halidir. Yine de Fransa’da önemli bir süre boyunca kral, *Etats-Generaux*’a karşı son sözü söyleme gücünü ve karar alma yetkisini korumuştur. 1789 Fransız Devrimi, bu olguya karşılık uzun bir süre işlevsiz kalan *Etats-Generaux*’un tekrar toplanmasıyla ve üçüncü sınıfın içinde köylüler ile birlikte yer alan burjuvazinin, soylulara karşı mücadelesi neticesinde gerçekleşmiştir.⁷⁶

Günümüze kadar ulaşan en eski parlamentonun, 930 yılında adaya yerleşen Vikinglerin Thingvellir isimli parlamento meydanı olarak anılan bölgede yılda iki haftalık süreyle bir araya gelmesiyle kurulan İzlanda parlamentosu (*Althing*) olduğu şeklinde bir değerlendirme de bulunmaktadır. *Althing*, 1000 yılında ülkede Hristiyanlığın kabul edilip edilmemesi gibi

⁷⁴E. Çam (2000). *Çağdaş devlet sistemleri*. İstanbul: Der Yayınları, s. 147; Göze, 2016, **a.g.k.**, 590.

⁷⁵Encyclopaedia Britannica, 1911, **a.g.k.**, 834.

⁷⁶M. Soysal (1969). *Anayasaya giriş*. Ankara: Sevinç Matbaası, s. 50.

konuları kapsayan çeşitli meseleleri karara bağlamak amacıyla, oturumlarına başkanlık eden bir görevli tarafından yönetilerek 1798 yılına kadar toplanmıştır.⁷⁷ Ülkenin bütün özgür kişilerinin de bir araya gelebildiği bu organizasyonlarda çiftçiler, tacirler, gezginler ve hukuki uyuşmazlıkları bulunan taraflar, ülkenin önde gelen liderlerinin adaleti sağlamak ve yasalara karar vermek işlevine katılmışlardır.⁷⁸

Görüldüğü üzere parlamentolar bazı ülkelerde uzun bir tarihi geçmişe sahip olmuşlardır. Bu durum yalnızca Britanya ve Fransa ile de sınırlı kalmamıştır. “Sınıflarla yönetim” olgusunun yaygın olduğu Orta Çağ Avrupası’nda, yasa yapma ve hükümetle ilgili faaliyetlere katılmada etkin olan sınıflar İspanya, İsveç, Alman prenslikleri gibi ülkelerde de çeşitli meclisler oluşturmuştur.⁷⁹ Böyle bir birikime sahip olmayan birçok ülkede ise yaşanan köklü siyasal gelişmeler ve değişimler sonucunda kurulan parlamentolar, bu ülkelerde hem ulusal bağımsızlığı hem de demokrasiyi simgeleştirmişlerdir.⁸⁰

1.2. Kuvvetler Ayrılığı Kuramı ve Yasama

1.2.1. Kuvvetler ayrılığı kuramının anlamı ve uygulanışı

Kuvvetler ayrılığı kuramının temellerini Antik Çağa kadar götürmek mümkünse de terimin bir hükümet kuramı olarak günümüzdeki anlamı 17. yüzyılın ürünüdür. Kuram, iktidar kullanımının sınırlanması ve kontrol altına alınması amacıyla sıkı bir bağlantı içinde, Batı’nın siyasal düşünce yapısında ve kurumsal mekanizmalarında temel alınan en önemli kuram olmuştur.⁸¹

İktidarın sınırlandırılmasına yönelik olarak ortaya çıkan kuvvetler ayrılığı kuramı, başta sınıf farklılıklarına⁸² dayalı olarak düşünülmekle birlikte, esasında *devletin hukuki*

⁷⁷Pratt, 2011, **a.g.k.**, 38-39.

⁷⁸https://europa.eu/youth/is/article/61/4215_it, (Erişim tarihi: 20.09.2018).

⁷⁹C. J. Friedrich (2014). *Sınırlı devlet*. (Çev: Mehmet Turhan), Ankara: Liberte Yayınları, s. 56.

⁸⁰G. Loewenberg and S. C. Patterson (1988). *Comparing legislatures*. University Press of America, s. 14.

⁸¹M. J. C. Vile (1998). *Constitutionalism and the separation of powers*. (Second Edition), Indianapolis: Liberty Fund, s. 2-3.

⁸²Britanya’nın düzeninden etkilenen Montesquieu’nun özgürlükçü devlet modelinde, birbirinden biçimsel olarak ayrılan devlet otoritelerinin farklı toplumsal taşıyıcılara (monark, aristokrasi ve halk) paylaştırılarak verilmesi de önemlidir. Bu üç toplumsal kuvvetin yasama, yürütme ve yargı otoritelerinin her birine değişen oranlardaki katılımı, toplumsal kuvvetler arasında ‘uzlaşma’ ve ‘denge’ sağlaması açısından kuvvetler

fonksiyonlarını birbirinden ayırmayı ve bir *iktidar bölüşümü* kurmayı amaçlamıştır. Adı bu kuramla birlikte anılan ilk düşünürler ise John Locke ve Baron de Secondat Montesquieu olmuştur.⁸³ Adı kuvvetler ayrılığı ile en çok anılan yazar Montesquieu olsa da onun bu kuramı ilk ortaya atan yazar olmadığı ve *Kanunların Ruhu Üzerine* adlı kitabında yaptığı çözümlemelerini çoğunlukla diğer İngiliz yazarlar ve özellikle Locke'dan yararlanarak oluşturduğu ifade edilmektedir. Ancak Montesquieu'nun katkısı, kurama olan ilgiyi yoğunlaştırması ve özellikle yargıyı ayrı bir kuvvet olarak ele alması bakımından oldukça önemlidir.⁸⁴

Locke'da kuvvetler ayrımının yasama ve yürütme iktidarı ile federatif iktidar⁸⁵ şeklinde olduğu görülmektedir. Locke'a göre yasama iktidarına sahip olanlar, bu yasaların yürütülmesi iktidarını da ellerinde tuttukları durumda yasalar üzerinden özel çıkarlar sağlanabileceği için yönetimin amacına ve bütünün iyiliğine aykırı hareket edilebilecektir. Topluluğun yürütme ve federatif iktidarı ise ancak kendi içlerinde ayrılabilir durumdadır ve farklı kişilerin elinde olmaları uygun ve elverişli olmayacaktır. Locke yasama organını, "başkasına yasalar verebilenin en üstün olması gerekir" ifadesiyle diğer iktidarlardan arasında "en üstün" olarak görmekte, diğer bütün iktidarlardan yasama iktidarına tabi olduğunu ve ondan türediğini belirtmektedir.⁸⁶

Montesquieu da özgürlüklerin güvence altına alınabilmesi için devletin birliği düşüncesinden ayrılarak, egemenliğin yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri arasında bölünmesi ve *farklı ellere verilmesi* gerektiğini ileri sürmüştür. Ona göre bu kuvvetlerden

ayrılığının bir başka yönünü oluşturmaktadır (M. G. Schmidt (2001). *Demokrasi kuramlarına giriş*. (Çev: M. Emin Köktaş), Ankara: Vadi Yayınları, s. 58).

⁸³E. Özbudun (2015). *Anayasalcılık ve demokrasi*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, s. 14.

⁸⁴Vile, 1998, **a.g.k.**, 83.

⁸⁵Düşünür federatif iktidarı, devletin savaşa, barışa, birlikler ve ittifaklar oluşturmaya karar verme ve diğer topluluklarla her türlü ilişkiye girebilme iktidarı şeklinde tanımlamıştır.

⁸⁶J. Locke (2018). *Yönetim üzerine ikinci inceleme: Sivil yönetimin gerçek kökeni, boyutu ve amacı üzerine bir deneme* (Çev. Fahri Bakırcı). Ankara: Eksi Kitaplar, s. 153-156, 159. Locke yine de yasama iktidarını mutlak ve sınırsız bir güç olarak görmemiştir. İngiliz İç Savaşı'yla (1642-1651) giderek etkisini arttıran ve gücü elinde toplayan parlamentonun da bir kral kadar despot olabileceği görülmüştür. Bu nedenle Locke'ta yasama iktidarı *belli bir biçimde hareket etmesi gereken ve sadece genel kuralları koyabilen* bir iktidar olarak ifade edilmiştir. Ayrıca bu kurallar (yasalar) özel durumlarda değişiklik göstermemeli ve belirli haliyle uygulanmalıdır. (F. A. Hayek (1979). *Law, legislation and liberty, Volume 3: The political order of free people*. Chicago: The University of Chicago Press, s. 20).

herhangi ikisi aynı kişi veya kurullarda toplandığı takdirde, yetkilerin kötüye kullanılması ve baskı aracı haline gelmesinin önünde bir engel kalmayacaktır. Bunu önlemenin yolu ise bir kuvvetin diğerini durdurması ve kuvvetlerin birbirinin sınırlarını çizmesidir.⁸⁷ Montesquieu'nun kuvvetler ayrılığı kuramındaki yaklaşımı, Fransız Devrimi'nin ve sonrasında esin kaynağı olmuştur. Yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri, milli egemenliğin birer parçası olarak görülmüş ve milletin sahip olduğu bu kuvvetleri, birbirinden ayrı organlara verdiği kabul edilmiştir. Bu durum kendisini 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi'nde “...kuvvetler ayrılığının sağlanmadığı toplumların anayasası yoktur” ifadesinde göstermiş ve buna paralel olarak 1791 Fransız Anayasası da Montesquieu'nun tercihini benimsemiştir. Kuvvetler ayrılığı kuramının bu sert yorumu, Rousseau gibi egemenliği bölünmez bir bütün olarak gören ve *genel iradenin* yanılmazlığına ve dolayısıyla yasama kuvvetinin üstünlüğüne vurgu yapan taraflarca reddedilmiştir.⁸⁸

Bu bakımdan kuvvetler ayrılığının, mutlak monarşilere karşı çıkışın ve bu yönetimlerle yapılan mücadele döneminin, yani *liberal siyasi felsefenin bir ürünü* olduğu ve temel amacının kişi hürriyetini korumak ve keyfi yönetimi engellemek olduğu söylenebilir.⁸⁹ Kuramın mevcut anlamıyla ise kastedilen bir ‘işlevler ayrılığıdır’. Bu ayrım, devletin hukuki işlevlerine ve hukuki sonuçlar yaratan işlemlerine dayanılarak yapılmaktadır. Buna göre kuvvetler ayrılığı, “*devlet iktidarının çeşitli fonksiyonlarının, aralarında bir iş birliği mevcut bulunan değişik organlarca yerine getirilmesidir*”.⁹⁰ M. J. C. Vile ise saf kuvvetler ayrılığı kuramını, devletin, siyasi özgürlüğün sağlanması ve sürdürülmesi amacıyla yasama, yürütme, yargı şeklinde üç kısma bölünmesini, bu her bir organın kendi işlevlerini yerine getirerek yetki aşımı yapmaması biçiminde tanımlanmaktadır. Aynı zamanda bu organların birindeki öznenin bir diğerinin üyesi olmamasını da erkler ayrılığının bir zorunluluğu olarak görmektedir. Böylece her bir organ diğerleri için denetim mekanizması haline gelecek ve hiçbir grup devlet aygıtının tamamını yönetemeyecektir.⁹¹

⁸⁷T. Feyzioğlu (1947). Kuvvetlerin ayrılığı nazariyesi. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 2 (1), s. 50-60.

⁸⁸Feyzioğlu, 1947, **a.g.k.**, 53; B. N. Esen (1970). *Anayasa hukuku: genel esaslar*. Ankara: Ayyıldız Matbaası, s. 246-247.

⁸⁹E. Teziç (2018). *Anayasa hukuku*. İstanbul: Beta, s. 489.

⁹⁰E. Özbudun (2003). *Türk anayasa hukuku*. Ankara: Yetkin, s. 171.

⁹¹Vile, 1998, **a.g.k.**, 14.

Milli egemenliğin bir yansıması olarak anlam taşıyan kuvvetler ayrılığı, egemenliğin tek ve bölünmez oluşuyla çeliştiği, devletin birbirinden bağımsız ve egemen organlardan oluştuğu takdirde işlevsiz kalacağı gerekçeleriyle eleştirilmiş, bu anlaşılma biçiminin tarihte de görülmediği ve gerçek dışı olduğu vurgulanmıştır.⁹² Bu nedenle de günümüzde mutlak kuvvetler ayrılığı düşüncesinin tek başına istikrarlı ve etkin bir siyasi sistem sağlayamadığı, denetim – denge denklemine dayalı fren mekanizmalarını içeren çeşitli siyasi kuramlarla karışmış bir şekilde kullanıldığı görülmektedir.⁹³

Kuvvetler ayrılığı kuramının günümüzde aldığı şekle yönelen bir diğer açıklama da kuramın ilk ortaya çıktığı tarihlerde günümüzdeki anlamıyla siyasi partilerin var olmayışı esas alınarak yapılmaktadır. Kuramın üzerinde yoğunlaşan tartışmalar çoğunlukla ‘kurumsal’ sorunlar hakkındadır. Dolayısıyla tartışma, iktidarı kullanan kurumların paylaştığı yetkiler ve birbirleriyle olan ilişkileri üzerinde yoğunlaşmış, yasama – yürütme ilişkisinin yerini günümüzde iktidar – muhalefet ayrımının aldığı ifade edilmiştir. Öyle ki artık parlamento çoğunluğunu ve hükümeti aynı siyasal partiler oluşturabilmekte ve bu organlar arasındaki karşıtlık yumuşayabilmektedir. Bu karşıtlığı ve iktidarı sınırlama işlevini ise muhalefet partileri sağlamaktadır.⁹⁴ Bunlardan başka günümüz uygulamasında, kuvvetler ayrılığının temelinde yatan siyasi hedeflerin unutulduğu, yasa yapma ile bunları yürütme işlevlerinin ‘hükümet edenin’ eline geçtiği de sıklıkla ifade edilmektedir.⁹⁵

20. yüzyıla gelindiğinde modern devletin göstermiş olduğu değişim bu üçlü ayrıma dördüncü bir kuvvet olarak, en az kanun yapanlar kadar güçlü ve etkili olduğu düşünülen “bürokrasi”nin de eklenebileceği tartışmaları yaşanmış; çoğu anayasada karşılık bulmasa da bu düşünce kabul görmeye başlamıştır. Aynı yüzyıl içinde başka bir olgu olarak, hukuk düzenleri içindeki yasama ve yürütme organları arasında ‘çıkar çatışmaları’ olarak nitelendirilebilecek gelişmeler yaşanmış ve ortaya çıkan sorunların çözümü olarak oluşturulan kurumlar, beşinci bir kuvvetin ortaya çıkıp çıkmadığı sorusunu gündeme getirmiştir. Buna göre yasama ve yürütmeden birinin diğerine karşı daha baskın ve etkin

⁹²Özbudun, 2003, **a.g.k.**, 170.

⁹³Vile, 1998, **a.g.k.**, 2.

⁹⁴Teziç, 2018, **a.g.k.**, 496.

⁹⁵M. Erdoğan (2017). *Anayasal demokrasi*. Ankara: Siyasal Kitabevi, s. 223.

olduğunun hissedildiği bir ortamda önem kazanan yolsuzluk olayları, seçimlerle ilgili yaşanan sorunlar ve manipülasyonlar ile bilginin kamuoyuna tarafsız servis edilmemesi gibi sorunlar şeffaflık temelinde, siyasi odaklardan bağımsız idari otoritelerin kurulmasını gerektirmiştir. Çeşitli yollarla anayasal temel kazandırılan bu kurumların klasik ayırmadaki yargı kuvvetinden de ayrı bir statüde olmaları nedeniyle, onların beşinci bir erk olup olmadıkları tartışması öğretilerde yer etmiştir.⁹⁶

Hükümet sistemlerine göre devletlerin sınıflandırılmasında; kuvvetlerin bir organda birleştiği sistemler, kuvvetlerin iş birliğine/yumuşak ayırımına dayanan sistemler ve kuvvetlerin sert ayrılığına dayanan sistemler gibi sınıflamalar günümüzde kabul görmektedir. Gerçekten de ülkelerin birbirinden farklılaşan tarihsel ve kültürel yapıları önemini korumakla birlikte, temel sınıflandırmanın yasama-yürütme organları arasındaki hukuki ve siyasi ilişkilere göre yapıldığı görülmektedir. Bu çerçevede kurulu iktidar olarak devletin işlevlerini ve bunları işletmek üzere yapılan işlemler bağlamındaki erkler ayrışmasını yasama, yürütme ve yargı iktidarlara üzerinde yapmak mümkündür.

1.2.2. Demokratik siyasal sistemde yasama kuvveti

1.2.2.1. Demokratik siyasal sistem kavramı

Devletin, genellikle egemenlik kavramıyla sıkı bir bağlantı içinde kalınarak sahip olduğu yönetme biçimi, öğretilerde siyasal rejim/sistem, hükümet rejimi/sistemi, demokratik sistem, devlet biçimi gibi çeşitli kavramların geliştirilmesine yol açmaktadır. Bu kavramlar, birçok farklı açıklama ve gerekçelendirmeyle tanımlanmakta ve kullanılmakta olsa da mümkün olduğunca farklı anlaşılmalara engelleyecek bir çizgiye indirilebilir.

Öncelikle *sistem* ve *rejim* terimlerine verilen anlamın farklılaştığı görülmektedir. Tarık Zafer Tunaya sistem kavramını; *birlik ve tutarlılık halindeki yapıları kapsayan soyut bir bütünlük* ve dolayısıyla *inşa edilen bir model* olarak tanımlamış ve teknik-ekonomik, siyasi-hukuki, toplumsal yapılar gibi birçok unsurun bir araya gelmesiyle oluştuğunu ifade etmiştir.

⁹⁶M. Tushnet (2014). *Advanced introduction to comparative constitutional law*. Edward Elgar Publishing, s. 95-113.

Bu durumda rejimin ise *belli bir zamanda ve yerde gerçekleştirilmiş sistem* olduğunu belirterek sistem-rejim ayrımının çerçevesini çizmiştir. Bu noktadan yola çıkarak siyasal sistem modelleri arayışında, ilk başta liberal-otoriter sistemler ayrımını, daha sonra da monarşi-demokrasi ayrımını öne sürmüştür. Bu bakış açısına göre, monarşi bir siyasal sistem ise, mutlak/meşruti monarşi ayrımının her biri birer rejim niteliğinde olacaktır. Bununla birlikte Britanya monarşisinin demokrasiyi de gerçekleştiriyor oluşu, bu ayrımın bertaraf edilmesine neden olmaktadır. Demokratik sistem ise Tunaya'nın ifadesiyle doğrudan, yarı-doğrudan ve temsili olarak üç şekilde görülmekte, temsili demokrasi sistemi de başkanlık, parlamenter ve meclis hükümeti rejimi olarak pratiğe yansımıştır. Burada temsili demokrasinin görünümü olan bu rejimler, anayasa hukuku açısından *hükümet* olarak anlaşılmaktadır.⁹⁷

Maurice Duverger, yönetenler ve yönetilenler ilişkisinin aldığı biçimi belirtmek için *siyasal rejim* kavramını kullanmıştır. Siyasal rejim hakkındaki en önemli sorunlar: “yönetenlerin nasıl seçildiği”, “yönetenlerin yapısı ve yönetim işlerinin nasıl paylaşıldığı”, “yönetenlerin yetkilerinin nasıl ve ne kadar sınırlandırıldığı”. Duverger, bu yönetim ilişkisine göre siyasal rejimleri liberal ve otoriter olmak üzere iki büyük sınıfta⁹⁸ toplamıştır.⁹⁹ Yönetenlerin seçimi söz konusu olduğunda bu ayrıma karma rejimler eklense de bu durum genel olarak çatıyı bozmamaktadır.

Yönetenlerin yapısı,¹⁰⁰ iktidarı kullanan organların çeşitlendiği rejimleri; yönetenlerin yetkilerinin nasıl ve ne kadar sınırlandırıldığı sorunu da -kendi içinde kullanılan çeşitli

⁹⁷T. Z. Tunaya (1975). *Siyasi müesseseler ve anayasa hukuku*. İstanbul: Sulhi Garan Matbaası, s. 127-131.

⁹⁸Liberal eğilim, yönetenlerin otoritesinin yönetilenlerin lehine sınırlandırıldığı, otoriter eğilim ise yönetenlerin otoritesini yönetilenlerin zararına güçlendiği genel bir çerçeve olarak tasarlanmıştır. Örneğin seçim sorunu ele alındığında liberal eğilimin öne çıktığı rejimler demokratik olarak adlandırılmıştır.

⁹⁹Duverger, 1986, **a.g.k.**, 11.

¹⁰⁰Duverger yönetenlerin yapısını incelerken yürütme organları ve hükümet organları terimlerini kullanmanın, bunların çoğunlukla siyasal rejimin özel bazı türlerinde kullanılan kavramlar olduğundan bahisle yeterli olmayacağı kanaatindedir. Dolayısıyla yürütme/hükümet organlarından anlaşılması gereken, hemen her siyasal rejimde rastlanan, egemenliği hukuki veya fiili olarak kullanan iktidarın aldığı şekillerdir. Duverger'e göre bu iktidar tek bir kişi (monokratik), bir grup (direktuar) veya devlet başkanı ve yanında bulunan bir kurul (ikilci rejim) tarafından kullanılabilir. Hükümetin bu geniş anlamı, devlet adına karar verme ve birtakım işlevleri yerine getirme; *devleti idare eden ve anayasa ile örgütlenilen siyasal iktidarın yürütme tarzı* olarak da tanımlanmıştır. Dar anlamıyla kastedilen ise devlet organları içindeki icrai (yürütme) organ(ı)dır (K. Dal (2006). *Anayasa hukuku*. Ankara: Alter Yayıncılık, s. 101).

yöntemlere göre- farklı siyasal rejimleri ortaya çıkaracaktır. Duverger'in bakış açısında yönetenler ve yönetilenler ayrımında görülen ilişki biçimleri *siyasal rejim* adını almakta ve iki ana ölçüt esas alınarak (liberal/özgürlükçü-otoriter) sınıflandırılmaktadır.

Erdoğan Teziç de benzer bir yaklaşımla konuyu, yönetenler/yönetilenler ayrımıyla ele almakta ve egemenliğin kullanılmasına göre “temsili”, “yarı temsili”, “yarı doğrudan” ve “doğrudan” hükümet olarak *yönetim biçimleri* sınıflandırmasını oluşturmaktadır.¹⁰¹ Ayrımın “yönetenler” tarafını oluşturan devlet erklerini, devletin egemenliğine dayalı hukuki faaliyetlerini yürüten yasama, yürütme ve yargı erki olarak saymaktadır. Klasik demokrasinin temel unsurları olan hükümet ve parlamentonun birbirine karşı konumları ve birbirleriyle ilişkileri çerçevesinde ise ülkenin *siyasal rejimi* belirlenecektir.¹⁰²

Kemal Dal hükümet terimi hakkında, geniş anlamıyla ele aldığıda yönetenler - yönetilenler ayrımı yapmakta ve hükümeti ‘yönetilenler tarafından belirlenen ve devlet örgütünde yer alanlar’ olarak tanımlanmaktadır. Hükümet bu anlamda organlar ve işlevler olmak üzere iki unsurdan oluşmaktadır. Bu çerçevede Teziç’e benzeyen bir yaklaşımla *demokratik hükümet çeşitlerini* temsili, doğrudan ve yarı doğrudan hükümet olarak saymaktadır.¹⁰³

Devletin temel siyasi ve hukuki işlevlerini görme yetkilerinin dağıtım biçimi ve yetki kullanan organların birbiri ile olan ilişkilerinin yapısı, Mustafa Erdoğan tarafından *hükümet sistemi* olarak adlandırılmıştır. Devlet işlevlerinin hukuki anlamda yasama, yürütme ve yargı olarak adlandırılması ise gelenekselleşmiştir.¹⁰⁴ Erdoğan, siyasi rejim olgusunu ise yasama – yürütme ilişkilerinden daha geniş bir kavram olarak, özellikle devlet ve yurttaş ilişkileri bağlamında ele almıştır. Özellikle faşizmin ve totaliter sosyalizmin tarihten silinmeye başlaması ve böylece totaliter rejimlerin tarihte görülen belirgin etkisinin azalmasıyla, günümüzde siyasi rejimlerin demokratik ve otoriter rejimler olarak nitelendirildiğini ifade

¹⁰¹Teziç bu sınıflandırmada, hükümet kelimesini yönetim anlamında kullanmaktadır. Hükümet yerine demokrasi sözcüğünü tercih etmemesini, dar anlamı haricinde “Demokrasi”nin, *ideolojik değer yargılarına bağlı* olduğunu ve “hükümet” sözcüğünün daha isabetli olabileceğini belirtmektedir. (Teziç, 2018, **a.g.k.**, 279-280).

¹⁰²Teziç, 2018, **a.g.k.**, 423.

¹⁰³Dal, 2006, **a.g.k.**, 101-111.

¹⁰⁴Erdoğan, 2017, **a.g.k.**, 443.

etmiştir.¹⁰⁵ Bu yaklaşım, Duverger'in oluşturduğu liberal-otoriter rejim çerçevesiyle uyum içindedir.

Çoğunlukla siyasal sistem veya rejim kavramları kullanılarak yapılan monarşi – cumhuriyet ayrımının *devlet biçimleri* altında konumlandırılması da yaygın bir anlatıdır. Böyle olduğunda hükümet sistemleri kuvvetler ayrılığına veya birliğine göre tasnif edilmektedir. Bu noktada uygulanan yönetim tarzlarının birbirinden ayırt edilmesinde rejimin demokratikliği önem kazanmaktadır. Kemal Gözler'in ifadesiyle monarşi ve cumhuriyet, demokratik olabileceği gibi anti-demokratik de olabilir. Dolayısıyla bir rejimin/sistemin tek başına monarşi veya cumhuriyet olarak adlandırılması, hukuki bir yaklaşım açısından yeterli olmayabilecektir.¹⁰⁶

Genel kabul gören bir başka yaklaşıma göre ise, bir ülkenin siyasal rejimini ülkedeki bütün siyasal kurumların birbirleriyle bağlantılı olarak ilişkilerinin düzenleniş biçimleri oluşturmaktadır. Siyasal kurumların yanı sıra sosyo-ekonomik yapı, tarihsel birikim ve kültür, gelişmişlik vb. olgular, meseleye geniş bir bütünlük kazandırarak ülkenin *siyasal sistemini* karşılamaktadır.¹⁰⁷

Siyasal anlamda sistem ve rejim kavramları, hukuk ve siyaset dilindeki kullanımına bağlı olarak birbirinden farklı anlamda veya birbiri yerine kullanılabilir. Bu kavramlar 'devletin yönetsel yapısı' ve egemenliğin dışa yansımaları bağlamında ele alındığında üniter – federal gibi ayrımlar gündeme gelmekte; egemenliğin 'içerideki'¹⁰⁸ görünüşü ele alındığında ise egemenliğin kaynağı, kullanımı, kullanılış niteliği öne çıkmakta ve monarşi, cumhuriyet, aristokrasi ve benzeri birçok kavram ortaya çıkmaktadır. Günümüzde Britanya, Belçika, İsveç örneklerinde görüldüğü gibi bir ülkenin monarşi olarak nitelenmesi yeterli olmamaktadır. Öyle ki monarşik bir devlette, düzenli, genel ve eşit oyla yapılan özgür ve

¹⁰⁵Erdoğan, 2017, **a.g.k.**, 463.

¹⁰⁶Gözler, 2011, **a.g.k.**, 451 vd.

¹⁰⁷Y. Gürbüz (1987). *Karşılaştırmalı siyasal sistemler*. İstanbul: Beta, s. 2-3. Kubalı da aynı doğrultuda, bir ülkedeki siyasal kurumların tümünün (parlamento, hükümet gibi kurumlara ilaveten siyasi partilerin, baskı gruplarının, vb. kurumların) oluşturduğu *ahenkli bütünü* geniş anlamda siyasi rejim; sadece devlet ile ilgili olan ve Anayasa ile kurulmuş temel organların oluşturduğu bütünü ise dar anlamda siyasi rejim olarak benimsemektedir. Geniş anlamdaki siyasi rejim aynı zamanda bir ülkedeki birtakım değerleri, ideolojiyi, sosyal ortamı, hukuk düzeni ve tekniğini de temsil edecek şekilde içinde barındırmaktadır. (H. N. Kubalı (1969). *Anayasa hukuku dersleri: Genel esaslar ve siyasi rejimler*. İstanbul: Kutulmuş matbaası, s. 189-190).

¹⁰⁸Kastedilen egemenliğin kaynağı ve kullanım şekli gibi çeşitlenen ölçütlerdir.

serbest seçimlerle oluşturulan demokratik temsili bir parlamentoya sahip olunabilmekte, dolayısıyla parlamenter bir demokrasi görülebilmektedir. Tersî durumda, bir cumhuriyet¹⁰⁹ de otoriter yönetim örneği olabilmektedir. Bu yüzdendir ki demokrasi, devletle toplum arasındaki ilişki türünü nitelemesinden dolayı¹¹⁰ hükümet sistemine/rejimine veya siyasal sisteme/rejime esas önemini kazandıran unsur olarak ön plana çıkmaktadır.

Bir siyasal sisteme demokratik niteliğini veren özelliklerin başında, -yargı dışındaki- asli devlet organlarının düzenli şekilde ve belirli aralıklarla yapılan serbest, eşit, gizli ve adil seçimlerle oluşturulması, dolayısıyla milletin, egemenliği temsilcileri aracılığıyla kullanması gelmektedir. Bundan başka bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin garanti altına alınmış olması ve hukuk devletinin hayata geçirilmesi diğer olmazsa olmaz gerekliliklerdir. Azınlığı temsil eden siyasî iradelerin bu gibi koşulların sağlanmasıyla ileride iktidar olabilme yollarının gerçek anlamda açık olması anlamına gelen çoğulcu demokrasi anlayışı ise günümüzün egemen demokratik siyasal sistemlerine işaret etmektedir.¹¹¹

Yaklaşımın bu kapsayıcılığı, ‘demokratik siyasal sistem’ başlığı altında, ülkelerin siyasal sisteminin demokratik bir tabana oturması koşuluyla birbirinden farklı birçok siyasal sistem modeline sahip ülkenin ele alınmasına imkân vermektedir. Parlamentonun denetim işlevini oluşturan faaliyetlere, meclisin komisyonları aracılığıyla toplumdaki kimi siyasî, idarî ve özel kuruluşlarla temas haline geçebilmesi ya da dilekçe komisyonları ile bireylerin doğrudan meclisin denetim faaliyetinden yararlanabilmesi gibi ilişkiler de dahil olmaktadır. Dolayısıyla bu ilişkileri mümkün kılan, ‘demokratik siyasal sistem’ teriminin kapsayıcılığı ve belirleyiciliğidir.

1.2.2.2. Demokratik yasama organları ve rolleri

Demokratik yasama organlarının, kuruluşlarından faaliyetlerine kadar tek bir çatı altında, genel-geçer bir kapsamda ele alınmasının zorluğu, bu meclislerin, farklı coğrafyalarda

¹⁰⁹Arsel’in belirttiği üzere cumhuriyet ve monarşi devlet şekli ve hükümet şekli anlamında da kullanılabilir. (Arsel, 1955, **a.g.k.**, 62).

¹¹⁰C. Eroğul (2014). *Anatüze giriş*. Ankara: İmaj Yayınevi, s. 91.

¹¹¹M. M. Hekimoğlu (2009). *Anayasa hukukunda karşılaştırmalı demokratik hükümet sistemleri ve Türkiye*. Ankara: Detay Yayıncılık, s. 19-21.

kurulmuş siyasal rejimlerin tarihsel geçmişlerinin değişkenliğinden kaynaklanmaktadır. Öyle ki yasama organları, refah düzeyleri ayrışan ülkelerin kendi anayasal kurallarında faaliyet gösteren organlarıdır ve bundan dolayı da birebir aynı niteliğe ve etkinliğe sahip değildirler.¹¹² Yine de yasama organları demokratik siyasal sistemlerin içinde bazı ortak özellikleri ve faaliyetleri yerine getirirler.

Demokratik siyasal sistemlerin ana ögesi yasama organlarıdır.¹¹³ Devletin yasama iktidarını elinde bulunduran yasama organlarının birçok ayırt edici işlevi ve özelliği bu algıyı desteklemektedir. Öncelikle, demokratik sistemlerde, parlamentoların kamusal açıdan erişilebilirliği en yüksek organlar olduğu ifade edilmektedir. Yürütme organı, ihtilaflarını ve alacağı kararları genellikle birtakım kapalı-dar ilişkiler içerisinde çözmekte ve belirlemekte, yargı ise kararlarını gizlilik içinde almaktadır. Parlamentolarda ise yürütülen tartışmalar ve müzakereler istisnai olarak kamuya kapalı şekilde yürütülmekte, bu durum da çoğunlukla olumsuz tutumlara neden olmaktadır.¹¹⁴ Bu bakımdan örneğin Carl Schmitt'e göre parlamentonun özü *argüman ve karşı argümanın kamusal alanda görüşülmesi ve kamusal müzakeredir*.¹¹⁵

Yasama organı çalışmalarının kural olarak açıklık (=aleniyet) ilkesine dayanmasının nedenlerinin başında, parlamentoların toplumu devletin yasama iktidarına dahil etme özelliği gelmektedir. Öyle ki, demokratik siyasal sistemlerde yasama organları, kendisini oluşturan üyelerin birbirlerinin eşiti olduğu temsili yapılardır ve bu sayede, toplumdaki farklılaşan düşünceleri, görüşleri, duyarlılık ve çıkarları yansıtmaya rolleri vardır. Bir diğer nedeni ise yasama organlarının temel özelliklerinin, kamu politikalarının oluşturulmasında birincil araç ve o ülkenin yönetildiği hukukun kaynağı olmalarıdır. Bu iki özelliğin yasama organında birleşmesi, demokratik siyasal sistemlerin kendine özgü değerini oluşturmaktadır.¹¹⁶

¹¹²D. Arter (2007). *Comparing and classifying legislatures*. Oxford: Routledge, s. xvii.

¹¹³Devlet iktidarını oluşturan iktidarlardan kabul edilen yasama iktidarını/işlevini kullanan/yerine getiren organ anlamında tercih edilen yasama organı ve parlamento ifadeleri aynı anlamda kabul edilmektedir. Tarihsel gelişiminde parlamento kelimesine Britanya Parlamentosunun kaynaklık ettiği ve kelimenin parlamenter sistem/parlamenter demokrasiyi işaret etmesi nedeniyle örneğin Amerikan Kongresinin, daha çok 'yasama organı', 'yasama meclisi' ifadeleriyle karşılandığı görülmektedir.

¹¹⁴D. M. Olson (2015). *Democratic legislative institutions: A comparative view*. New York: Routledge, s. 1.

¹¹⁵C. Schmitt (2017). *Parlamenter demokrasinin krizi*. (Çev: A. Emre Zeybekoğlu), Ankara: Dost Kitabevi Yayınları, s. 53.

¹¹⁶Olson, 2015, **a.g.k.**, 1-3.

Parlamentoların, üzerinde en çok durulacak bir diğer özelliği yürütme organı ve yürütmenin başı ile olan ilişkileridir. Yürütme organı ve diğer birçok idari kuruluş ile çeşitli ilişkiler kurabilme özelliği olan parlamento için bunlardan en önemlisi, parlamenter demokrasilerde başbakanın parlamento tarafından seçilmesi ya da onaylanmasıdır. Kuvvetler ayrılığının daha belirgin olduğu başkanlık demokrasilerinde ise yasama organlarının rolü, kendisinden bağımsız ve ayrı bir şekilde seçilerek iş başına gelen başkan karşısında daha özgür ve serbest hareket edebilmesinden kaynaklanmaktadır.¹¹⁷ Parlamenter demokrasilerde başbakanın ve kabinenin parlamento tarafından seçimi ve gerektiğinde görevden alınması, siyasi denetim olarak kendini göstermektedir. Başkanlık demokrasilerinde ise parlamentonun elinde bu sonuca doğrudan ulaşabileceği bir araç bulunmasa da kritik önemdeki diğer yetkilere sahiptir.¹¹⁸

Parlamentoların yürütme ile olan bu ilişkileri bağlamındaki daha geleneksel işlevi ise ona yürütmenin politikalarını izleme ve denetleme olanağı veren mali işlevidir. Mali işlev veya mali denetim, parlamentonun yürütmenin vergi toplamasına izin/onay vermek şeklinde ortaya çıkmış ilk işlevlerinden birisidir. Günümüz demokrasilerinde bu işlev, yürütmenin devlet bütçesine ilişkin tasarruflarını izlemek ve bütçe kanunu ile yetki vermek şeklinde gerçekleşmektedir.¹¹⁹ Bunlara ek olarak, demokratik yasama organlarının seçimle ilgili, hükümetlerin devamına karar verme ve ardıllık sağlama işlevleri; yargısal, araştırma, bilgi toplama ve iletişim ile personele ilişkin işlevleri, anayasayı değiştirme (kurucu işlev) ve yürütme ile ilgili diğer işlevleri de bulunmaktadır.¹²⁰

Parlamentoların bu temel işlevlerine dayanan gücü, zamanla birçok açıdan yürütme karşısında kaybedilmiş veya azalmıştır. 20. yüzyılda meydana gelen iki dünya savaşı ve bu dönemde ortaya çıkan diktatörlükler, uluslararası sorunlar, ekonomik bunalımlar ile buna bağlı gelişen sosyal devlet anlayışı ve refah politikaları, yürütmeye inisiyatif olarak siyasal ve toplumsal yaşama daha fazla müdahale etme olağanı vermiştir. Parlamentoların çalışma hacmi ve süresinin tarihsel seyir bakımından artmasına karşın, yürütme karşısında gücünün

¹¹⁷Olson, 2015, **a.g.k.**, 7.

¹¹⁸Teziç, 2018, **a.g.k.**, 466.

¹¹⁹Teziç, 2018, **a.g.k.**, 466.

¹²⁰E. Dereli (1996). *Siyasa yapım sürecindeki etkinlikleri yönünden yasama meclisleri*. İstanbul: Der, s. 17.

ve etkinliğinin göreceli olarak gerilemesi de yadsınamaz bir gerçekliktir.¹²¹ Bunun nedenlerinden bir diğeri ise parlamentoların görüş bildirme, tartışma ve müzakere alanı olma işlevine günümüzde radyo, televizyon vb. kitle iletişim araçlarının bir rakip olarak ortaya çıkması;¹²² bu araçlar sayesinde hükümet ile vatandaşların doğrudan iletişime geçebilme imkan ve kolaylığının artması; dış politikanın ve buna bağlı olarak yürütmenin eylemlerinin artan önemi¹²³ gösterilmektedir.¹²⁴

Britanya Parlamentosu ışığında yapılan bir değerlendirmede, parlamentoların birçok ülkedeki rolünün, parlamento çoğunluğunu oluşturan iktidar partisinin ve hükümetinin¹²⁵ getirdiği önerilere resmi bir onay kazandırmaktan ibaret olduğu söylenmektedir.¹²⁶ Bu durum, özellikle kamu siyasasının artık daha çok yürütme gücü tarafından oluşturulduğunu ve yönlendirildiğini, parlamentoların hukuk oluşturan kurumlar oluşundan¹²⁷ ziyade bir meşruluk sağlama aracı olarak kullanılmaya başlanıldığının söylenmesine yol açmaktadır. Buna karşılık parlamentonun gerilemesi iddialarını yetersiz ve niteliksiz bulan görüşlerin ileri sürdükleri ve oldukça esaslı gördükleri önemli bir parlamento yetkisi ise denetim (*scrutiny*) gücüdür. Gerçekten, yönetme ve hükümet etme alanını giderek genişleten yürütmenin üzerinde bir gözlemci ve denetleyici güç¹²⁸ olarak yer alan bir parlamento, eski etkisini kaybeden yasama ve politika oluşturma işlevlerini telafi edici bir kilit rol üstlenebilecektir.¹²⁹

Özellikle Britanyalı tarihçi Lord Bryce'ın, -Fransa, İtalya, İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri (ABD) dahil olmak üzere- çeşitli ülkelerin parlamentoları üzerine yaptığı

¹²¹K. C. Wheare (1969). *The decline of legislatures?* (Ed: J. Blondel), Macmillan Education, s. 171-172.

¹²²Wheare, 1969, **a.g.k.**, 173.

¹²³A.W. Bradley and C. Pinelli (2012). *Parliamentarism*. (Ed: M. Rosenfeld and A. Sajo), Oxford University Press, s. 666-667.

¹²⁴Teziç, 2018, **a.g.k.**, 467.

¹²⁵Yürütmenin meşruiyetini parlamentodan almadığı ve devamlılığının parlamento kararlarından bağımsız olduğu başkanlık demokrasilerinde, parlamentonun yasa önerileri üzerinde değişiklik yapma gücünün daha fazla olduğu söylenmektedir.

¹²⁶Bradley and Pinelli, 2012, **a.g.k.**, 665.

¹²⁷Dereli, 1996, **a.g.k.**, 14.

¹²⁸Özellikle güçlü ve istikrarlı bir parlamento çoğunluğuna sahip olan hükümetlerin yasama yetkisini tekeline aldığı, denetim araçlarının kullanımının ise muhalefete kaldığı gözlenebilir (Tanilli, 1982, **a.g.k.**, 383).

¹²⁹R. Hague and M. Harrop (2004). *Comparative government and politics: An introduction*. Palgrave Macmillan, s. 258.

incelemeler sonrasında 1921 yılında ortaya koyduğu saptamalar, parti disiplinlerinin artışı ve siyasa yapımının giderek karmaşıklaşması gibi nedenlerle yasama organlarının saygınlıklarının ve otoritelerinin azalma eğiliminde oldukları tartışması bakımından öğretilerdeki önemini korumaktadır. Bu saptamalarda, parlamentoların, kuvvetler ayrılığı kuramı ve liberal değerler bağlamında kendisine verilen kutsal ve üstün yasama gücü olma rolünün azalmayıp değişime uğradığı belirtilmektedir. Bu bakımdan giderek belirginleşen gözetleyici ve denetleyici konumları itibarıyla eskisine göre daha donanımlı hale geldikleri; siyasilerin ve devlet memurlarının kendi faaliyetlerini gerçekleştirirken ulusun temsilcisi organlar olarak parlamentoları dikkate almak zorunda oldukları ifade edilmektedir. Bu nedenle yasama organları, demokratik sistemin vazgeçilmez unsurlarının başında gelmeye devam etmektedir.¹³⁰

1.3. Parlamenter Denetim ve Görünüm Biçimleri

1.3.1. Yürütme kuvvetinin sorumluluğunun kökenleri

Britanya’da 13. yüzyıldan itibaren varlığını çeşitli isimlerle ve kapasiteyle devam ettiren Magnum Concilium’un yanında, bu meclisten yapısı ve işlevleri itibarıyla ayrılan iki ayrı kurum daha bulunmaktaydı. Bunlardan ilki, Krallık Mahkemesi (*Curia Regis*) adı verilen ve yüksek yargıçlar ve hazine görevlileri ile Kraliyet mührünü kullanma yetkisine sahip resmi bir görevliden oluşan, temel olarak krallığın yönetilmesinden sorumlu ve krala en yakın olan organdır. III. Henry döneminden (1216-1272) itibaren ise *Curia Regis*’in işlevi yüksek bir yargı makamı olarak sınırlandırılmıştır. Onun bünyesinden ayrılan ve kralın ileri gelen görevlilerinden oluşan ve Kral Konseyi (*Concilium Regis*) olarak adlandırılan daimî nitelikteki meclis ise krallığın yönetim organı olarak günlük siyaseti yürütmeye ve gerektiğinde krala vekalet etme görevini yerine getirmeye başlamıştır. Kurul, III. Henry sonrasında kendilerine, “krallığın çıkarlarına sadık kalmak, hiçbir hediye kabul etmemek ve

¹³⁰Hague and Harrop, 2004, a.g.k., 265.

her zaman dürüst, adil tavsiyelerde bulunmak” biçiminde yemin ettirilen üyelerden oluşmaya başlamış ve parlamentoyla birlikte giderek kurumsallaşan bir yapı kazanmıştır.¹³¹

Erken döneminde özellikle büyük soylulardan oluşturulan Kral Konseyi’nin varlığı ile Magnum Concilium arasında görülen yetki paylaşımı, feodal devletin varlığını devam ettirebilmesi açısından bir gereklilik olarak görülmüştür.¹³² Öyle ki, ortada bir krallık mevcut olmakla birlikte birçok toprak sahibi feodal bey de kendi topraklarında hükmetmeye devam etmiştir. Bu nedenledir ki kendi öz gücüne sahip çok sayıdaki feodal iktidar ortağı karşısında, geniş bir katılım, temsil ve rıza sağlanmadan Krallığın yönetiminin sürdürülmesi imkansızdır.

Parlamentonun oluşumuna kaynaklık eden Magnum Concilium gibi meclislerde tartışılan ve alınan kararların kral tarafından icrası 13. yüzyıla kadar Curia Regis, bu dönemden itibaren ise Concilium Regis’teki görevliler tarafından yürütülmüştür.¹³³ Üyeleri kral tarafından atanan Curia Regis ve daha sonra Concilium Regis’in tüm ülkeyi etkileyen genel kanunlar çıkarma yetkisi bulunmasa da bu kurullar, geçici veya dar ölçekli emirnameler yayınlatabilmiştir.¹³⁴

Meşruiyetini ve gücünü doğrudan Taç’tan alan ve Magnum Concilium’un daha dar ölçekteki bir benzeri görünümündeki bu konsey, uygulayıcı ve idari işlev görmüş, vergi salma ve yasama ile ilgili işlevleri ise Magnum Concilium elinde bulundurmuştur. Bu iki kurum arasındaki ilişkiler de çoğunlukla birbirine karşıt menfaatlerin çatışması şeklinde meydana gelmiştir. Örneğin zaman zaman bazı soylular, parlamentoya katılmama gibi farklı tehditlerle Kral Konseyi’nde bulunmasını istemediği üyeleri görevden aldırıştır. Bu olgu, krallığın yönetiminde belli dönemlerde parlamentonun, belli dönemlerde konseyin ağırlığının etkili olmasına neden olmuştur. Bu gibi nedenlerle, Britanya tarihinde özellikle

¹³¹Maitland, 1909, **a.g.k.**, 55, 68-69, 91.

¹³²Blauvelt, 1902, **a.g.k.**, 4.

¹³³Krallığın yönetimine dair işler, geleneksel olarak erken dönemlerden itibaren kralın güvenilir yardımcıları eliyle yürütülmektedir (Arsel, 1955, **a.g.k.**, 161).

¹³⁴Erken dönemlerde tüm kraliyet topraklarında geçerli genel kanunlar çıkarma yetkisi baronlar ve başrahiplerden oluşan kral başkanlığındaki meclislere aitken, bu meclislerin temsili karaktere bürünmesi ve kapsamının genişlemesiyle parlamentoya dönüştüğünden yukarıda bahsedilmişti. (Maitland, 1909, **a.g.k.**, 92).

1295-1640 yıllarında parlamento ve Kral Konseyi arasında birçok mücadeleye sahne ve tanık olunmuştur.¹³⁵

Kral Konseyi'nden çıkan fermanlar, buyruklar, genelgeler şeklindeki beyanlar ve emirlerin, kralın bu belgelerdeki ifadesinin gerçek ve güvenilir olduğunu belirtmeleri açısından kraliyet mührünü barındırmak zorunda olmaları, bu Konsey'de yer alan ve sonraları bakan olarak tanımlanan üyelerin sorumluluğunun temelini oluşturmuştur.¹³⁶ Bu Resmi Mühür'ün (*Great Seal*) kullanımı, *Chancellor*¹³⁷ (*şansölye diye okunur*) denilen bakanın sorumluluğuna verilmiştir. Tudor hanedanlığı dönemine gelindiğinde kralın yönetim işlerinde yardımcı katiplerin sayısı artmış ve sekreteryası büyümüştür. Zamanla Chancellor'un de yönetim ve yargı gibi kraliyet işlerinin yoğunlaşması dolayısıyla diğer başka mühürlerin de kullanılmaya başlanıldığı görülmüştür. Bunlardan bir tanesi olan Özel Mühür (*Privy Seal*), kralın Chancellor tarafından Resmi Mührün kullanılması için talimat vermekte kullandığı ve özel bir sorumlusu bulunan mühürdür.¹³⁸

14. yüzyıla gelindiğinde ise parlamentonun icra kuvvetini elinde bulunduran Kral Konseyi'ne karşı kurmakta olduğu üstünlüğün yeni bir görünümü olan *impeachment*¹³⁹

¹³⁵Blauvelt, 1902, **a.g.k.**, 6, 8.

¹³⁶Maitland, 1909, **a.g.k.**, 202.

¹³⁷Norman istilası zamanlarından itibaren var olan Chancellor makamı özellikle 13. yüzyılın ortalarından itibaren 16. yüzyıl Tudor hanedanlığı dönemine kadar, kralın 'Başbakan'ı niteliğinde güçlü yetkilere sahip bir makam olmuştur. Resmi Mühür'ün kullanımının ona ait olması, Chancellor'ün birinci derece önemde olmasını sağlamıştır.

¹³⁸Bu dönemde kralın iki bakana (Secretaries of State) sahip olduğu bilinmektedir. Kralın öncelikle kendi imzaladığı beyanlar ve emirler, bakanları tarafından da imzalandıktan sonra Özel Mühür'ün kullanılması talimatıyla bu mührün sorumlusuna gönderilmekte, buradan da Resmi Mühür kullanılarak son onayı kazanması için Chancellor'a iletilmekteydi. Bu uygulama, kralın söz konusu eylemlerinden doğan sorumluluğun bakanlara ait olmasına yol açmıştır. Öyle ki, kraliyet topraklarındaki mahkemeler, altında Resmi Mühür veya en azından Özel Mühür'ün yer almadığı belgeleri, bunlar kralın iradesini yansıtmayabileceği ve krala ait olmayabileceği için tanımıyordu. Bu nedenle bakanlar, bu teamülün yerine getirilmesine büyük özen gösteriyorlardı. Çünkü söz konusu beyan ve emirlerin altında imzası bulunan bakanlar, bu belgelerin içeriğini onaylayan isimler olarak anılacaklarından, bu beyanların gerçekten krala ait olduğuna dair kendilerini güvenceye alacak kanıtların olmasını istiyorlardı. Kral da böylece kendi çıkarlarının her adımda üstün tutulmasını sağlıyor, kraliyet işlerinin karmaşıklığının artmasıyla birlikte iş bölümünü de sağlayabiliyordu. Dolayısıyla Kraliyet gücünün kullanıldığı her işlemde, bir bakanın sorumluluğu görülebiliyordu (Maitland, 1909, **a.g.k.**, 202-203).

¹³⁹Britanya'da bu yöntem, kamu görevlilerinin, ihanet başta olmak üzere önemli suçlardan ve kabahatlerden dolayı Avam Kamarası tarafından itham edilmesi, daha sonra Lordlar Kamarası'nın yüksek mahkeme ve jüri görevi görerek yargılama yapması ve gereken cezayı vermesi şeklinde oluşturulmuştur. Ortaya çıkışı 14. yüzyıla rastlamakla birlikte, özellikle 16. ve 17. yüzyılda Tac'ın altında idari görevde bulunan kişilerin azledilmesinin tek aracı olarak yer almıştır. Son uygulaması 1806 yılında görülmüş ve bu dönemden sonra ise yürütme gücünün denetlenmesinin farklı yöntemlerinin ortaya çıkmasıyla kullanımı ortadan kalkmıştır. Öyle

mekanizması ortaya çıkmıştır. Magnum Concilium, öteden beri kendisine ait olan meclise şikâyet edilen yüksek rütbeli görevliler hakkında hüküm vermek yetkisini zaman içinde korumaya devam etmiştir. 14. yüzyılda parlamentonun iki kanada ayrılmasıyla bu yetkiyi Lordlar Kamarası muhafaza etmiş, Avam Kamarası ise itham mercii olmuştur. Böylece kendisinden çeşitli sebeplerle memnun olunmayan bakanlar dahil devlet görevlileri krala değil, doğrudan Lordlar Kamarası önünde şikâyet edilmeye başlanmıştır. Başta cezai anlamda sorumluluk gerektiren suç fiilleri nedeniyle kullanılan impeachment usulünün içeriği, 16. ve 17. yüzyıllara gelindiğinde krala ve krallığa zarar getirecek ağır kusur ve hataları kapsayacak şekilde genişletilmiştir.¹⁴⁰

1376 yılında Richard Lyons ve onunla birlikte bir grup tüccar Avam Kamarası tarafından kimi hileli ticari davranışları nedeniyle suçlanmış, ancak kralın affına ve himayesine sığınmasıyla daha büyük cezalar yerine hiçbir kraliyet görevinde yer alamayacağı hükmüne varılarak Londra'dan sürgün edilmiştir. Aynı yıl içinde, ilk impeachment olarak bilinen olayda Lord William Latimer çeşitli nedenlerle Lordlar Kamarası'na suçlanarak para ve hapis cezasına çarptırılmış, Avam Kamarası'nın talebi doğrultusunda bir daha görev almamak üzere Kral Konseyi'nden uzaklaştırılmıştır.¹⁴¹ Her ne kadar bu tarihten önce benzer bir usul Lordlar tarafından kullanılmış olsa da bu yüzyıl Avam Kamarası'nın söz konusu kovuşturmaların parçası haline gelmeye başlaması bakımından önemlidir.¹⁴² Bu zamandan sonra da parlamento, *impeachment* uygulamasını kullanarak kralın yüksek rütbeli görevlilerini yargılama ve cezalandırmaya devam etmiştir.¹⁴³

Parlamento uygun görmediği danışmanları yönetimden uzaklaştırmakla da yetinmemiş, onların yerini alacak kişileri kendi isteği doğrultusunda belirlemeye çalışmıştır. Öyle ki 13.

ki, günümüzde Britanya'da yazılı anayasa sistemine geçilmek istense, impeachment usulünün kendisine bu metinde yer bulamayabileceği dahi öne sürülmüştür (K. C. Wheare (1968). *Legislatures*. London: Oxford University Press, s. 93; <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7612> (Erişim tarihi: 26.11.2018).

¹⁴⁰Arsel, 1955, **a.g.k.**, 163-164.

¹⁴¹J. Hatsell (1818). *Precedents of proceedings in the House of Commons: With observations, Volume 4*. Luke Hansard and Sons, s. 57.

¹⁴²Hatsell, 1818, **a.g.k.**, 69-70.

¹⁴³Bu tarihten sonra, kralın bakanı görevinde bulunan kişilerin aynı görevi icra eden meslektaşlarından bağımsız olarak cezalandırılmaması gerektiği anlayışı da parlamentoda dile getirilmiştir. Bu anlayış kolektif sorumluluğun başlangıcı olarak görülebilir. (Daha fazla örnek için; Hatsell, 1818, **a.g.k.**, 57-69.)

yüzyılda III. Henry'nin konseyindeki yirmi dört (24) baron ile 14. yüzyılda II. Edward'ın konseyindeki bazı lordlar, parlamentonun başarıyla sonuçlanan uğraşlarıyla belirlenmiştir.¹⁴⁴ Parlamentonun Kral Konseyi'nde yer alan bakanlar hakkındaki bu talepleri parlamentoya ait olan “vergiye rıza gösterme gücü” sayesinde, kralın parlamentoya muhtaç olduğu dönemlerde karşılık bulmuş ve çoğunlukla kabul görmüştür.¹⁴⁵

Son olarak, 14. yüzyıl içinde parlamento daha güçlü başka bir silaha da sahip olmuştur. *Bill of Attainder* adı verilen bu yöntem, baron ve lordların vatana ihanet, sadakatsizlik veya kanunlarla suç olarak tanımlanmamış diğer ağır kusurlu eylemleri nedeniyle parlamento tarafından ölüm cezası verilmesi anlamına gelmektedir. Bu yöntemin, ‘kamu güvenliğinin’ sağlanmasının ‘acil ve kesin gereklilik’ olarak görüldüğü olağanüstü zamanlarda kullanıldığı ve sürekli olarak benimsenmediği görülmektedir. Bu nedenle herhangi bir yargılama süreci izlenmemiş ve ölüm cezası parlamentonun çıkardığı kanunlarla verilmiştir.¹⁴⁶

Yürütme organının yasama organına karşı olan sorumluluğu veya yasamanın yürütme üzerindeki denetim gücü olarak ifade edebileceğimiz bu işlevin, kral ve doğrudan krala bağlı olan icra organı ile çeşitli sınıfların temsilinin sağlanmasıyla meydana gelen parlamento arasındaki ilişkilerin niteliğinin/biçiminin bir sonucu olduğu söylenebilir.

13. yüzyıldan 18. yüzyıla kadar olan zamanı içine alan Britanya Parlamentosu'nun erken ve orta dönemlerinde temsilci seçimlerinin yapılması ve parlamentonun oluşturulmasındaki esas amacın, günümüzden farklı olarak, bir icra organının/hükümetin kurulması değil, zaten doğrudan krala ve onun bakanlarına ait olan bu gücü parlamentoda çoğunluk sağlayarak denetim altına almak ve ona sınırlama getirmek olduğu görülmektedir.¹⁴⁷ Parlamentonun denetim işlevini ve bu amaçla kullandığı yöntemlere geçmeden önce birbiriyle ilişkili hesap verebilirlik (*accountability*) ve denetim/gözetim (*oversight*) kavramlarının öğretilerdeki kullanımına göz atmak yerinde olacaktır.

¹⁴⁴Blauvelt, 1902, **a.g.k.**, 10.

¹⁴⁵Arsel, 1955, **a.g.k.**, 162-163.

¹⁴⁶Hatsell, 1818, **a.g.k.**, 85-99.

¹⁴⁷B. M. Guetzêvitch (1938). *Hukuku esasiyede yeni temayüller*, (Çev: Ali Rıza Türel). Ankara: Hukuk İlmini Yayma Kurumu, s. 204-205'ten aktaran E. Özbudun (1962). *Parlamenter rejimde parlamentonun hükümeti murakabe vasıtaları*. Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi, s. 4; Ö. Tikveş (1976). *Anayasa hukuku dersleri birinci cilt: Türk anayasa hukuku*. İzmir: Ege Üniversitesi Matbaası, s. 57; Kumaş, 1985, **a.g.k.**, 135.

Parlamentar denetim ve genel olarak denetim meselesine ilişkin tartişmaların merkezinde aslında hesap verebilirlik kavramının yer aldığını söylemek yanlış olmayacaktır.¹⁴⁸ Öyle ki hesap verebilirlik ve denetim, yürütme ve yasamanın birbirini tamamlayıcı demokratik görevlerinin esas boyutlarını oluşturmaktadır.¹⁴⁹

1.3.2. Hesap verebilirlik (sorumluluk¹⁵⁰) ve denetim kavramlarının anlam ve içeriğı

1.3.2.1. Hesap verebilirlik kavramına ilişkin yaklaşımlar

Demokratik ölkelerde kamu görevlilerinin sahip olduğı ve kullandıkları yetkilerden kaynaklanan eylemlerin kamunun iyiliğine/çıkarına kullanılması amacıyla, ilgili yönetim makamlarının vatandaşlara karşı hesap vermesi için çeşitli hukuki araçlar ve mekanizmalar öngörölmüştür.¹⁵¹ Modern anlamını, 18. yüzyıl aydınlanma felsefesinin ürünü olan sosyal sözleşme teorisiyle kazanan hesap verebilirlik kavramı, mutlakıyetçi devletin vatandaşların bireysel hakları karşısında sınırlandığı; bireyin ön plana çıkarılıp sivil toplumun da devletten ayrı bir sosyal varlık olarak tanınmaya başlandığı dönemin ürünü¹⁵² olarak “cevap verebilirlik” (*answerability*) ve “yaptırım” (*enforcement*) unsurlarını içermektedir. Buna göre ilk olarak, hesap verebilir olmak, aynı zamanda alınan kararlar ve uygulamalar hakkında cevap verme yükümlölüğüne sahip olmayı gerektirir. Cevap verilebilir olmanın başlıca hedefleri ise şeffaflık temellidir; böylece söz konusu eylemler ve sonuçları hakkında bilgi

¹⁴⁸K. Jacobs (2008). *Budgets-an accountant's perspective*. (Ed: R. Stapenhurst, R. Pelizzo, D. Olson and L. von Trapp), Washington, DC: The World Bank, s. 68.

¹⁴⁹Inter-Parliamentary Union and United Nations Development Programme [IPU and UNDP] (2017). *Global parliamentary report - Parliamentary oversight: Parliament's power to hold government to account*. France: Courand et Associes, s. 13.

¹⁵⁰Kullanılan yabancı öğretide geçen *accountability* kavramı için çoğı zaman dilimizdeki ‘hesap verebilirlik’ ve ‘sorumluluk’ kelimeleri birbirinin yerine kullanılabiliyor olsa da her zaman böyle olmayıp, içinde geçtiğı cümleye bağılı olarak bu iki kelimedenden biri tercih edilmiştir.

¹⁵¹R. Pelizzo and F. Stapenhurst (2013). *Government accountability and legislative oversight*. Routledge, s. 1.

¹⁵²Bu gelişmelere bağılı olarak vatandaşların hakları ve ödevleri ile devletin işlevleri, henüz ortaya çıkmaya başlayan anayasalarda, ölkelerin kendi sosyo-ekonomik ve siyasal koşullarına da bağılı olarak düzenlenmeye başlanmıştır. Dolayısıyla bu tür farklılıklar hesap verebilirlik mekanizmalarının çeşitli hukuk düzenlerindeki kurumsallaşmalarını da etkilemiştir. (D. W. Brinkerhoff (2001). *Taking account of accountability: A conceptual overview and strategic options*. Washington, DC: U. S. Agency for International Development, Center for Democracy and Governance, Implementing Policy Change Project, Phase 2, s. 7-8.)

sahibi olan kişi, nihayetinde hesap verme yükümlülüğü altındakileri ‘izleme’ olanağına kavuşacaktır. Cevap verilebilir olmanın bir diğeri sonucu ise, hesap verme yükümlülüğü altındaki aktörlerce yürütölmüş/yürütölen uygulamalara ilişkin bilgilerin, denetleme/gözetleme işlevini yerine getiren aktörlerce şeffaf bir biçimde elde edilmesi olacaktır. Böylece bu uygulamaların nedenlerine ilişkin gerekçelendirmeler talep edilmesini sağlayacak kamusal bir diyalog meydana gelecektir.¹⁵³

Hesap verebilirlik kavramının içerdığı bir diğeri unsur olan “yaptırım/zorunda kılma” etmeni, hesap verebilirlik kavramını güçlü kılan asıl mekanizmadır. Sadece hukuksal yaptırımlar içermeyen bu unsur, hesap verme yükümlülüğündeki otoritelerin gerekeni yerine getirmediğinde kendiliğinden karşılaşacağı olumsuz neticeleri de içermektedir. Böylece, demokratik siyasal sistemlerin içinde barındırdığı medya, sivil toplum, baskı-çıkart grupları vb. unsurlarla sıkı sıkıya bağli olarak, hukuksal yaptırımlara sosyal, siyasal ve ekonomik etmenler eklenecek ve hesap verici aktörlerin tartışmalı uygulamaları topluma ilan edilecektir.¹⁵⁴

Hesap verebilirlik ya da sorumluluk olgusu, bir birey ya da kurumun yerine getirdiğı hizmet, işlev veya eylemleri nedeniyle diğeri birey veya kurumların denetimine ve yönlendirmelerine tabi olduğı ilişkilerde ortaya çıkmaktadır. Bu ilişkiler söz konusu eylemlerin meşrulaştırılmasını/gerekçelendirilmesini de gerektirmektedir. Bu açıdan ele alındığında hesap verebilirlik klasik yaklaşımla dikey ve yatay hesap verebilirlik olmak üzere iki farklı sınıflandırmaya tabi tutulmaktadır. Kamu kuruluşlarının ve devlet erklerinin birbirleri arasındaki kontrol ve denetleme mekanizmaları yatay; vatandaşların bu devlet organları hakkında doğrudan belirleyici olduğı hesap verme mekanizmaları ise dikey hesap verilebilirlik olarak nitelendirilmektedir.¹⁵⁵

Yürütmenin ve yasamanın, belirli aralıklarla gerçekleştirilen seçimler yoluyla vatandaşlar tarafından sorumlu tutulması, dolayısıyla hesap verebilirliğinin sağlanması dikey hesap verebilirlik kavramına karşılık gelmektedir. Ayrıca yine vatandaşların kitle iletişim

¹⁵³Brinkerhoff, 2001, a.g.k., 2.

¹⁵⁴Brinkerhoff, 2001, a.g.k., 2-3.

¹⁵⁵Pelizzo and Staphurst, 2013, a.g.k., 2-3.

(medya) ve sivil toplum ağlarını kullanarak örgütlenmesi ve sağlanan katılımın harekete geçirilmesiyle siyasi iktidarı etkileme ve denetleme kanalları da dikey hesap verebilirlik kavramı ile ilişkilendirilmektedir.¹⁵⁶

Yatay hesap verebilirlik kavramı ise belirtildiği üzere “devlet organlarının birbirini sorumlu tutabilme kapasitesi”¹⁵⁷ olup, temel olarak yasama, yürütme, yargı organları arasındaki ilişkilerde geçerli olan hesap verebilirlik ilişkileridir. Kavram, bunlara ek olarak çeşitli kamu kurum ve kuruluşları, kamu denetçiliği, hesap ve seçim yargısı gibi geniş kapsamlı bir devlet kurumları bütününe içermektedir. Bu bakımdan dikey hesap verebilirlik mekanizmaları özellikle oy hakkı söz konusu olduğunda belirli zaman aralıklarını yahut süreçlerini gerektirirken; yatay hesap verebilirlik ise günlük-sürekli işleyen bir araçlar ve ilişkiler bütünüdür.¹⁵⁸

Modern yaklaşıma konu olan bir diğer hesap verebilirlik kavramı ise sosyal hesap verebilirliktir. Vatandaşların ve sivil toplumun, yürütme erkini denetlemekle görevli devlet organları (özellikle yasama organı ve ona bağlı denetim kurumları) ile iş birliği yapması ve bu tür bazı özel denetim imkanlarına fiili katılımı bu kapsamda ele alınmaktadır. Bu tanım doğrudan bir alt ayırım olmamakla birlikte daha çok bir yaklaşımı ifade etmektedir. Buna göre kamusal meselelerin incelenmesinde ve çözülmesinde devletin birtakım kurumları ile vatandaşların bir araya gelişi ve birçok toplumsal aktörün katılımı, sosyal hesap verebilirlik/sorumluluk altında incelenmektedir.¹⁵⁹ Temsili kurumların önemli bir araç olduğu bu ayırım, aynı zamanda yatay hesap verebilirliğin toplum katılımlı ve destekli bir türü olarak da görülmektedir.¹⁶⁰

Vatandaşların kamu hizmetlerini gören ve ‘yatay hesap verebilirlik’ tanımının kapsamında yer alan kamu idareleri ile doğrudan ilişkiye girebilme biçimini ifade eden

¹⁵⁶Pelizzo and Stapenhurst, 2013, **a.g.k.**, 2-3; L. Gönenç (2015). *Siyasi iktidarın denetlenmesi-dengelenmesi ve yargı*. Ankara: Adalet Yayınevi, s. 10-17.

¹⁵⁷Gönenç, 2015, **a.g.k.**, 30.

¹⁵⁸Pelizzo and Stapenhurst, 2013, **a.g.k.**, 3.

¹⁵⁹Bu bakımdan bir yasama organı komisyonuna vatandaşlar tarafından verilebilen dilekçeler veya vatandaşların dinlenildiği birtakım araştırma komisyonları sosyal hesap verebilirlik mekanizmalarına örnek oluşturmaktadır. (R. Pelizzo and F. Stapenhurst (2011). *Parliamentary oversight tools: A comparative analysis*. Routledge, s. 26; Pelizzo and Stapenhurst, 2013, **a.g.k.**, 3-4).

¹⁶⁰Pelizzo and Stapenhurst, 2011, **a.g.k.**, 25.

diyagonal hesap verebilirlik kavramı da sivil toplum kuruluşlarının devlet birimlerini ‘izleyici ve zorlayıcı’ işlevindeki yetersizliğini ve hantal kalan hesap verebilirlik mekanizmalarını ortadan kaldırmaya yönelik bir anlayışla geliştirilmiştir. Vatandaşların yatay hesap verebilirliğin işlediği kuruluşların haksız ve yanlış eylemlerini bu kurumların kamuya ilan ettiği performans, harcama ve faaliyet raporları gibi araçlar sayesinde “çözüm masaları”, “iletişim merkezleri”, “vatandaş danışma kurulları” gibi mekanizmalarla dilekçe, öneri, şikâyet yollarını kullanarak denetleyebilmesi, diyagonal hesap verebilirliğin tipik görünümüdür.¹⁶¹

Hesap verebilirliğe konu olan aktörler, devlet örgütlenmesi içerisinde bulunan aktörler ve devlet örgütlenmesi dışındaki aktörler (vatandaşlar, medya, sivil toplum örgütleri, özel sektör girişimleri) olarak ikiye ayrılmaktadır.¹⁶² Bu sınıflandırma aynı zamanda yatay ve dikey hesap verebilirlik ayrımıyla örtüşmektedir. Devlet örgütlenmesi içinde yürütülen hesap verebilirlik mekanizmaları ile devlet örgütlenmesi dışındaki aktörlerin bir şekilde katılımıyla gerçekleşen hesap verebilirlik mekanizmaları, kendi içinde yüksek ve düşük yaptırım güçlerine sahip olmaları bakımından da ikiye ayrılmakta ve en güçlü hesap verebilirlik kurumları ve mekanizmalarının devlet örgütlenmesi içinde yer aldığı ifade edilmektedir.¹⁶³

Hesap verebilirliğin demokratik niteliği ve siyasal boyutunun önemini en başta ‘iktidarın sınırlanması’ düşüncesi oluşturmaktadır. Aynı zamanda “yönetenlerin” seçim vaatlerini ve programlarını izleyip izlemediklerinin denetiminin gerekliliği, kamu güvenini sağlama, vatandaşların menfaatlerini koruma ve toplumdaki değişen ölçekteki ihtiyaçlara ve endişelere cevap verme gibi yükümlülüklerinin bulunduğu varsayılması bu önemi arttırmaktadır. Dolayısıyla demokratik yönetimin esasının buna dayanacağı yanlış bir açıklama olmayacaktır. Demokratik hesap verebilirlik mekanizmalarının başında gelen seçimlerin periyodik aralıklarla gerçekleşmesi, yönetenler ve seçmenler arasındaki bağın iki seçim arasındaki dönemde zayıflamasının önünü açmaktadır. Yine, yönetenlerin bir diğer seçime kadar gerçekleştireceği politikaların önceden kesin ve net bilinmemesi, seçim

¹⁶¹Pelizzo and Stapenhurst, 2013, **a.g.k.**, 5-6.

¹⁶²Brinkerhoff, 2001, **a.g.k.**, 3-4.

¹⁶³Brinkerhoff, 2001, **a.g.k.**, 4.

dışında etkinlik gücüne sahip çeşitli demokratik hesap verebilirlik mekanizmalarının ve kurumlarının oluşturulmasına yol açmıştır. Tüm bunlara gelişmekte ve geçiş dönemlerindeki demokrasilerde henüz kurumsallaşmamış parti ve seçim sistemlerinin kırılğan yapısı eklendiğinde, hesap verebilirliğin sadece seçimlerle sağlanması yolu önemini daha da kaybedebilecektir.¹⁶⁴

1.3.2.2. Denetim ve parlamenter denetim

1.3.2.2.1. Parlamenter denetim kavramına ilişkin yaklaşımlar

Siyaset ve hukuk bilimleri yazınlarında karşılaşılan “izleme, inceleme” anlamındaki *scrutiny* ile “gözetim, denetim, kontrol” anlamlarına gelen *oversight* kavramlarının parlamenter denetim konusu bakımından netleştirilmesi önem taşımaktadır. Bu çerçevede Parlamantonun yürütmenin¹⁶⁵ hesap verebilirliğini sağlayan birtakım görevleri ve işlevleri bir denetim niteliğinde mi, yoksa sadece izleme ve inceleme mekanizmaları olarak mı değerlendirilmelidir?

Kimi yazarlara göre iki terim bazı farklılıkları içinde barındırmaktadır. Bu ayrımı yapanlardan Mezey’e göre *scrutiny* kavramı Westminster modeli¹⁶⁶ olarak tanımlanan siyasal sistemlerde karşılığını bulmakta ve geniş bir anlam kapsamına sahiptir. Bu çerçevede parlamentonun yürütme ile olan tüm ilişkilerini işaret etmekte ve parlamentoyla iç içe bulunan yürütme organının -kanun yapımı da dahil- politika hazırlama süreçlerindeki rolünü¹⁶⁷ de içermektedir. Buna karşılık, daha çok Amerikan tarzı kuvvetler ayrılığı

¹⁶⁴Brinkerhoff, 2001, **a.g.k.**, 8-9.

¹⁶⁵Kubalı’ya göre yürütme ifadesi dar anlamıyla hükümeti karşılamaktadır (Kubalı, 1969, **a.g.k.**, 278). Ancak devletin yasama ve yargı işlevi dışında kalan faaliyetleri olan yürütme işlevi hem idari işlevi hem de (siyasi işlev olarak da belirtilen) hükümet işlevini içerir (K. Gözler (2005). *İdare hukuku dersleri*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, s. 14, 21). Buradan hareketle çalışmanın devamında kullanılan yürütme ifadesi hem siyasi kanat olan hükümetin işlevlerini hem de idari kurumların işlevlerini kapsayacaktır.

¹⁶⁶İsmi Londra’daki Büyük Britanya Parlamentosu’nun toplandığı Westminster Sarayı’ndan alan ve Yeni Zelanda’da da görülen bu modelin temel özelliği, yürütme gücünün parlamentoda çoğunluğu elinde tutan parti üyelerinden oluşması ve hükümetin aynı zamanda parlamento karşısında üstün bir pozisyonda bulunmasıdır. Aynı zamanda siyasal hayatta güçlü iki partinin egemen olduğu bu modelde, çoğunlukçu seçim sistemi uygulanmaktadır. (A. Lijphart (2014). *Demokrasi modelleri: Otuz altı ülkede yönetim biçimleri ve performansları*. İstanbul: İthaki Yayınları, s. 26-39.)

¹⁶⁷Pelizzo and Stapenhurst, 2011, **a.g.k.**, 15.

sisteminden kaynaklandığını ileri sürdüğü *oversight* ise parlamentonun, yürütmenin uyguladığı politikaları değerlendirmesi ve denetlemesi ile sınırlı bir anlama gelmektedir.¹⁶⁸ Ulusal Demokratik Enstitüsü'nün [The National Democratic Institute (NDI)] yaptığı tanımda parlamenter denetim, kanun yapma işlevini takip eden bir etkinlik olarak görülmekte; kanunların etkin bir şekilde uygulanıp uygulanmadığının ve kamusal sorunların amaçlandığı şekilde ele alınıp alınmadığının kanun koyucularca takip edilmesi¹⁶⁹ şeklinde açıklanmaktadır. Bu tanımlama girişiminde, parlamentonun politika hazırlama sürecindeki rolü göz ardı edilmektedir.¹⁷⁰

Siyasal sistem farklılığı bu tanımlama çabalarının birebir örtüşmemesinin temel nedenidir. Yürütmenin meşruiyet kaynağının parlamento olduğu, üyelerinin parlamento tarafından belirlendiği/onaylandığı ve parlamentoya doğrudan kanun tasarıları sunabildiği parlamenter demokrasilerde, iki organ da çalışmalarını parlamentoda sürdürmekte, dolayısıyla parlamentonun yürütmenin politikalarını izleme ve inceleme işlevi daha yakın, günlük ve süreklilik içeren bir ilişkiye neden olmaktadır. İki kuvvetin birbirinden bağımsız olarak göreve geldiği başkanlık demokrasilerinde ise iki kuvvet arasındaki bu ilişki daha katı ve net bir ayırım almakta ve bu ilişkilerde daha çok 'denge ve kontrol' unsuru ön plana çıkmaktadır. Çalışmada tek bir siyasal sistem modeli takip edilmeyeceğinden, kullanım itibarıyla genel kabul gören ve öğretiye bir ölçüde yerleşmiş bir terim olması nedeniyle denetim (*oversight*) kavramı kullanılacaktır.

Parlamenter denetim, *“yasa koyucular ve diğer meclis personeline gerçekleştirilen; bürokratik eylemler üzerinde öngörülen veya öngörülmeyen ve bireysel veya kolektif herhangi bir etkiyle sonuçlanan tutum ve davranışlar”* olarak görülmüştür.¹⁷¹ Bu bütünlükçü tanımı somutlaştıran açıklamaya ise parlamenter denetimi *“dönemin hükümetince, vergi ödeyen bireyler olarak vatandaşların temsilcileri konumundaki milletvekillerine kamu*

¹⁶⁸D. Olson (2008). *Legislatures and administration in oversight and budgets: Constraints, means and executives*. (Ed: Staphenurst, Pelizzo, Olson and Von Trapp), Washington, DC: The World Bank, s. 324.

¹⁶⁹J. Whaley (2000). Strengthening legislative capacity in legislative-executive relation. *Legislative Research Series*, s. 19.

¹⁷⁰Pelizzo and Staphenurst, 2011, **a.g.k.**, 15.

¹⁷¹M. S. Ogul (1976). *Congress oversees the bureaucracy: Studies in legislative supervision*. University of Pittsburgh Press, s. 11.

kayıtlarındaki harcamaların, idari uygulamaların ve izlenen politikaların açıklanmasını ve bu eylemlerin meşrulaştırılmasını (gerekçelendirme) gerektiren süreçler” olarak ifade etmektedir.¹⁷² Bu süreçler parlamentonun, yürütmenin kanun koyucunun amaçlarını ihlal edici karar ve eylemlerini saptamasına ve bunları ne ölçüde ve ne şekilde düzeltereğine ilişkindir.¹⁷³ Bir başka ifadeye göre ise parlamenter denetimin başlıca ‘olgudan sonra yapılan incelemedir’ ve denetimin asıl şeklini, çeşitli kongre komisyonları tarafından, geçmiş idari eylemler hakkında yapılan inceleme ve araştırma faaliyetleri oluşturmaktadır.¹⁷⁴

Mezey’in sunduğu ayrıma gidilmese ve hatta parlamentonun denetim işlevinin varlığı ile amaçlarına dair bir fikir birliği mevcut olsa da parlamenter denetim kavramına yönelik genel kabul gören bir tanım oluşturmak hala önemli bir sorunsaldır. Parlamenter denetime ilişkin tanımların hangi parlamento faaliyetlerinin bu kapsama sokulacağı, parlamentonun gerçekleştirdiği müdahalelerinin dereceleri, sınırları ve sonuçları, tam olarak hangi aktörlerin hangi aşamalarda denetime tabi olduğu gibi belirlemelere göre farklılaşması, bu durumun nedeni olarak gösterilmiştir.¹⁷⁵ Olabildiğince kapsayıcı bir tanım oluşturulabilse dahi, parlamentonun denetleyici ve hesap verebilirlik mekanizmalarının harekete geçirici işlevinin çeşitli siyasal sistemlerde görülen özellikleriyle ve farklılıklarıyla ele alınması gerekmektedir. Bu noktada, 178 ülke parlamentosunun üyesi olduğu Parlamentolar Arası Birliğin [*Inter-Parliamentary Union (IPU)*] konuya ilişkin yaklaşımının amaca uygun düşeceği söylenebilir.

Birlik, parlamenter denetimi “*parlamento ve parlamenterlerin seçim dönemleri arasında hükümetin halk adına hesap verebilirliğini sağladığı araçlar*” şeklinde tanımlamaktadır. Bu açıklamasına göre Birlik, hükümetlere vatandaşlara hizmet sunan; parlamentolara ise hükümet eylemlerini ve politikalarını sorgulayarak gerektiğinde karşı çıkan ve bunların

¹⁷²R. Rogers and R. Walters (2015). *How parliament works*. Routledge, s. 331.

¹⁷³M. D. McCubbins and T. Schwartz (1984). Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms. *American Journal of Political Science*, 28 (1), s. 165-179.

¹⁷⁴A. Schick (1976). Congress and the details of administration. *Public Administration Review, Special Bicentennial Issue: American Public Administration in Three Centuries*, 36 (5), s. 516-528.

¹⁷⁵B. A. Rockman (1984). Legislative-executive relations and legislative oversight. *Washington University: Legislative Studies Quarterly*, 9(3), s. 387-440.

yerine kendi önerilerini sunan bir siyasal konum atfetmektedir. Ayrıca hesap verebilirlik ve denetim faaliyetlerinin üç (3) temel gereklilikten oluştuğu belirtilmiştir. Bu ölçütlere göre;

- Kamu otoritelerinin ve hükümetin, kararları ve eylemleri hakkında halkı bilgilendirme ve bunları meşrulaştırma zorunluluğu,
- Parlamentonun, kamu otoritelerinin ve hükümetin söz konusu karar ve eylemlerini takip etme, inceleme, yapıcı ve yerinde önerilerde bulunma olanağı,
- Hesap verici aktörlerin, parlamentonun denetim konusuna ilişkin vardığı sonuçlara uygun şekilde karşılık verme yükümlülüğü bulunmaktadır.¹⁷⁶

1.3.2.2.2. *Parlamente denetimin etkinliği*

Parlamentolar, yatay hesap verebilirlik kurumlarından biri sayılmaktadır. Ancak yürütmenin, parlamento tarafından hesap verebilirliğinin sağlanması, daha doğrusu bu hesap verebilirliği sağlayan mekanizmalar ile araçların etkin ve sonuç alınabilen bir şekilde işleyebilmeleri birtakım farklı koşulları gerektirmektedir. Bu koşullardan ilki, parlamentonun belli bir konuya ilişkin bilgiyi amacına uygun, doğru ve zamanında edinebilme derecesidir. İkincisini ise parlamentonun belli bir konuda bilgilendirilmesi üzerine yürütmeden bu konuda düzeltici eylemler talep etmekteki istekliliği ve kapasitesi oluşturmaktadır. Son olarak iki aktör arasındaki bu ilişkinin etkin ve işlevsel şekilde yürütmesi yürütmenin kendini düzeltici eylemlerde bulunmak zorunda hissetme derecesine bağlıdır.¹⁷⁷

Tüm yatay hesap verebilirlik mekanizmalarının etkinliğini sağlayacak bu gerekliliklere ek olarak, parlamentonun vatandaşlar, sivil toplum kuruluşları ve sistemin diğer aktörleriyle (kendisine bağlı veya yardımcı kimi gözlemci, denetleyici kurumlar) iş birliği içinde çalışabiliyor olması; ve tabii ki parlamenterlerin kendilerinin de seçmenler karşısında hesap verebilir bir gerçeklikte bulunmaları gerekmektedir.¹⁷⁸ Parlamentolar Arası Birliğin raporuna

¹⁷⁶IPU and UNDP, 2017, **a.g.k.**, 13.

¹⁷⁷Parliamentary Center and World Bank Institute (1998). *Parliamentary accountability and good governance: A parliamentarian's handbook*. <https://agora-parl.org/node/146> (Erişim tarihi: 20.12.2019), s.14.

¹⁷⁸Parliamentary Center and World Bank Institute, 1998, **a.g.k.**, 14.

göre de parlamento eşsiz bir anayasal kurum olsa da denetim işlevi gören toplumdaki birçok aktörden bir tanesidir ve onun etkin bir denetim aktörü olması toplumdaki diğer denetim kurumları, ulusal insan hakları kuruluşları, kamu denetçileri ve sivil toplum örgütleri gibi aktörlerle yakın bir iş birliğiyle çalışmasını gerektirmektedir.¹⁷⁹

Parlamente denetimin niteliksel etkinliği, henüz gelişmekte olan ülkelerde düşüktür. Özellikle, parlamento üyelerine çalışmalarında tarafsız biçimde destek sağlayacak yeterli uzman personel, gelişmiş ve kapsamlı bir kütüphane ve bilgi hizmetinin yokluğu; parlamento üyelerine yeterli sekreteryaya ve araştırma desteğini sağlayacak ofis olanaklarının bulunmaması; ana muhalefet ve diğer muhalefet partilerine tahsis edilecek tesisler gibi unsurların eksikliği bu zayıflığın ana sebepleri olarak sayılmaktadır.¹⁸⁰

Kaynak ve imkân eksikliklerinin, parlamento ve yürütme arasındaki güç dengesini yürütme lehine bozacağı ve denetim işlevine verilen özenin ve titizliğin azalacağı belirtilmektedir. Şöyle ki, parlamento üyeleri bu gibi eksiklikler karşısında yürütmeye bağlı uzman kişilere bağımlı hale gelebilecekler ya da hükümetler, politika veya kanun yapımında parlamentoyu yetersiz ve işlevsiz hale getirebileceklerdir. Bu gelişmeler karşısında, parlamentonun kurumsal varlığı, rolü ve gerekliliği halk tarafından sorgulanacak ve gereksinim duyduğu kaynağı talep etmekte dahi güçlük çekebilecektir. Burada önemli olan konu, parlamentoların kendi örgütlenişini sağlamada, programını ve işleyişini düzenlemede, yürütmeye karşı olan bağımsızlıklarının derecesidir. Geniş bir kabul görmeye başlamış olan bağımsızlık vurgusu ise başkanlık demokrasilerinde yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki iş birliğinin zayıflamasıyla; parlamente demokrasilerde de güçlü bir örgütsel bağımsızlığın ve özerkliğin elde edilmesindeki zorluklarla karşılaşmaktadır.¹⁸¹

Parlamente denetimin niteliksel etkinliğindeki bir diğer yaşamsal etmen, yasama ve yürütme arasında oluşan güç dengelerinin ötesinde, siyasi partilerin birbirleri arasında ve kendi içlerinde oluşturduğu dengelerdir. Öyle ki; bu iki kuvvet arasındaki ilişkileri şekillendiren de çoğu zaman onları oluşturan siyasi parti yapılarıdır. Özellikle,

¹⁷⁹IPU and UNDP, 2017, **a.g.k.**, 14.

¹⁸⁰D. Beetham (2006). *Parliament and democracy in the twenty-first century: A guide to good practice*. Switzerland: IPU, s. 116.

¹⁸¹Beetham, 2006, **a.g.k.**, 117-118.

parlamentarleri istenilen çizgide tutmak için siyasi partilerin kullanabileceği disiplin yöntemleri, parlamenteler denetimin fiili ve serbest olarak uygulanamamasına yol açabilecek diğer meselelerdir. Tüm bu gibi nedenlerle, parlamentonun aslında tekdüze ve standart bir bütün oluşturan bir organ olarak algılanmaması gerektiği ve parlamenter denetim yollarının kullanılmasının parti içi ve partiler arasındaki mücadele ve rekabetlerden ayrı değerdendirilemeyeceği göz önünde bulundurulmalıdır.¹⁸²

Son olarak belirtmek gerekir ki, parlamenter denetim kapsamında değerdendirilebilecek faaliyetlerin etkinliği, bunların halk tarafından da değerli görölme ve dikkate alınma derecelerine bağlıdır. Bir denetim aracı ne kadar partizan bir tavırla kullanılırsa, etkinliğinden ve güvenilirliğinden o kadar kaybedecektir. Öyle ki, halk parlamenter denetim araçlarının kişisel veya partizan çıkarlarla kullanıldıği izlenimini edindiğinde, aslında bir denetim işlevi ve süreci olan faaliyetler, artık hem medya hem kamuoyu için bir tür siyaset yapma aracı olarak algılanacaktır.¹⁸³ Dolayısıyla parlamenter denetim işlevinin etkinliğini ve etkililiğini belirleyen faktörlerin genel olarak “hükümet tipi”, “seçim ve siyasi parti sistemi”, “siyasal kültür düzeyi”, “demokrasi seviyesi”, “refah ve kalkınma düzeyi”, “bilgiye erişim kapasitesi” girdileri çerçevesinde ele alındıği görölmektedir.¹⁸⁴

Bu değışkenler içinde başlangıç noktası olduğu kadar başat olan etmen, siyasal sistemdeki yasama ve yürütme organlarının birbirine karşı konumlanışi ve yasama organındaki siyasi partilerin yapılarıdır. Bu nedenle, parlamenter denetim kavramı ve araçları üzerinde bu çerçevede bir inceleme yapmak öncelikli olarak gereklidir.

“Bir devlet için etkin işleyen parlamenter denetim mekanizmalarının önemi nedir”, “neden gereklidir” ve “gerçekten ihtiyaç var mıdır” gibi sorular çağdaş yönetim tarzının oluşturulmasında siyasal sistemin ayrılmaz konularına işaret etmektedir. Denetimin işlevsel gerekliliğinin kabulünden sonra öne çıkan asıl sorun, parlamentonun sahip olduğu denetim

¹⁸²Parti disiplini bakımından, bazı önemli meclis komisyonlarında görevlendirilmeme, seçim listelerindeki avantajlı konumun elinden alınması ya da tamamen partiden ihraç edilme gibi yaptırımlar, parlamenterleri kendi partilerinin içinde işlevsel zayıflığa itecektir (Beetham, 2006, **a.g.k.**, 127-128).

¹⁸³R. Pelizzo (2008). *Oversight and democracy reconsired*. (Ed: R. Stapenhurst, R. Pelizzo, D. Olson and L. von Trapp), Washington, DC: The World Bank, s. 42.

¹⁸⁴Pelizzo and Stapenhurst, 2013, **a.g.k.**, 60-76.

araçları ve bu araçların etkinlik derecelerinin birbirinden farklılaşmasının ne gibi sonuçlara yol açacağıdır.

Etkin işleyen denetim mekanizmalarının yokluğu, devletlerin çok güçlenmesi ya da zayıflaması biçiminde iki farklı sonucun ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu sonuçlardan ilki, karar alma süreçlerinde halka ve kamuoyuna başvurmaksızın tepeden inmece yöntemlerin kullanılmasıyla kontrolsüz bir hüküm sürmenin ortaya çıkmasıdır. Diğer açıdan ise etkin parlamenter denetim mekanizmalarının yokluğu, zayıflayan bir devlette devlet kurumlarının birbirleri arasında siyasi uzlaşma sağlama olanağını azaltacak ve bu uzlaşmazlık ortamında toplumdaki bazı kesimlerin kendi özel çıkarlarını kamu yararı aleyhine öne çıkarmaları sonucunu doğuracaktır.¹⁸⁵

Parlamentoya karşı etkin hesap verebilirlik araçlarına sahip ülkelerde ise bunun yansıması, demokratik süreçlerin yaygınlaşması ve gelişmesi ile yükselen ekonomik ve insani gelişme biçiminde kendini göstermektedir. Şöyle ki, etkin parlamenter denetim ile karar alma mekanizmalarına daha fazla kişi dahil edilerek¹⁸⁶ toplumun duyduğu gerçek ihtiyaçların üzerine gidilmiş olacak, gelişen demokratik süreçler sayesinde şeffaflık ve hesap verebilirlik arttırılarak yolsuzluk gibi sonuçlar azaltılabilecektir. Böylece parlamentonun - kimi zaman kaybetme tehlikesiyle karşı karşıya olduğu- saygınlığı artacaktır.¹⁸⁷ Dolayısıyla denetim işlevi, bu denetleyici mekanizmalarını ‘yönetenlerin’ üzerinde etkin olarak kullanan bir parlamento için, seçmenlerinin gözünde kendi meşruiyetini arttırabileceği bir işlev olarak kabul edilmektedir.¹⁸⁸

1.4. Parlamenter Denetimin Hayata Geçirilmesi

Yasama ve yürütme organlarının her ikisi de parlamenter denetim etkinliğinin aktörleridir. Bu etkinliğin hangi yöntemlerle ve ne gibi araçlarla sürdürüldüğü konusu ise

¹⁸⁵IPU and UNDP, 2017, **a.g.k.**, 14.

¹⁸⁶Parlamenter denetim etkinliği bir süreç olarak gözlendiğinde, bu etkinliğe katılımın toplum-devlet, kitleler-siyasi elitler, seçmenler-seçilmişler gibi kavramlarla ayrılacak gruplar arasında bir bağlantı kurma işlevi gördüğü ifade edilmiştir. (R. Pelizzo, A. Kinyondo and A. Umar (2015). A functionalist theory of oversight. *African Politics and Policy*, 1 (5), s. 1-25).

¹⁸⁷IPU and UNDP, 2017, **a.g.k.**, 15.

¹⁸⁸Pelizzo, Kinyondo and Umar, 2015, **a.g.k.**, 5.

anayasal ve yasal düzenlemeler ile bu düzenlemelerde yasama-yürütme organlarının birbirine karşı nasıl konumlandırıldıklarına bağlı olmaktadır.¹⁸⁹ Gerçekten de çağdaş siyasal hayatta demokratik olarak nitelenebilecek siyasal sistemler oldukça değişken özellikler gösterebilmektedir ve bu değişkenlik, parlamenter denetim işlevinin derecesini, değerini ve doğasını da etkilemektedir.¹⁹⁰ Parlamentoların yürütme organının çalışmalarını denetleme kapasitesi ele alındığında, çoğunlukla parlamenter demokrasiler, başkanlık ve yarı-başkanlık demokrasileri¹⁹¹ olmak üzere üç (3) tür siyasal sistemin dikkate alındığı ve incelendiği gözlenmektedir.

Öğretide parlamentonun denetim yetkilerinin, araçlarının ve bu araçların yürütmeyi etkileme potansiyellerinin kimi zaman başkanlık demokrasilerinde yüksek düzeyde olduğu,¹⁹² kimi zaman ise parlamenter demokrasilerin, başkanlık ve yarı-başkanlık demokrasilerine kıyasla bu potansiyele daha fazla sahip olduğu belirtilmiştir.¹⁹³ Dolayısıyla bu konuda mutlak anlamda bir görüş birliği bulunmamaktadır. Bu çerçevede, parlamentoların yürütme üzerinde yaygın olarak sahip olduğu denetleme, hesap verebilirlik ve etkileme mekanizmaları, parlamenter denetim araçları olarak ele alınacak ve parlamento denetimi, kendilerine özgü nitelikleri göz ardı edilmeden, siyasal sistemler bakımından gruplandırılarak incelenecektir. Bu incelemede, bir siyasal sistemde geçerli parlamenter denetim araçlarının görünüşteki nicel fazlalığı ve potansiyel gücü ile bu araçların etkin ve

¹⁸⁹IPU and UNDP, 2017, **a.g.k.**, 20.

¹⁹⁰IPU and UNDP, 2017, **a.g.k.**, 21.

¹⁹¹Klasik ayrımın parlamenter demokrasiler ve başkanlık demokrasileri olduğu, bu sınıflandırmaya çeşitli sebeplerle yerleştirilemeyen siyasal sistemlerin bu iki sisteme de benzer yanlarının olduğu ve ‘karma’ sistemler olarak adlandırıldığı da görülmektedir. Gerçekten, birbirine zıt iki ucu temsil eden Amerikan tipi başkanlık ve İngiliz parlamenter demokrasileri arasında değişen özelliklere sahip, melez siyasal sistemler mevcuttur. Örneğin İsviçre daha çok parlamenter demokrasi özellikleri gösterse de hükümetin belli bir dönem için güvensizlik oyuyla görevden düşürülemeyen üyeleri mevcuttur. Yine bir parlamenter demokrasi olan İsveç’te kabinede yer alan üyeler bu andan itibaren parlamentodaki yerlerini bırakmakta ve görüşmelerde oy kullanmaya devam etmemektedirler (Whaley, 2000, **a.g.k.**, 5; Lijphart, 2014, **a.g.k.**, 146; Olson, 2015, **a.g.k.**, 78). Yarı-başkanlık demokrasileri ise bu hibrit sistemler arasında ayrı bir sınıflandırma konusu olarak genel kabul görmektedir.

¹⁹²M. Yasin (2011). *İdarenin yasama tarafından denetlenmesi*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, s. 39.

¹⁹³R. Pelizzo and R. Stapenhurst (2004). Tools for legislative oversight: An empirical investigation. *Policy, Research working paper; No. WPS 3388*. Washington, DC: World Bank, s. 11. <http://documents.worldbank.org/curated/en/138491468780617561/Tools-for-legislative-oversight-an-empirical-investigation> (Erişim tarihi: 21.12.2019).

tatmin edici sonuçlar verebilme güçlerinin birbiriyle her zaman örtüşmeyebileceği de göz önüne alınacaktır.

1.4.1. Parlamenter denetim araçları

1.4.1.1. Soru

Parlamenter denetimin uygulamaya geçirilebilmesinin başlıca koşulu parlamentonun araştırma ve bilgi kapasitesidir. Zira yeterli ve iyi bilgilenmiş parlamentoların daha etkili olma eğiliminde oldukları gözlenmektedir. Parlamenterlerin ve meclis personelinin bilgiye erişim gücü, parlamentonun müzakere süreçlerini ve denetim etkinliğini güçlendiren bir unsurdur.¹⁹⁴

Parlamentonun bilgi edinme kapasitesini hayata geçiren yöntemlerden biri olan soru, yürütmeden¹⁹⁵ bir konu hakkında bilgi talep edilmesi anlamına gelen bir parlamenter denetim aracıdır. Bu bilgi talebini, parlamenterlerin gayri resmi diğer bilgi edinme becerilerinden ve denetim araçlarından ayıran özelliği ise yürütmenin bu yolla cevap verme yükümlülüğünün doğmasıdır. Bu yükümlülüğün özellikle sözlü sorularda, sadece sorunun sahibine değil diğer tüm parlamenterlere karşı yerine getirilmesi gerekmektedir. Böylece soru aracılığıyla yürütmenin belli bir konudaki tutumu ya da izlediği siyasi rota açıklığa kavuşturulmaktadır.¹⁹⁶

Sorunun amacı, bilgi edinmek ve bu yolla yürütmenin belirli bir eylemde bulunması için baskı yapmaktır. Ayrıca soru bir kamu meselesiyle ya da parlamentoda devam etmekte olan süreçlerle ilgili olmakla birlikte, muhatap başbakan/bakanların sorumluluğunda olan idari hususlara ilişkin olmalıdır.¹⁹⁷ Bunun nedeni ise, parlamento karşısında yürütme işlevi içinde

¹⁹⁴Parliamentary Center and World Bank Institute, 1998, **a.g.k.**, 27.

¹⁹⁵Kimi siyasal sistemlerde meclis başkanları ve milletvekilleri de sorunun muhatabı olabilmektedirler. (M. Aydın (2010). *Gensoru*. Ankara: Orient Yayınları, s. 34). Ancak burada soru, yürütmenin denetiminin sağlanmasının bir aracı olarak ele alınacaktır.

¹⁹⁶H. Yamamoto (2007). *Tools for legislative oversight: A comparative study of 88 national parliaments*. Switzerland: IPU, s. 49.

¹⁹⁷E. May (2004). *Parliamentary practice: The law, privileges, proceedings and usage of parliament*. (Ed: W. R. McKay), s. 344-345'ten aktaran A. W. Bradley and K. D. Ewing (2007). *Constitutional and Administrative Law*. Pearson Education, s. 215.

kalan eylem ve işlemlere yönelik siyasal muhatabın kamu görevlilerinden sorumlu başbakan/bakan olmasıdır.¹⁹⁸ Amacı bakımından soru aracının çoğunlukla parlamenterlerin bireysel meraklarını tatmin etmekten ziyade, kamuoyunun belli bir konuya dikkatini çekmek ve ortaya çıkarılan bir meselenin gündemde kalmasını sağlamak için kullanıldığı görülmektedir.¹⁹⁹

Soru mekanizması tek başına kullanıldığında yürütmenin siyasal sorumluluğunu doğuran bir araç değildir.²⁰⁰ Dolayısıyla yazılı veya sözlü soru işlemi gündeme alınıp tamamlandıktan sonra parlamento tarafından herhangi bir ‘karar’ alınmamaktadır.²⁰¹ Bu denetim aracının, gündeme getirilen konular ve bunlara verilen cevaplara bağlı olarak doğabilecek diğer sonuçlarla birlikte yürütmenin siyasal sorumluluğuna gidecek yolları açabilecek bir potansiyeli kendi içerisinde taşıdığı da söylenebilir.²⁰² Çağdaş siyasal sistemlerde parlamento için temel denetim araçlarının başında gelen sorunun yazılı ve sözlü olmak üzere iki türü bulunmaktadır.²⁰³

1.4.1.1.1. Sözlü Soru

Sözlü soru kavramının genellikle, soru aracını kullanan bir parlamenterin bu sorusunun cevabının sözlü olarak verilmesini talep ettiği durumlarda kullanıldığı görülmektedir.²⁰⁴ Böyle bir kullanımda, parlamenter soruyu yine yazılı olarak sormakta, buna karşılık cevap sözlü olduğundan ‘sözlü soru’ kavramı ortaya çıkmaktadır. Bu durumda sözlü soru kavramına ayırt ediciliğini veren özelliklerin kapsayıcı bir biçimde saptanması gerekmektedir. Öğretide, bu özelliklerin başında, soruya verilen cevabın niteliği gelmektedir. Buna göre soru sözlü ya da yazılı olsa bile verilen cevabın sözlü olması gerekmektedir. Ayrıca soru zamanı boyunca, yazılı olarak verilen sorular yürütme tarafından

¹⁹⁸Bradley and Ewing, 2007, **a.g.k.**, 114.

¹⁹⁹Bradley and Ewing, 2007, **a.g.k.**, 215.

²⁰⁰Aydın, 2010, **a.g.k.**, 38.

²⁰¹M. Wiberg (1995). *Parliamentary questioning: Control by communaciton?* (Ed: H. Döring), New York: St Martin's Press, s. 200.

²⁰²Aydın, 2010, **a.g.k.**, 38.

²⁰³IPU, 2017, **a.g.k.**, 58.

²⁰⁴Özbudun, 1962, **a.g.k.**, 22.

cevaplandırılırken; parlamenterler kendilerine verilen cevap üzerine görüş bildirme veya tamamlayıcı sorular sorma imkanına sahip olabilmektedirler. Bu özelliği dolayısıyla bir bütün olarak soru zamanı (*question time*) uygulamasını, sözlü soru kavramıyla eşit anlamda değerlendirmek uygun olacaktır.

Yazılı sorular gibi sözlü sorular da parlamento ve yürütme için bir hazırlık gerektirdiğinden yazılı olarak oluşturulmaktadır.²⁰⁵ İstisnai bir örnek olan İsveç'te, sözlü sorular yazılı olarak sorulup gündeme alınmamakta, doğrudan genel kurulda sorularak o anda cevaplandırılmaktadır.²⁰⁶

Soru zamanı, parlamentoda belirli bir çizelgeye göre düzenli aralıklarla gerçekleşen ve yürütmenin sözlü soruları cevaplandırması için ayrılan zamandır. Böylece yürütmenin, kamu meselelerini ve ulusal çıkarları ele almadaki kapasitesi canlı/gerçek zamanlı olarak sorgulanmakta ve denetlenmektedir. Gerçekten parlamentonun diğer faaliyetleriyle birlikte değerlendirildiğinde, sözlü soruların cevaplandırıldığı soru zamanına bu özelliği dolayısıyla medyanın ve kamuoyunun ilgisinin daha yoğun olduğu görülmektedir.²⁰⁷ Bu nedenle parlamento tarafından yürütmenin, kendi politikalarını savunmak için çaba sarf etmeye zorlandığı en etkili aracın/aşamanın soru zamanı olduğu belirtilmiştir.²⁰⁸ Ancak soru zamanının her siyasal sistemde sınırlı bir süreç içinde uygulanma özelliği taşıması nedeniyle bilgilendirici işlevi yerini çoğu zaman gergin bir havada geçen söz düellolarının ve tartışmaların aldığı görülmektedir.²⁰⁹

Sorunun cevaplandırılmasına gelindiğinde, yürütmenin ilgili sorumlularına cevabın şeklini belirleme, belli konularda cevaptan kaçınma, gizli oturumda cevap verme, cevabı geciktirme, temsilcileri aracılığıyla cevaplandırma gibi haklar tanınabildiği görülmektedir.²¹⁰ Almanya'da ve bazı ülkelerde, bakanlar bizzat soruyu cevaplandırabilecekleri gibi

²⁰⁵M. Sánchez de Dios and M. Wiberg (2011). Questioning in European parliaments. *The Journal of Legislative Studies*, 17 (3), s. 354-367.

²⁰⁶K. H. Goetz, M. Koß, J. V. Marzo, R. Zubek (2016). *Parlamentolar ve parlamenter gözetim ve denetim: Seçili Avrupa ülkesi tecrübelerinin karşılaştırılması SIGMA raporu çevirisi*. (Çev: Muhammed Emin Güzel ve Abdussamed Sığırtaç), Ankara: TBMM Basımevi, s. 86.

²⁰⁷Özbudun, 1962, **a.g.k.**, 29; Yamamoto, 2007, **a.g.k.**, 49.

²⁰⁸P. Aucoin, J. Smith and G. Dinsdale (2004). *Responsible government: Clarifying essentials, dispelling myths and exploring change*. Canadian Centre for Management Development, s. 54.

²⁰⁹Olson, 2015, **a.g.k.**, 91.

²¹⁰Özbudun, 1962, **a.g.k.**, 35.

temsilcilerini de bu iş için görevlendirebilmektedirler.²¹¹ Cevap için başka birini görevlendirme, Macaristan'da olduğu gibi (m. 43/2)²¹² ilgili bakanın o sırada gecikmesinde sakınca bulunan bir kamu görevinde bulunması sebebiyle bazı durumlara özgü de olabilmektedir. Bundan başka, bireysel çıkar ve konulara ilişkin olan, sadece istatistiksel materyal edinme amacı güden, daha önce gensoru içeriği haline getirilen konular ile devlet sırrı niteliğinde olan, adli süreçleri ilgilendiren soruların kabul edilmeyeceği gibi çeşitli kısıtlamalara yer verilmektedir. Yine federatif yapıları devletlerde ancak federal hükümetin sorumluluğunda olan konulara ilişkin soruların kabul edildiği görülmektedir.²¹³ Yazılı ve sözlü sorularda bu gibi şartlara ilişkin değerlendirmeleri yapma ve soru zamanının yönetimi konusunda ise genellikle parlamento başkanları kilit bir rol üstlenmektedir.

Sözlü sorunun sahibi parlamenterin soru zamanında parlamentoda bulunup bulunmaması konusu da parlamento içtüzüklerinde düzenlenmektedir. Örneğin Belçika Temsilciler Meclisi İçtüzüğüne²¹⁴ göre (m. 124/9) soru sahibi parlamenter sorunun cevaplandırılacağı anda parlamentoda bulunmuyorsa sorusu geri çekilmiş sayılacak ve aynı konuda bir daha soru soramayacaktır. Aynı durumda, soru saatinde parlamentoda bulunmayan parlamenterin Almanya Federal Meclisi İçtüzüğüne²¹⁵ görüldüğü gibi (Ek m. 4/10), soru saatinden önce talep etmiş olması şartıyla sözlü sorusu yazılı soruya da dönüşebilmektedir. İspanya Temsilciler Meclisi İçtüzüğüne göre (m. 187) ise soru talepleri aksi belirtilmedikçe yazılı olarak karşılanacak, eğer sözlü cevap talep edilmiş ve başka bir açıklama yapılmamışsa cevap ilgili parlamento komisyonunda verilecektir.²¹⁶

Soru zamanında, soru sahibinin kendisine verilen cevabı 'takip eden'/tamamlayıcı sorular (*supplementary questions*) sorabilme imkânı verilebilmektedir²¹⁷ ve bu imkân yürütme organı ve parlamenterler arasındaki politika farklılıklarını vurgulamada önemli bir rol

²¹¹Wiberg, 1995, **a.g.k.**, 195.

²¹²<http://www.parlament.hu/documents/125505/138409/Act+XXXVI+of+2012+on+the+National+Assembly/b53726b7-12a8-4d93-acef-140feef44395> (Erişim tarihi: 27.01.2019).

²¹³Wiberg, 1995, **a.g.k.**, 200-203.

²¹⁴https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/reglement/reglement_UK.pdf (Erişim tarihi: 26.01.2019).

²¹⁵<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf> (Erişim tarihi: 26.01.2019).

²¹⁶http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm (Erişim tarihi: 26.01.2019).

²¹⁷Wheare, 1968, **a.g.k.**, 84; IPU and UNDP, 2017, **a.g.k.**, 58.

oynamaktadır.²¹⁸ Bu nedenle soru zamanında kullanılabilen bu tamamlayıcı soru uygulaması, sözlü soru denetim aracına karakteristiğini veren ve onu yazılı sorudan ayıran önemli bir özellik olarak gösterilebilir.

Tamamlayıcı soru sorma hakkı sorunun ilk sahibine tanınabilmekte; ayrıca diğer parlamenterlere de söz alma, yorum yapma veya tamamlayıcı soru sorma imkânı verilebilmektedir. Bunun ötesinde parlamenter demokrasilerde, soru saatindeki sözlü sorular üzerine genel görüşme önergesi de verilebilmekte, bu genel görüşme sonucunda da gensoru mekanizması işletilebilmektedir.²¹⁹

İngiltere’de olduğu gibi sözlü soruların bir başka biçimi de acil sorulardır (*Urgent questions*). Acil soru talebinde bulunan parlamenter, parlamento başkanına sorusunun acil olduğunu ikna edici biçimde kanıtlarsa, yürütmenin ilgili sorumlusundan sorusuna aynı günde cevap alabilmektedir.²²⁰

1.4.1.1.2. Yazılı Soru

İlk olarak 1721 yılında Britanya’da Lordlar Kamarası’nda görülen ve 19. yüzyıla gelindiğinde Avam Kamarası’nda da uygulanmaya başlayan soru mekanizması, bu dönemde sadece sözlü soru şeklinde görülmüştür. Yazılı sorunun ilk örneğinin ise 1902 yılında Avam Kamarası’nda hayata geçirildiği görülmektedir.²²¹

Sözlü sorudan farklı olarak hükümetin üyelerinden bilgi almak ve daha detaylı açıklamalar edinmek için kullanılan yazılı soru yöntemi, günümüzde de oldukça yaygın biçimde uygulanmakta olan bir parlamenter denetim aracıdır.²²² Bu yöntem, parlamenterlerin ilgilendiği konu hakkındaki yazılı sorularına verilen cevapları takip ederek ve aynı konuya ilişkin o cevap alınmadan önce sorulması gündeme gelmeyen yeni sorular sorarak önemli bir bilgi birikimi edinebilmesini mümkün göstermektedir.²²³

²¹⁸Whaley, 2000, **a.g.k.**, 26.

²¹⁹Yamamoto, 2007, **a.g.k.**, 53-55.

²²⁰<https://www.parliament.uk/about/how/business/urgent-questions> (Erişim tarihi: 26.01.2019).

²²¹H. White (2015). *Parliamentary scrutiny of government*. London: Institute for Government, s. 19.

²²²Yamamoto, 2007, **a.g.k.**, 55.

²²³IPU and UNDP, 2017, **a.g.k.**, 59.

Parlamentarlere tanınan bu denetim aracının, örneğın Belçika’da olduğı gibi sadece kamuoyu gündeminde olan meselelere dair bilgi almak amacıyla değil, bu meseleler ile ilgili yazılı belgeler ve kanıtlar elde etmek için de kullanılması mümkündür.²²⁴ Belirtmek gerekir ki yazılı soru farklı siyasal sistemlerde farklı yöntemlerle uygulanmaktadır. Çağdaş siyasal sistemlerin çoğunluğunda yazılı şekilde sorulan bir soru ancak yazılı şekilde cevaplandırılabilirken; bazı parlamentolarda yazılı sorunun sahibine veya sorunun muhatabına,²²⁵ cevabın yazılı veya sözlü olarak verilmesini seçme imkânı tanınmaktadır. Yazılı soruya karşı sadece sözlü cevabı zorunlu kılan ya da her iki tür cevabı birlikte zorunlu kılan örnekler²²⁶ ise oldukça azdır.²²⁷ Ayrıca çoğu siyasal sistem her bir parlamentere yazılı soru sorma hakkı tanırken, bazılarında bu hak sadece öngörülen belli bir sayıda parlamenterin birlikte kullanımına açıktır.²²⁸ Almanya’da parlamenterlerin en az yüzde beşi (%5) veya bir siyasi parti grubu tarafından kullanılabilen grup sorusu ile her bir parlamenter tarafından kullanılabilen yazılı soru aracı bir arada bulunmaktadır. Bir parlamenterin kullanabileceğı yazılı soru hakkı ise ayda en fazla 4 olarak sınırlandırılmıştır.²²⁹

Çoğunlukla yazılı sorulara cevap verilmesi için belirli bir zaman sınırı öngörülmekteyken, böyle bir zaman sınırına yer verilmeyen siyasal sistemler de mevcuttur.²³⁰ Yazılı sorunun cevaplandırılması için belirli bir sürenin öngörüldüğü

²²⁴L. de Winter (2013). *Parliament and government in Belgium: Prisoners of partitocracy*. (Ed: P. Norton), Routledge, s. 111-112.

²²⁵Örneğın Filipinler Cumhuriyeti Temsilciler Meclisi İçtüzüğü’nün 125. maddesi, sorunun muhatabı olan yürütme üyesinin, yazılı sorulan soruyu sözlü veya yazılı olarak cevaplandırabileceğini belirtmektedir. (<http://www.congress.gov.ph/>) (Erişim tarihi: 20.01.2019).

²²⁶Romanya Temsilciler Meclisi’nde (m. 169) yazılı soru sahibi parlamenter, sorusunun cevabını yazılı ve sözlü olarak birlikte talep edebilmektedir (<http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=240>) (Erişim tarihi: 20.01.2019).

²²⁷Yamamoto, 2007, **a.g.k.**, 56. Ancak yazılı soru denetim aracını, genel kabul edilen anlamıyla ‘yazılı cevabı gerektiren sorular’ olarak kabul etmemiz uygun olacaktır. (F. Russo and M. Wiberg (2010). Parliamentary questioning in 17 European parliaments: Some steps towards comparison. *The Journal of Legislative Studies*, 16 (2), s. 215-232).

²²⁸Yamamoto, 2007, **a.g.k.**, 55.

²²⁹Goetz, Koß, Marzo and Zubek, 2016, **a.g.k.**, 16-17; https://www.bundestag.de/en/parliament/function/scrutiny/instruments_scrutiny-245710 (Erişim tarihi: 20.01.2019)

²³⁰Yamamoto, 2007, **a.g.k.**, 57. Örneğın yazılı sorunun cevaplanması için öngörülen zaman sınırı İrlanda’da üç (3) gün iken, Avusturya’da iki (2) aydır. Bir diğler örnek olarak Portekiz’de ise belirli bir zaman sınırı bulunmamaktadır ve yazılı soruların ‘makul bir süre’ içerisinde cevaplandırılacağı şeklinde bir düzenleme mevcuttur. (Russo and Wiberg, 2010, **a.g.k.**, 224; https://www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005?lang=en) (Erişim tarihi: 20.01.2019).

durumlarda dahi, sorunun muhatabı yürütmenin bu süreleri aştığı ya da tamamen yok sayarak cevaplandırılmayan sorular bıraktığı gözlenmektedir. Örneğin 2015 yılını kapsayan bir IPU/UNDP araştırmasına göre, Pakistan parlamentosunda yine bu yılda yanıtlanan yazılı soruların sadece yüzde otuz (%30) kadarı belirlenen zaman sınırı içindedir. Bir başka örnek olarak Yunan parlamentosunda ise aynı oran yazılı sorularda yüzde yetmiş bir (%71) olarak görülmüştür.²³¹

Yürütmenin böyle bir tutum içerisine girmesi elbette parlamentonun otoritesini ve denetim sürecindeki etkinliğini temelden sarsmaktadır. Yürütmenin bu ‘görmezden gelme’ tavrını önlemek için bazı siyasal sistemlerin öngördüğü; sorumluluğunu yerine getirmeyen bakanı belirli komisyonların önüne çıkarmak, parlamentonun bir birleşimini cevapsız bırakılan sorulara tahsis etmek, sorusu cevaplanmayan soru sahibine Genel Kurul’da özel olarak ayrılan bir sürede söz hakkı vermek gibi yöntemler mevcuttur.²³² Parlamentonun etkinliğiyle doğrudan ilişkili olan bu olumsuz sonuçlar, uygulama bakımından sınırlılık gösteren bu sayılı yöntemlere benzer çözümlerle yaptırıma bağlanarak aşılabilecektir.

Tüm bu değerlendirmeler ışığında parlamenter denetim aracı olarak soru yolunun yazılı şekli kullanıldığında bilgilendirici ve belge sağlayıcı işlevinin öne çıktığı görülmektedir. Parlamenterlere tamamlayıcı soru sorma yetkisinin tanındığı soru zamanı ise açık bir müzakere alanında, yürütmenin ilgili kişilerinin hesap verebilirliklerini sınavabildikleri bir uygulama olduğu söylenebilir.²³³ Çoğunlukla doğrudan etkin bir yaptırımla sonuçlanmıyor oluşu, soru yolunun birçok siyasal sistemde farklı uygulama tipleriyle de olsa yaygın olarak kabul edilmesine yol açtığı gözlemlenmektedir.

²³¹IPU and UNDP, 2017, **a.g.k.**, 60.

²³²IPU and UNDP, 2017, **a.g.k.**, 60.

²³³Britanya Parlamentosunda dönemin Muhafazakar hükümetinin Savaş Bakanı olarak görev yapan John Profumo, Londra’daki Sovyet Askeri Ataşesi ile de ilişkisi olan bir kadınla ilişkisi olduğu söylentileri üzerine 1963 yılında parlamentoda bir soruya muhatap olmuştur. Soruya verdiği cevabın yalan olduğunun ortaya çıkması üzerine Avam Kamarası’nı aldattığını kabul eden Profumo görevinden istifa etmiştir. Muhafazakar parti hükümeti ise sonraki genel seçimi İşçi partisi karşısında kaybetmiştir (<https://www.britannica.com/event/Profumo-affair> (Erişim tarihi: 20.01.2019)).

1.4.1.2. Genel görüşme

Genel görüşme (*debates/general debates*), parlamentoda sözlü olarak gerçekleşen, belli bir konuda karar alınmasını kolaylaştıracak görüş alışverişi olarak tanımlanmıştır. Bu niteleme onun parlamentonun açılış konuşmaları gibi özel durumlarda²³⁴ ya da bir kanun metninin çalışma gündemindeki herhangi bir aşamasında²³⁵ ya da benzer birçok durumda gündeme gelebilmesinin bir sonucudur. Bu özelliğiyle birlikte genel görüşme, bir bütün olarak siyasi parti gruplarına ve bireysel olarak parlamenterlere belli bir konu hakkındaki görüşlerini açıklayarak bir meseleye dikkat çekme fırsatı tanımaktadır.²³⁶ Dolayısıyla iktidarın ve muhalefetin kullanabildiği bir uygulamadır.²³⁷

En genel anlamıyla ise genel görüşme, parlamentoda bir konu hakkında tüm parlamenterlerin katıldığı bir görüşme olarak tanımlanabilir.²³⁸ Sözlü soru ve gensoru ile çeşitli açılardan benzerlik gösteren bu denetim aracı, sözlü soruya benzer olarak herhangi bir siyasi sorumluluğa yol açmamaktadır.²³⁹ Bununla birlikte amaç olarak bakıldığında, sorunun soruyu soran ve muhatap arasında karşılıklı bir ilişki arz eden içeriğini, çok katılımlı bir boyuta taşımaktadır.²⁴⁰

Gensoruya benzer olarak önerge sahibi haricindeki parlamenterler de genel görüşmeye katılabilmektedirler.²⁴¹ Bu nedenle gensoru, sonunda güvenoyuna başvurulacak bir genel görüşme türü olarak da görülmektedir.²⁴² Gensoru ve genel görüşmenin her ikisi de yazılı bir önergeyle hayata geçirilebilmekte, ancak genel görüşme yürütmenin politikalarını ve uygulamalarını irdelemek için kullanılırken; gensoru ise doğrudan yürütme üzerinde siyasi sonuçlar doğurmayı hedeflemektedir.²⁴³

²³⁴Bazı günümüz Commonwealth ülkelerinde ve Hindistan'da, yasama yıllarının başlangıcında parlamentoda yürütme tarafından yapılan açılış konuşmalarıyla hükümetin politikaları ana hatlarıyla açıklanmakta, parlamenterler de bu konuşma üzerine genel görüşme önergeleri verebilmektedirler (Wheare, 1968, **a.g.k.**, 90).

²³⁵Yamamoto, 2007, **a.g.k.**, 62.

²³⁶Yamamoto, 2007, **a.g.k.**, 62.

²³⁷Yamamoto, 2007, **a.g.k.**, 64.

²³⁸Aydın, 2010, **a.g.k.**, 41.

²³⁹Özbudun, 1962, **a.g.k.**, 52.

²⁴⁰Gözübüyük, 2010, **a.g.k.**, 230.

²⁴¹Özbudun, 1962, **a.g.k.**, 52.

²⁴²Gözübüyük, 2010, **a.g.k.**, 232.

²⁴³Pelizzo and Stapenhurst, 2013, **a.g.k.**, 35.

İsviçre’de olduğu gibi bazı parlamentolarda yazılı veya sözlü sorusuna tatmin edici cevap alamadığını düşünen parlamenterin önergesiyle gensoruya kadar varan bir genel görüşme doğrudan başlatılabilmektedir.²⁴⁴ Bundan başka bazı örneklerde genel görüşme açılması için tek bir parlamenterin talebi yeterli olurken,²⁴⁵ örneğin parlamento üye tam sayısının beşte biri (1/5), beşte ikisi (2/5) gibi değişen oranlardaki parlamenterin genel görüşme için birlikte önerge vermesi gerekebilmektedir.²⁴⁶

Genel görüşme önergesinin kabulü ve gündeme alınması parlamentonun Genel Kurul kararına bağlı olabildiği gibi,²⁴⁷ özellikle belirli bir asgari oran ya da sayının öngörüldüğü durumlarda sadece önergenin verilmesi yeterli olabilmektedir. Örneğin Alman parlamentosunda parlamento üye tam sayısının üçte biri oranındaki parlamenter genel görüşme talep ettiğinde parlamento başkanı genel görüşmeyi başlatmakla yükümlüdür.²⁴⁸

Genel görüşmeler, hangi sayıda parlamenterin konuşma yapabileceğini ve bunlardan hangilerinin ne kadar süreyle konuşma yapma hakkının olduğunu belirleyen sınırlamalara tabidir. Yine genel görüşmelerde mahiyeti itibarıyla öneriyi hazırlayarak genel görüşmeyi başlatan ve karşı iddialarıyla bu önerinin karşısında duran olmak üzere iki taraf olduğu söylenebilir.²⁴⁹

Genel görüşmelerin bir eylemde, politikada veya durumda değişiklik yapılması gerektiği argümanlarını taşıdığı, dolayısıyla yön gösterici bir amacının olduğu ifade edilebilir. Örneğin ABD Temsilciler Meclisi’nde “meclis bilgiye erişimi arttırmalıdır”, “zenginlerin vergileri yükseltilmeli, yoksulların vergileri düşürülmelidir”, “meclis, ölüm cezasına karşıdır” gibi genel görüşme konularının gündeme geldiği görülmektedir.²⁵⁰

²⁴⁴IPU and UNDP, 2017, **a.g.k.**, 60.

²⁴⁵Örneğin Yunanistan parlamentosunda her bir milletvekili genel bir önemi haiz bir konu hakkında genel görüşme açılmasını talep edebilmektedir. Başkanlık Divanı, belirli koşullar gerçekleştiğinde genel görüşmenin gündemdeki yerini ve zamanını belirlemektedir (m. 132) (<https://www.hellenicparliament.gr/en/Vouli-ton-Ellinon/Kanonismos-tis-Voulis/>) (Erişim tarihi: 29.01.2019).

²⁴⁶Yamamoto, 2007, **a.g.k.**, 63.

²⁴⁷Özbudun, 1962, **a.g.k.**, 53.

²⁴⁸IPU and UNDP, 2017, **a.g.k.**, 57.

²⁴⁹J. Meany and K. Shuster (2003). *On that point! An introduction to parliamentary debate*. New York: The International Debate Education Association, s. 36-37.

²⁵⁰Meany and Shuster, 2003, **a.g.k.**, 37, Appendix 1.

Genel görüşme sonucunda herhangi bir karar alınmayabileceği gibi parlamenterlerce sunulan karar teklifleri de oylanabilmektedir, ancak oylanarak karar haline gelen bu metinler, yürütmenin üzerine herhangi bir sorumluluk yüklememekte, bir temenni şeklinde vücut bulmaktadırlar.²⁵¹ Bir oylama yapılmasının söz konusu olmadığı parlamentolarda ise siyasi parti grupları genel görüşmenin sağladığı görüş alışverişi ve güncel sorunları gündeme getirme sonucunda üzerinde uzlaşılan metinleri ortak bildiri olarak yayımlayabilmektedir.²⁵²

Genel görüşme, Senegal’de olduğu gibi sözlü soruyla birleştirilerek de uygulanabilmektedir. Böyle olduğunda soru sahibi ve diğer siyasi parti grupları söz alarak soru zamanını, yürütmenin ilgili temsilcileriyle karşılıklı olarak bir genel görüşme atmosferinde yürütmektedir.²⁵³ Bununla birlikte Avustralya Temsilciler Meclisi İçtüzüğünde²⁵⁴ (m. 100) görüldüğü gibi, sözlü soruların herhangi bir argüman, çıkarım, yorum anlamına gelen ifadeler içermeyeceği şeklindeki kurallar -genel görüşmede bu tür kuralların bulunmaması nedeniyle- sözlü soru denetim aracını genel görüşmeden kesin olarak ayırabilmektedir.

Genel görüşmeyi, daha çok istişare ve müzakere işlevlerine sahip olması, parlamenter demokrasilerde iktidar partilerinin de kullanabildiği bir yol olması ve konu edinilen sorunun yürütmenin faaliyetlerini ilgilendirmemesi gibi sebeplerle tam anlamıyla bir denetim aracı olarak kabul etmek zor görünmektedir.²⁵⁵ Genel görüşme uygulama bakımından (sözlü soru, gensoru gibi) diğer denetim araçlarıyla iç içe geçmeden saf haliyle ele alındığında, incelenen 97 ülkedeki kullanım oranının yüzde altmış yedi (%67) ile diğer denetim araçlarına oranla düşük seviyede kalması da²⁵⁶ bu görüşü doğrular niteliktedir. Avusturya, Danimarka²⁵⁷ ve Türkiye’de²⁵⁸ genel görüşmenin sık sık ve daha çok dış politikaya ilişkin ve uluslararası meseleler konu edilerek kullanılması, yürütmenin denetiminin yanı sıra ele alınan konuların

²⁵¹Özbudun, 1962, **a.g.k.**, 55.

²⁵²Ş. İba (1997). *Parlamenter denetim: Yolları, etkinliği ve Susurluk örneği*. Ankara: Bilgi Yayınevi, s. 78.

²⁵³Beetham, 2006, **a.g.k.**, 134; M. S. Fish and M. Kroenig (2009). *The handbook of national legislatures: A global survey*. New York: Cambridge University Press, s. 575.

²⁵⁴https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/House_of_Representatives_Standing_Orders (Erişim tarihi: 29.01.2019).

²⁵⁵Yasin, 2011, **a.g.k.**, 63-64.

²⁵⁶Pelizzo and Stapenhurst, 2011, **a.g.k.**, 44.

²⁵⁷Yamamoto, 2007, **a.g.k.**, 64.

²⁵⁸İba, 1997, **a.g.k.**, 78.

irdelenmesini ve toplumdan gelen seslerin parlamentoda ifade edilerek temsilini sağlamak için kullanıldığı görülmektedir.

1.4.1.3. *Gensoru*

Gensoru (*interpellation*) bir veya belli sayıdaki parlamenterin bir konu hakkında hükümet adına başbakanın veya bir bakandan, söz konusu muhatabın doğrudan siyasal sorumluluğunu doğurmak üzere, genel bir görüşmeyle birlikte sözlü açıklama talep etmesi olarak tanımlanmaktadır.²⁵⁹ Gensoru, farklı ülkelerde uygulama yoluyla geliştirilen bir usul olduğundan, her parlamento için farklı anlama gelebilmekte ve dolayısıyla farklı yöntemleri içermektedir. Öyle ki; gensoruyu bağımsız bir yöntem olarak düzenlediği gibi yazılı veya sözlü soru uygulamasının ardından kullanılan bir araç olarak kabul eden siyasal sistemler de bulunmaktadır.²⁶⁰

En genel anlamıyla bu denetim aracı, yürütmeden parlamentoda bazı politikalarını açıklığa kavuşturması veya parlamentoya bilgi vermesi için resmi bir talepte bulunulması olarak ifade edilebilir. Aslında soru denetim aracının İngiltere, İrlanda ve birçok Commonwealth ülkesinde kendi başına görülmeyen bir türü olan gensoru,²⁶¹ özellikle bağımsız bir denetim aracı olarak düzenlendiğinde, parlamentoda yürütmenin bir politikası hakkında kapsayıcı bir tartışma başlatmayı amaçlamakla ve kimi zaman konu bakımından sınırlandırılmakla klasik soru aracından ayrılmaktadır.²⁶² Bazı durumlarda, parlamento gensoru sonucunda söz konusu bakanın/hükümetin ihmalkâr olduğu ve istifa etmesi gerektiğini içeren önergeler oylayabileceğinden²⁶³ soru ve genel görüşmeden farklılaşmaktadır.

Gensoru, güvensizlik önergesinden de farklı bir denetim aracıdır. Öyle ki ‘istizah/izahat isteme’ ifadesinin de karşılığı olan gensoruda ilk amaç, yürütmeden açıklama yapmasının

²⁵⁹Özbudun, 1962, **a.g.k.**, 72.

²⁶⁰Yamamoto, 2007, **a.g.k.**, 59.

²⁶¹Wheare, 1968, **a.g.k.**, 85.

²⁶²Örneğin Belçika’da yerel ve özel sorunlar değil ulusal öneme sahip meseleler gensoruya konu edilebilmektedir (Whaley, 2000, **a.g.k.**, 26; Yamamoto, 2007, **a.g.k.**, 59-60).

²⁶³Whaley, 2000, **a.g.k.**, 26.

istenmesidir. Güvensizlik önergesi yolu, doğrudan yürütmenin siyasi sorumluluğunun doğmasını hedefler ve bu organdan herhangi bir açıklama beklemezken,²⁶⁴ gensoruda asıl amaç olan açıklamanın tatmin edici bulunmaması durumunda siyasi sorumluluk konusu gündeme gelebilecektir.²⁶⁵

Gensorunun ayrı bir denetim aracı olarak düzenlendiği siyasal sistemlerde, gensoru sürecini başlatmak için belli sayıdaki parlamenterin veya bir siyasi parti grubunun talebi gerekebilirken, çoğunlukla tek bir parlamenterin de bu hakka sahip olduğu görülmektedir.²⁶⁶ Örneğin Belçika parlamentosunda bir parlamenterin gensoru önergesinin kabul edilmesi, ait olduğu siyasi parti grubunun onayına bağlanmıştır.²⁶⁷ Finlandiya’da en az yirmi (20) parlamenterin imzasının arandığı görülmektedir.²⁶⁸ Farklı bir örnek olarak Ürdün parlamentosunda, yazılı sorusuna tatmin edici bir cevap alamayan parlamenter, yazılı sorusunu bir gensoruya dönüştürebilmekte ve bir ay içinde ilgili bakanın Genel Kurul’da yine yeterli ve tatminkâr bir karşılık vermediğini düşünürse, gensorusunu bir güvensizlik oylaması talep ederek sonuçlandırabilmektedir.²⁶⁹ Bir başka örnek olan Almanya’da ise güvensizlik önergesi verilerek hükümetin düşürülmesi, parlamento çoğunluğunun yeni bir Şansölye seçmiş ve aday göstermiş olmasına bağlanmıştır (m. 67).²⁷⁰

Gensoru görüşmelerinin sonucunda herhangi bir önerge verilmeyip doğrudan bir diğer gündem maddesine geçilebileceği gibi,²⁷¹ genel olarak iki tür oylama da gensoruyu takip edebilmektedir. Bunlardan bir tanesi, parlamentoların tarihsel gelişim sürecinde ortaya çıkan ve hâlâ uygulanan güvensizlik oylamasıdır (*vote of censure*). Bu oylama yürütmenin belirli bir sorumluluk alanını ilgilendirebilir veya bütün bir organ olarak politik performansını da

²⁶⁴ Aydın, 2010, **a.g.k.**, 9.

²⁶⁵ Özbudun, 1962, **a.g.k.**, 72-73.

²⁶⁶ Yamamoto, 2007, **a.g.k.**, 60.

²⁶⁷ Yamamoto, 2007, **a.g.k.**, 61.

²⁶⁸ Pelizzo and Stapenhurst, 2011, **a.g.k.**, 35.

²⁶⁹ IPU and UNDP, 2017, **a.g.k.**, 60.

²⁷⁰ https://www.constituteproject.org/constitution/German_Federal_Republic_2014?lang=en (Erişim tarihi: 29.01.2019).

²⁷¹ Özbudun, 1962, **a.g.k.**, 84.

konu edebilir.²⁷² Gensoru görüşmeleri sonucunda verilen güvensizlik önergesi yoluyla yapılan bu oylamada amaç, yürütmenin sorumlu bulunması ve görevden düşürülmesidir.²⁷³

Gensoru görüşmelerinin bir diğer sonucu ise gensorunun konusu ve yürütmenin buna karşı yaptığı savunma hakkında parlamenterlerin verdikleri önergeler üzerinden yapılan oylamalardır. Bu önergelerde, parlamentonun gensoru görüşmeleri sonucunda ortaya çıkan görüşünü dile getirmek amaçlanırken, yürütmenin siyasi sorumluluğu aranmamaktadır.²⁷⁴ Gensoru sonucunda oylanan ve siyasi sorumluluğu doğurmayacak olan önergelere gündem önergesi de denilmektedir.²⁷⁵ Örneğin Kuzey Makedonya Cumhuriyeti'nde herhangi bir hükümet üyesinin çalışmaları veya devlet organlarının performansları hakkında bir bakana yönelik gensoru önergesi verme yetkisi, en az 5 (beş) parlamentere tanınmıştır ve görüşmeler sonucunda gensoru önergesinin kabul edilmesi, ilgili bakan/hükümet hakkında negatif bir düşünce açıklaması/baskı oluşturma anlamına gelmektedir. Doğrudan siyasi sorumluluk doğuran güvensizlik önergesi verme yetkisi ise ayrı bir denetim aracı olarak düzenlenmekte ve en az yirmi (20) parlamentere tanınmaktadır.²⁷⁶

1.4.1.4. Parlamento komisyonları

Parlamentoların yapısal özelliklerinden biri de parlamentonun ihtiyaç duyduğu etkin bir organ olma vasfını gerçekleştirecek uzmanlık komisyonlarına sahip olmasıdır.²⁷⁷ Parlamentoların kurumsal yapısına dahil olmadan önce 16. yüzyılın sonlarından itibaren ortaya çıkmaya başlayan yasama komisyonları, bazı parlamenterlerin Avam Kamarası adına kimi karmaşık konuları incelemek, araştırmak ve bunlar hakkında tavsiye ve görüş bildirmek üzere küçük gruplar halinde ve genellikle kısa süreli olarak görevlendirildiği kurullar olarak dikkat çekmektedir.²⁷⁸

²⁷²Yamamoto, 2007, **a.g.k.**, 61.

²⁷³Aydın, 2010, **a.g.k.**, 89.

²⁷⁴Yamamoto, 2007, **a.g.k.**, 61.

²⁷⁵Aydın, 2010, **a.g.k.**, 90.

²⁷⁶S. Gusheva (2015). Parliamentary scrutiny: Preactice in the Republic of Macedonia. *Balkan Social Science Review*, 5, s. 133-155.

²⁷⁷Hague and Harrop, 2004, **a.g.k.**, 250.

²⁷⁸White, 2015, **a.g.k.**, 20.

Günümüzde ise yasama komisyonu, parlamentonun iş hacmini hafifletmek için kurulan ve az sayıda parlamenterden oluşan gruplar olarak tanımlanmaktadır. Böylece kanunların oluşturulmasında, yürütmenin denetlenmesinde, politikaların geliştirilmesinde, birtakım kamu aktörleri ve diğer aktörler ile parlamento arasında kurulan iletişimde daha detaylı incelemeler ve görüşmeler bu komisyonlarda yapılmaktadır.²⁷⁹ Dahası, parlamento çalışmalarının büyük çoğunluğunun günümüzde komisyonlarda gerçekleştirildiği söylenebilir.²⁸⁰

Komisyonların geniş kapsamlı işlevleri arasında yürütmenin denetlenmesinde kimi özellikler gösteren araçlara sahip olmaları da bulunmaktadır. Bu çerçeveden bakıldığında, komisyonlar aracılığıyla yürütülen denetim işlevleri kadar komisyonların başlı başına bir denetim aracı olarak kabul edilebildiği örnekler de söz konusudur.

Komisyonlar sayıları, amaçları ve büyüklükleri itibarıyla değişkenlik gösterdiklerinden bazı açılardan sınıflandırılmaktadır. En genel kabul gören ayrımlardan biri, komisyonun varlık gösterdiği süreye göre yapılan ayrımdır. Buna göre komisyonlar, parlamentonun görev süresi boyunca sürekli nitelik gösteren daimî komisyonlar (*permanent/standing committees*) ve belirli bir süre veya amaç için kurulan geçici komisyonlar (*ad hoc committees*) şeklinde ikili ayrıma tabi tutulmaktadır.²⁸¹ Ancak bu tanımlama da yeterli olmamakta; yasama komisyonları, araştırma ve soruşturma komisyonları, karma komisyonlar, özel komisyonlar, dahili komisyonlar gibi ayrımlar da çeşitli siyasal sistemlerde görülmektedir.²⁸² Parlamenter denetimin öznesi olan komisyon türleri ise bu sınıflandırmalardan tek bir tanesinin içerisine sokulamamakta ve oldukça çeşitlilik göstermektedir. Öyle ki parlamentonun yasama ve denetim işlevleri bir komisyon içinde de birleşebilmektedir.²⁸³

²⁷⁹Hague and Harrop, 2004, **a.g.k.**, 250-251; Yamamoto, 2007, **a.g.k.**, 15.

²⁸⁰Beetham, 2006, **a.g.k.**, 32.

²⁸¹D. M. Olson and M. L. Mezey (1991). *Parliaments and public policy*. (Ed: D. M. Olson and M. L. Mezey), Cambridge University Press, s. 15; Pelizzo and Stapenhurst, 2013, **a.g.k.**, 35; Olson, 2015, **a.g.k.**, 58.

²⁸²Yamamoto, 2007, **a.g.k.**, 15.

²⁸³Beetham, 2006, **a.g.k.**, 28.

Parlamentonun komisyonları aracılığıyla yürüttüğü denetim işlevlerinden biri parlamento araştırmasıdır. Gerçekten, birçok siyasal sistemde kabul edilen bu yolun yaygın olarak parlamento tarafından tayin edilen komisyonlar eliyle kullanıldığı görülmektedir.²⁸⁴

1.4.1.4.1. *Araştırma komisyonları*

Parlamento araştırması (*parliamentary inquiry*), amacı bakımından bilgi edinmeyi, konusu bakımından ise yürütme organının politikalarının ve faaliyetlerinin denetimini ifade etmektedir.²⁸⁵ Parlamentonun bazı başka araştırma işlevleri de bulunmakla beraber parlamento araştırması, soru ve genel görüşme gibi diğer denetim araçlarına benzer şekilde, yürütmenin siyasi anlamda denetlenmesi üzerine kurulu olan anlamıyla²⁸⁶ incelenecektir.

Birçok siyasal sistemde parlamentolar geçici komisyonlar kurarak ulusal öneme sahip belirli bir konuyu araştırma işlevine sahiptirler. Sadece belirli bir zaman aralığında faaliyet göstermek için kurulan ve işlevi sona erdiğinde dağılan bu komisyonların güçleri ve yetkileri de çeşitlilik göstermektedir.²⁸⁷ Genel olarak ise bu komisyonlar, yürütmenin ilgili görevlilerinin bir konu hakkındaki ifadesini almak, bunlardan belgeler talep etmek ve yerinde incelemeler yapmak²⁸⁸ üzere görevlendirilmektedir.²⁸⁹

Bazı ülkelerde araştırma işlevine sahip komisyonlar, daimî niteliğe sahip olabilmektedir. Örneğin İngiltere'deki belirli konulara münhasır özel komisyonlar, araştırma konusu ile ilgili tanıkları (parlamento üyeleri, ilgili bakanları adına kamu görevlileri ve yetkilileri) davet etme, parlamenterler ve bakanlardan belge ve kayıtlar talep etme ve bunun reddedilmesi

²⁸⁴Özbudun, 1962, **a.g.k.**, 99; E. Onar (1977). *Meclis araştırması*. Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, s. 30; Aydın, 2010, **a.g.k.**, 24; Yasin, 2011, **a.g.k.**, 95; Pelizzo and Stapenhurst, 2013, **a.g.k.**, 37.

²⁸⁵Onar, 1977, **a.g.k.**, 5-6.

²⁸⁶Yasin, 2011, **a.g.k.**, 70-71.

²⁸⁷Pelizzo and Stapenhurst, 2013, **a.g.k.**, 37. Düşük bir oranla da olsa kimi siyasal sistemlerde bu işleve daimî komisyonların sahip olduğu görülmektedir. Bu yetkiye sahip daimî komisyonlar, bir araştırma/soruşturma yürütmek istediklerinde ise parlamentoya başvurarak özel bir onay almaktadırlar. Başka bir örnek olarak İngiltere'de ise 1979'dan itibaren, her bir bakanlığın harcamalarını, yönetimini, politikalarını ve bunlarla bağlantılı olarak kamuoyunun endişesini çeken meseleleri denetlemek üzere faaliyet gösteren ve söz konusu araştırma komisyonlarına işlev ve yetkileri bakımından benzerlik gösteren özel komisyonlar (*select committees*) bulunmaktadır (Yamamoto, 2007, **a.g.k.**, 40; White, 2015, **a.g.k.**, 20).

²⁸⁸Örneğin İzlanda, Letonya ve Kamerun'da söz konusu komisyonlar devlet kurumlarını araştırma konusu bağlamında ziyaret edebilmektedirler (Yamamoto, 2007, **a.g.k.**, 40).

²⁸⁹Pelizzo and Stapenhurst, 2011, **a.g.k.**, 34.

halinde durumu Avam veya Lordlar Kamarasına bildirme yetkisine sahiptirler.²⁹⁰ Buna benzer olarak ABD Kongresi'nin alt kanadı olan Temsilciler Meclisi acil gerekliliklerle özel araştırma komisyonları kurabilmektedir. ABD uygulamasında bu geçici araştırma komisyonlarının işlevlerini gören ve her biri yürütmenin belirli departmanlarından sorumlu olan, sayıları genellikle değişkenlik gösteren ortalama yirmi (20) daimi ve yüze (100) yakın alt komisyon bulunmaktadır. Bu komisyonlar da bürokratları ve diğer başka tanıkları (çıkar gruplarının temsilcileri, yerel yönetim görevlileri vb.²⁹¹), ilgili olduğu kurumların harcamalarına ve idari kararlarına ilişkin savunma yapmaları ve çeşitli belgeler sunmaları için kamuya açık duruşmalar (*public hearings*) düzenleme yetkisine sahiptir. Yürütmenin tüm faaliyetlerini kapsayabilen bu duruşmaların etkinliği, komisyonların ve dolayısıyla Kongrenin, ilgili kurumun bütçesi üzerinde önemli etkiler doğurabilmesinden kaynaklanmaktadır.²⁹² Ayrıca komisyonların “Watergate”, “İran-Contra”, “Whitewater” skandalları üzerine yaptığı araştırmalar örneklerinde olduğu gibi bu işlev Kongrenin yasama gücünün bir parçası şeklinde görülerek Yüksek Mahkeme tarafından değişen derecelerde tanınmaktadır.²⁹³

Araştırma komisyonları, parlamenterler tarafından verilen önergeler üzerine kurulmaktadır. Araştırma komisyonu kurulması talebini içeren önergeler verebilme yetkisi çoğu parlamentoda tek bir parlamentere tanınmışken, asgari bir sayının gerektiği örneklerin de bulunduğu görülmektedir. Bundan başka parlamentodaki daimî komisyonlara²⁹⁴ veya siyasi parti gruplarına da araştırma komisyonu kurulması için talepte bulunma yetkisi tanınabilmektedir. Ne var ki bu önergelerin kabulü, çoğu durumda parlamentoda oy

²⁹⁰Özel komisyonların taleplerine olumlu yanıt verilmemesi durumunda, geçmişte parlamentonun uyguladığı cezai yaptırımların olduğu görülse de günümüzde bu durum, yasama ve yargı kuvvetleri arasında kuvvetler ayrılığı ilkesini ihlal edeceğinden tartışmalı görülmektedir. Dolayısıyla günümüzde özel komisyonlar bu konudaki güçlerini kullanmaya uğraşmaktan daha çok bu konuyu sürekli gündemde tutarak dinlenilmeyi reddeden tanık üzerinde negatif bir imaj ve aleniyet yaratmayı tercih etmektedirler. (R. Gordon and A. Street (2012). *Select committees and coercive Powers-clarity or confusion?* London: The Constitution Society, s. 33-37; White, 2015, **a.g.k.**, 24.)

²⁹¹Olson, 2015, **a.g.k.**, 68.

²⁹²T. J. Lowi, B. Ginsberg, K. A. Shepsle and S. Ansolabehere (2017). *American government: Power and purpose*. New York: W. W. Norton Company, s. 314-315.

²⁹³E. Chemerinsky (2006). *Constitutional law*. New York: Aspen Publishers, s. 310-312.

²⁹⁴Özbudun, 1962, **a.g.k.**, 106.

çoğunluğunun sağlanmasıyla mümkün olabilmektedir.²⁹⁵ Yine de istisnai olarak bazı parlamentolarda, belirli bir sayıda parlamenter talep ettiğinde araştırma komisyonu kurulması kaçınılmaz olabilmektedir.²⁹⁶ Örneğin Avusturya'da azınlık partilerine tanınan bu olanakla, parlamento üye tam sayısının dörtte birine (1/4) kadar düşebilen oranlardaki parlamenterler dahi araştırma komisyonu kurulmasını sağlayabilmektedir.²⁹⁷ Gürcistan'da ise parlamento üye sayısının en az beşte biri (1/5) oranındaki parlamenter araştırma komisyonu kurulmasını talep edebilmekte ve araştırma komisyonu, bu teklifin parlamento üye sayısının en az üçte biri (1/3) tarafından kabul edildiğinde kurulmaktadır.²⁹⁸

Araştırma komisyonları münhasıran bazı yetkilere sahiptirler. Bu yetkiler devletlerin anayasalarında, parlamento içtüzük metinlerinde veya ayrı bir kanunda düzenlenebilmektedir. Bu düzenlemelere, komisyon tarafından hangi idari organlar/görevliler üzerinde ne gibi incelemeler yapabileceği ve bu aktörlerin yükümlülükleri, araştırma sürecinin hangi kurallara tabi olduğu, komisyon raporlarının niteliği gibi meseleler konu olabilmektedir.²⁹⁹

Araştırma komisyonları bu sürecin sonunda ise parlamentoya, topluma veya her ikisine birden kimi raporlar açıklamaktadırlar.³⁰⁰ Parlamento adına araştırmayı yürüten komisyonun hazırladığı rapor üzerine parlamentoda bir görüşme açılarak birtakım değerlendirmelerin yapılması sürecin doğal sonucu olarak gösterilmektedir.³⁰¹ Parlamento araştırmasının yürütme üzerinde doğrudan bir sonucu olmamakla birlikte, bu raporlar ile konu edinilen soruna ilişkin sebepler, çözüm önerileri ve alınabilecek tedbirler toplum gündemine getirilmektedir. Ayrıca araştırma sürecinin sonunda edinilen izlenim ve bilgiler, parlamenterler tarafından diğer denetim araçlarının kullanılmasına da yol açabilecektir.³⁰²

²⁹⁵Yamamoto, 2007, **a.g.k.**, 41.

²⁹⁶Örneğin Almanya Anayasası'na göre (m. 44), parlamento üye sayısının üçte biri oranındaki parlamenterin birlikte talebi, parlamentoda herhangi bir oylamaya gerek olmadan araştırma komisyonu kurulmasını gerektirmektedir (<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf> (Erişim tarihi: 12.02.2019)).

²⁹⁷IPU and UNDP, 2017, **a.g.k.**, 55.

²⁹⁸https://www.constituteproject.org/constitution/Georgia_2018?lang=en (Erişim tarihi: 12.02.2019).

²⁹⁹Yamamoto, 2007, **a.g.k.**, 42.

³⁰⁰Onar, 1977, **a.g.k.**, 45; Pelizzo and Stapenhurst, 2011, **a.g.k.**, 34.

³⁰¹Onar, 1977, **a.g.k.**, 46.

³⁰²Yasin, 2011, **a.g.k.**, 76.

Parlamentonun araştırma komisyonları kurarak yerine getirdiği bu işlev, ABD ve İngiltere’de bazı yapısal farklılıklar içermektedir. Parlamentonun araştırma işlevinin, parlamentonun bir bütün olarak işleyiş süreçlerinden kısmen de olsa uzak tutulan komisyonlar aracılığıyla daha detaylı incelemelerle yerine getirildiği; ortaya çıkarılan bulgular ile de yürütme üzerinde baskı oluşturma ve onu belirli eylemlerde bulunmaya zorlamanın amaçlandığı görülmektedir.

1.4.1.4.2. *Denetim etkinliği gösteren daimî komisyonlar*

Parlamento bünyesindeki komisyonlar, değişen derecelerde denetim işlevini gerçekleştirmekle birlikte sadece bu amaca münhasır kurulmuş başka komisyon türleri de bulunmaktadır. Belirli bir alana özgülenmiş denetim işlevi gören bu daimî komisyonlar ile çoğunlukla:

- Bulgaristan, Nijerya ve Avustralya’nın bazı eyaletlerinde örneği görülen ve faaliyet gösteren yolsuzlukla mücadele komisyonları (*anti-corruption committees*)³⁰³
- Norveç’te bir örneği görülen; (*Norwegian Parliamentary Intelligence Oversight Committee*) ülkede ulusal güvenlik ve savunma hizmetlerini yerine getiren kurumlar üzerinde gözetim ve denetimden sorumlu güvenlik sektörüne ilişkin komisyonlar³⁰⁴
- Gana,³⁰⁵ Uganda³⁰⁶ ve Hindistan’da karşılaşılan; zaman zaman yürütme organları tarafından verilen vaat, taahhüt ve güvenceleri izlemekle ve bunların yerine getirilip getirilmediğini parlamentoya bildirmekle görevli hükümet vaat komisyonları (*Government Assurance Committees*)³⁰⁷
- Birçok ülkede görülebilen, parlamentonun; yürütmenin vatandaşlarına karşı evrensel insan hakları yükümlülüklerinden doğan sorumluluklarını yerine getirip

³⁰³Pelizzo and Stapenhurst, 2011, **a.g.k.**, 32-33.

³⁰⁴IPU and UNDP, 2017, **a.g.k.**, 68.

³⁰⁵<https://www.parliament.gh/committees?com=9> (Erişim tarihi: 12.02.2019).

³⁰⁶<http://parliamentwatch.ug/committee/committee-on-government-assurances> (Erişim tarihi: 12.02.2019).

³⁰⁷P. Laundry (1989). *Parliaments in the modern world*. Hants: Dartmouth Publishing Company Limited, s. 101.

getirmediğini denetleme aracı olan insan hakları komisyonları³⁰⁸ şeklinde karşılaşılmaktadır.

Doğrudan denetim amaçlı komisyonlar olarak nitelenebilecek³⁰⁹ bu komisyonların ortak özellikleri ise belirli bir alanda sistematik bir denetim yürütme işlevine sahip olmalarıdır.

Parlamentonun görev süresi boyunca belirli bir kadroya sahip olan daimî denetim komisyonlarının bu özellikleri nedeniyle daha iyi bir organizasyona sahip olmaları, ele alınan konularda deneyimli ve iyi bilgilendirilmiş parlamenterleri bünyesinde barındırmaları gerekli görülmektedir. Bu sayede söz konusu komisyonların ülke çapında saygı gören ve yürütmenin uygulamalarını iyileştirecek yüksek kaliteli sonuçlar ve birikimler üreteceği düşünülmektedir.³¹⁰

Parlamentonun doğrudan denetim amaçlı komisyonları, bu uğraşlarını kendilerine çizilen bir çerçevede belirli bir konuya yönelttiklerinde ve komisyon üyelerinin de sürekli bir periyotta görev yaptığı durumlarda, komisyon üyelerinin partizan yaklaşımları nispeten körelecek ve komisyonun vardığı sonuçların göreceği saygınlık ile dikkate alınma dereceleri önem kazanacaktır. Uygulamada bu tür bir verime ulaşamadığı iddia edilse de daimî denetim komisyonları, görülen suiistimallere ve haksız uygulamalara karşı ‘seslerin’ yükselmesini sağlayacak en elverişli denetim mekanizmalarından biri olma potansiyelini taşımaktadır.

1.4.1.4.3. Mali denetim ve komisyonlar

Parlamentoların geleneksel işlevlerinden biri kabul edilen mali işlevi, yürütmenin bütçe öngörüsünü onaylayan kanunları oylamayı ve yürütmenin gelirleri ve harcamaları üzerine yapılan görüşmeleri ve incelemeleri kapsamıyla yürütmenin denetlenmesini içermektedir.³¹¹ Kullanılabilecek kaynaklara sınırlama getirme ve bu kaynakların kullanımı için verilen mücadele olarak tanımlanan bütçe süreci, esas itibarıyla yürütmenin

³⁰⁸IPU and UNDP, 2017, **a.g.k.**, 69.

³⁰⁹Yasin, 2011, **a.g.k.**, 96.

³¹⁰IPU and UNDP, 2017, **a.g.k.**, 51.

³¹¹Teziç, 2018, **a.g.k.**, 466.

politikalarının da bir belgesi olmaktadır.³¹² Parlamentonun, yürütmenin bütçesi üzerindeki denetimini temelde bünyesindeki daimî komisyonlar aracılığıyla gerçekleştirmesi nedeniyle, mali denetim ve komisyonlar eliyle denetim birlikte ele alınabilir.

Bu kapsamda siyasal sistemlerce geniş ölçüde kabul edilmiş olan komisyonlardan biri hesap komisyonlarıdır (*public account committees*). İlk örneği 1861 yılından itibaren Avam Kamarası'nda görülse de günümüzde bu komisyonlarla genellikle İngiltere dahil Avustralya, Hindistan, Nijerya, Malta, Kanada gibi Commonwealth geçmişi olan ülkelerde aynı isim altında karşılaşılmaktadır.³¹³ Keza, diğer birçok ülkede de bütçe ve/veya finans komisyonları şeklinde benzer rolü üstlenen komisyonlar bulunmaktadır.³¹⁴

Mali denetimi gerçekleştiren bütçe veya finans komisyonları ile hesap komisyonlarının işlevsel olarak bazı farklılıkları da bulunmaktadır. Şöyle ki, bütçe veya finans komisyonları asıl olarak bütçe kanun tasarısının görüşülmesi ve onaylanması ile bazı durumlarda bu kanunun uygulanmasına ilişkin raporların incelenmesinde görev almaktadırlar. Hatta birtakım parlamentolarda bu komisyonlar, yıllık bütçeye ilişkin görüşmelerini tamamladıktan sonra toplantılarına son vermektedirler.³¹⁵

Hesap komisyonları ise bütçe tasarısına ilişkin yürütülen görüşmelerde görev alan komisyonlardan değildir.³¹⁶ Bu komisyonun etkinlikleri, kamu kurumlarının bütçe hesaplarını ve yine bunlara ilişkin diğer yüksek denetim kurumlarınca (*supreme audit institutions*) yayımlanan raporları incelemek, gerektiğinde yürütmenin ilgili kişilerini dinlemek ve tüm bunlar sonucunda ulaştığı sonuçları raporlayarak parlamentoya bildirmek üzerine yoğunlaşmıştır.³¹⁷ Çoğu siyasal sistemde hesap komisyonlarını diğer tüm daimî denetim komisyonlarından ayırtıran asıl farklılık, bu komisyonlara muhalefet veya azınlık durumundaki parti üyelerinin başkanlık etmesi yönündeki hukuki düzenlemelerin yaygın

³¹²T. Arın (2000). *Parlamentar bütçe denetimi, plan ve bütçe komisyonu: Yapı ve işlevler üzerine uluslararası farklılaştırma*. (Ed: T. Arın, N. Kesmez ve İ. Gören), İstanbul: TESEV Yayınları, s. 34-36.

³¹³R. Pelizzo and R. Stapenhurst (2008). *Public accounts committees*. (Ed: Stapenhurst, Pelizzo, Olson and Trapp), Washington, DC: The World Bank, s. 118.

³¹⁴IPU and UNDP, 2017, **a.g.k.**, 52.

³¹⁵Yamamoto, 2007, **a.g.k.**, 19.

³¹⁶Yamamoto, 2007, **a.g.k.**, 19.

³¹⁷Pelizzo and Stapenhurst, 2008, **a.g.k.**, 119-120.

kabulüdür.³¹⁸ Ayrıca bu komisyonlar, yürütmenin siyasal politikalarını sorgulamaktan çok yürütme tarafından onaylanan kamu harcamalarının uygunluğunu, etkinliğini ve verimliliğini denetlemektedir.³¹⁹

Bazı siyasal sistemlerde, parlamentonun mali denetime ilişkin üstlendiği rol, anayasal ve yasal çerçeveye bağlı olarak bütçenin hazırlanma ve onay sürecinde, bütçe sonrasında veya her iki dönemde birden ağırlık kazanabilmektedir. Avusturya ve Almanya gibi ülkelerde³²⁰ olduğu şekliyle, bütçe/finans komisyonlarının ve hesap komisyonlarının her ikisi birlikte parlamento bünyesinde yer alabilmekte ya da tek bir komisyon “bütçenin hazırlanması” ve “uygulanması” süreçlerindeki denetimlerde rol oynayabilmektedir.³²¹ Dolayısıyla belirtilen bazı farklılıklarına rağmen hesap komisyonları ve bütçe/finans komisyonları, mali denetime ilişkin komisyonlar olarak adlandırılabilir. Böyle bir genellemeye rağmen, mali denetime ilişkin komisyonların birbirlerinden farklı yetkilere sahip olduğu ve bu yetkilerini çeşitli usullerle kullandıkları bir gerçekliktir.

Parlamentolar, komisyonları aracılığıyla yürütmenin bütçesi oluşturulurken yapılan ön müzakerelerden bütçe taslağının geliştirilmesine/olgunlaştırılmasına; bütçenin kabul edilerek uygulaması üzerine yapılan denetimlere kadar gerçekleşen süreçlere farklı derecelerde de olsa dahil olmaktadır.³²² Örneğin IPU’nun yüz (100) parlamentoyu kapsayan bir araştırmasına göre, incelenen parlamentolardan kırk iki (42)’sinin bütçe tasarısında sınırsız değişiklik yapma yetkisi bulunmakta, ortalama altmış (60)’ının yüksek denetim kurumlarından alınan raporların incelenmesini düzenleyen belirli usulleri bulunmakta, elli

³¹⁸Pelizzo and Stapenhurst, 2008, **a.g.k.**, 119; Pelizzo and Stapenhurst, 2011, **a.g.k.**, 119.

³¹⁹Pelizzo and Stapenhurst, 2008, **a.g.k.**, 120; Pelizzo and Stapenhurst, 2011, **a.g.k.**, 118.

³²⁰Yamamoto, 2007, **a.g.k.**, 19.

³²¹Bütçe sürecindeki bu klasik parlamento komisyonlarına ek olarak, parlamenterlerin bütçe formülasyonunda gerçek ve etkin bir rol oynamasını sağlamak üzere partizan olmayan, bağımsız ve nesnel/yansız bilgi sağlayan çözümleyici (analitik birimler) de çeşitli siyasal sistemlerde yer almaktadır. Yürütmenin bütçeye ilişkin bilgi tekeli kırımayı ve yasama-yürütme kutuplaşmasını gidermeyi amaçlayan bu birimlerin en bilineni ve eskisi ABD Kongre Bütçe Ofisi’dir (B. Anderson (2008). *The value of a nonpartisan, independent, objective analytic unit to the legislative role in budget preparation*. (Ed: Stapenhurst, Pelizzo, Olson and Trapp), Washington, DC: The World Bank, s. 131-138).

³²²IPU and UNDP, 2017, **a.g.k.**, 63.

sekiz (58)'inin de mali yıl boyunca yapılan harcamalar ve edinilen gelirler hakkında güncel bilgileri takip edebilme yetkisine sahip oluğu görülmektedir.³²³

Daha ayrıntılı usuller içeren İngiltere'deki hesap komisyonu, Ulusal Denetim Ofisi'nin (*National Audit Office*) yürütmenin harcama kalemlerinin denetimine ilişkin yayımladığı raporları doğrultusunda parlamentoya sunumlar yapmakta; Brezilya'da Denetim Mahkemesi (*Audit Tribunal*) ile iş birliği içerisinde çalışan ilgili komisyon, yasal olmayan harcamalar tespit ettiğinde mahkemenin onayını alarak yürütmenin giderlerinin askıya alınması teklifini Kongre'ye sunmaktadır.³²⁴ Güney Afrika Cumhuriyeti'nde ise her bir parlamento komisyonu kendi görev alanına karşılık gelen yürütme departmanının çalışma verimliliğini inceleyen ve tavsiyelerde bulunan yıllık bütçe raporları yayımlamaktadır. Maliye bakanları, yürütmenin stratejik planlarında gerçekleştirilmesi öngörülen hedefleri ve sonuçları değerlendiren bu raporlardaki tavsiyelerin ne derecede dikkate alındığını ve aksi durumda sebeplerini parlamentoya açıklamakla yükümlüdür.³²⁵ Yine siyasal sistemlerde mali denetim işlevi gören komisyonlar, yürütmenin ilgili kurumunun tüm belgelerine doğrudan erişme veya diğer daimî komisyonlardan araştırma ve bilgi talep etme yetkisine sahip olabilmektedir.³²⁶

Yürütmenin çeşitli politikalarını uygulaması ve görevlerini yerine getirmesi için talep ettiği bütçeyi değerlendirmeyi, değişiklikler yapmayı; uygun görerek onaylamayı ve yürütme tarafından bütçeye bağlı olarak yapılan harcamaların denetimini kapsayan sürecin, parlamenter denetim olgusunun mali boyutunu oluşturduğu görülmektedir. Parlamento komisyonları, bütçeye ilişkin yürütülen süreçte, parlamento araştırmasına benzer şekilde birer vasıta olarak önemli bir pozisyonda yer almaktadır.

Bütçe sürecinde yasama-yürütme organları arasında görülen etkileşimler ve yaşanan ilişkiler, denetim kavramı açısından sorgulandığında bazı değerlendirmeler yapılabilir. Şöyle ki, yürütmenin politikalarının, işlem ve eylemlerinin dayanağının parlamento tarafından kendisine verilen onayla kullandığı bütçe olduğu görülmektedir. Parlamantonun en başta verdiği bu onayı, yani yürütmenin çerçevesi çizilen şekliyle belirli bir bütçeyi kullanmasına

³²³IPU and UNDP, 2017, **a.g.k.**, 63.

³²⁴Yamamoto, 2007, **a.g.k.**, 20-21.

³²⁵IPU and UNDP, 2017, **a.g.k.**, 63.

³²⁶Yamamoto, 2007, **a.g.k.**, 22.

izin vermesini, parlamenter denetim kavramı içerisinde değerlendirmek, bu kavramın bir ölçüde amacı dışında genişlemesi sonucunu doğurabilir. Buna karşın, özellikle hesap komisyonlarının üstlendiği ve çeşitli yardımcı kurumlarla iş birliği yaparak sonradan gerçekleştirilen incelemelerin, raporların ve ‘ortaya çıkarılan gerçekler’in, bir parlamenter denetim organizasyonunu oluşturduğu rahatlıkla ifade edilebilir.

Bu noktada sıklıkla karşılaşılan sorunların başında, yürütmenin tüm kurumlarının mali yıl boyunca gerçekleştirdiği yanlış kullanımların ortaya çıkarılarak raporlanmasının çok büyük boyutta bir bilgi birikimini gerektirmesi gelmektedir. Durum böyle olduğundan, bütçe uygulamasına yönelik denetimlerin, genellikle, üzerinden uzun zaman geçmiş yıllara ilişkin olduğu ve bu gecikmenin, etkin bir denetimi potansiyel olarak daha az mümkün kıldığı görülmektedir.³²⁷

1.4.1.5. Görevden uzaklaştırma, geri çağırma ve cezai sorumluluk mekanizmaları

Yürütme görevinin yasamanın güvenine dayandığı siyasal sistemlerde parlamentolar, açıklandığı üzere gensoru ve güvensizlik oylamalarıyla yürütmenin siyasal sorumluluğunu gündeme getirerek görevine son verebilmektedir.

Siyasal sistemlerin farklı özelliklerinin sonucu olarak, yürütmenin ilgili sorumlularının görevlerine son verebilen başka yollar da bulunmaktadır. Geri çağırma (*recall*), görevden uzaklaştırma (*dismissal*) ve suçlandırma (*impeachment*) bunların örnekleri olarak gösterilebilir. Siyasal sistemlerde devlet başkanları için, parlamentonun teklifiyle düzenlenecek bir referandumla geri çağırma³²⁸ mekanizması işletilebilmektedir. Görevden uzaklaştırma mekanizmasının ise, parlamentonun devlet başkanını doğrudan görevden alması, devlet başkanına bazı hükümet üyelerini görevden alması için teklifte bulunması veya devlet başkanınca bazı hükümet üyelerinin görevine son verilmesine ilişkin düzenlenen

³²⁷Whaley, 2000, **a.g.k.**, 25.

³²⁸Geri çağırma genellikle, halk tarafından kullanılan bir doğrudan demokrasi aracı olarak öğretilir ve siyasal pratikte yer alsa da burada ele alınan anlamında ve görülen örneklerinde parlamentonun üstlendiği birtakım işlevler bulunmaktadır. Dolayısıyla geri çağırma mekanizması örneğin parlamento tarafından başlatılabiliyorsa bir parlamenter denetim aracı olarak kabul edilebilir.

teklifleri onaylaması şeklinde görülen özel biçimleri bulunmaktadır.³²⁹ Bu iki yöntem dışında devlet başkanları, bakanlar ve kamu görevlilerinin parlamento tarafından suçlanarak görevlerinden uzaklaştırılabilmeleri ve cezai sorumluluklarına gidilebilmesi de yaygın olarak kabul edilmektedir. Bu bakımdan, süreçlerin işleyiş şekilleri değişmekle birlikte yürütmenin ilgili sorumlularının görevlerine ilişkin suçlar dolayısıyla yargılanıp yargılanmamalarına parlamento tarafından karar verilmesine geniş bir anlamda suçlandırma adı verilebilir. Suçlandırmaya karar vermek parlamentoların yetkisinde olup, yargılamanın yapılması ise parlamentoların veya yargı organlarının yetkisinde olabilmektedir. Yürütme organlarının hangilerinin, ne tür sebeplerle cezai sorumluluğunun gündeme gelebileceği de çeşitlilik göstermektedir.³³⁰

Parlamento araştırmalarından amacı ve sonuçları bakımından farklılaşan suçlandırmalar (cezai sorumluluk araçları), parlamento soruşturmalarıyla hayata geçirilmekte ve bu soruşturmalar da yürütme organının politikalarının siyasal olarak sorgulanması ve bu politikalarda değişikliğe gidilmesinin istenmesiyle değil, bir yargılama yapılmasını gerektiren suçlama kararının alınıp alınmamasıyla ilgili olmaktadır.³³¹

Kazai nitelikteki tahkikatlar³³² olarak nitelendirilen bu soruşturmalar ve sonucundaki yargılamalar ile yürütmenin belirli organları belirli sebeplerle suçlu bulunarak görevlerinden alınabilmektedir. Bu sebepler çoğunlukla anayasal görevlerin ihlali, ağır cezayı gerektiren suçlar, rüşvet, vatana ihanet olmakta; bu sebepler devlet başkanları ve bakanlardan her ikisinin de cezai sorumluluğuna gidilebildiği ülkelerde bakanlar açısından daha geniş tutulabilmektedir.³³³

1.4.1.6. Harici denetim araçları ve kurumları

Yürütmenin hesap verebilirliğini arttırmak amacıyla, parlamentolar aracılığıyla ancak parlamentoların kurumsal olarak dışında yürütülen süreçler ve bu süreçlerin taşıyıcısı olan

³²⁹Yamamoto, 2007, **a.g.k.**, 68-69.

³³⁰Onar, 1977, **a.g.k.**, 11.

³³¹Onar, 1977, **a.g.k.**, 12.

³³²Özbudun, 1962, **a.g.k.**, 100.

³³³Yamamoto, 2007, **a.g.k.**, 70.

kurumlar, parlamento-dışı denetim kurumları olarak adlandırılmaktadır.³³⁴ Harici denetim araçları (*external oversight tools*) olarak da öğretilde yer alan bu kurumlar ile parlamentonun denetim faaliyetlerinde hesap verebilirlik sağlayan bir organ olarak bazı durumlarda yetersiz görülmesinin bir sonucu olarak karşılaşılmaktadır.³³⁵

Harici denetim araçlarıyla amaçlanan, bu kurumlar ile parlamentoya karşı yürütmenin sorumluluğunu ve hesap verebilirliğini (az ya da çok) bağımsız olarak hayata geçirecek araçlar sağlamaktır. Bu kurumlardan bazıları parlamentoya bağlı ve onu tamamlayıcı bir nitelikte olup, bazıları ise tamamen bağımsız faaliyet göstermektedir.³³⁶

1.4.1.6.1. Yolsuzlukla mücadele kurumları

Yolsuzlukla mücadele kurumları (*anticorruption agencies*), Hong Kong, Singapur, Avustralya eyaletleri, ABD, Arjantin, Bosna-Hersek, Güney Kore gibi çeşitli ülkelerde faaliyet göstermektedir. Birçok farklı biçimde ve modelde karşılaşılan bu kurumlar araştırma odaklı olup olmamaları, faaliyetlerinin önleyici veya cezalandırıcı olma niteliklerinden hangisinin ağır bastığı, parlamentoya olan bağları ve ilişkileri, yürütme organlarını izleme yöntemleri gibi ölçütlere göre sınıflandırılabilir.³³⁷

Bu kurumlardan bazıları örgütsel olarak yürütmeye karşı sorumlu olsa da yürütme ve yargı organlarından bağımsız, parlamento ile iş birliği içerisinde ve parlamento adına araştırma-raporlama faaliyetinde bulunan yolsuzlukla mücadele kurumları,³³⁸ parlamenter denetim kavramı içerisinde değerlendirilebilir.

Genellikle ortaya çıkarılan rüşvet ve yolsuzluk olaylarının yol açtığı skandallar sonrasında yürütme organlarının reform çabalarıyla kurulan yolsuzlukla mücadele kurumlarının somut olarak yolsuzluğu azaltıcı etkilerinin ülkeler arası karşılaştırmalı bir analizi bulunmadığından başarıları ve etkinlikleri sorgulanmaktadır. Bu kurumlar

³³⁴H. Evans (1999). Parliament and extra-parliamentary accountability institutions. *Australian Journal of Public Administration*, 58 (1), s. 87-89.

³³⁵Pelizzo and Stapenhurst, 2013, **a.g.k.**, 49.

³³⁶Evans, 1999, **a.g.k.**, 87.

³³⁷J. R. Heilbrunn (2004). *Anti-corruption commissions: Panacea or real medicine to fight corruption*. Washington, DC: World Bank Institute, s. 3, 10.

³³⁸Heilbrunn, 2004, **a.g.k.**, 3.

parlamentar denetim komisyonları ile birlikte çalıştığında ve elde ettiği raporların şeffaflıkları sağlandığında,³³⁹ kurumun yürütme ile olan bağlantıları koparıldığında ve çalışmaları üzerinde siyasi müdahalelere izin verilmediğinde, harici denetim kurumları arasında en etkililerden biri olabileceği öngörülmektedir.³⁴⁰

1.4.1.6.2. Yüksek denetim kurumları

Öğretide “*Supreme Audit Institutions*” isminde karşılaşılan yüksek denetim kurumları; kamu gelirleri ve harcamaları ile yürütmeye ait politikaların ve programların performanslarını denetleyen kamu kurumları olarak tanımlanmaktadır.³⁴¹ Öncelikli amaçları kamu gelirlerinin yönetimini, yürütmenin bütçeye ilişkin finansal verilerinin kalitesini ve bunların güvenilirliğini denetlemek olmakla birlikte yasal yetkileri, raporlama yöntemleri ve etkinlikleri değişkenlik göstermektedir.³⁴²

Yüksek denetim kurumları dünya genelinde üç (3) farklı tipte görülmektedir. Söz konusu kurumlar, Fransız modelinde hesap mahkemeleri (*court of accounts*) adını almaktadır. Kurumsal yapı olarak yasama ve yürütme organlarından bağımsız olan bu tip kurumlar, birtakım yargısal ve idari yetkilere sahiptir. Fransa, İtalya, İspanya gibi Avrupa ülkelerinde, Latin Amerika’nın birçok ülkesinde ve bazı Afrika ülkelerinde Fransız modeli benimsenmektedir. Bu modelde kamu harcamalarının yasalar ve yönetmeliklere uygun olup olmadığının denetimi sağlanmakta ve bu denetime bakanlıklar, kamu kurumları, bunlara bağlı ticari kuruluşlar, sosyal güvenlik kuruluşları başta olmak üzere birçok kurum tabi olmaktadır.³⁴³

Avustralya, Kanada, Hindistan, İngiltere ve bazı Afrika ülkelerinde uygulanan Westminster modelinde ya da parlamenter modelde³⁴⁴ ise bağımsız profesyonel denetçiler ve teknik uzmanlardan oluşan genel denetçi ofisinin (*auditor general office*) yargısal işlevi

³³⁹Heilbrunn, 2004, **a.g.k.**, 13-15.

³⁴⁰Pelizzo and Stapenhurst, 2013, **a.g.k.**, 52.

³⁴¹IPU and UNDP, 2017, **a.g.k.**, 78.

³⁴²R. Stapenhurst and J. Titsworth (2001). *Features and functions of supreme audit institutions*. PREM Notes no. 59, Washington, DC: World Bank Group, s. 1.

³⁴³Stapenhurst and Titsworth, 2001, **a.g.k.**, 1.

³⁴⁴Pelizzo and Stapenhurst, 2011, **a.g.k.**, 31.

bulunmamaktadır. Ofis tipi Sayıştaylar/Genel Denetçi Modeli olarak da adlandırılan bu kurumların başlıca işlevi parlamentoya düzenli aralıklarla, devlet kurumlarının mali tabloları ve etkinlikleriyle ilgili olan ve yasal uygunluğu daha az gözetilen raporlar sunmaktır. Denetim sonucu ortaya çıkan uyuşmazlıklar ise ilgili yargı kolu tarafından çözümlenmektedir.³⁴⁵ Son olarak Asya modeli olarak adlandırılabilir ve Japonya, Endonezya, Güney Kore gibi ülkelerde Westminster modeline benzer şekilde görülen, parlamentonun denetim işlevine yardımcı olan yüksek denetim kurumları bulunmaktadır.³⁴⁶

Yapılan bu ayrıma paralel olarak, denetim faaliyetiyle ilgili karar alma yetkisinin kurumun üst yöneticisine ait olduğu ve örgütsel olarak hiyerarşik bir yapıya sahip Yüksek Denetim Kurumları “Ofis tipi Yüksek Denetim Kurumu”; karar alma yetkisinin kurumun organizasyon yapısında yer alan kurullara/dairelere bırakıldığı kurumlar “Kurul tipi Yüksek Denetim Kurumu” olarak da sınıflandırılmaktadır. Bu tip kurulların bir kısmı yargı yetkisini haiz bir kısmı ise bu yetkiye sahip değildir.³⁴⁷

Yüksek denetim kurumlarınca yürütülen denetimlerin içeriği temel olarak iki alana yoğunlaşmaktadır. Buna göre bütçenin parlamento tarafından onaylandığı çerçevede muhasebe kurallarına uygun olarak harcanıp harcanmadığının denetimi ile yine bütçenin ekonomik, verimli ve etkin kullanılıp kullanılmadığının denetimi bir arada veya birbirinden ayrı ele alınabilmektedir.³⁴⁸

Günümüz demokratik siyasal sistemlerinde yüksek denetim kurumları ile parlamentonun işlevsel açıdan yakın bir ilişki içerisinde olduğu, yüksek denetimin parlamentonun denetim işleviyle örtüştüğü ve dolayısıyla etkin ve bağımsız bir yüksek denetimin demokratik siyasal sistemlerin gerekli temel koşullarından biri olduğu kabul edilmektedir. Dünyadaki birçok yüksek denetim kurumunun kendilerini ifade eden açıklamalarında parlamento ile kurulan

³⁴⁵M. Aksoy, B. Geçgel ve Y. Öz (2018). *Sayıştay hesap yargısı*. Ankara: T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayınları No:115, s. 12.

³⁴⁶Stapenhurst and Titsworth, 2001, **a.g.k.**, 1-2.

³⁴⁷N. Kesmez (2000). *Dünya yüksek denetim kurumları ve Sayıştay*. (Ed: T. Arın, N. Kesmez ve İ. Gören), İstanbul: TESEV Yayınları, s. 197-198.

³⁴⁸Yamamoto, 2007, **a.g.k.**, 74.

ilişki ile bağımsızlık, profesyonellik, dürüstlük gibi ilkelerin önemine yapılan vurgu yer almaktadır.³⁴⁹

Bu yakın ilişki çerçevesinde parlamento yüksek denetim kurumlarının üyelerinin seçiminde çoğunlukla tek söz sahibi olmakla beraber, bu söz hakkı yürütme tarafından gösterilen adaylar arasında seçim yapmak şeklinde de görülebilmektedir. Örneğin Brezilya Sayıştay'ı üyelerinin üçte ikisi (2/3) Kongre, üçte biri (1/3) devlet başkanı tarafından Senato onayıyla seçilmektedir (Anayasa m. 73).³⁵⁰ Sayısı daha az olan ülkelerde ise yüksek denetim kurumları tamamen bağımsız olup, üyelerinin görevlendirilme aşamalarında ne parlamento ne de yürütme yer almamaktadır.³⁵¹

Yüksek denetim kurumlarınca yapılan denetimler, bütçe sürecinin ayrılmaz bir parçası olarak görülmektedir. Bu kurumların parlamento ile olan çalışma biçimi ele alındığında ise Westminster modelinde bu ilişki daha yakın ve sürekli olmakta ve yüksek denetim kurumu belirli parlamento komisyonlarıyla birlikte çalışan, onlara teknik destek sağlayan bir mekanizma olarak kullanılmaktadır. Bu modelde parlamentonun ve hesap komisyonlarının bütçe üzerindeki denetimi çoğunlukla yüksek denetim kurumundan elde edeceği raporlara bağlı olmaktadır. Hesap komisyonları bu raporlar üzerine tanık dinleme gibi diğer bilgi edinme yollarını da kullanarak oluşturduğu görüşlerini ve önerilerini parlamentoya açıklamaktadırlar.³⁵²

Fransız modelinde ise bu kurumlar birer mahkeme özelliği gösterdiklerinden parlamentonun Westminster modelinde olduğu gibi doğrudan finansal denetime ilişkin hazırlanan raporları değil, daha çok mahkemenin çalışmaları hakkında düzenlenen raporları edinmesi söz konusudur. Bu yüksek mahkemelere kendi yargılamalarının haricinde kamu harcamalarındaki uygunsuzlukları gösteren yıllık raporlar hazırlama ve bunları devlet başkanına ve parlamentoya sunma görevleri de verilebilmektedir.³⁵³

³⁴⁹Kesmez, 2000, **a.g.k.**, 190-191.

³⁵⁰https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2017?lang=en (Erişim tarihi: 18.02.2019).

³⁵¹Yamamoto, 2007, **a.g.k.**, 75.

³⁵²Stapenhurst and Titsworth, 2001, **a.g.k.**, 2; Pelizzo and Stapenhurst, 2011, **a.g.k.**, 30.

³⁵³Stapenhurst and Titsworth, 2001, **a.g.k.**, 2.

Parlamento ve yüksek denetim kurumları arasındaki ilişki sadece tek taraflı gerçekleşmek zorunda da değildir. Hollanda’da parlamento çoğunluğu sağlanarak belirli bir politikanın yürütülmesine ilişkin harcamaların araştırılması yüksek denetim kurumundan talep edilebilmektedir. Avusturya’da ise parlamento içtüzüğüne göre (m. 99) benzer bir sürecin başlatılması için yirmi (20) parlamenterin imzası yeterli olmaktadır.³⁵⁴

Yüksek denetim kurumlarına kazandırılması amaçlanan bağımsız bir kurum olma niteliği ile hesap verebilirliğin ve denetimin etkin yürütülmesinin en önemli olduğu alanlardan birisinin bütçenin kullanımının olması, parlamentonun yüksek denetim kurumları aracılığıyla elde edeceği verileri inceleme ve değerlendirme imkanını sağlayacak güçlü yöntemleri gerektirmektedir.

Parlamentolar Arası Birliğin 2016 yılına dayanan raporuna göre incelenen yüz (100) parlamentodan doksan (90) tanesi yüksek denetim kurumlarından raporlar edinebiliyor olmakla birlikte bunlardan nispeten düşük bir oran olarak görülebilecek altmış altı (66) tanesinde raporları incelemek, görüşmek ve tartışmak için açıkça belirlenmiş usuller bulunmaktadır.³⁵⁵ Bu türden kuralların yokluğu, kendisine bağımsızlık ve özerklik atfedilen ve teknik konularda belli bir profesyonelleşmeyi yakalayabilen personele sahip yüksek denetim kurumlarının, parlamentonun denetim işlevindeki yükünü azaltmadaki önemine rağmen, parlamenter denetimin önemli bir boyutunun tamamen işlevsizleşmesine yol açması oldukça muhtemel görünmektedir.

1.4.1.6.3. Kamu denetçiliği – ombudsman

Yürütmenin hesap verebilirliğinin ve sorumluluğunun sağlanmasında esas organ olan parlamentolara destek ve tamamlayıcı olma amacıyla kurulan uzmanlaşmış birimlerden biri olarak kabul edilen³⁵⁶ ombudsman (*ombudsperson*) veya kamu denetçilerinin ilk örneği 19. yüzyılın başlarında İsveç’te görülmektedir. Kamu denetçileri, kamu idarelerinin kararları ve

³⁵⁴IPU and UNDP, 2017, **a.g.k.**, 79; <https://www.parlament.gv.at/ENGL/PERK/RGES/GOGNR/index.shtml> (Erişim tarihi: 19.02.2019).

³⁵⁵IPU and UNDP, 2017, **a.g.k.**, 78-79.

³⁵⁶Parliamentary Center and World Bank Institute, 1998, **a.g.k.**, 6.

eylemlerinden kaynaklanan ihlallere ilişkin halktan gelen şikayetleri araştıran, anayasal/yasal olarak yürütmeden bağımsız görevlilerdir.³⁵⁷ Temel görevleri ise idari organların tarafsız hareket etmelerini ve vatandaşların anayasal hak ve özgürlüklerine saygı göstermelerini sağlamaktır.³⁵⁸

Temel özelliği yürütmeye karşı bağımsızlığı olan kamu denetçileri birçok siyasi sistemde parlamentoya yılda en az bir kez bilgilendirici raporlar sunmakla görevlendirilmektedir. Parlamentolar bu raporları incelemekle görevli özel komisyonlar da oluşturabilmektedir. Genellikle parlamentoların direktifleri doğrultusunda çalışmayan kamu denetçileri, halk tarafından kendilerine iletilen ihlal iddialarını yasallık ve insan haklarına uygunluk gibi ölçütlerle inceleyerek vatandaşlar ve kamu otoriteleri arasında bir anlamda arabuluculuk işlevi görmektedir.³⁵⁹

Yürütme içindeki kamu otoritelerinin, vatandaşlarla muhatap olduğu ilişkilerde hukuka uygun hareket etmesini sağlama amacıyla olan kamu denetçileri, vatandaşların doğrudan şikâyetinde bulunabilecekleri bir iletişim kanalıdır. Böylece denetçi, önüne gelen somut olayları değerlendirerek ve hukuk ihlallerini canlı olarak ortaya koyarak parlamentonun hangi alanlarda eylemde bulunması gerektiği konusunda kamunun dikkatini çekme imkanına sahip olmaktadır.³⁶⁰

Kamu denetçilerinin yetkileri ve işlevleri, İsveç ve Finlandiya gibi birkaç ülke dışında, çoğunlukla ‘‘rehberlik etme’’, ‘‘tavsiye ve uyarılarda bulunma’’, ‘‘dostane çözüm için aracı olma’’ şeklinde gerçekleşmekte; kararları da bağlayıcı olmamaktadır. İstisna olarak birkaç ülkede ise kamu denetçileri cezai kovuşturma sürecini başlatma yetkisine dahi sahiptir.³⁶¹

Hırvatistan, Yeni Zelanda, Norveç, Macaristan, Litvanya ve Avusturya gibi bazı ülkelerde, son yıllarda cinsiyet eşitliği ve ayrımcılık yasağına ilişkin veya çevre konuları,

³⁵⁷IPU and UNDP, 2017, **a.g.k.**, 78, 81.

³⁵⁸Goetz, Koß, Marzo and Zubek, 2016, **a.g.k.**, 84.

³⁵⁹Yine de bazı siyasi sistemler için bu genelleştirme geçerli olmayabilmektedir. Örneğin Belçika’da parlamentonun belirli idareler hakkında araştırma ve soruşturmalarda bulunulmasını ombudsman ofisinden talep etme yetkisi bulunmaktadır. (Yamamoto, 2007, **a.g.k.**, 72; Pelizzo and Stapenhurst, 2013, **a.g.k.**, 52-53).

³⁶⁰IPU and UNDP, 2017, **a.g.k.**, 81.

³⁶¹Pelizzo and Stapenhurst, 2013, **a.g.k.**, 53.

etnik azınlıkların korunması gibi belirli alanları incelemeye münhasır kamu denetçileri görevlendirildiği de görülmektedir.³⁶²

Kamu denetçiliği yatay hesap verebilirlik mekanizmalarından biri olarak diğer denetim araçlarıyla karşılaştırıldığında, kurumsal kimliği itibariyle partizan bir tavırla yürütülen bir etkinlik olmaması ve bu nedenle herhangi bir güvenilirlik ve meşruiyet tartışmasına kapı aralamaması nedeniyle daha güvenilir ve etkin bir denetim aracı olarak kabul edilmektedir.³⁶³

Özellikle belirli alanlara ilişkin ihlal iddialarının doğrudan muhatabı olan kamu denetçilerinin, kendilerine danışıldığında parlamentonun ilgili konulardaki çalışmalarına yol gösterici olma özelliği önem taşımaktadır. Yürütmenin hukuka aykırı davranışlarının yapılan incelemelerle somut ve güncel olarak parlamentonun ve kamuoyunun bilgisine sunulmasını sağlayan kamu denetçiliği kurumu, bir denetim aracı olarak hükmünü korumaktadır. Bu kurumların, parlamentoyla olan ilişkileri sağlıklı biçimde kurulduğunda ve karşılıklı iletişim kanalları etkin işletildiğinde, toplumun ve parlamentonun güvenilir çıktılarla bilgilendirilerek siyasal kültürün geliştirilmesi ve denetlenebilir bir yönetimin kurumsallaştırılması noktasında yadsınamayacak işlevleri bulunmaktadır.

1.5. Farklı Siyasal Sistemlerde Parlamenter Denetim

Farklı siyasal sistemler çeşitli denetim araçlarını az çok değişen biçimleriyle ve değişen sayılarla kendi hukuk düzenlerine uyarlamıştır. Bu nedenle bir denetim aracının, örneğin parlamenter demokrasilerde başkanlık demokrasilerinden daha sıklıkla görüldüğünü (veya tersini) belirtmek, söz konusu aracın etkinliği, verimliliği, ifade ettiği ve ortaya çıkardığı sonuçlar hakkında bir değerlendirmede bulunmak için yetersiz bir çıkarım olacaktır. Öğretide parlamenter denetimin etkinliğinin ölçülemeyeceğini belirten yazarlar olduğu gibi, bu olguyu demokrasinin kalitesi, kabul edilen denetim araçlarının sayısı, ülkenin gelir seviyesi, parlamentonun bu araçları kullanabilme yeteneği, finansal, teknik ve sosyal birtakım dış koşullar gibi birçok kavramla ilişkilendiren yazarlar da bulunmaktadır.³⁶⁴ Bu noktada

³⁶²Yamamoto, 2007, **a.g.k.**, 73; IPU, 2017, **a.g.k.**, 82.

³⁶³Pelizzo, 2008, **a.g.k.**, 44.

³⁶⁴Pelizzo, Kinyondo and Umar, 2015, **a.g.k.**, 7-8.

parlamentar denetim etkinliğinin, birbirinden farklı siyasal sistemlerce, bu sistemlerin hangi kendine özgü koşullarıyla ve ne ölçüde gerçekleştirildiği önem taşımaktadır.

1.5.1. Parlamenter demokrasiler

Gerileyen monarşilerin ve gelişen parlamentoların aralarında belirli bir denge kurdukları tarihsel bir sürecin ve uygulamanın ürünü olan parlamenter demokrasilerde, yürütme organı bu özelliği nedeniyle iki başlı/kanatlıdır.³⁶⁵ Klasik örneği İngiltere’de görülen bu siyasal sistemde yürütme organının bir tarafında başbakan ile diğer bakanların oluşturduğu bakanlar kurulu, parlamentodaki iktidar partisi veya koalisyon partilerince belirlenen (bazı ölkelerde parlamento dışından da seçilebilen) üyelerden oluşur ve görevine devam edebilmesi parlamentonun desteğine bağlıdır. Dolayısıyla bu kolektif yapı (hükümet) parlamento güvenine dayanmadığı takdirde görevde kalmaya devam edememektedir.³⁶⁶ Parlamentonun güveni ise parlamento çoğunluğu sağlanarak oluşturulmaktadır.³⁶⁷

Yürütme organının diğer tarafında ise parlamentoya karşı sorumlu olmayan devlet başkanı bulunmaktadır.³⁶⁸ Bu devlet başkanı kral veya cumhurbaşkanı³⁶⁹ olabilmektedir. Yürütmenin bir kanadını cumhurbaşkanı oluşturduğuunda, cumhurbaşkanının seçimi parlamento tarafından yapılmaktadır. Her iki durumda da devlet başkanı, yürütmenin eylem ve işlemlerinden sorumsuz olmasına paralel olarak sembolik yetkilere sahiptir ve bu nedenle ona bir tarafsızlık atfedilmektedir. Öyle ki devlet başkanının bu bağımsız ve tarafsız olma niteliği de zaten sorumsuz olmasından ileri gelmektedir. Bu gibi özellikleri nedeniyle devlet başkanı siyaset ötesi bir kişiliği temsil etmektedir.³⁷⁰

³⁶⁵Teziç, 2018, **a.g.k.**, 504-505.

³⁶⁶Whaley, 2000, **a.g.k.**, 5.

³⁶⁷Karatepe, 2018, **a.g.k.**, 147.

³⁶⁸Teziç, 2018, **a.g.k.**, 506.

³⁶⁹Monarřilerdeki kral ve cumhuriyetlerdeki cumhurbaşkanının sorumsuz olma nitelikleri birbirinden farklı kavranmaktadır. Parlamenter demokrasinin özdeşleştiği İngiltere’de kral hiçbir eyleminden sorumlu kabul edilmemiş ve dokunulmaz bir makama konumlandırılmıştır. “*The King can do no wrong*” (Kral hata yapmaz) şeklindeki bu anlayış, cumhuriyetlerde cumhurbaşkanı için bu ölçüde geniş değildir. Her iki durumda da devlet başkanı kendisine verilmiş anayasal yetkileri hükümet aracılığıyla kullanabileceğinden, bu eylem ve işlemlerde sorumluluk hükümete aittir. (Arsel, 1955, **a.g.k.**, 340).

³⁷⁰Karatepe, 2018, **a.g.k.**, 147-150.

Parlamenteer demokrasilerde doğrudan halk tarafından seçilerek oluşturulan parlamentonun, kendisi tarafından göreve getirilen hükümetle kıyaslandığında görülen üstün konumunun, yürütme organına parlamentoyu feshedebilme yetkisi verilerek dengelenmesi, parlamenteer demokrasilerin klasik özelliklerindendir.³⁷¹

Parlamenteer demokrasilerde, bu gibi özellikleri nedeniyle kuvvetlerin katı bir ayırımının değil, bazı zamanlarda ve konularda birlikte çalışabilen kuvvetlerin esnek bir ayrılığı ve kuvvetler arasında iş birliği öngörülmektedir.³⁷²

Parlamenteer demokrasilerin özü, yasama ve yürütme organlarının birbirlerinin işlevlerine katılabilmesi/karışabilmesidir. Örneğin yürütme organı, parlamentoa ait olan “yasama iktidarını” kanun tasarılarında bulunmak, kanun hükmünde kararnameler (KHK) ıkarmak suretiyle³⁷³ paylaşabilmektedir. Yürütmenin bu tür biçimsel araçlara sahip olması göz ardı edilse bile, parti çoğunluğu sayesinde parlamento gündemini belirleyen ve son kararları veren makam bir anlamda “hükümet” olmaktadır.³⁷⁴

Başka bir açıdan ise parlamentonun da yürütme organı ile yakın temasları olmaktadır. Parlamentonun bazı konularda, yürütmenin aldığı kararları onaylayıp onaylamama yetkisine sahip olması veya yürütmeyi çeşitli yöntemlerle denetleyip yürütme üzerinde önemli yaptırımlara imza atabilmesi bu yakın temaslara örnek gösterilmektedir.³⁷⁵ Yürütmenin kuruluşuna katılma, iş başında kalmasına karar verme ve cezai veya siyasi sorumluluğunu gündeme getirebilme bu etkilerdendir.³⁷⁶

Parlamenteer demokrasilerde yasama ve yürütme işlevi (parlamento çoğunluğu ve hükümet) i i geçmiş görünmekte ve bu durumda yürütmenin hesap verebilirliğinin ve denetiminin sağlanması doğal olarak muhalefete düştüğü görülmektedir. Parlamenteer demokrasilere münhasır belirli parlamenteer denetim araçları bulunmakla birlikte, burada

³⁷¹Karatepe, 2018, **a.g.k.**, 149, 153; Teziç, 2018, **a.g.k.**, 517.

³⁷²Tunaya, 1975, **a.g.k.**, 188.

³⁷³Yrtme organının parlamentoda fiilen hazır bulunup parlamento görüşmelerine katılabiliyor olması, somut anlamda bu ilişkinin en önemli göstergesidir (Tanilli, 1982, **a.g.k.**, 382).

³⁷⁴Olson, 2015, **a.g.k.**, 76.

³⁷⁵Tunaya, 1975, **a.g.k.**, 192.

³⁷⁶Tanilli, 1982, **a.g.k.**, 381.

daha önemli hale gelen nokta, parlamento çoğunluğunu sağlayamayan muhalefet gruplarının denetim araçlarını kullanmadaki imkan ve yetenekleri olmaktadır.

1.5.2. Parlamenter demokrasilerde parlamenter denetim

Parlamento tarafından bir defa göreve getirilen hükümetin görevde kaldığı süre boyunca gerçekleştirdiği eylem ve işlemlerinin izlenmesi, gerektiğinde sorgulanması ve bu eylem ve işlemler nedeniyle siyasal sorumluluğuna gidilerek görevden alınabilmesi parlamenter demokrasilerin önemli bir ayırt edici özelliğidir. Parlamenter demokrasilerde parlamentonun bir organ olarak sahip olduğu en önemli denetim yetkisi, hükümet üyelerinin kendisi tarafından tayin edilmesi ve görevden alınabilmesidir.³⁷⁷ Bunu sağlayan araçlar güvenoyu (*vote of confidence*) ve güvensizlik oylamaları (*vote of no confidence*) şeklindedir. Dolayısıyla güvensizlik oylamalarına götüren gensoru (*interpellation*) parlamenter demokrasilere özgü bir denetim aracıdır.

Komisyonların yürüttüğü araştırmalar ve kamuya açık yapılan duruşmalar, soru saati (sözlü soru) ve genel görüşme uygulamaları, parlamenter demokrasilerde daha baskın bir oranda kabul edilmektedir. Parlamenter demokrasilerin başkanlık ve yarı-başkanlık demokrasileriyle kıyaslandığında rakamsal olarak genellikle daha fazla denetim aracına sahip oldukları gözlemlenmiştir.³⁷⁸ Benzer bir sonuç ile, denetim araçlarının sayısı ve denetim potansiyeli açısından bakıldığında yüksek gelir grubundaki parlamenter demokrasiler ile daha yoksul ve daha az demokratik başkanlık ve yarı-başkanlık demokrasileri arasında da ortaya çıkmıştır.³⁷⁹ Ancak parlamenter demokrasilerde bu denetim araçlarının yürütmenin politikalarını izleme ve eleştirme isteğiyle kullanımı, hükümetin parlamento çoğunluğunu kontrol etmesi ve parlamenterlerin kariyerlerini sürdürebilmesinin partisine olan sadakatine bağlı olması gibi nedenlerle sınırlı bir düzeyde kalabilmektedir.³⁸⁰

³⁷⁷Whaley, 2000, **a.g.k.**, 5.

³⁷⁸R. Pelizzo and R. Staphurst (2008). *Tools for legislative oversight: An empirical investigation*. (Ed: Staphurst, Pelizzo, Olson and Trapp), Washington, DC: The World Bank, 15; Pelizzo and Staphurst, 2011, **a.g.k.**, 47.

³⁷⁹Pelizzo, Kinyondo and Umar, 2015, **a.g.k.**, 1.

³⁸⁰Whaley, 2000, **a.g.k.**, 20.

Bu noktada parlamenter demokrasiler arasında Arend Lijphart tarafından çizilen şekliyle yapılan ayırım önem kazanmaktadır. Buna göre iki tip parlamenter demokrasi bulunmaktadır:³⁸¹ ‘‘Çoğunlukçu demokrasi’’ ya da ‘‘Westminster modeli’’ ve ‘‘Oydaşmacı demokrasi’’ ya da ‘‘Kıta Avrupası/Paris modeli’’.³⁸²

Bu ayırma göre Westminster modelinde, yürütme gücünün tek partinin çoğunluk hükümetinin elinde toplanmakta, yasama-yürütme ilişkilerinde yürütme baskın olmakta, disiplinli iki partili bir sistem hâkim olmakta ve çoğunlukçu/gayri nispi seçim sistemi uygulanmaktadır. Ortaya çıkışı İngiltere olmakla birlikte, Yeni Zelanda, Barbados, Kanada ve Hindistan³⁸³ gibi bu gelenekten etkilenen birçok ülkede Westminster modeli ile karşılaşmaktadır.³⁸⁴

Westminster modelinin karşısında ise geniş çok partili koalisyonların, yasama-yürütme arasında bir güç dengesinin, çok partili sistemin, nispi temsili seçim sisteminin bulunduğu oydaşmacı demokrasi modeli bulunmaktadır.³⁸⁵ İsviçre, Belçika, İtalya, Almanya gibi ülkeler bu modele sahip örneklerdir.³⁸⁶

Bu iki tür parlamenter demokraside, parlamentoların denetim etkinliğinde ve parlamenterlerin yürütmenin politikalarına ve eylemlerine karşı denetim araçlarını kullanmasında farklı motivasyonlar ve sonuçlarla karşılaşmaktadır. Westminster modelinde disiplinli iki parti sisteminin bir sonucu olarak hükümeti oluşturan iktidar partisinin karşısında her zaman anayasal ve asli bir öneme³⁸⁷ sahip muhalefet partisi ve muhalefet lideri bulunmaktadır. 20. yüzyılın başlarından itibaren İngiltere, Kanada, Avustralya, Yeni Zelanda gibi ülkelerde, başbakanlık ile birlikte muhalefet liderliği de siyasal sistemin temel bir unsuru olarak kabul edilmeye başlanmış ve bu makama yasal dayanaklar oluşturularak, parlamento üyeliğinden ayrı bir ödenek/maaş sağlanması yoluna gidilmiştir. Bu ülkelerde parlamento

³⁸¹Lijphart, 2014, **a.g.k.**, 16.

³⁸²T. Rahman (2007). *Parliamentary control and government accountability in South Asia: A comparative analysis of Bangladesh, India and Sri Lanka*. Routledge, s. 51; Lijphart, 2014, **a.g.k.**, 16-17.

³⁸³Rahman, 2007, **a.g.k.**, 52.

³⁸⁴Lijphart, 2014, **a.g.k.**, 17, 25-26, 29.

³⁸⁵Lijphart, 2014, **a.g.k.**, 17.

³⁸⁶Rahman, 2007, **a.g.k.**, 52.

³⁸⁷İngiltere’de parlamentoda çoğunluğu sağlayan partinin kurduğu hükümet ‘‘Her Majesty’s Government’’ (kraliyet hükümeti) olarak anılmaktayken, aynı önemdeki statü muhalefet partisine de verilmekte ve ‘‘Her Majesty’s Opposition’’ adını almaktadır (Wheare, 1968, **a.g.k.**, 78).

uygulanan seçim sisteminin bir sonucu olarak hükümetin kurulduğu/oluşturulduğu bir organ değil, hangi tarafın hükümeti oluşturması gerektiğine ilişkin seçimden çıkan sonucun resmileştirildiği bir organdır. Seçimler sonucunda hükümeti oluşturacak parti bir anlamda kendiliğinden belli olmaktadır. Aynı sonuçla kendiliğinden oluşan muhalefet partisine ve muhalefet liderine yüklenen görev ise hükümetin tasarladığı ve yürüttüğü politikaları takip etmek, incelemek ve denetlemek olmaktadır. Bu durumda muhalefet, kendisini her zaman alternatif bir hükümet³⁸⁸ olarak öne çıkarmakta, hükümetin işlemleri ve eylemleri üzerinde kullanacağı parlamenter denetim araçlarını böyle bir sorumluluk altında hayata geçirmektedir.³⁸⁹

Bu durumun sonucunda K. C. Wheare'nin vardığı yargı dikkate değerdir. Wheare'e göre bu tür siyasal sistemlerde her zaman 'resmi' ve 'sorumlu' bir muhalefet partisinin ve muhalefet liderinin bulunması nedeniyle, iktidar partisi hükümetinin herhangi bir şekilde başarısızlığa uğraması ve görevden ayrılması gündeme geldiğinde, muhalefet partisi hükümeti kurma mecburiyetiyle baş başa kalacaktır. Bunun her zaman bilincinde olan muhalefet, denetim araçlarının kullanımında ve hükümeti belirli eylemlerde bulunmaya zorlamada ihtiyatlı ve sağduyulu olmaya ve bu süreci belli bir disiplin içerisinde yürütmeye meyilli hale gelmektedir.³⁹⁰

Diğer taraftan bu anlamda sorumlu muhalefet tipi bulunmayan siyasal sistemler de mevcuttur. Öyle ki, sorumlu muhalefet tipi ancak partilerin çoğunlukla birbirine yakın olduğu ve iktidar olarak hükümeti kurma şanslarının her zaman mevcut olduğu siyasal sistemlerde görülmektedir. Ancak partilerin belirli bölgesel veya ulusal farklılıklara dayandığı parlamenter demokrasilerde, oylarının sabit bir seyirde ilerlemesi ve büyük oranda değişmelerin yaşanmaması, partilerin kendilerini etkisiz birer azınlık olarak görmelerine neden olabilmektedir. Yine bazı ülkelerde uzun soluklu devam eden aynı hükümetler, muhalefeti umutsuzluğa itmekte, gücünü azaltmakta ve başarı şanslarını azaltmaktadır. Bu

³⁸⁸Başbakanın kabinesine karşılık muhalefet lideri de aynı şekilde muhalefetin önde gelen isimlerinden oluşan ve bir hükümet ciddiyetiyle çalışan bir 'gölge kabine' (*shadow cabinet*) oluşturmaktadır (Rahman, 2007, **a.g.k.**, 63).

³⁸⁹Wheare, 1968, **a.g.k.**, 77-79.

³⁹⁰Wheare, 1968, **a.g.k.**, 95.

iki durumda da artık ‘sorumsuz’ bir alana itilen muhalefet, hükümetin denetlenmesinde de kışkırtıcı, kavgacı ve ümitsiz davranabilmektedir.³⁹¹

Kıta Avrupası’nda³⁹² görülen, hükümetin ve diğer parlamenterlerin birbirine kolayca düşmanlık beslemediği ve dolayısıyla güvensizlik önergeleriyle hükümeti düşürme girişimlerinin sıkça gündeme gelmediği bazı oydaşmacı demokrasilerde, doğrudan sorumluluk üstlenecek partinin/partilerin de belirli olmamasıyla, parlamenterler denetim araçları çok daha geniş kapsamlı ve serbest olarak kullanılabilir. Wheare’e göre bu tür parlamenter demokrasilerde parlamento çok daha etkin bir denetim organı olarak yer almaktadır.³⁹³

Parlamenter demokrasilerde çoğu durumda parlamentonun önceliklerini belirleyen ve gündemini kontrol eden taraf yürütmenin (hükümet) bizzat kendisi olduğundan,³⁹⁴ harekete geçirilmesi için parlamento çoğunluğunu gerektiren denetim mekanizmalarının kullanılmasında asimetrik bir denge oluşacaktır.

1.5.3. Yarı-başkanlık demokrasileri

“Hibrit” veya “Karma” sistemler olarak betimlenen yarı-başkanlık demokrasileri, temel olarak parlamentonun güvenine dayanan bir bakanlar kurulunun ve genel seçimlerle belli bir dönem için göreve gelen bir devlet başkanının birlikte yürütmeyi oluşturduğu siyasal sistemler olarak tanımlanmaktadır.³⁹⁵ Yarı-başkanlık demokrasilerinde devlet başkanı yürütmenin iki kanadından biri olarak, genel seçimler sonucunda göreve gelmiş olmasından kaynaklanan bazı önemli yetkilere sahip olmakta ve bu nedenle parlamenter demokrasilerdeki görünümünden ayrılarak siyaset ötesi bir alanda değil, siyasal hayatın

³⁹¹Wheare, 1968, **a.g.k.**, 80.

³⁹²Westminster modelinin aksine parlamentonun buradaki işlevi gerçek anlamıyla bir ‘hükümet oluşturmaktır’. Uzlaşma çabaları, yürütülen görüşmeler ve verilen ödünlerle partiler arasındaki birtakım pazarlıklar bakanlar kuruluna gerçek şekli vermekte; seçim sonucunda parlamentodaki sandalye dağılımlarında ortaya çıkan görüntü hükümetin oluşumunu kendiliğinden belirlememektedir (Wheare, 1968, **a.g.k.**, 83).

³⁹³Wheare, 1968, **a.g.k.**, 96.

³⁹⁴Rahman, 2007, **a.g.k.**, 53.

³⁹⁵Hague and Harrop, 2004, **a.g.k.**, 281; J. A. Cheibub and F. Limongi (2011). *Legislative-executive relations*. (Ed: T. Ginsburg and R. Dixon), Edward Elgar Publishing, s. 216.

içerisinde faaliyet göstermektedir.³⁹⁶ Bu nedenle yarı-başkanlık demokrasilerinde devlet başkanı ve bakanlar kurulunun yürütme yetkisini ve iktidarını birbiriyle paylaşması söz konusudur.³⁹⁷ Yarı-başkanlık demokrasilerine ayırt edici özelliğini veren unsurlara, devlet başkanının genel seçimle göreve gelmesinin ötesinde, bakanlar kurulu ile belli bir yoğunluktaki anayasal yetki paylaşımının mevcut olması da eklenebilir. Yarı-başkanlık demokrasileri bu yetki paylaşımının yürütmenin iki kanadı arasındaki dağılımı ele alınarak alt ayrımlara konu olabilmektedir.

Parlamente veya başkanlık demokrasisi olarak sınıflandırılmayan bu “karma” demokrasilerde, devlet başkanıyla bir yetki/iktidar paylaşımında olan ve parlamentonun güvenine dayanan hükümet (bakanlar kurulu), zorunlu olmamakla birlikte aynı zamanda devlet başkanına karşı da sorumlu olabilmektedir. Bu sorumluluk ile genellikle üç (3) farklı şekilde karşılaşılmaktadır; devlet başkanı aynı zamanda hükümetin başı olarak konumlandırılmışsa, parlamento doğrudan devlet başkanı tarafından feshedilebiliyorsa (bu durumda hükümetin de görevi sona ermektedir) veya devlet başkanı hükümeti ya da hükümet üyelerini doğrudan atayabiliyor ya da görevden alabiliyorsa hükümetin devlet başkanına karşı da sorumlu olduğu sonucuna varılabilmektedir.³⁹⁸

Genellikle kabinesiyle birlikte günlük yerel siyasetin yürütülmesinden sorumlu olan taraf başbakan iken, devlet başkanı ise daha çok gözetim rolünü üstlenen, dış ilişkilerde sorumluluk alan, acil ve önemli durumlarda kendisine olağanüstü yetkiler verilen bir pozisyonda yer almaktadır.³⁹⁹ Devlet başkanlarına zayıf bir pozisyon verilen yarı-başkanlık demokrasilerinin, parlamente demokrasilere benzer şekilde işleyen bir sisteme sahip oldukları görülmektedir.⁴⁰⁰ Ancak devlet başkanının anayasal yetkilerinin ve konumunun hükümeti geri planda bıraktığı siyasal sistemler de mevcuttur ve bu noktada geniş bir çeşitlilik ile karşılaşılmaktadır.

³⁹⁶Hague and Harrop, 2004, **a.g.k.**, 281.

³⁹⁷M. Açıl (2018). *Latin Amerika ülkelerinde başkanlık sistemi*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, s. 28-29.

³⁹⁸J. A. Cheibub (2007). *Presidentialism, parliamentarism and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, s. 38.

³⁹⁹Whaley, 2000, **a.g.k.**, 7; Hague and Harrop, 2004, **a.g.k.**, 282.

⁴⁰⁰Lijphart, 2014, **a.g.k.**, 149.

Ancak başbakanın ve devlet başkanının, kendilerini demokratik sürecin sonuçları olarak görüp yürütmedeki liderlik rolünü üstlenme iddiasında bulunabilmeleri, yarı-başkanlık demokrasilerinin temel sorunu olarak görülmektedir. Bu sorun özellikle yürütmenin iki kanadının yetkilerinin anayasalarda iyi tanımlanmadığı ya da bir tarafın diğerinin yetki alanını etkilemeye çalıştığında ortaya çıkmaktadır.⁴⁰¹

Devlet başkanı ve parlamento çoğunluğunun (dolayısıyla başbakanın) farklı siyasal görüşleri temsil ettiği zamanlarda ortaya çıkabilen bu problemler, kohabitasyon (cohabitation = birlikte yaşama) olarak adlandırılan dönemlere neden olmaktadır. Bu dönemlerde devlet başkanı ve başbakanın yetkileri birbirinin hareket alanını daraltmakla birlikte, iki taraftan biri (çoğunlukla devlet başkanları) kendisini geri plana çekmeye meyilli olmakta ve muhtemel krizler engellenmektedir.⁴⁰²

Tüm yarı-başkanlık demokrasilerinin halk tarafından seçilmiş bir devlet başkanına ve parlamentonun güvenine dayanan bir hükümete sahip olması, siyasal sistemin işleyişinde bazı genellemeler yapılması için yeterli değildir. Öyle ki devlet başkanı bir yarı-başkanlık demokrasisinde aktif siyasetin en önemli unsuru olarak görülüp sorumluluğu daha çok üstlenen taraf olabilirken; bir diğerinde siyasal birliğin temsilcisi ve sembolik bir lider olmaktan öteye gitmemektedir. Dolayısıyla iki kanatlı olan yürütmede öncelik ve üstünlüğün kimin elinde olduğu ve hangi tarafın etkin bir siyasal güç olarak yönetimde aktif olarak yer aldığı bilgisi sadece anayasal metinlerden çıkarılabilecek bir sonuç olmayıp, siyasal hayatın gerçekteki işleyişi ile ilgili gözlemleri de gerektirmektedir.⁴⁰³ Bunun sonucu olarak yarı-başkanlık demokrasileri seçim koşullarına da bağlı olarak, sistemin işleyişi bakımından parlamenter demokrasiler ya da başkanlık demokrasilerinden birine benzerlik göstermektedir.⁴⁰⁴ Yarı-başkanlık demokrasilerinin bu özelliği aynı zamanda parlamenter denetim faaliyetlerinin özünü de belirleyen bir etken olmaktadır.

⁴⁰¹Cheibub and Limongi, 2011, **a.g.k.**, 217.

⁴⁰²Hague and Harrop, 2004, **a.g.k.**, 284; R. Arslan (2015). *Demokratik yönetim sistemleri*. Bursa: Dora Yayınevi, s. 256.

⁴⁰³Cheibub and Limongi, 2011, **a.g.k.**, 217-218.

⁴⁰⁴Whaley, 2000, **a.g.k.**, 7.

1.5.4. Yarı-başkanlık demokrasilerinde parlamenter denetim

Yarı-başkanlık demokrasilerinde her şeyden önce başbakan devlet başkanı tarafından parlamentoya önerilebiliyor veya doğrudan atanabiliyor olsa da parlamentonun güvenine dayandığı sürece görevde kalabilmektedir. Bu nedenle hükümet, parlamenter demokrasilerde görüldüğü şekliyle parlamentoya karşı siyasal olarak sorumlu olmaktadır. Buna karşın örneğin Fransa’da olduğu gibi, parlamentoda çoğunluğun sağlanmasıyla kabul edilebilen güvensizlik önergesinin sonucunda devlet başkanının parlamentoyu feshedebiliyor oluşu, istifa baskısına karşı gösterilebilecek bir direnç olarak kabul edilmektedir.⁴⁰⁵

Bakanlar kurulu üyelerine yazılı sorular yöneltmek ve soru saati (sözlü soru) uygulamasına (hükümet kendisini parlamentoda temsil edebildiğinden) parlamentoda yer vermek Fransa⁴⁰⁶ ve Senegal Anayasası’nda⁴⁰⁷ (m. 85) görüldüğü gibi yarı-başkanlık demokrasilerinde genellikle kabul edilmektedir. Benzer şekilde Romanya Anayasası’nda (m. 112), bakanlardan genel kurulda bir konu hakkında açıklama istendiği ve güvensizlik oylamasına yol açmayan bir tür gensoru (*interpellation*) uygulaması mevcuttur.⁴⁰⁸ Yine Fransa Ulusal Meclisi İçtüzüğü’ne⁴⁰⁹ göre (m. 145) parti gruplarının parlamentodaki üye sayılarıyla orantılı olarak temsil edildiği sekiz (8) daimî komisyon, çalışma alanları kapsamındaki hükümet politikalarına ilişkin bilgi ve kanıt toplama amacıyla belirli sayıdaki parlamenterleri görevlendirebilmekte; elde edilen sonuçların değerlendirilmesi için parlamentoda genel görüşme açılmaktadır. Bu amaçla görevlendirilen parlamenter sayısı iki (2) olduğunda bunlardan birisi muhalefet partilerinden olmak zorundadır. İki (2)’den fazla olduğunda ise parlamentonun politik yapısını yansıtan bir oran sağlanmalıdır. Devlet başkanının genel seçimlerle belirlendiği İzlanda’da parlamento içtüzüğüne⁴¹⁰ göre (m. 13)

⁴⁰⁵M. A. Schain (2015). *Politics in France*. (Ed: G. B. Powell, R. J. Dalton, K. W. Strom). Pearson Education, s. 229.

⁴⁰⁶Schain, 2015, **a.g.k.**, 231.

⁴⁰⁷https://www.constituteproject.org/constitution/Senegal_2016?lang=en (Erişim tarihi: 01.03.2019).

⁴⁰⁸https://www.constituteproject.org/constitution/Romania_2003?lang=en (Erişim tarihi: 01.03.2019).

⁴⁰⁹<http://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly#chap3-5> (Erişim tarihi: 01.03.2019).

⁴¹⁰<https://www.althingi.is/english/about-the-parliament/standing-orders-of-the-althingi-> (Erişim tarihi: 01.03.2019).

dokuz (9) üyeden oluşan Anayasa ve Denetim Komisyonu, yüksek denetim kurumundan ve kamu denetçisinden edildiği raporları görüşmekte; üye sayısının üçte birinin talebiyle yürütmeye bağlı kurumları denetleme amaçlı araştırmalarda bulunmakta ya da özel bir araştırma komisyonu kurulması önerilerini parlamentoya iletebilmektedir. Belirli amaçlarla araştırma komisyonları kurulması da Fransa (İçtüzük m. 137), Portekiz (Anayasa m. 178) ve Bulgaristan (Anayasa m. 79)⁴¹¹ gibi birçok yarı-başkanlık demokrasisinde değişen yöntemlerle birlikte kabul edilen uygulamalardandır. Yarı-başkanlık demokrasilerinde parlamentodaki azınlık olan siyasi parti gruplarına da gözle görülür şekilde bazı ayrıcalıklar tanınabilmektedir. Örneğin Fransa'da ayda en az bir günün parlamento gündemini muhalefetin belirleyeceği ve haftada belli oturumların denetim işlerine ve kamu politikalarının değerlendirilmesine ayrılacağı (Anayasa m. 48) kabul edilmektedir. Benzer şekilde, araştırma komisyonlarının başkanlığını veya raportörlüğünü muhalefet partili bir milletvekili yürütmektedir (İçtüzük m. 143). Polonya'da her oturum haftasında belirli sayıda, konusunun önemi ve güncelliği dikkate alınarak parlamento başkanlığı tarafından gündeme alınması zorunlu genel görüşme mekanizması bulunmaktadır. Önerge verme yetkisi on beş (15) milletvekiline veya siyasi parti gruplarına ait olup hangi önerenin gündeme alınacağına önergeyi veren siyasi parti gruplarının sandalye sayısı da dikkate alınacaktır.⁴¹²

Yürütmenin bütçesinin belirlenmesi ve tahsis edilmesi yarı-başkanlık demokrasilerinde parlamentonun asli görevlerindendir. Bütçeye ilişkin süreç genellikle hükümet tarafından hazırlanan bütçe kanunu taslağının parlamento tarafından onaylanması şeklinde gerçekleşmektedir. Bütçenin yürürlüğe girmesinde bu süreci takip eden Ukrayna (Anayasa m. 85/4 ve 116/6)⁴¹³ Slovenya (İçtüzük m. 155-168)⁴¹⁴ ve Romanya (Anayasa m. 111) parlamentosu, bütçe tasarısı üzerinde önerilen her tür değişikliği oylayabilmektedir. Birçok

⁴¹¹https://www.constituteproject.org/constitution/Bulgaria_2015?lang=en (Erişim tarihi: 01.03.2019).

⁴¹²K. H. Goetz, M. Koß, J. V. Marzo, R. Zubek, 2016, **a.g.k.**, 50.

⁴¹³https://www.constituteproject.org/constitution/Ukraine_2016?lang=en (Erişim tarihi: 02.03.2019).

⁴¹⁴https://www.dz-rs.si/wps/portal/en/Home/ODrzavnemZboru/PristojnostiInFunkcije/RulesoftheProcedureText/!ut/p/z1/hU5RC4lwGPw1vu771LTZm1KIFREVaXsJlaWCczJXg3596zEouns67o47YFAAG8pH15S6k0PZW31h4TXZHYJs k7qYnpMQs9N-uQoo9egxgPxfgFkbfyBGWAPrKkFMLQiSGY0in9LIItQzR9ebv_XiofNoAU_zGFVfkruytVutxWjjooDGGNFI2PSe1FA5-q7Ry0lB8JmEUxXPL8_gFRrRawA!!/dz/d5/L2dBIS9nQSEh/ (Erişim tarihi: 02.03.2019).

yarı-başkanlık demokrasisinde ayrıca çeşitli yüksek denetim kurumları ve kamu denetçileri de birer parlamenter denetim aracı olarak yer almaktadır.

Yarı-başkanlık demokrasilerinde devlet başkanları ve hükümet üyeleri çeşitli yollarla parlamentoya karşı cezai anlamda da sorumlu sayılmaktadır. Ayrıca, devlet başkanlarının işlemleri parlamenter demokrasilere benzer şekilde karşı-imza kuralına tabi olabilmektedir. Bu durumda, yürütmenin iki tarafının da parlamentoya karşı cezai sorumluluğunun kabul edildiği ülkelerde, ikinci tarafın (hükümetin) sorumluluk kapsamının daha geniş tutulduğu görülmektedir.

Avusturya, İzlanda ve Romanya’da halk tarafından göreve getirilen devlet başkanları üzerinde, parlamentonun alacağı karar sonrasında düzenlenecek bir referandumla geri çağırma (*recall*) mekanizması işletilebilmekte ve görevlerine son verilebilmektedir.⁴¹⁵ Moldova’da (Anayasa m. 89)⁴¹⁶ da devlet başkanı anayasal hükümleri ihlal ettiği iddiasıyla, parlamentonun üçte iki (2/3) çoğunlukla alacağı bir karar üzerine düzenlenecek referandumla görevinden uzaklaştırılabilmektedir. Sırbistan’da (Anayasa m. 118)⁴¹⁷ halk tarafından seçilen devlet başkanı yine anayasayı ihlal iddiasıyla, parlamentonun üçte iki (2/3) çoğunlukla alacağı bir kararla ve Anayasa Mahkemesi’nin söz konusu ihlali doğrulamasıyla görevden alınabilmektedir (*dismissal*).

Devlet başkanları ayrıca vatana ihanet başta olmak üzere çeşitli gerekçelerle parlamento tarafından Fransa, Senegal, Slovenya, Portekiz, Polonya gibi birçok yarı-başkanlık demokrasisinde *impeachment* mekanizması ile suçlandırılabilir.

Hükümet üyelerinin cezai sorumluluğunun da genellikle kabul edildiği görülmektedir. Fransa’da (Anayasa m. 68/2)⁴¹⁸ herhangi bir kişi dilekçe komisyonuna bir bakanın göreviyle ilgili suç işlediği iddiasıyla şikâyetle bulunabilmekte, Romanya’da (Anayasa m. 109) parlamentonun yanında devlet başkanı da bu yönde bir soruşturma başlatabilmektedir. İzlanda’da (Anayasa m. 11 ve 14)⁴¹⁹ parlamento bakanları suçlandırma yetkisine sahipken,

⁴¹⁵Yamamoto, 2007, **a.g.k.**, 69.

⁴¹⁶https://www.constituteproject.org/constitution/Moldova_2016?lang=en (Erişim tarihi: 03.03.2019).

⁴¹⁷https://www.constituteproject.org/constitution/Serbia_2006?lang=en (Erişim tarihi: 03.03.2019).

⁴¹⁸https://www.constituteproject.org/constitution/France_2008?lang=en (Erişim tarihi: 03.03.2019).

⁴¹⁹https://www.constituteproject.org/constitution/Iceland_2013?lang=en (Erişim tarihi: 03.03.2019).

devlet başkanı yürütmeye ilişkin eylemlerinden sorumlu tutulmamakta olup, hakkında herhangi bir cezai kovuşturma yürütülebilmesi parlamentonun onayına bağlanmıştır. Senegal’de (Anayasa m. 101)⁴²⁰ devlet başkanı yalnız vatana ihanet iddiasıyla suçlanabilirken, hükümet üyeleri görevlerini yerine getirdiği sırada suç veya kabahat niteliğinde olan eylemlerinden sorumlu olmakta ve parlamentonun beşte üç (3/5) çoğunluğu sağlanarak suçlanabilmektedir. Bakanların cezai sorumluluklarına ve parlamento tarafından suçlanmalarına ilişkin yöntemlerin ayrıca düzenlenmediği, bu sürecin olağan ceza muhakemesi usullerine göre yürütüldüğü ülkeler de mevcuttur. Örneğin Portekiz’de (Anayasa m. 196) bir bakan hakkında yürütülen ceza kovuşturmasının devam edip etmeyeceğine parlamento tarafından karar verilmekte, isnat edilen suç üç (3) yıl veya daha fazla hapis cezasını gerektiriyorsa bu yönde bir karar alınması zorunlu kılınmaktadır.

1.5.5. Başkanlık demokrasileri

Başkanlık demokrasileri genel olarak başkan ve parlamentonun sabit bir süre için doğrudan seçimle iş başına geldiği ve bu iki organın belirli bir özerkliğe sahip olup birbirinin görevlerine son veremediği⁴²¹ siyasal sistemler olarak tanımlanmaktadır.⁴²² Başkanlık demokrasilerinde, yürütme organı parlamento tarafından değil, doğrudan halk tarafından seçilerek oluşturulmakta ve başkan görevde kalabilmek için parlamentonun çoğunluk desteğine ihtiyaç duymamaktadır.⁴²³ Ayrıca yürütme koltuğunda artık başkan tek başına oturmakta, “Devlet Başkanı” ve “Hükümet Başkanı” sıfatı aynı kişide toplanmaktadır.⁴²⁴

Kuvvetlerin ayrılması başkanlık demokrasilerinde daha ayırt edici bir görünüm ve içerik kazanmakta, yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki ilişkilerde ‘daha uzak bir mesafe’

⁴²⁰https://www.constituteproject.org/constitution/Senegal_2016?lang=en (Erişim tarihi: 03.03.2019).

⁴²¹İki organın birbirinin görevine son verememesi, parlamenter demokrasilerde olduğu şekliyle güvensizlik oylaması gibi olağan yollarla yürütmenin başının/başkanın istifaya zorlanamaması anlamına gelmektedir. Diğer taraftan başkanın suç teşkil eden fiilleri nedeniyle görevden uzaklaştırılması (*impeachment*) imkân dahilindedir. Dahası yasama organının, başkanı impeachment dışında görevden uzaklaştırabilme yetkisinin olduğu siyasal sistemler de; eğer başkanın da yasama organını feshetme hakkı varsa ve bu durumda iki organın seçimlerinin yenilenmesi gerekiyorsa, başkanlık demokrasisi olarak nitelendirilebilmektedir (Lijphart, 2014, **a.g.k.**, 144).

⁴²²Hague and Harrop, 2004, **a.g.k.**, 268.

⁴²³Cheibub and Limongi, 2011, **a.g.k.**, 214.

⁴²⁴Gönenç, 2015, **a.g.k.**, 34.

oluşturulmaktadır. Bu özellik sadece işlevlerin birbirinden bağımsızlaşması şeklinde değil kişisel ölçekte de kendisini göstermektedir. Öyle ki, başkan ve diğer yürütme görevlileri parlamento oturumlarına katılamamakta, yürütme bünyesinde görev almak isteyen parlamenterlerin de parlamento üyeliklerini bırakmaları gerekmektedir.⁴²⁵

Yürütme üyeleri ya da başka bir deyişle başkanın hükümetinin üyeleri ise, ancak başkanın altında çalışan danışman veya görevli olarak nitelenebilmektedir. Bu, başkanlık demokrasilerinde yürütme organının parlamenter demokrasilerde olduğu şekliyle kolektif⁴²⁶ bir yapıda değil, tek kişide toplanmış⁴²⁷ olmasından kaynaklanmaktadır.⁴²⁸ Örneğin klasik olarak başkanlık demokrasilerinden biri olarak gösterilen Amerika Birleşik Devletleri'nde, ulusal güvenlik ve bütçe gibi ayrılan konularda başkanın emrinde hizmet gören ve ona politika oluşturmada yardımcı olan, kendisine yakın birtakım danışmanlardan oluşan bir yönetim ofisi (*executive office*) ile çeşitli yürütme departmanlarının (bakanlıklar) başındaki kişilerden oluşan başkanlık kabinesi (*cabinet departments*) bulunmaktadır.⁴²⁹ Ne var ki ABD dahil bazı başkanlık demokrasilerinde bu tür kabine pozisyonlarına atamaların yasama

⁴²⁵Hague and Harrop, 2004, **a.g.k.**, 268.

⁴²⁶Başkanlık demokrasilerinde kabinenin kolektif bir yapıda olmaması birkaç bakımdan ayırt edicidir. İlk olarak, parlamenter demokrasilerde görüldüğü şekliyle kabine, kolektif bir yapıda olması nedeniyle kararların tüm bakanların katılımıyla alınması söz konusudur. Özellikle koalisyon dönemlerinde bu yapı nedeniyle bir bakanın dahi olumsuz tavrı, kabinenin karar almasını engelleyecektir. Başkanlık demokrasilerinde ise kabine hiyerarşik bir yapıda olup, yürütme alanına ilişkin kararlar, başka bir katılıma gerek olmaksızın başkan tarafından alınmaktadır. Bu nedenle kabinenin kolektif sorumluluğu da başkanlık demokrasilerine uzak bir kavramdır. Çünkü, başkanın kabinesine atadığı kişilerin gerek bireysel gerek kolektif olarak sorumlu tutulup parlamento tarafından görevden uzaklaştırılabildiği Latin Amerika başkanlık demokrasileri görülebilsede; bu durumda dahi hükümet topyekûn görevden alınmış olmamakta, başkan görevinde kalmakta ve yeni 'çalışma arkadaşlarını' atamaya devam etmektedir. Burada kabine, gerçek anlamda parlamento kaynaklı bir meşruiyete sahip bir kurul değildir (F. W. Riggs (1988). The survival of presidentialism in America: Paraconstitutional practices. *International Political Science Review*, 9 (4), s. 247-278; Açıl, 2018, **a.g.k.**, 27-28, 31, 37).

⁴²⁷Yürütme iktidarının bölünmemiş olduğunu ve bir 'paylaşım' içerisine girilmediğini belirten bu ifade, yürütme organının birden fazla kişiden oluşmasına engel görülmemektedir. Öyle ki Bolivya, Kolombiya, Kosta Rika, Panama gibi başkanlık demokrasisi olarak nitelendirilen ülkelerde başkan yardımcıları ve bakanlar da başkanla birlikte yürütme organını oluşturan unsurlar olarak yer almaktadır. Bu nedenle sadece 'yürütmenin tek kişide toplanmış olması' yeterli bir ifade olmayabilmekte, bu nedenle 'başkanın yürütme erki üzerinde hâkim konumda oluşunun' vurgulanması daha kapsayıcı ve tercih edilir görülebilmektedir. Yine de başkanlık demokrasilerinde yürütmenin tek başlı/kanatlı bir görünüm arz etmesi, onu özellikle yarı-başkanlık demokrasilerinden ayırt etmektedir (Açıl, 2018, **a.g.k.**, 29-31).

⁴²⁸Lijphart, 2014, **a.g.k.**, 145.

⁴²⁹Lowi, Ginsberg, Shepsle and Ansolabehere, 2017, **a.g.k.**, 316.

organlarının bir tür onayına tabi tutulmuş⁴³⁰ olması, başkanlık demokrasilerinde asıl olan, başkanın atama ve azletme yetkileriyle kabinesine tam bir hakimiyet sağlaması unsurunu ihlal etmemektedir.⁴³¹ Bu örneklerdeki yasama organlarının onayına bağlanabilen atamalar, başkanlık demokrasilerine ayırt edici özelliğini veren bir koşul olmayıp, kuvvetler arasında denge ve fren anlayışı ve sistemini uygulamaya geçirme araçlarındandır.⁴³²

1.5.6. Başkanlık demokrasilerinde parlamenter denetim

Kolonilerin Amerikan Bağımsızlık Savaşı sonucunda bağımsızlıklarını kazanarak oluşturdukları 1787 Amerikan Anayasasında⁴³³ karşılığını bulan başkanlık siyasal sisteminin temelde kuvvetler ayrılığı kuramını esas aldığı görülmektedir. Anayasanın kurucuları, Montesquieu'nün “*Yasama ve yürütme yetkileri tek bir kişide birleştiğinde, ...veya yargılama kuvveti, yasama ve yürütme kuvvetlerinden ayrılmadığı sürece özgürlük olamaz*” şeklindeki mutlak kuvvetler ayrılığı fikrinden hareket etmişlerdir. Ancak Anayasa metninde bu fikir mutlak haliyle takip edilmemiş ve kurama sıkı sıkıya bağlı kalmanın da aslında gerekmediği ifade edilmiştir. Buradan hareketle denge ve fren sistemi oluşturulmuş, her bir kuvvete, kendi asli bağımsızlıklarını korunarak, birbirlerinin işleyişini kısmen veya tamamen sınırlandıracak veya engelleyecek araçlar verilmiştir. Böylece meşruiyet kaynakları

⁴³⁰M. S. Shugart and J. M. Carey (1992). *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, s. 106-107.

⁴³¹Açıl, 2018, **a.g.k.**, 28.

⁴³²Sıklıkla sert/katı kuvvetler ayrılığını uygulayan bir sistem olarak gösterilen ABD’de dahi, başkanın sahip olduğu veto yetkisi ve Senato’nun başkan tarafından yapılan atamalardaki rolü nedeniyle, mutlak ve eksiksiz bir kuvvetler ayrılığının meydana gelmediği görülmektedir (J. Blondel (1973). *Comparative legislatures*. New Jersey: Prentice-Hall, s. 38).

⁴³³Başta ABD olmak üzere başkanlık demokrasilerinde yasama organlarının ‘kongre’ adını almaktadır. Latin kökenli bir kelime olan *Congress* ‘bir araya gelmeyi’ çağrıştırmaktadır. Kolonyal Amerika döneminde bir tarafta bölgesel çıkarların temsilini sağlamak ve yasa/politika oluşturma amacıyla oluşturulan meclisler; diğer tarafta İngiliz Tacı tarafından atanan ve meclislerin, üzerlerinde atama veya görevden almaya ilişkin herhangi bir yetkilerinin olmadığı kraliyet yöneticileri/idarecileri (*royal governors/executives*) bulunmaktaydı. Döneme hâkim olmaya başlayan kuvvetler ayrılığı kuramı, kolonilerin kendi işlerine yapılan bir müdahale olarak gördükleri İngiliz etkisini/idarecilerin yetkilerini kırmak için sıkça öne sürdükleri bir karşı koyma aracıydı. Bu durum, Kongrenin, hükümetin hangi eğilimlere sahip olan kişiler tarafından oluşturulacağı ve nasıl yönetileceğine ilişkin kaygılarla oluşturulmayan bir yasama organı olması nedeniyle, ABD’nin kolonyal tarihsel birikimi ve bu birikimi başkanlık siyasal sistemiyle yeniden kurgulamasıyla yakından ilişkilidir (Loewenberg and Patterson, 1988, **a.g.k.**, 13-14, 232; J. Q. Wilson, J. J. Dilulio and M. Bose (2015). *American government: Institutions and policies*. United States: Cengage Learning, s. 305-306).

birbirinden ayrılan yasama ve yürütmenin, siyasal hayatta kalma korkusu olmadan birbirlerini denetleyebilecekleri ve dengeleyebilecekleri şekilde kurgulanan sistem anayasal bir metin olarak ortaya çıkmıştır. Bu nedenle ABD temelli başkanlık demokrasilerinde meşruiyet ve devamlılık açısından kuvvetlerin maksimum ayrılığı, işlem ve eylemler bakımından ise yasama ve yürütmeden birinin diğerinin önünde güçlenmemesi için karşılıklı kontrol mekanizmalarının korunması ön plana çıkmıştır.⁴³⁴

ABD'nin öncülük ettiği başkanlık demokrasilerinde parlamenter denetim kavramı ve uygulaması, birbirlerini dengelemeleri ve frenlemeleri için yürütme ve yasama kuvvetlerine verilen yetkilerin nasıl paylaştırıldığına bağlı olarak değişmektedir. M. S. Shugart ve J. M. Carey'e göre, bu noktada yasama organının yürütmeyi politik olarak yönlendirme ve onun politika uygulamalarını denetleme gücü, başkanın anayasal düzlemde sahip olduğu bütçe üzerindeki hakimiyetinin derecesine, değişen ölçeklerdeki kararname çıkarma ve veto yetkisine bağlı olarak değişmektedir.⁴³⁵ Bunlara ek olarak, başkanlık demokrasilerinde parlamenter denetim olgusu, yasama organlarının görüşme yöntemlerini, araştırma ve diğer denetim komisyonlarıyla yerine getirdiği işlevleri, yürütmenin birtakım kararlarını onaylama/onaylamama yetkilerini, suçlandırma güçlerini ve kendilerine organik veya işlevsel olarak bağlı olan harici denetim araçlarını/kurumlarını kapsamaktadır.

Başkanlık demokrasilerinde yazılı ve sözlü soru tipleri bulunmaya devam etmekle beraber, soru denetim aracının parlamenter demokrasilerden farklılaşan bazı yönleri bulunmaktadır. Örneğin düzenli bir soru saati uygulamasıyla diğer siyasal sistemlere kıyasla başkanlık demokrasilerinde sıklıkla karşılaşılması beklenmemektedir.⁴³⁶ Diğer taraftan, yazılı ve sözlü soru araçlarının kabul edildiği başkanlık demokrasilerinde de bu sorular başkana değil, başkan yardımcılara veya yürütme birimlerinin başında bulunan ve başkan tarafından atanan ilgili kişilere (bakan, sekreter vb.) yöneltilmektedir. Ayrıca başkanlık demokrasilerinde, soru ile (özellikle sözlü soru) münhasır bir denetim aracı olarak⁴³⁷

⁴³⁴Shugart and Carey, 1992, **a.g.k.**, 18-19; Lowi, Ginsberg, Shepsle and Ansolabehere, 2017, **a.g.k.**, 92-93, 95-96.

⁴³⁵Shugart and Carey, 1992, **a.g.k.**, 277.

⁴³⁶Yamamoto, 2007, **a.g.k.**, 51, 55.

⁴³⁷Parlamenter demokrasilerdeki sözlü soru aracının ayırt edici özellikleri; belirli şekli kısıtlamalara tabi tutulma, daha çok soruyu soran ve muhatap arasında gerçekleşen ve gelişen bir faaliyeti işaret etme, bu nedenle

karşılaşılması farklı bir kuramsal ve işlevsel biçim almaktadır. Kongrenin bilgi edinme gereksinimi, Arjantin Anayasası'ndaki (m. 71 ve 100/11)⁴³⁸ şekliyle genellikle bir Kongre kararıyla, yürütmenin ilgili görevlilerini kendi oturumlarına davet etme ve katılmalarını sağlama, onlardan yazılı raporlar ve sözlü açıklamalar talep etme şeklinde giderilmektedir. Parlamenter demokrasilerde, bakanlar kurulu üyeleri de birer parlamento üyesi olarak parlamento çalışmalarına katılım sağladığından, herhangi bir denetim aracı kullanılmasa dahi, parlamento genel kurul toplantılarında doğrudan yapılan eleştiriler ve karşılıklı söz almalarla yürütmenin denetiminde psikolojik-manevi bir eşişe ulaşılabilmekteyken, başkanlık demokrasilerinde daha yöntemsel ve mesafeli bir ilişki görölmektedir.

Örneğın Filipinler Temsilciler Meclisi İtüzüğü'ne⁴³⁹ göre (m. 75, 124 ve 128) Kongre'nin iki kanadından birinde mutlak çoğunluk sağlanarak, ilgili yürütme biriminin başındaki kişiden, kendisine en az üç (3) gün önceden yöneltlen soruları, başta çarşamba günleri olmak üzere belirli gün ve saatlerde (*question hour*) Kongre huzurunda cevaplandırması talep edilebilmektedir. Bu soruların bilgi edinme veya ilgili birimin bir eylemde bulunması için baskı yapma işlevleri bulunmaktadır. Güney Kore Ulusal Meclisi Yasasına⁴⁴⁰ göre (m. 122) her bir Kongre üyesi başbakana ve Devlet Konseyi (*State Council*) üyelerine karşı yazılı soru aracını kullanabilmektedir. Kongre aynı zamanda, belirli bir soru saati zamanı olmasa da sözlü soruların cevaplandırılması için bu kişilerin genel kurul oturumuna katılmasını sağlayabilmektedir. Yine Peru Anayasasına⁴⁴¹ göre (m. 96 ve 131) her bir Kongre üyesi yazılı soru aracını kullanma hakkına sahipken, Kongre üye sayısının yüzde on beşine (%15) karşılık gelen sayıdaki üyenin talebi ve Kongrenin üçte birinin (1/3) alacağı bir kararla, kabine üyeleri belirlenecek gün ve saatte Kongre oturumuna davet edilmekte ve söz konusu soruları cevaplandırmaları istenmektedir. Bolivya Anayasası⁴⁴² (m. 158/18) ve Kosta Rika Anayasasına⁴⁴³ göre (m. 121/24) ise soru aracı, bakanların, mecliste

de kullanılması genellikle tek bir parlamenterin inisiyatifinde olma ve yürütmenin başat faktörü ile doğrudan muhatap olma şeklinde ifade edilebilir.

⁴³⁸https://www.constituteproject.org/constitution/Argentina_1994?lang=en (Erişim tarihi: 11.03.2019).

⁴³⁹<http://www.congress.gov.ph/download/docs/hrep.house.rules.pdf> (Erişim tarihi: 11.03.2019).

⁴⁴⁰<http://korea.assembly.go.kr> (Erişim tarihi: 11.03.2019).

⁴⁴¹<http://www.congreso.gob.pe/eng/constitution> (Erişim tarihi: 11.03.2019).

⁴⁴²https://www.constituteproject.org/constitution/Bolivia_2009?lang=en (Erişim tarihi: 11.03.2019).

⁴⁴³https://www.constituteproject.org/constitution/Costa_Rica_2015?lang=en (Erişim tarihi: 11.03.2019).

üçte iki (2/3) çoğunluk sağlanarak görevden alınmalarına kadar gidebilecek bir tür gensoru mekanizması şeklinde kullanılmaktadır.⁴⁴⁴ Paraguay Anayasası'na⁴⁴⁵ göre (m. 193) Kongre'nin iki kanadından birinde mutlak çoğunluk sağlanarak, bakanlar ve kamu idarelerinin yüksek görevlilerinden Kongre huzurunda bilgi talep edilebilmektedir. Başkan, başkan yardımcısı ve kazai yetkilerine ilişkin konularda yargı organlarının üyeleri ise bu uygulamadan muaf tutulmuşlardır.

ABD başta olmak üzere birçok başkanlık demokrasisinde, araştırma komisyonları veya diğer daimî komisyonlar da bilgi edinme ve bunları yasama organında değerlendirme-tartışma işlevini yerine getirmektedir.⁴⁴⁶ Bir örnek olarak Şili Kongresi; araştırma işlevine sahip özel komisyonlar, denetim-soruşturma işlevine sahip soruşturma komisyonları ve daimî komisyonlar olmak üzere üç (3) komisyon tipine sahiptir.⁴⁴⁷

Başkanlık demokrasilerinde, doğrudan başkanın üzerindeki parlamenter denetim mekanizması klasik olarak suçlandırma (*impeachment*) olmaktadır. Anayasadaki sınırlı sebeplere dayanılarak, yasama organının başkanı görevinden uzaklaştırması usulünü ifade eden suçlandırma, başkanın yasama organınca göreve getirilmemesi ve başka yollarla görevinden alınmaması nedeniyle başkanlık demokrasilerine ayırt edici özelliğini veren yöntemlerden biridir. Suçlandırma, İngiltere kaynaklı olup, başta yüksek kamu görevlilerinin cezai sorumluluk gerektiren ve suç oluşturan eylemleri için kullanılmaktayken zamanla kapsamı genişleyen bir hal almıştır. ABD'de başkan, başkan yardımcısı ve kamu görevlilerinin görevden uzaklaştırılmasında vatana ihanet, rüşvet ve diğer yüksek suçlar gibi sebeplere dayanan impeachment mekanizmasının kullanılması, bazı başkanlık demokrasilerinde “*başkanın düşük performans sergilemesi*”, “*ulusal çıkarlara aykırı hareket etmesi*”, “*ciddi bir politik kriz veya iç huzursuzluğa sebebiyet vermesi*” gibi siyasi sebeplere kadar uzanabilmektedir.⁴⁴⁸ Impeachment sürecinin başlatılması ise yasama organlarınca gerçekleştirilmekte, yargılama ve görevden alıp almamaya karar verme yine

⁴⁴⁴Bu mekanizma Bolivya'da her bir Kongre üyesinin bireysel olarak kullanabileceği bir yetki olarak yer düzenlenmişken Kosta Rika'da meclisin yetkileri arasında sayılmaktadır.

⁴⁴⁵https://www.constituteproject.org/constitution/Paraguay_2011?lang=en (Erişim tarihi: 11.03.2019).

⁴⁴⁶Pelizzo and Stapenhurst, 2013, **a.g.k.**, 34.

⁴⁴⁷Pelizzo and Stapenhurst, 2013, **a.g.k.**, 36.

⁴⁴⁸Açıl, 2019, **a.g.k.**, 21.

yasama organlarına veya yüksek mahkemelere bırakılmaktadır. Yasama organlarının suçlama ve görevden alma kararlarının nitelikli bir çoğunluğu gerektirmesi de yaygın olarak kabul edilmektedir.⁴⁴⁹ Farklı bir örnek olarak Brezilya’da suçlandırılabilir kabahatler ve adi suçlar ayrımı yapılmaktadır. Anayasada başkanın suçlandırılabilir kabahatleri, başlıca ülkenin iç güvenliğine tehdit oluşturan davranışlar, bütçe kanununa aykırı davranışlar, anayasal yetki ve görevlerini kullanan devlet organlarının çalışmasını engelleyen davranışlar... olarak sayılmaktadır. Buna göre başkanın suçlandırılabilir kabahatlerinden dolayı yargılama ve suçlandırma yetkisi Senato’dadır. Başkan, adi suçlar söz konusu olduğunda ise Federal Yüksek Mahkeme’ye sevk edilecek ve yargılanacaktır. Bunun dışında örneğin Temsilciler Meclisi, Senato ya da bu meclislerin herhangi bir komisyonu, bir bakanı ya da yürütme yetkilisini oturumlarına davet edip bilgi alma yetkisine sahiptir. Yine bu iki meclisin komisyonları, ilgili bakandan da ya yürütme yetkilisinden yazılı bilgi talep edebilmektedir. Meclislerin veya komisyonların bu yetkileri kullanması durumunda yürütmenin çağrıya cevap vermemesi, ilgili bakan/yetkili için bir suçlandırılabilir kabahat oluşturmaktadır. Bu kişileri adi suçlardan ve suçlandırılabilir kabahatlerinden dolayı yargılama yetkisi ise Senato’ya veya Federal Yüksek Mahkeme’ye ait olabilmektedir. Hem adi suçlar hem de suçlandırılabilir kabahatlerde sürecin başlatılması Temsilciler Meclisi’nde üçte iki (2/3) çoğunluğun sağlanmasını gerektirmektedir (Anayasa m. 50-52, 85, 86, 102).

Başkanlık demokrasilerindeki parlamenter denetim kavramı açısından bir başka önemli özellik, yasama organlarının bütçe üzerindeki hakimiyetidir. Öyle ki, birer parlamenter demokrasi olan İngiltere ve Japonya parlamentoları bütçe konusunda çoğunlukla hükümetin önerdiği şekle bağlı kalırken, ABD Kongresi’nin ise bütçe önerilerini neredeyse hiçbir zaman büyük değişiklikler yapmadan kabul etmediği ifade edilmektedir.⁴⁵⁰ Bu açıdan, yasama ve yürütme arasındaki ilişkilerin bir sonucu olarak, parlamenter demokrasilerdeki

⁴⁴⁹Fish and Kroenig, 2009, **a.g.k.**, 36, 94, 135, 165, 370, 515, 524, 666-667; Açıl, 2019, **a.g.k.**, 22.

⁴⁵⁰Lowi, Ginsberg, Shepsle and Ansolabehere, 2017, **a.g.k.**, 182.

parlamentoların bütçeyi başkanlık demokrasilerine göre daha az sayıda ve önemsiz değişikliklerle kabul etmeye yatkın olduğu görülmektedir.⁴⁵¹

ABD Kongresi, 1921 Bütçe ve Muhasebe Kanunu (*Budget and Accounting Act*) ile başkanın her yıl şubat ayının ilk gününde bütçe önerisini Kongreye sunacağını düzenleyerek başkana onu güçlendirici bir yetki vermiştir. Bu kanundan önce yürütme kurumları kendi bütçelerine ilişkin taleplerini doğrudan Kongreye iletmekteyken, Kongre tarafından 1921’de Bütçe Bürosu (*Bureau of the Budget*) kurulmuş ve bu büro 1970’te Yönetim ve Bütçe Ofisi (*Office of Management and Budget*) adını almıştır.⁴⁵² Böylece başkana bağlı ve ona yardımcı bir kurum oluşturularak, başkanın yönetime ilişkin önceliklerinin bütçeye içeriğini kazandırması ve bu yöndeki taleplerin Kongreye iletilmesi sağlanmıştır. Kongre ise başkanın bu önceliklerini ve kurumlara ilişkin değerlendirmelerini benimsemeyebilmekte, dahası bütçe tekliflerini sadece bir tavsiye olarak ele almakta ve birçok bütçe teklifi ‘Kongreye vardığında ölü’ olarak nitelendirilmektedir.⁴⁵³ 2018 yılı içerisinde başkan ve Kongre arasındaki bütçe anlaşmazlığının üç (3) kez hükümetin kapanmasıyla (*shutdown*)⁴⁵⁴ sonuçlanması da Kongrenin bütçe üzerindeki hakimiyetinin gücünü gösteren bir durumdur.⁴⁵⁵

Diğer başkanlık demokrasilerinde ise yasama organlarının bütçe üzerindeki hakimiyetini bir denetim aracı olarak kullanma yeteneği değişkenlik göstermektedir. Özellikle Latin Amerika başkanlık demokrasilerindeki yasama organları, çok çeşitli anayasal ve yasal bütçe yetkilerine sahip olsalar da bu yetkilerini etkin bir şekilde kullanmada başarısız

⁴⁵¹K. Barraclough and B. Dorotinsky (2008). *The role of the legislature in the budget drafting process: A comparative review*. (Ed: Stapenhurst, Pelizzo, Olson and Trapp), Washington, DC: The World Bank, s. 108-109.

⁴⁵²O. H. Stephens Jr. and J. M. Scheb (2008). *American constitutional law, Volume I: Sources of power and restraint*. United States: Thomson Wadsworth, s. 249; Lowi, Ginsberg, Shepsle and Ansolabehere, 2017, **a.g.k.**, 259.

⁴⁵³Stephens Jr. and Scheb, 2008, **a.g.k.**, 248-249; Lowi, Ginsberg, Shepsle and Ansolabehere, 2017, **a.g.k.**, 259.

⁴⁵⁴Hükümetin kapanması, Kongre bütçeyi onaylamadığında hükümetin bütçeden para harcamasını engelleyen durumları belirtmektedir. Bu durumlarda aciliyet gerektirmeyen kamu kurumları çalışmamakta ve kamu görevlilerine maaş ödemesi yapılmamaktadır (A. Tögel (2018). *Başkanlık sisteminde parlamentolar: Karşılaştırmalı bir araştırma*. Ankara: Adalet Yayınevi, s. 116-117).

⁴⁵⁵<https://tr.euronews.com/2018/12/22/abd-meksika-duvar-butce-krizi-yaratti-federal-hukumet-kapandi>

(Erişim tarihi: 19.03.2019).

olabilmektedir.⁴⁵⁶ Öncelikle, Latin Amerika ülkelerinde yürütmenin bütçe tasarısının hazırlanmasında baskın bir rolü bulunmaktadır.⁴⁵⁷ Yasama organlarının kendilerine gelen tasarılar üzerinde değişiklik yapma veya bütçeyi reddetme/onaylamama yetkileri ile yasama organlarından çıkan haliyle bütçe kanunu karşısında başkanın veto yetkisi ve bunun sonuçları ise değişmektedir.

Bu açıdan birkaç ülke dışında, yasama organlarının gelir kalemleri aleyhine ve harcamaları arttırıcı değişiklikler yapma yetkisine sahip olmadığı görülmektedir.⁴⁵⁸ Aksi halde harcamaları arttırıcı değişiklikler Kosta Rika Anayasası (m. 179) ve Arjantin’de⁴⁵⁹ olduğu üzere ancak bütçeye yeni gelirlerin de ilave edilmesiyle mümkün olabilmektedir. Bir başka açıdan, hemen hemen bütün Latin Amerika ülkelerinde başkan, yasama organından çıktığı haliyle bütçeyi veto yetkisine⁴⁶⁰ sahiptir. Yasama organlarının başkanın vetosunu aşarak değişiklik önerilerini yasalaştırması ise çoğunlukla üçte iki (2/3) olan nitelikli çoğunluğun sağlanmasına bağlı olmaktadır.⁴⁶¹ Son olarak, anayasada öngörülen sürede bütçenin yasama organlarınca onaylanmaması durumunda çeşitli olasılıklar bulunmaktadır. Bu durumda önceki yılın bütçesi yürürlükte kalabilmekte, başkanın yeni bir bütçe teklifi sunması gerekebilmekte, bütçe teklifi otomatik olarak yasalaşabilmekte veya ABD örneğinde olduğu gibi bir kilitlenme yaşanabilmekte ve hükümet harcama yapamamaktadır.⁴⁶²

Bütçenin kullanıldığı sürecin takibinde ve denetiminde başkanlık demokrasilerinde de yüksek denetim kurumları önemli bir yer tutmaktadır. Arjantin’deki “*Auditoria General de la Nacino*”, Westminster modeli bir yüksek denetim kurumu olarak, kamu idaresinin tüm kademelerinden bilgi ve belge edinme; bunlar üzerine yorumlar ve tavsiyeler açıklama

⁴⁵⁶C. Santiso (2008). *Keeping a watchful eye? Parliaments and the politics of budgeting in Latin America*. (Ed: Staphenurst, Pelizzo, Olson and Trapp), Washington, DC: The World Bank, s. 244.

⁴⁵⁷Santiso, 2008, **a.g.k.**, 253.

⁴⁵⁸Santiso, 2008, **a.g.k.**, 253.

⁴⁵⁹Santiso, 2008, **a.g.k.**, 253.

⁴⁶⁰Bütçe kanunu üzerinde başkanın sahip olduğu veto yetkisi Brezilya’da olduğu gibi *kısmi veto* şeklinde görülebilmektedir. Kısmi veto yetkisi başkana, bütçeye Kongre üyeleri tarafından dahil edilen her bir değişiklik önerisini ayrı ayrı değerlendirerek bu önerileri kabul edip etmeme imkânı tanımaktadır (A. Ekinci ve S. N. Yıldırım (2017). *Brezilya’nın başkanlık sistemi uygulaması*. (Ed: İ. Doğan ve S. Ünver), Ankara: Astana Yayınları, s. 166).

⁴⁶¹Santiso, 2008, **a.g.k.**, 254.

⁴⁶²Santiso, 2008, **a.g.k.**, 254.

yetkisine sahiptir. Şili’de, başkanı Senato ve devlet başkanının ortak kararıyla sekiz (8) yıllık bir süreyle göreve getirilen “*Contraloria General de la Republica*”, kamu idaresinin tüm eylemlerinin hukuka uygunluğu hakkında idari hukukun bir parçası haline gelen bağlayıcı açıklamalarda bulunma ve yasama işlevinin bir uzantısı olarak ifade edilen hesap/muhasebe denetimleri yapma işlevlerine sahiptir.⁴⁶³

Kosta Rika Anayasasına göre (m. 184) başkanı yine sekiz (8) yıllık bir dönem için yasama organınca seçilen “*Contraloria General de la Republica*”, ülkenin olağan ve olağanüstü nitelikteki bütçesinin uygulanışını izlemek, belediyeler ve özerk kurumlar dahil kamu idaresinin mali denetimini gerçekleştirmek ve Kongreye ilk olağan oturumunda önceki mali yıla ilişkin raporlar sunmakla görevlendirilmiştir. Uruguay’da ise Fransız modeli şeklinde, üyeleri yasama organınca belirlenen bir hesap mahkemesi (*court of accounts*) yüksek denetim kurumu olarak yer almaktadır. Bu üyelerin dağılımı, partizan bir tutumla, yasama organındaki dağılımı yansıtacak şekilde gerçekleştirilmektedir. Ancak yeterli kaynak ve personel eksikliği, hiçbir yaptırım gücünün olmamasıyla birleşince, bu yüksek denetim kurumunun etkinliği oldukça zayıftır.⁴⁶⁴ Yine harici denetim araçlarından kamu denetçiliği ve yolsuzlukla mücadele kurumları Arjantin, Kosta Rika, Endonezya, Paraguay, Filipinler, Moldova, Gürcistan gibi başkanlık demokrasilerinde görülmektedir. Şili’de yolsuzlukla mücadele kurumu, Güney Kore’de ise kamu denetçiliği bulunmamaktadır. Yüksek denetim kurumlarının bu yaygın uygulamasına rağmen, başkanlık demokrasileri için bunların yalnız mevcudiyetinin etkin bir parlamenter denetim süreci ve bu süreçte yüksek bir kalite oluşturmada yeterli bir koşul olduğunu söylemek her zaman mümkün olmamaktadır.⁴⁶⁵

Bu noktada öncelikle, başkanlık demokrasilerinde parlamenter denetimin hayata geçirilmesinin nasıl bir siyasal atmosferde gerçekleştiği ve arka plandaki hangi motivasyonlarla güçlendirildiği, ABD örneğinde ele alınabilir.⁴⁶⁶ ABD Kongre adaylığı, belirli bir bölgede siyasi partilerce -çoğunlukla üst yönetimlerince- belirlenen ve oy

⁴⁶³Pelizzo and Stapenhurst, 2013, **a.g.k.**, 50.

⁴⁶⁴Pelizzo and Stapenhurst, 2013, **a.g.k.**, 51.

⁴⁶⁵Pelizzo and Stapenhurst, 2013, **a.g.k.**, 51, 56.

⁴⁶⁶Bu yaklaşım, her ne kadar incelenen diğer başkanlık demokrasilerini kapsamasa da İngiliz parlamentosunun ‘parlamentoların beşiği’ olduğu gibi, başkanlık demokrasilerinin de lokomotifleri olarak ABD saf ve ayırt edici özelliklere sahiptir.

pusulasına yerleştirilen isimler üzerinden belirlenmemektedir. Eyaletlerde farklı yöntemler kullanılarak yapılan ön seçimlerde seçmenler esas olarak, her ne kadar bir adayın parti etiketi ona oy vermede bir unsur olsa da adayların kişiliklerine, genel itibarlarına ve sorunlara yaklaşımlarındaki pozisyonlarına odaklanmaktadır. Uygulanan ön seçim ve türevi sistemlerin sonucu olarak Kongre üyeleri, kendi partilerini çoğu zaman desteklemeye istekli olsalar da geldikleri bölgelerin ve eyaletlerin, temsil ettikleri inançların ve çıkarların gerektirdiği şekilde faaliyet gösterme eğiliminde olmaktadır.⁴⁶⁷ Buna bağlı olarak parlamenterlerin çeşitli açılardan karşılaşacağı engeller karşısında daha özerk davranışlar sergileyebilmesi, yasama organınca gerçekleştirilecek denetim faaliyetlerinin daha etkin olarak yürütülmesine yol açmaktadır.

Wheare'nin yaklaşımına göre ABD Kongresi, İngiltere'de olduğu gibi iki partili bir sisteme sahipken, sistemin ürettiği resmi bir muhalefete ve muhalefet liderine sahip değildir. Yine İngiltere'ye benzer şekilde, bir parti başkanlığı kazanırken diğeri kendisini alternatif olarak sunmakta, ancak başkanlık seçimlerinin yaklaştığı zamanlar dışında yasama dönemi boyunca sorumlu, resmi ve öne çıkan bir muhalefet lideri görülmemektedir. Özellikle denetim faaliyetlerinde bir partiyle sınırlanmayan her bir Kongre üyesi liderlik rolünü üstlenebilmektedir. Tüm bu nedenlerle, başkanın partisinden olanlar dahil her Kongre üyesi, yürütmenin politikalarını ve eylemlerini onu devirmeden eleştirme ve aleyhinde oy kullanma motivasyonuna ve imkanına sahip olmaktadır.⁴⁶⁸ Sonuçta ABD Kongre üyeleri, yönetimi bir anda devralma umudu gütmeyen ve kendilerine bu tür bir sorumluluk yüklenmeyen, eleştirme ve denetlemeden öteye gitmeyen bir faaliyet yürütmektedirler. Bunun sonucu olarak Kongre'de daha ayrımcı, kışkırtıcı ve çıkarıcı görüntüler ortaya çıkabilse de yürütmenin faaliyetlerini denetlemede ve yönlendirmede bu tür bir yasama organının daha etkili olduğu düşünülmektedir.⁴⁶⁹

⁴⁶⁷Wilson, Dilulio and Bose, 2015, **a.g.k.**, 305.

⁴⁶⁸Wheare, 1968, **a.g.k.**, 81.

⁴⁶⁹Wheare, 1968, **a.g.k.**, 95-96.

İKİNCİ BÖLÜM

2. OSMANLI-TÜRK ANAYASALARINDA PARLAMENTER DENETİM

Parlamentonun yürütme karşısında sahip olduğu denetim araçlarının ve bu araçların kullanımındaki istekliliğin ve kolaylığın her siyasal sistemde farklı koşullara bağlı olduğu görülmektedir. Anayasal düzenlemelerde siyasal sistemin parlamenter, yarı-başkanlık veya başkanlık demokrasisi olarak kurgulanması parlamentonun denetim işlevini ve yasama-yürütme ilişkilerini oldukça etkilemektedir. Ancak denetim araçlarının kullanım biçiminde ve hayata geçirilmesinde yasalar ve içtüzüklerdeki düzenlemeler de önem taşımaktadır. Dahası parlamenter denetim araçlarının öznelere, davranışsal olarak, denetim etkinliğini anayasal ve yasal düzenlemelerin kendilerine verdiği olanaklarının ötesinde veya gerisinde kullanabilmektedir. Çalışmanın bu bölümünde, Osmanlı-Türk siyasal hayatında parlamentonun gelişimi, yasama-yürütme ilişkileri ve parlamentonun yürütme üzerindeki denetim araçları ve bu araçların kullanımının derecesi incelenecektir. Bu bakımdan Osmanlı-Türk parlamentolarının, denetim etkinliğini hukuksal çerçeveyi aşarak verimlilikle gerçekleştirebildiği veya yürütme karşısında etkili bir gözetleyici ve denetleyici kuvvet olarak varlık gösteremediği dönemler görülecektir.

2.1. 1876 Kanun-ı Esasisi'nde Parlamenter Denetim

2.1.1. 1876 Kanun-ı Esasisi ile öngörülen siyasal sistem

Osmanlı Devleti'nde 18. yüzyıldan başlayarak hız kazanan ıslahat hareketleri başta askeri olmak üzere hukuki ve siyasi alanlarda yoğunlaşmıştır. İmparatorluğu tehdit etmeye başlayan iç ve dış güçlüklerin üstesinden gelme çabaları Tanzimat ve Islahat Fermanlarını ortaya çıkarmakla kalmamış, padişahın yetkilerinin Batı'daki siyasal gelişmelere uygun olarak

sınırlanması, denetim altında tutulması (Meşrutiyet) ve ulus temsilcilerinden oluşan bir meclisin kurulmasına yönelik uğraşlar hız kazanmıştır.⁴⁷⁰

Bu doğrultuda padişah tarafından oluşturulmuş bir kurul tarafından hazırlanan ve 23 Aralık 1876 tarihinde yine padişah tarafından tek yanlı şekilde onaylanıp ilan edilen Kanun-ı Esasi, Osmanlı Devleti'nin ilk anayasası⁴⁷¹ olmuştur.⁴⁷²

1876 Anayasası ile Meclis-i Umumi adında bir yasama organı kurulmuştur. İki kanatlı bir yapıda olan Meclis-i Umumi, Anayasanın 42. ve 80. maddeleri arasında düzenlenmiş olup; üyeleri padişah tarafından atanan Heyet-i Ayan ile üyeleri halk tarafından iki dereceli seçimle göreve getirilen Heyet-i Mebusan'dan oluşmaktadır. Anayasanın yürütme ile ilgili düzenlemelerinde ise bir tarafta padişah, diğer tarafta sadrazam, şeyhülislam ve bakanlardan oluşan Heyet-i Vükela (Bakanlar Kurulu) bulunmaktadır.⁴⁷³ Yargı organı ile ilgili düzenlemeler de 81. madde ve devamında yer almaktadır.⁴⁷⁴

Bu haliyle 1876 Anayasası ilk bakışta parlamentarizmi çağrıştırmakta;⁴⁷⁵ siyasal düzende monark ve parlamentonun bir arada yer alıyor olması da anayasal-meşruti bir monarşi izlenimi vermektedir. Anayasanın yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbiriyle olan ilişkilerini düzenleyen maddeleri ise farklı bir siyasal sistemi çağrıştırmaktadır.

Öncelikle Anayasanın 7. ve 27. maddeleri ile sadrazamın ve bakanların seçilmesi, atanması ve azledilmesinin padişaha ait olan bir yetki şeklinde düzenlenmesi, padişahı yürütme organının bizzat kendisi yapmakta ve Bakanlar Kurulunun kuruluşunda ve üyelerinin görevden alınmasında padişahı kesin söz sahibi konumuna getirmekte, Bakanlar

⁴⁷⁰Gözübüyük, 2010, **a.g.k.**, 110-112.

⁴⁷¹Kanun-ı Esasinin ortaya çıkış şekli ve devletin temel organları ile temel hak ve özgürlükleri düzenleme biçimi bir bütün olarak göz önüne alındığında metnin gerçek anlamda bir anayasa sayılıp sayılamayacağını değerlendiren ifadeler için bkz. K. Dal (1986). *Türk esas teşkilat hukuku*. Ankara: Gazi Üniversitesi Basın-Yayın Yüksekokulu Basımevi, s. 16; M. Erdoğan (2016). *Türkiye'de anayasalar ve siyaset*. Ankara: Hukuk Yayınları, s. 33-34; B. Tanör (2017). *Osmanlı-Türk anayasal gelişmeleri (1789-1980)*. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, s. 132-149. Yaygın ele alınış biçimiyle 1876 Kanun-ı Esasi'si, kimi kendine özgü şartlarıyla birlikte ilk Osmanlı anayasası olarak görülmektedir.

⁴⁷²Gözübüyük, 2010, **a.g.k.**, 114; Tanör, 2017, **a.g.k.**, 133.

⁴⁷³S. Armağan (1979). *Türk esas teşkilat hukuku*. İstanbul: Fakülteler Matbaası, s. 21-22; Özbudun, 2003, **a.g.k.**, 26; T. Erdem (2012). *Anayasalar ve belgeler*. İstanbul: Doğan Kitap, s. 33-38; Tanör, 2017, **a.g.k.**, 136.

⁴⁷⁴Dal, 1986, **a.g.k.**, 20.

⁴⁷⁵Erdoğan, 2016, **a.g.k.**, 33.

Kurulunu padişaha karşı itaatkâr bir konuma sokmaktadır.⁴⁷⁶ Yine Anayasanın 28. ve 29. maddeleri, Bakanlar Kurulunun birçok konuyu görüşmesini ve alacağı kararların icrasını padişahın onayına bağlamaktadır.⁴⁷⁷

Bu duruma dayalı olarak Anayasada bir güvenoyu usulü düzenlenmemiş ve Heyet-i Mebusan'ın Bakanlar Kurulunu görevden alabileceği herhangi bir mekanizma öngörülmemiştir. Bakanlar Kurulu, parlamentoya karşı sorumlu ve onun güvenine dayanarak görevde kalan kolektif bir organ, 'hükümet' niteliğinde değildir.⁴⁷⁸

Yürütme organında iki kanatlı bir yapıya müsaade etmeyen bu düzenlemelere ek olarak; 53. ve 54. maddelere göre yasa tasarısı önerme hakkı bakanlar Kuruluna aittir ve milletvekillerinin yasa önerisinde bulunabilmeleri padişahın iznine bağlanmıştır. Padişahın kabul edilen tasarılar yasa niteliği kazandırmada mutlak takdir yetkisinin bulunması da onun yasama organı üzerindeki üstün konumunu belirginleştirmektedir.⁴⁷⁹

Son olarak Meclis-i Umumi'nin tatilinin, toplanmasının veya gerektiğinde feshinin (m. 7) padişahın kutsal haklarından sayılması ve toplanma süresinin padişah tarafından uzatılabilme veya kısaltılabilmesi (m. 44), padişah vesayetinin devamıdır. Buna ek olarak Meclis-i Umumi'nin üst kanadı olan ve tümüyle padişah tarafından atanan üyelerden oluşan Heyet-i Ayan da Heyet-i Mebusan'ın yetki alanına çerçeve çizen bir başka kontrol aracı olarak bulunmaktadır.⁴⁸⁰

Anayasa açıklanan nedenlerle monarşili bir parlamenter demokrasiden uzakta bulunmaktadır. Buna yönelik olarak 1876 Anayasası ile getirilen sistemin parlamenter demokrasiden uzak olduğu,⁴⁸¹ gerçekte tüm devlet gücünün ve yetkilerinin padişah

⁴⁷⁶İ. Arsel (1953). Birinci ve ikinci meşrutiyet devirlerinde çift meclis sistemi tecrübesi. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 10 (1), s. 194-211; Tanör, 2017, **a.g.k.**, 136-138.

⁴⁷⁷Erdem, 2012, **a.g.k.**, 31-32.

⁴⁷⁸Anayasanın 31. maddesi bakanların sorumluluğuna ilişkin bir düzenleme içerse de bu sorumluluk sadece bireysel ve cezai nitelikte olup sürecin işlemesi yine padişahın onayına bağlanmıştır (Erdoğan, 2016, **a.g.k.**, 36-37; Tanör, 2017, **a.g.k.**, 138).

⁴⁷⁹O. Aldıkaçtı (1978). *Anayasa hukukumuzun gelişmesi ve 1961 anayasası*. İstanbul: Fakülteler Matbaası, s. 56; Gözübüyük, 2010, **a.g.k.**, 115; Erdem, 2012, **a.g.k.**, 35.

⁴⁸⁰Erdoğan, 2016, **a.g.k.**, 35; Tanör, 2017, **a.g.k.**, 139-140.

⁴⁸¹Gözübüyük, 2010, **a.g.k.**, 115.

toplandığı,⁴⁸² sistemin kuvvetler ayrılığına dayanmadığı⁴⁸³ ve Batı örneklerine uygun bir meşruti monarşinin kurulamadığı⁴⁸⁴ gibi değerlendirmeler de yaygın olarak yapılmıştır.

2.1.2. 1876 Kanun-ı Esasisi’nde parlamenter denetim

Bakanlar Kurulu, Heyet-i Mebusan’ın güvenine dayanarak göreve gelmemektedir. Yine Bakanlar Kurulunun siyasi sorumluluğu Heyet-i Mebusan tarafından gündeme getirilememekte, bakanların ya da tüm heyetin görevden düşürülebileceğine dair bir hüküm Anayasada bulunmamaktadır. Bu nedenle gensoru/güven(sizlik) oylaması gibi denetim araçları 1876 Kanun-ı Esasisi’ne yabancı görünmektedir. Anayasanın 30. maddesinde bakanların görevlerine ilişkin olaylardan ve işlemlerinden sorumlu tutulduğuna ilişkin düzenleme siyasi sorumluluğu işaret ediyor gibi görünse de bu sorumluluk ancak padişaha karşı olmaktadır.⁴⁸⁵

Anayasanın 35. maddesinde yer alan, Bakanlar Kurulu ile Heyet-i Mebusan arasında bir uyuşmazlık çıktığında, bakanların görüşünde direnmesi ve meclisin de bunu tekrar reddetmesi halinde padişaha “bakanları değiştirme” ya da “Heyet-i Mebusan’ı fesih kararı alma” şeklinde iki seçenek sunan düzenleme, kimi değerlendirmelere göre Bakanlar Kurulunun Heyet-i Mebusan’a karşı siyasi olarak sorumlu olduğunu ifade etmektedir.⁴⁸⁶ Gerçekten söz konusu düzenleme, padişaha böyle bir uyuşmazlık durumunda Bakanlar Kurulunda değişikliğe gitmeyi tek yol olarak sunmamasıyla birlikte; bu madde ile Heyet-i Mebusan’a, kendisi ile uyuşmazlık halinde olan bakanların görevden uzaklaştırılmasına yol açacak ‘muhtemel’ bir fırsat sağlamaktadır.

Söz konusu düzenlemenin zaten padişahın yönetiminde ve denetiminde olan Bakanlar Kuruluna karşı bir silah olmayıp “*Heyet-i Mebusan’ı yola getirme*” amacını güttüğü, padişahın iki organ arasında denge rolü oynayan tarafsız bir hakem pozisyonunda olmadığı

⁴⁸²Dal, 1986, **a.g.k.**, 22.

⁴⁸³İ. Giritli ve J. Sarmaşık (1998). *Anayasa hukuku*. İstanbul: Der Yayınları, s. 90.

⁴⁸⁴Özbudun, 2003, **a.g.k.**, 26.

⁴⁸⁵Arsel, 1953, **a.g.k.**, 198; Erdem, 2012, **a.g.k.**, 32.

⁴⁸⁶Arsel, 1953, **a.g.k.**, 199.

ve bu nedenle meclisin siyasi denetiminin bulunmadığı belirtilmektedir.⁴⁸⁷ Padişahın siyasi hayatta ve anayasal düzlemde konumlandırılışı bir bütün olarak göz önüne alındığında bu değerlendirme daha gerçekçidir. Bakanlar Kurulu, en azından parlamenter demokrasilere özgü anlamıyla meclisin siyasi denetimi altında bulunmamaktadır.

Anayasadaki bir diğer parlamenter denetim ile ilişkili konu 38. maddede⁴⁸⁸ yer almaktadır. Bilgi verme/açıklama yapma⁴⁸⁹ ya da doğrudan soru olarak da nitelendirilen⁴⁹⁰ bu maddenin aslında “*istizah*” ifadesi nedeniyle gensoruyu işaret ettiği de belirtilmektedir.⁴⁹¹ Bu madde ile bir bakanın, Heyet-i Mebusan’ın çoğunlukla alacağı karar doğrultusunda bizzat ya da görevi altındaki memurlardan birini göndererek meclis tarafından sorulan soruları cevaplandırması şeklinde bir yöntem düzenlenmektedir. Bu bakımdan maddede istizah ifadesinin kullanılması, söz konusu usulün bir meclis kararını gerektirmesi, soruya karşı yapılan açıklamalar ve teklif sahibi milletvekilinin buna karşı yaptığı konuşmalar üzerine görüşmelerin yeterli olup olmadığının oylanması şeklindeki düzenlemelerin (İçtüzük m. 31)⁴⁹² gensoruyu çağrıştırdığı söylenebilir. Anayasanın 38. maddesi ve Heyet-i Mebusan Nizamname-i Dahilisi’nin (İçtüzüğünün) ilgili 29, 30 ve 31. maddeleri birlikte incelendiğinde ise istizahın sonucunda gensoruya özelliğini veren “muhatap bakanın veya hükümetin güvensizlik oylaması yapılarak düşürülmesi” gibi bir sonuca ulaşamayacağı görülmektedir. Bu nedenle belirtilen yöntem “*gensorunun bugünkü anlamından uzak olup*”,⁴⁹³ bir tür sorudur. İlgili bakanın cevabı erteleyebilme yetkisi de bu yönde bir değerlendirme yapmaya ve söz konusu denetim aracının etkinliğini sorgulamaya yol açmaktadır.

⁴⁸⁷ Aldıkaçtı, 1978, **a.g.k.**, 60; Tanör, 2017, **a.g.k.**, 143.

⁴⁸⁸ “*İstizah-ı madde için vükeladan birinin huzuruna Meclis-i Mebusanda ekseriyetle karar verilerek davet olundukta ya bizzat bulunarak veyahut maiyetindeki rüesa-yı memurinden birini göndererek irad olunacak suallere cevap verecek veyahut lüzum görür ise mes’uliyetini üzerine alarak cevabını tehir etmek salâhiyetini haiz olacaktır*” (Erdem, 2012, **a.g.k.**, 33).

⁴⁸⁹ Dal, 1986, **a.g.k.**, 18-19.

⁴⁹⁰ Tanör, 2017, **a.g.k.**, 142.

⁴⁹¹ A. A. Gazel (2005). Birinci meşrutiyet parlamentosunda parlamenter denetim: İstizah (gensoru), meclis araştırması, meclis soruşturması, genel görüşme. *Selçuk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Dergisi*, 17, s. 267-294.

⁴⁹² 1 Mayıs 1293 (13 Mayıs 1877) tarihli Heyet-i Mebusan Nizamname-i Dahilisi, Ş. İba (2009). *Parlamento içtüzük metinleri: Osmanlı’dan günümüze*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, s. 675-676.

⁴⁹³ Aydın, 2010, **a.g.k.**, 96.

Anayasanın 5. maddesi padişahı mutlak anlamda sorumsuz kılmakta; uygulamada zaten mevcut olan bir durumu hukukileştirmektedir.⁴⁹⁴ Bu nedenle padişaha, yürütme kuvvetinin gerçekte kendisinde toplandığı makama karşı herhangi bir denetim mekanizması işletilememektedir.

Anayasanın 31-34. maddeleri ile içtüzüğün 32. maddesi ise Bakanlar Kurulu üyelerinin cezai sorumluluğuna ilişkin düzenlemeler içermektedir. Buna göre “*milletvekilllerinden biri veya birkaçı, Heyet-i Vükela'nın yerine getirmesi gereken görevlerden dolayı bakanlardan biri hakkında sorumluluğu gerektiren şikâyetle*” bulunabilmekte; ilgili bakan, mevcut üyelerin üçte ikisinin (2/3) çoğunluğu sağlanarak Divan-ı Ali'ye (Yüce Divan) gönderilebilmektedir.⁴⁹⁵ Heyet-i Mebusan'ın Yüce Divana gönderme yönünde alacağı kararlar da padişah onayına tabi kılınmıştır.

Anayasa ve içtüzükte meclis araştırması ve genel görüşme araçları ise özel olarak düzenlenmemiştir. Ne var ki oldukça kısıtlı bir hareket alanına sahip olan Heyet-i Mebusan, birtakım konulardaki araştırma isteklerini dile getirmek için anayasal dayanak aramamakta; Erdal Onar'ın ifade ettiği şekliyle meclis araştırmasını *yasama organının yetkilerinin ayrılmaz bir parçası* olarak görmektedir. Bu dönemde milletvekilleri tarafından çeşitli konularda verilen araştırma önergelerine ve kurulan araştırma komisyonlarına rastlanmaktadır.⁴⁹⁶ Yine özel bir kurala bağlanmamış olan genel görüşme aracının ise Anayasanın 38. maddesindeki istizah usulü ile benzerlikleri bulunmaktadır.

Bu dönemde, Meclis-i Umumi'nin Anayasal dayanak kazandırılmış bir diğer denetim işlevi bütçe üzerindedir. Anayasa (m. 98) bütçenin bir kanun olarak Meclis-i Umumi'de görüşüleceğini ve kabul edileceğini düzenlemektedir. İchtüzükte ise her sene bütçe kanunu tasarısının incelenmesi için on beş (15) üyeden oluşan bir bütçe komisyonu kurulacağına ilişkin bir düzenleme (m. 21) bulunmaktadır.⁴⁹⁷ Bu nedenle bütçe konusunda Meclis-i Umumi'nin eli bir miktar daha güçlü görünse de; Heyet-i Mebusan'ın feshedildiği

⁴⁹⁴İ. Arsel (1965). *Türk anayasa hukukunun umumi esasları: Cumhuriyetin temel kuruluşu*. Ankara: Mars Matbaası, s. 25; Aldıkaçtı, 1978, **a.g.k.**, 58; Tanör, 2017, **a.g.k.**, 143.

⁴⁹⁵İba, 2009, **a.g.k.**, 676.

⁴⁹⁶Onar, 1977, **a.g.k.**, 49, 54; Gazel, 2005, **a.g.k.**, 285.

⁴⁹⁷İba, 2009, **a.g.k.**, 670-671.

durumlarda padişahın buyruğuyla geçmiş yılın bütçe hükümlerinin geçerliliğini uzatma olanağının bulunması (m. 102) ve Meclis-i Umumi'nin toplantı halinde bulunmadığı zamanlarda padişah izniyle bütçe dışında parasal kaynak sağlanıp harcama yapılabilmesi (m 101) gibi konular⁴⁹⁸ meclisin bütçe üzerindeki hakimiyetini kısıtlamaktadır.

Mali denetim ile ilgili olarak ise modern anlamda bir yüksek denetim kurumu olan Sayıştay 1876 Kanun-ı Esasisi'nde yer almaktadır. Divan-ı Muhasebat adıyla Anayasanın 105. ve 107. maddeleri arasında yer verilen bu kurumun kuruluşu aslında 1862 yılına kadar geriye gitmektedir.⁴⁹⁹ Sayıştay üyeleri padişah tarafından atanacak olup ancak Heyet-i Mebusan'ın çoğunluğu tarafından onaylanmasıyla görevden alınabileceklerdir (m. 106). Üyelerin görevlerinin ayrıntıları ve yerine getirilme biçimleri çıkarılacak özel bir yasayla düzenlenecektir (m. 107). Kurumun görev tanımı ise *“Devlet mallarının edinilmesi ve harcanmasıyla görevli olanların hesaplarını kontrol etme ve dairelerce düzenlenen yıllık hesapları gözden geçirerek inceleme özetleri ve görüşlerinin sonucunu her yıl özel bir önerge ile Heyet-i Mebusan'a sunma...”* (m. 105) olarak yapılmıştır.⁵⁰⁰

Son olarak, Kanun-ı Esasi'nin 14. maddesinde *“Tebaa-i Osmaniye'ye”* bir anlamda dilekçe hakkı tanındığı görülmektedir. Buna göre bir kişinin, kendi şahsını ilgilendiren ya da halkın bütünüyle ilgili olan, kanunlara ve diğer düzenlemelere aykırı gördüğü konularda Meclis-i Umumi'ye arzuhal (dilekçe) verme ve memurların eylemlerini şikayet etme hakkı bulunmaktadır. Böylece bir/birkaç kişinin, parlamenter bir organ aracılığıyla yürütme üzerinde harekete geçirebileceği bir denetim mekanizması daha düzenlenmiştir.

1876 yılının Aralık ayında ilan edilen Kanun-ı Esasi, 1877 yılının Mart ayında Meclis-i Umumi'nin açılmasıyla tam anlamıyla uygulanmaya başlamış; ancak meclis üç (3) ay kadar süren bir çalışma sonucu 1877 yılının Haziran ayında çalışmalarını tamamlayarak dağılmıştır. Yeniden gidilen seçim sonucu ikinci devresine 1877 yılının Aralık ayında başlayan meclisin 1878 yılının Şubat ayında padişah tarafından tatiline karar verilmiştir.

⁴⁹⁸Onar, 1977, **a.g.k.**, 51; H. G. Çiçek ve S. Dikmen (2015). Osmanlı Devleti'nde bütçenin ve bütçe hakkının tarihsel gelişimi. *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 11 (2), s. 83-98.

⁴⁹⁹Kesmez, 2000, **a.g.k.**, 188.

⁵⁰⁰Çiçek ve Dikmen, 2015, **a.g.k.**, 93.

Bundan sonra meclis 1908 yılına kadar toplantıya çağrılmamış; böylece Kanun-ı Esasi de fiilen hükümsüz hale getirilerek askıya alınmıştır.⁵⁰¹

1876 Kanun-ı Esasisi'nce çizilen çerçeve bakımından parlamenter denetim işlevine oldukça dar bir alan tanınmıştır. Anayasada bütçe veya Bakanlar Kurulu üzerinde denetim aracı olarak nitelenebilecek bazı kısıtlı yetkiler Heyet-i Mebusan'a verilse de bunlar oldukça etkisiz kalmakta ya da padişah ve Heyet-i Ayan'ın⁵⁰² inisiyatifine bırakılan süreçleri içermektedir. Kaldı ki yürütme kuvvetinin asıl yetki sahibi padişah olmasına rağmen kendisi hiçbir anlamda sorumlu tutulamamaktadır.

Diğer taraftan Heyet-i Mebusan'a, onun tüm bu sınırlı etki alanına rağmen çok az bir süreyle katlanılmıştır. Heyet-i Mebusan üyeleri ellerindeki kısıtlı hukuki dayanaklara rağmen Bakanlar Kuruluna ve padişaha karşı kendilerinden beklenilmeyen derecede eleştirci ve denetleyici davranmak istemişler; buna yönelik olarak da parlamenter bir yakınlıkla tartışma/müzakere ortamı geliştirebilmişlerdir. Bu nedenle durumdan rahatsızlık duyan padişah/yürütme tarafından, kendisine verilen yetkiler doğrultusunda çok kısa bir süre zarfında tatil edilmiştir.⁵⁰³

2.1.3. II. Meşrutiyet, 1909 değişiklikleri ve parlamenter denetim

1878 yılının Şubat ayında süresiz olarak tatil edilen Heyet-i Mebusan'ın 1908 yılının Temmuz ayında padişah tarafından yeniden açılmasına karar verilmiş ve aynı yılın Aralık ayında Meclis-i Umumi toplanmıştır. Yine 1908 yılının Ağustos ayında çıkarılan bir Hatt-ı Hümayun ile yıllardır fiilen uygulanması rafa kaldırılan Kanun-ı Esasi'nin bütün

⁵⁰¹Altuğ, 2003, **a.g.k.**, 31; Tanör, 2017, **a.g.k.**, 154-155, 161. Meclis-i Umumi'nin ilk çalışma devresinin padişah tarafından feshedilmesiyle son bulduğu da ifadeleri de bulunmaktadır (Aldıkaçtı, 1978, **a.g.k.**, 65; Dal, 1986, **a.g.k.**, 22; Erdoğan, 2016, **a.g.k.**, 39-40).

⁵⁰²Öyle ki Kanun-ı Esasi, Heyet-i Ayan ile hükümet arasında herhangi bir anlaşmazlığın ortaya çıkabileceğini dahi düşünmemiş ve bu meclisi hükümetin bir denetleyicisi olarak görmemiştir. Padişah ile Heyet-i Ayan bir anlamda 'aynı' düşünülmektedir (Arsel, 1965, **a.g.k.**, 27).

⁵⁰³Arsel, 1965, **a.g.k.**, 31; R. G. Okandan (1971). *Amme hukukumuzun anahatları: Türkiye'nin siyasi gelişmesi*. İstanbul: Fakülteler Matbaası, s. 181; Altuğ, 2003, **a.g.k.**, 35; Tanör, 2017, **a.g.k.**, 157-160.

hükümleriyle yeniden uygulamaya konulduğu ayrıca ilan edilmiştir.⁵⁰⁴ Bu gelişmeleri kısa bir süre sonra 1909 yılının Ağustos ayında hayata geçirilen anayasa değişiklikleri izlemiştir.

Söz konusu anayasa değişiklikleri henüz gerçekleşmeden dahi uzun yıllar verilen meşrutiyet mücadelesi sonucu aynı şekliyle tekrar uygulamaya konulan Kanun-ı Esasi ve meşrutiyetin bu ikinci dönemindeki Heyet-i Mebusan, çok daha etkili ve kendisine çizilen kalıpları aşan bir güce sahip olmuştur. Öyle ki 1909 değişikliklerine⁵⁰⁵ kadar olan dönemde, henüz anayasal bir temeli bulunmamasına rağmen ilk kez güvenoyu istemi ve güven oylaması, güvensizlik oylaması ile hükümetin düşürülmesi ve hükümet programının meclisin güvenine sunulması gibi siyasal parlamenter denetim araçları deneyimlenmiştir.⁵⁰⁶

1909 değişiklikleri parlamenter denetim açısından ileri adımlar içermektedir. Öncelikle Anayasanın 30. maddesinde yer alan bakanların görevlerine ilişkin olaylardan ve işlemlerinden sorumlu tutulduğuna ilişkin aslında belirsiz ve zayıf olan ifade güçlendirilmiş ve “*bakanlar hükümetin genel siyasetinden ortaklaşa ve kendi görev alanlarına ilişkin işlemlerinden bireysel olarak Heyet-i Mebusan’a karşı sorumludurlar*” halini almıştır. Böylelikle Bakanlar Kurulu açık ve net olarak Heyet-i Mebusan’a karşı siyasi olarak sorumlu hale getirilmiş⁵⁰⁷ ve parlamenter demokrasilere özgü bir denetim yöntemi hayata geçirilmeye başlanmıştır. Bu sorumluluğu harekete geçirecek usul ise gensoru denetim aracını düzenleyen 38. maddede yapılan değişiklik ile açıklığa kavuşturulmuştur. Buna göre 38. maddedeki var olan usul değiştirilmemiş; ancak var olan düzenlemenin devamına “*İstizah*

⁵⁰⁴Okandan, 1971, **a.g.k.**, 253-254; A. N. Yücekök (1983). *Siyaset sosyolojisi açısından Türkiye’de parlamentonun evrimi*. Ankara: A.Ü.S.B.F. ve Basın-Yayın Yüksekokulu Basımevi, s. 83; Tanör, 2017, **a.g.k.**, 179-180.

⁵⁰⁵Parlamenter denetime ilişkin olan değişiklikler haricinde; meclis üyelerinin kanun teklif edebilmeleri için gereken padişahın ön izin şartının kaldırılması, padişahın mutlak veto hakkının bir “geciktirici veto” yetkisine çevrilmiş olması, padişaha Bakanlar Kurulundan artık sadece sadrazam ve şeyhülislamı atayabilme yetkisinin bırakılması başlıca getirilen yeniliklerdir (Dal, 1986, **a.g.k.**, 24-25; Erdoğan, 2016, **a.g.k.**, 50; Tanör, 2017, **a.g.k.**, 193-194).

⁵⁰⁶Arsel, 1965, **a.g.k.**, 38; Okandan, 1971, **a.g.k.**, 267-273; Kumaş, 1985, **a.g.k.**, 96; Altuğ, 2003, **a.g.k.**, 40; Tanör, 2017, **a.g.k.**, 186-187.

⁵⁰⁷Arsel’e göre bu değişiklik Anayasanın 5. maddesinde yer almaya devam eden padişahın gayri mesul olduğunu belirten hüküm ile birlikte değerlendirildiğinde; padişaha tanınmış olan geniş yetkileri gerçekte kullanacak ve bunlardan doğan sorumluluğu üstlenecek olan organın bundan sonra Bakanlar Kurulu olduğu anlamına gelmektedir (Arsel, 1965, **a.g.k.**, 32-34; Erdem, 2012, **a.g.k.**, 51; Tanör, 2017, **a.g.k.**, 195). 30. maddenin devamındaki ifadeler bu değerlendirmeleri açıkça desteklemektedir. Maddenin devamında, padişahın tasdike muhtaç olan kararlarının sadrazam ve ilgili bakan tarafından imzalanacağı ve sorumluluğun üstlenileceği belirtilerek ‘karşı-imza’ kuralı açıkça hukukileştirilmektedir.

sonunda Heyet-i Mebusan'ın oy çokluğuyla hakkında güvensizlik verilen bakan görevden düşer. Heyet-i Vükela başkanı hakkında güvensizlik verilirse Heyet-i Vükela birlikte görevden düşer” cümleleri eklenerek bireysel ve kolektif siyasi sorumluluk düzenlenmiştir.⁵⁰⁸ Böylece, 1909 değişiklikleriyle birlikte 38. maddede yer alan düzenleme açıkça bir gensoru haline gelmiştir. İlgili bakanın cevabının geciktirmeyi talep etme hakkı ise ilginç bir şekilde varlığını korumaya devam etmiştir.⁵⁰⁹

Bu tarihteki bir diğer değişiklik Anayasanın 35. maddesinde⁵¹⁰ yapılmıştır. Buna göre Bakanlar Kurulu ve Heyet-i Mebusan arasında çıkan bir anlaşmazlıkta padişaha vekilleri değiştirme ya da meclisi feshedilme yetkisi veren bu düzenleme Bakanlar Kurulunun siyasi sorumluluğu ile ilişkilendirilmiştir. Ancak 1909'daki Anayasayı parlamenter bir demokrasiye dönüştürme yönündeki diğer düzenlemeler, 35. maddenin bu yönde bir yorumuna gerek bırakmamakta ve madde içeriğinin yalnızca meclisin feshine ilişkin bir düzenleme olarak görülmesini sağlamaktadır.

Bu dönemde Bakanlar Kurulu üyelerinin cezai sorumluluklarına (meclis soruşturması) ilişkin bir Anayasa değişikliği yapılmamış; konu ancak 1915 yılının Ekim ayında kurulan İçtüzük Komisyonu'nun hazırladığı içtüzük taslağında⁵¹¹ gündeme gelmiş ve içtüzüğün ilgili

⁵⁰⁸Arsel, 1965, **a.g.k.**, 33; Erdem, 2012, **a.g.k.**, 52.

⁵⁰⁹Öyle ki 38. madde hakkındaki değişiklik mecliste görüşülürken, cevabı tehir etme salahiyetinin meclisin muvafakatine bağlanması bir milletvekili tarafından teklif edilmiş ancak Anayasa metninde böyle bir değişikliğe gidilmemiştir. İlgili düzenleme İçtüzük Komisyonunun hazırladığı taslakta da yer almış ancak Heyet-i Mebusan'ın 1918 Aralığı'nda feshedilmesiyle hayata geçirilememiştir (A. A. Gazel (2007). *Osmanlı Meclis-i Mebusanı'nda parlamenter denetim 1908-1920*. Konya: Çizgi Kitabevi, s. 119-121).

⁵¹⁰Yeni haliyle padişahın Heyet-i Mebusan'ı feshedebilmesi zorlaştırılmıştır. Buna göre Bakanlar Kurulunun bir konudaki kararı Heyet-i Mebusan tarafından tekrar reddedildiğinde Bakanlar Kurulu, meclisin kararını kabule veya istifaya mecbur kılınmıştır. İstifa sonrasında ancak yeni gelen heyetin aynı fikirde ısrarı ve meclisin tekrar reddiyle meclis padişah tarafından Heyet-i Ayan'ın da onayı alınarak feshedilebilecektir (Arsel, 1965, **a.g.k.**, 35; Armağan, 1979, **a.g.k.**, 24).

⁵¹¹Kanun-ı Esasi değişikliği sonrası kurulan İçtüzük Komisyonu, 1916 yılında bir taslak ortaya çıkarmış ve bu taslaktaki maddelerin bir kısmı parça parça görüşülerek kabul edilmiş; bir kısmı ise taslak olarak kalmıştır. 1915 yılı dahil o döneme kadarki Meclis-i Mebusan Zabıt Cerideleri incelendiğinde, milletvekillerinin 1877 İçtüzüğünü kullanmaya devam ettiği görülmektedir. 1916-1918 tarihleri ise yeri geldikçe ihtiyaç duyulan bazı maddelerin pratik amaçlarla görüşülüp kabul edildiği yıllar olmuş; 1918'de Heyet-i Mebusan'ın feshedilmesinden sonra ise içtüzük değişikliği sorunu tamamlanamayan bir süreç olarak kalmıştır. 1909 değişiklikleri sonrasında bütün olarak yeni bir içtüzüğün yapılamamış ve büyük ölçüde 1877 İçtüzüğü uygulanmaya devam olunmuş; ancak ilgili taslağın görüşülebilen maddeleri de çeşitli tarihlerde kabul edilmiştir (Gazel, 2007, **a.g.k.**, 28-31; İba, 2009, **a.g.k.**, 521-522). Dahası, söz konusu taslağı oluşturacak olan İçtüzük Komisyonu'nun dahi henüz kurulmadığı tarihlerde (20 Kasım 1909), 1877 İçtüzüğünde yer almayan daimi

32. maddesi birkaç küçük kelime değişikliğiyle 135. madde olarak tekrar kabul edilmiştir.⁵¹²

Yazılı ve sözlü soru ile ilgili hukuki düzenlemeler de aynı içtüzük taslağında yer almasına rağmen, genel kurul görüşmelerinin tamamlanamaması ve ilgili maddelerin kabul edilip yürürlüğe girememesi nedeniyle bu konudaki hukuki boşluk II. Meşrutiyet boyunca devam etmiştir. Bu hukuki boşluğa rağmen başlarda gensoru usulüne dayanılarak verilen, daha geç dönemlerde ise bir teamül olarak yerleşmeye başlamış birtakım kurallara göre işleme alınan soru önermeleri bulunmaktadır.⁵¹³

Meclis araştırması II. Meşrutiyet döneminde de anayasa ve içtüzükte yer bulamamış; ancak I. Meşrutiyette olduğu gibi araştırma önermeleri verilmeye devam edilmiş ve araştırma komisyonları da kurulmuştur.⁵¹⁴ Doğal olarak bu konuda belirli bir kural takip edilmemiş, araştırma önermesini kaç milletvekilinin vermesi gerektiği, komisyonun nasıl ve kaç kişiden oluşturulacağı, hangi sürede içerisinde araştırmanın tamamlanacağı gibi konular değişiklik göstermiştir.⁵¹⁵ Benzer şekilde, genel görüşme aracı da II. Meşrutiyet döneminde hukuki olarak mevcut olmamış; ancak fiilen ülkede meydana gelen birtakım siyasi gelişmeler hakkında bilgi almak ve müzakerede bulunmak üzere bazı sadrazam ve bakanların meclise davet edilmesi ve bu doğrultuda yapılan müzakereler genel görüşme olarak nitelendirilmiştir.⁵¹⁶

1909 değişiklikleri Anayasanın bütçe sürecini ve Sayıştayı düzenleyen 97-107. maddelerini kapsamamaktadır. 1876 Kanun-ı Esasisi'nin kısa bir süre sonra askıya alınması nedeniyle o dönemde uygulama alanı ve olanağı bulamayan ilgili Anayasa hükümleri, II. Meşrutiyet döneminde 1909 yılı itibarıyla çıkarılan birtakım kanunlarla birlikte modern anlamda bütçenin ve mali denetimin temeli olmuşlardır.⁵¹⁷ Bütçenin hazırlanması ve

komisyon sistemine geçilmiştir. Bu nedenle II. Meşrutiyetle birlikte 1877 İttüzüğünde yer almayan kurallar ve teamüller oluşturulmaya başlanmış ve bunlara zamanı geldikçe hukuki varlık kazandırılmıştır.

⁵¹²Gazel, 2007, **a.g.k.**, 28; İba, 2009, **a.g.k.**, 560, 676.

⁵¹³Günümüz soru aracının uygulanışından uzak olarak sorunun sorulup sorulmamasına halen meclis tarafından karar verilmektedir (Gazel, 2007, **a.g.k.**, 31, 43-44, 50).

⁵¹⁴Onar, 1977, **a.g.k.**, 53-54.

⁵¹⁵Dahası, bir araştırma komisyonu kurarak hükümet üyelerini ve memurları belirli konularda sorgulamanın ve denetlemenin yetkilerinde olmayan bir konu olduğu iddiaları bazı milletvekilleri tarafından sıkça ileri sürülmüştür (Gazel, 2007, **a.g.k.**, 289, 292, 302).

⁵¹⁶Gazel, 2007, **a.g.k.**, 358-359.

⁵¹⁷Çiçek ve Dikmen, 2015, **a.g.k.**, 94-95.

yürütülmesine ilişkin esasları düzenleyen 14 Şubat 1327 (1912) tarihli Usulü Muhasebe-i Umumiye Kanunu da bu dönemin eseri olup, 1927 yılına kadar bazı değişikliklerle uygulanagelmıştır.⁵¹⁸

Bir diğer esas değişiklik ise Anayasanın 7. maddesinde yapılmıştır. İlk haliyle padişahın geniş ve mutlak yetkilerini düzenleyen bu maddeye “barış yapmaya ve ticarete, arazi terk ve ilhakına, Osmanlı tebasının hukukunu ve haklarını ilgilendiren ve devletçe harcama yapılmasını gerektiren anlaşmalar Meclis-i Umumi’nin onayına tabidir” düzenlemesi eklenmiştir. Böylece çerçevesi çizilen alanda, ilgili yürütme işlemlerini denetleyerek kabul edip-etmeme tercihi parlamenter bir organa verilmiştir.⁵¹⁹

Son olarak Heyet-i Mebusan’ın I. ve II. Meşrutiyet dönemlerinde geçerli olan komisyon ve komisyona dayalı denetim sistemine değinilmesi yararlı olacaktır. Bu bakımdan öncelikle içtüzük tarafından şube ve encümen (komisyon) şeklinde iki farklı yapının oluşturulduğu görülmektedir. 1877 İctüzüğü hükümlerine göre Heyet-i Mebusan üyeleri kura ile beş (5) *şubeye* ayrılacak (m. 2), şubeler kendi aralarında bir başkan ve katip seçecek, bu şubelerin görev süreleri iki ay olacak ve iki ayda bir yenilemeye gidilecektir (m. 13). Encümenler ise her bir şubenin kendi arasından seçerek atadığı üyelerden kurulan (m. 16 ve 17) komisyonları ifade etmektedir.

Şubelerin görevleri genel kurul tarafından kendilerine havale edilen ve görüşülme sırası belirlenen tasarı ve evrakın görüşülmesi (m. 14) ve müzakere edilmesidir. Komisyonlar ile ilgili ise, bunların Heyet-i Mebusan’a havale edilen tasarı ve evrakın incelenmesi (m. 16) için her bir şubeden üyeler alınarak kurulacağı, komisyonlar tarafından düzenlenen raporların genel kurulda başkanlık makamına sunulacağı ve genel kurulca istenirse açıkça okunacağı (m. 23) şeklinde düzenlemeler mevcuttur. Son olarak, milletvekillerinden gelen tasarıları incelemekle görevli tasarı komisyonu (layiha encümeni) ile meclise verilen dilekçeleri incelemekle görevli dilekçe komisyonundan (arzuhal encümeni) ayrı maddelerde bahsedilmektedir.

⁵¹⁸1927 yılında kabul edilen 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nun 140. maddesi, Usulü Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nun kendi hükümlerine aykırı hükümlerinin geçersiz olduğunu düzenlemektedir (1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu).

⁵¹⁹Okandan, 1971, **a.g.k.**, 293; Erdem, 2012, **a.g.k.**, 50; Tanör, 2017, **a.g.k.**, 194.

Bu noktada dilekçe komisyonu önem taşımaktadır. 1877 İctüzüğünün 44-50. maddelerinde düzenlenen usule göre; dilekçe öncelikle Heyet-i Mebusan başkanlığına verilecek, başkan dilekçeyi dilekçe komisyonuna gönderecektir. Diğer komisyonlardan birine havale edilen bir tasarı ile ilgili olan dilekçeler ise doğrudan o komisyona gönderilecektir (m. 46).⁵²⁰ Komisyonun ilk süreçte dilekçeyi değerlendirmeye alması için, dilekçe sahibinin öncelikle ilgili devlet memuruna veya o memurun çalıştığı kuruma başvurmuş olması gerekmektedir. Değerlendirmeye alınan dilekçeler komisyon tarafından ya bakanlardan birine bildirilecek ya da bakana bildirilmekle beraber genel kurulda da incelenecektir. Herhangi bir yere bildirilmesine gerek olmadığı kararı da komisyon tarafından verilebilecektir (m. 47). Dilekçe komisyonu ayrıca her hafta kendisine havale edilen dilekçeler hakkında düzenleyeceği raporu genel kurula sunmakla yükümlüdür. Son olarak bakanlardan birine bildirilen dilekçeye on beş (15) gün içinde cevap gelmez ise başkan tarafından bir dikkat çekme yazısı (tekit tezkeresi) gönderileceği belirtilmektedir (m. 49 ve 50).

1916'da hazırlanan taslak içtüzüğün dilekçeler ile ilgili maddeleri (m. 136-143) mecliste görüşülerek kabul edilmiştir.⁵²¹ Bu değişikliklerle büyük ölçüde mevcut uygulama korunmuş olsa da getirilen yenilikler de bulunmaktadır. Buna göre artık her milletvekili, komisyonun kendisine gelen dilekçeleri sıralayarak oluşturduğu haftalık cetvelin kendilerine dağıtılmasından itibaren iki (2) ay içinde, dilekçe komisyonunun verdiği karar ne olursa olsun, bunun genel kurulda incelenmesini ve müzakeresini isteyebilme hakkına sahip olacaktır. Dahası, bu şekilde genel kurula gönderilen dilekçeler hakkında ilgili bakan veya göndereceği memur dinlenebilecek ve karar için oylama yapılabilecektir (m. 141). Bakanlar yine kendilerine gönderilen dilekçeler hakkında aldıkları kararları ve uygulamaları altı (6) ay içinde meclise bildirmek zorundadır (m. 143).

⁵²⁰Bu noktada dilekçe komisyonu tek yetkili olmayıp, aynı nitelikteki usul ve yetkiler başka diğer komisyonlarca da gerektiğinde kullanılabilir.

⁵²¹Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi (MMZC), Devre 3, Cilt 1, İctima Senesi 3, Sekizinci İnikad, s. 75-78, Osmanlı dönemi ve Cumhuriyet dönemi Meclis tutanakları için bkz. https://www.tbmm.gov.tr/kutuphane/tutanak_sorgu.html (Erişim tarihi: 10.08.2019).

1877 İctüzüğüne göre Heyet-i Mebusan, bütçe komisyonu (muvazene-i maliye encümeni) ve dilekçe komisyonu dışında daimi ve uzmanlaşmış (denetim) komisyonlar(ın)a sahip olmamış; tasarı komisyonu kanun tasarılarıyla ilgilenmiş, şubeler ise birer görev paylaşımı ve iş dağılımı amacıyla oluşturulup görev yapan “meclis bölümleri” niteliğinde olmuşlardır. Bunun yanında içtüzüğün 16. maddesi uyarınca belirli bir süre veya amaç için de komisyonlar kurulabileceği kabul edilmektedir. Bu şekilde kurulan ve özel komisyon (encümen-i mahsus) olarak isimlendirilen komisyonlar da kendisine verilen parlamenter denetime ilişkin görevleri yerine getirmiştir.

Heyet-i Mebusan’ın 1909 yılının Kasım ayındaki ikinci toplantı yılında farklı bir uygulamayla karşılaşılmaktadır. 1877 İctüzüğünün değişikliği henüz yeni gündemdeyken, mecliste alınan karar ile sayısı on dördü (14) bulan daimi nitelikte komisyonlar kurulmuştur. Bu komisyonlar bakanlıkların görev alanlarıyla paralel şekilde oluşturulmuşlardır. Böylece asıl görevleri ilgili olduğu bakanlık ve idareyle ilişkide olmak, bilgi almak ve bunların işlemlerini incelemek olan bir daimi komisyon uygulamasının yerleştiği görülmektedir.⁵²²

Çok kısa süren I. Meşrutiyet dönemi sonrasında Anayasanın tekrar uygulanmaya konulması ve ardından gelen 1909 değişikliklerinin, ülkenin siyasal sistemini parlamenter bir demokrasiyle oldukça yaklaştırmıştır. Yürütmeyi denetleme açısından ise mevcut yasama organı, bazı hukuki boşluklara rağmen parlamenter demokrasilere özgü birçok denetim aracını hükümeti denetim (murakabe) yetkisinin içinde görerek kullanmıştır. Özellikle II. Meşrutiyetle birlikte meclisin kendi işlevini ve etkinliğini, içtüzüğü aşan boyutlarda arttırdığı bir gerçektir.

⁵²²Kırkkilise milletvekili Emrullah Efendinin bu konuda; “*Meselâ Maliye, Nafia, Maarif Encümeni, Maarif, Maliye, Nafia Nazaretlerinin muamelâtını tetkik etmek, göz önünde bulundurmak, icabında onların reyine müracaat etmek üzere teşekkül etmiştir...daimî encümenler lâzımdır, ki umur ve muamelatı Hükümetin her dairede takarrür eden işlerini tetkik etsin, daima onlarla müteveggil bulunsun...Bunların vazifesi sırf idarî umur ve muamelatı cariyede rûsuh peydah etmek, malumat almak için olmalıdır ki icabında biz onların reylerinden istifade edelim...*” şeklindeki ifadeleri durumu açıklayıcıdır (M.M.Z.C., Devre 1, Cild 1, İctima Senesi 2, Üçüncü İnikad, s. 19; M.M.Z.C., Devre 1, Cild 1, İctima Senesi 2, Dördüncü İnikad, s. 30-37).

Bu durumun etkeni olarak, dönemin siyasi hayatının giderek en güçlü aktörü konumuna gelen İttihat ve Terakki'nin ve onun iktidar mücadelesini parlamento aracılığıyla yürütmesinin etkili olduğu yönünde değerlendirmeler de sıklıkla yapılmıştır.⁵²³

2.2. 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda Parlamenter Denetim

2.2.1. 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'na kadar işleyen süreç

12 Ocak 1920'de toplanan son Osmanlı Heyet-i Mebusanı, 1918 sonlarından itibaren “siyasal-anayasal” çöküş içerisinde bulunan ülkenin başkentinin de işgaliyle çalışamaz duruma gelmiştir. Bu “iktidar boşluğu” altında 23 Nisan 1920 tarihinde Ankara'da bir kurucu iktidar kimliği ile Büyük Millet Meclisi (BMM) toplanmıştır. Olağanüstü yetkileri haiz olarak açılan BMM'nin anayasal mevzuatını ise, 20 Ocak 1921'de Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun kabulüne kadar olan süreçte aldığı çeşitli kararlar ve çıkardığı kanunlar oluşturmuştur.⁵²⁴

1921 Anayasası'nın kabulüne kadar olan süreçte BMM'nin yasama ve yürütme kuvvetlerini kendisinde toplamış ve “Meclis Hükümeti” sistemini kabul etmiştir. İcra Vekilleri Heyeti (Bakanlar Kurulu)⁵²⁵ ise meclisin direktifleri doğrultusunda ve meclis adına çalışan, Meclis Başkanı'nın doğal başkanı olduğu, “görevlendirilmiş bir heyet” ve “memur” niteliğindedir. Bu dönemde en üstün güç olan BMM, kendisinin bir uzantısı olan vekiller üzerinde her türlü denetim yetkisini de eline almış ve yerine getirmiş; dahası vekiller arasında

⁵²³Arsel, 1965, **a.g.k.**, 38; Aldıkaçtı, 1978, **a.g.k.**, 75; Yücekök, 1983, **a.g.k.**, 83-86; Dal, 1986, **a.g.k.**, 26; Tanör, 2017, **a.g.k.**, 197-198.

⁵²⁴Teşkilat-ı Esasiye Kanunu modern bir anayasanın barındırması gereken özellikleri karşılamaktan uzak olup 24 maddeden oluşmaktadır. Dönemin koşulları itibarıyla Kanun-ı Esasi'nin geçerliliği hukuken ortadan kaldırılmasa ve bu durum BMM tarafından gündeme getirilen ve tartışılan konulardan olsa da; asıl olanın Teşkilat-ı Esasiye Kanunu olduğu açıktır. Kanun'un bir geçiş döneminde uzlaşılan temel ortak noktaları ifade etmesi ile egemenlik ve devlet yapısında getirmekte olduğu yenilikler göz önüne alındığında bir anayasa olarak ele alınabilecek yeterliliktedir (Dal, 1986, **a.g.k.**, 33; Erdoğan, 2016, **a.g.k.**, 74-78; Tanör, 2017, **a.g.k.**, 226-247, 253, 259, 267-268).

⁵²⁵Bakanlar Kurulunun yapısı ve seçimi sık sık değişikliğe uğramıştır. 2 Mayıs 1920-4 Kasım 1920 arası dönemde meclis, bakanları doğrudan ve ayrı ayrı seçmiştir. 4 Kasım 1920 tarihli değişiklik ile bakanların, BMM Başkanının meclis üyeleri arasından göstereceği adaylar arasından seçileceği kararlaştırılmış; 8 Temmuz 1922 tarihli değişiklik ile tekrar eski sisteme dönülerek “İcra Vekilleri Reisi” ile bakanların BMM tarafından ayrı ayrı seçilmesi kabul edilmiştir (Arsel, 1965, **a.g.k.**, 72).

ıkan uyuşmazlıkların da çözüm yeri olarak kabul edilmiştir. Bu esaslar ise, Mustafa Kemal'in 24 Nisan 1920 tarihinde verdiği ve B.M.M tarafından kabul edilen önerge doğrultusunda hayata geçirilmiştir.⁵²⁶

Tasarlanan bu yapı nedeniyle aslında BMM parlamenter denetimi kuvvetler ayrılığına dayanan sistemler için ele alınan anlamıyla gerçekleştirmemiştir. Mustafa Kemal'in konuşmasında belirttiği üzere *“Bu vazife o kadar mühim, içinde bulunduğumuz zaman o kadar tarihtir ki, bu koca mesuliyeti içinizde üç, beş kişiye tahmil etmekle iktifa edemeyiz. Bütün Meclis, bütün manasıyla mesuldür.”*⁵²⁷ esasına dayanan bir sistem tasarlanmıştır. Bu nedenle BMM'nin kendisinden bağımsız, sorumluluk üstlenen ve ayrıca denetime tabi olan ikinci bir organ yaratmamıştır.⁵²⁸ Böyle değerlendirildiğinde BMM daha çok kendi kararlarının uygulanıp uygulanmadığına ve nasıl uygulandığına ilişkin bir denetim kavramına sahip olarak yola çıkmıştır.

2.2.2. 1921 Teşkilat-ı Esasiyesi'nde öngörölen siyasal sistem

1921 Anayasası da mevcut durumun bir kodifikasyonudur. Yasama ve yürütme kuvvetlerinin BMM'de toplanması (m. 2), Türkiye Devleti'nin BMM tarafından idare olunup hükümetinin BMM Hükümeti ünvanını taşıması (m. 3), BMM'nin yürütmeye ilişkin işlerde vekillere yön tayin edecek olması (m. 8) ve Bakanlar Kuruluna meclise karşı kullanabileceği hiçbir hukuki yetkinin verilmemesi yönündeki hükümler ile meclis hükümeti sisteminin devamı sağlanmıştir. Yasama ve yürütme yetkileri ayrılmamış, ayrıca bir devlet başkanlığı makamı öngörölmemiştir. Yürütme işlerinin yerine getirilmesi amacıyla kurulan Bakanlar Kurulunun (8 Temmuz 1922'ye kadar) kendi içinden seçeceği bir “İcra Vekilleri Heyeti Başkanlığı” oluşturulmuş ve BMM Başkanı'nın Bakanlar Kurulunun doğal başkanı olarak

⁵²⁶Arsel, 1965, **a.g.k.**, 64-66; Tanör, 2017, **a.g.k.**, 235.

⁵²⁷Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi (TBMMZC), Devre 1, Cilt 1, İçtima Senesi 1, İkinci içtima, s. 37.

⁵²⁸Yücekök, 1983, **a.g.k.**, 95-96.

bu heyetin kararlarına meclis adına imza koyma yetkisine sahip olduğu (m. 9) düzenlenmiştir.⁵²⁹

Padişahlık makamı ise resmen BMM'nin 1-2 Kasım 1922 tarihli 307 ve 308 sayılı kararıyla kaldırılmıştır. Gidişat bu yönde olsa da Saltanatın geleceği o tarihe açıkça çözüme kavuşturulmamış, egemenliğin koşulsuz şartsız millete ait olduğu ilkesi de sürdürülerek çelişkili durum devam ettirilmiştir. Yine vatanın bağımsızlığının sağlanmasından sonra izlenecek siyaset üzerindeki görüş ayrılıklarını o dönemde ortaya çıkarmamak amacıyla hakkında açıkça düzenleme yapılmayan devlet başkanlığı kurumu, ancak 29 Ekim 1923 tarihli Anayasa değişikliği ile oluşturulmuş ve netliğe kavuşturulmuştur.⁵³⁰

Bu bakımdan 1923 Anayasa değişikliği önem taşımaktadır. Bu değişiklik ile meclisin bakanlar aracılığıyla Türkiye Devleti'ni idare edeceği (m. 4), Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından kendi üyeleri arasından seçilecek bir Reisicumhurun (Cumhurbaşkanı) (m. 10) gerekli gördükçe meclise ve Bakanlar Kuruluna başkanlık edeceği (m. 11) düzenlenmiştir. Ayrıca cumhurbaşkanı tarafından meclis üyeleri arasından seçilen bir başvekillik (başbakanlık) makamı oluşturulmuş ve başbakanın diğer bakanları atayarak meclisin onayına sunacağı (m. 12) kararlaştırılmıştır.⁵³¹

Böylece kuvvetler birliği ve meclis hükümeti sistemi tam olarak ortadan kaldırılmasa da; parlamenter demokrasiye atılan bir adım olarak görülen bu değişikliklerle hukuki olarak yürütmenin bir tarafını cumhurbaşkanı, diğer tarafını meclisin onayına dayanan bir başbakan ve bakanlar kurulu oluşturmuştur.⁵³²

2.2.3. 1921 Teşkilat-ı Esasiyesi ve BMM'de parlamenter denetim

Mustafa Kemal'in Kanun-ı Esasi'nin uygulanıp uygulanmayacağına yönelik konuya değinmeden, BMM'nin açılışının ertesi günü 24 Nisan 1920'de verdiği önerge uyarınca

⁵²⁹B. N. Esen (1971). *Türk anayasa hukuku: Birinci fasikül*. Ankara: Ayyıldız Matbaası, s. 64; Özbudun, 2003, **a.g.k.**, 28-29; Erdem, 2012, **a.g.k.**, 73-74.

⁵³⁰Tikveş, 1976, **a.g.k.**, 138; Özbudun, 2003, **a.g.k.**, 29-30; Gözübüyük, 2010, **a.g.k.**, 126-127.

⁵³¹Arsel, 1965, **a.g.k.**, 80-81; Erdem, 2012, **a.g.k.**, 81.

⁵³²Soysal, 1969, **a.g.k.**, 167. Yürütmenin hukuken giderek meclisten bağımsızlaşan bu yapısının ve iki kuvvet arasındaki mesafenin giderek artmasının aslında 1921 Anayasası döneminde de uygulamada yaşandığı yönünde değerlendirmeler mevcuttur (Tanör, 2017, **a.g.k.**, 270).

kabul edilen ilkelerin hayata geçirilmeye başlanmasıyla meclis hükümeti sisteminin devam ettirildiği ileri sürülmüştür.⁵³³ Günün koşulları gereğince, siyasal-anayasal hayatın işleyişinde ve parlamenter denetim konusunda geniş çaplı ve sistematik bir mevzuatın varlığından ve yeknesak bir uygulamadan ise söz etmek mümkün gözükmemektedir. Öyle ki, BMM'nin 26 Nisan 1920 tarihli toplantısında içtüzük konusunda çeşitli tartışmalar yaşanmıştır. Bu toplantıda milletvekilleri Heyet-i Mebusan İçtüzüğünü aynen veya değiştirilerek kabul edilmesini ve yürürlüğe konulmasını talep etmişler, mevcut koşullar itibarıyla uygulanması güç veya imkânsız olan maddelerden örnekler vermişlerdir. Yapılan çeşitli konuşmalar sonucu genel kurul kararıyla “Nizamname-i Dahili'nin tadil edilmek suretiyle tatbiki” aynı gün kabul edilmiştir.⁵³⁴ Hangi hükümlerin değiştirilerek uygulandığına/uygulanacağına dair baştan bir tespit ise yapılamamış ve bu konu belirsiz kalmıştır.⁵³⁵ Meclis ilk toplandığı günden itibaren önüne gelen sorunlarda öncelikle Heyet-i Mebusan'da uygulanan haliyle içtüzüğü esas almış, ancak ilgili hükmü, o sırada alacağı kararla uygun gördüğü şekilde değiştirerek/yorumlayarak hayata geçirmiştir.⁵³⁶

1921 Anayasası bir geçiş dönemi Anayasası niteliği taşıdığından ve oldukça kısa olduğundan, doğrudan parlamenter denetim araçlarına ilişkin düzenlemeler içermemektedir. Anayasa üzerinde yapılan değişiklikleri de ancak siyasal sistemin yapısına ilişkindir.

⁵³³Tanör, 2017, **a.g.k.**, 235-237.

⁵³⁴TBMMZC, Devre 1, Cild 1, İçtima Senesi 1, Dördüncü İçtima, s. 73; Erdem, 2012, **a.g.k.**, 69.

Bu toplantıda Sivas mebusu Rasim Bey, mecliste kurulacak komisyonlar için on altı (16) sayısından bahsetmektedir. Bu nedenle bu konuda dikkate alınan ve üzerinde tartışılan içtüzük metninin, Heyet-i Mebusan'da tamamı görüşülemeyen ve bazı kısımları taslak olarak kalan “1877 Heyet-i Mebusan Nizamname-i Dahili'si'nin Değiştirilmiş Şekli” olduğu anlaşılmaktadır. Çünkü komisyonlara dair olan on altı (16) sayısı 1877 metninde yer almamakta; bu sayı II. Meşrutiyet sonrası yapılan çalışmalar sonucu oluşturulan ve tamamı görüşülerek kabul edilemeyen bu metinde geçmektedir. Devam eden toplantılarda da bazen 1877 metnine bazen de sonradan hazırlanan ikinci metne atıflar yapıldığı görülmektedir. Örneğin BMM'nin 13 Temmuz 1920 tarihli toplantısında meclis ikinci başkanının okuduğu içtüzüğün gensoru maddesi 1877 metnine aittir (TBMMZC, Devre 1, Cilt 2, İçtima Senesi 1, Otuz üçüncü İçtima, s. 293). Taslak ikinci içtüzüğün tam metni için bkz. İba, 2009, **a.g.k.**, 531-573.

⁵³⁵Aydın, 2010, **a.g.k.**, 105.

⁵³⁶Örneğin aynı tarihli BMM toplantısında mecliste kaç komisyon kurulacağına dair yapılan müzakereler incelendiğinde (s. 73-78), bu sayının içtüzüğe göre aslında on altı (16) olması gerektiği ancak mevcut koşulların buna uygun olmadığı ve on (10) tanesinin yeterli olacağına dair öneriler verilmiş ve alınan karar da bu yönde olmuştur.

Bu dönem ile ilgili olarak yapılan “üçüncü meşrutiyet”⁵³⁷ nitelemeleri, açılan meclise Heyet-i Mebusan üyelerinin doğal katılımı, padişahlığın belli bir süre daha varlığına BMM tarafından karışılmaması, BMM’nin hilafetin, saltanatın, vatanın ve milletin kurtarılmasına yönelik edindiği amaç (Nisab-ı Müzakere Kanunu), milletvekilleri tarafından mecliste zaman zaman Kanun-ı Esasi’ye yapılan atıflar, BMM’nin Heyet-i Mebusan İctüzüğünü ve 14 Şubat 1327 tarihli Usulü Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nu bazı değişikliklerle uygulamaya devam etmesi⁵³⁸ gibi birçok olgu birlikte dikkate alındığında; 1924 Anayasası’na kadar olan sürecin (en azından cumhuriyetin ilanına kadar) Heyet-i Mebusan tecrübesine ve alışkanlığına dayanılarak yürütüldüğü söylenebilir.

Bu durum, tasarlanan sistemin aslında uygulamaya geçirilememesiyle bağlantılı şekilde de yorumlanabilir. Çünkü bu örnekler BMM’nin bileşenleri ile çalışma mevzuatı ve yöntemi bakımından geçmişten belirli bir birikime sahip olduğunu göstermektedir. 1909 Kanun-ı Esasi değişiklikleri ile büyük ölçüde kurulan parlamenter bir sisteme dayalı olan bu gelenek ve tecrübe, siyasal hayatın ve kurumların (iç ve dış) işleyişine de yüksek oranda temel oluşturmuştur. Mevcut şartlara uyum sağlama çabasıyla yapılmak istenilen yenilikler de yine onun üzerinden yapılan değişiklikler ile hayata geçirilmiştir. Bu nedenle saf bir şekilde işleyen meclis hükümeti sisteminden her durumda bahsedilememektedir.

Ergun Özbudun’a göre bu dönemde meclis hükümeti sisteminden önemli sapmalar mevcuttur. Örneğin bazı milletvekillerinin, meclis hükümetinin ruhuna daha uygun olarak, yürütme işlerinin doğrudan doğruya ilgili meclis komisyonlarınca üstlenilmesini önermeleri üzerine Tasarı Komisyonu Başkanı’nın “...bir mesele ortaya atıldığı zaman onun sorumluluğunu yüklenecek ve o sorumluluğun kendisine yükleyeceği yükten çekinmeyecek bir kişiye ihtiyaç görülür. Eğer kararlar komisyon tarafından alınacak olursa o sorumluluğu kim yüklenecek, komisyon mu? ...” şeklinde cevap vermesi⁵³⁹ ve aslında bir anlamda meclisi sorumluluktan uzaklaştıran bir yaklaşım sergilemesi bu sapmalardan bir tanesidir.

⁵³⁷Tanör, 2017, **a.g.k.**, 244.

⁵³⁸İlgili değişiklik örnekleri için bkz. 17 sayılı Muaddel Usulü Muhasebe-i Umumiye Kanunu Muvakkatinin Yirmi ikinci Maddesinin Tadiline Dair Kanun; 72 sayılı Muaddel Usulü Muhasebe-i Umumiye Kanunu Muvakkatinin 32 ve 34. Maddelerinin Tadiline Dair Kanun.

⁵³⁹E. Özbudun (1985). Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümetinin hukuki niteliği. *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, 1 (2), s. 475-503.

Yine Bakanlar Kurulunun yürütme işlerinde ilgili meclis komisyonuna danışmasının isteğe bağlı tutulması, komisyona başvurduğu zaman ise komisyon görüşünün hukuki bağlayıcılığının olmaması ve bakanın izleyeceği yol neticesinde meclis tarafından sorumluluğunun ancak sonradan gündeme getirilerek düşürülebilmesi şeklindeki anlayış parlamenter demokrasilerdeki siyasal sorumluluk anlayışından farklı görünmemektedir.⁵⁴⁰

1921 Anayasasıyla da bu durum devam etmiştir. Anayasa'nın 8. maddesinde yer alan, meclisin bakanlara yön tayin edeceğine ilişkin hüküm görüşmeler esnasında bazı milletvekillerce *“Vekillerin Meclise danışmadan hareket ettiği, yürütmeye ait herhangi bir işin Meclise havale edilmediği...”* gerekçesiyle eleştirilmiş,⁵⁴¹ bu madde daha sonra da fazla uygulama alanı bulmamıştır. Yine meclis gündemine getirilen konulardan bazılarının *“hükümetin yetkisi içinde”* görülmesi, *“icra heyetinin görevine”* müdahale edilmemesine dikkat edilmesi gibi olgular da bu değerlendirmeyi doğrulamaktadır.⁵⁴²

Meclis tarafından çıkarılan kanunların büyük çoğunluğunun Bakanlar Kurulu tasarılarından oluşması, *“bazı memurların atanmasının veya atanmasının onaylanmasının Meclis tarafından yapılması yolundaki çeşitli önerilerin Meclisçe benimsenmemesi”*, meclisin kendisinin bir siyasal program meydana getirmesinin güç olduğu yönündeki ifadeler, Bakanlar Kurulunun siyasal programlar hazırlayıp meclise sunması gibi uygulamalar bir arada dikkate alındığında, Bakanlar Kurulunun BMM'nin pasif bir yürütme komitesi olarak kalmadığı, birçok konuda meclise adeta yön verdiği ve bu nedenle sistemin parlamenter rejimlere benzer şekilde yürütüldüğü ileri sürülmüştür.⁵⁴³

Parlamber denetim usullerinin ve araçlarının BMM'deki uygulamasında da siyasal hayatın bu yöndeki işleyişi etkili olmuş, belirli bir düzeye kadar Heyet-i Mebusan uygulamasının yansımaları gözlemlenmiş ve büyük ölçüde parlamenter sistem temeline dayalı bir parlamenter denetim ile karşılaşmıştır.

1921 Anayasası ile getirilen bakanların kendi içlerinden bir *“reis”* seçmeleri kuralıyla başlayan, reisin konumu ve otoritesiyle giderek Bakanlar Kurulunun yöneticisi haline

⁵⁴⁰Özbudun, 1985, **a.g.k.**, 489.

⁵⁴¹Özbudun, 1985, **a.g.k.**, 490.

⁵⁴²Tanör, 2017, **a.g.k.**, 270.

⁵⁴³Özbudun, 1985, **a.g.k.**, 490-503.

getirilmesiyle devam eden ve saltanatın da kaldırılmasıyla 1923'te bir başbakanlığın yaratılması ve görece meclisten bağımsız bir kabine hükümetinin oluşturulması şeklinde gelişen süreç, “yürütmenin giderek özerkleşmesi çizgisinin zamanla anayasallaşması” olarak değerlendirilmektedir.⁵⁴⁴

Meclisi meydana getiren yapılar da söz konusu durumu açıklamak için yararlı olmaktadır. Başlarda oldukça türdeş ve iş birliğini sağlayan bir bünyeye sahip olan meclisin zamanla fiilen çeşitli siyasi gruplara ayrılması, meclis faaliyetlerini tutarlıktan ve düzenlilikten uzaklaştıran ve karar almasını zorlaştıran bir etmen olarak ortaya çıkmıştır. Bu görüşte olan Mustafa Kemal'in 1921 yılının Mayıs ayında kurduğu Birinci Grup (yenilikçiler) ve buna karşılık 1922'de ortaya çıkan İkinci Grup (muhafazakârlar); ikiye bölünmüş bir meclis oluşturmuş ve sistemi giderek parlamenter demokrasilerin iktidar-muhalefet ikiliğine dayanan bir biçimine dönüştürmüştür. Böylece parlamento çoğunluğunun güvenine dayanan bir “Bakanlar Kurulu”, sistemin temelini oluşturmuştur.⁵⁴⁵

Sonuç olarak, BMM'nin ihtiyaç duyduğu ve niteliği gereği kullanılmaya uygun olan denetim araçlarının uygulanmasına devam edilmiştir. Meclisin açıldığı erken dönemlerden itibaren özellikle yazılı/sözlü soru ve gensoru araçlarının temel denetim aracı olarak kullanılmıştır. Soru önergelerinin bir (1) milletvekili tarafından da verilebildiği ve çoğunlukla oylanmadan doğrudan ilgili bakanlığa havale edildiği; gensoru önergelerinin ise meclis kararına sunulduğu, kabul edilenlerin müzakerelerinin diğer milletvekillerinin de katılımıyla yapıldığı görülmektedir. Soru ve gensoru, görüşülmeleri bakımından zaman zaman birbirine oldukça benzer bir hal almıştır. Çoğunlukla sözlü biçimi kullanılan soru aracında çoğunlukla diğer milletvekillerine söz verilmiyor olursa da her iki denetim aracı uygulamasında da oldukça sert tartışmaların yaşandığı birçok örnek mevcuttur. Sonuç olarak her iki uygulama II. Meşrutiyet'te geçerli kurallar ve teamüller bütününe uygun olarak devam

⁵⁴⁴Tanör, 2017, **a.g.k.**, 274-275, 285.

⁵⁴⁵Arsel, 1965, **a.g.k.**, 74-75; Soysal, 1969, **a.g.k.**, 162; Aldıkaçtı, 1978, **a.g.k.**, 85; Yücekök, 1983, **a.g.k.**, 101-102; Erdoğan, 2016, **a.g.k.**, 82; K. H. Karpat (2017). *Türk demokrasi tarihi*. İstanbul: Timaş Yayınları, s. 125.

ettirilmiştir.⁵⁴⁶ Benzer olarak meclis araştırması da BMM’ye yabancı değildir ve bu dönemde kurulan ve meclisi bilgilendiren inceleme-araştırma komisyonları bulunmaktadır.⁵⁴⁷

Yine bütçe yetkisi tamamen mecliste toplanmış olup, bütçe komisyonunun Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanan bütçe tasarısını görüşüp, istenilen şekli vererek kabul edip genel kurula sunması yöntemi devam ettirilmiştir. BMM, bazı zamanlarda geçici bütçeler (avans kanunları) çıkararak Bakanlar Kuruluna sonradan mahsup edilmek suretiyle harcama yetkisi vermiş; ancak bütçe kanunları bazen gecikmeli de olsa, esas bütçe kanunu niteliğini haiz olarak çıkarılmaya devam etmiştir.⁵⁴⁸ Sayıştay hakkında ise meclis ancak 1923 yılında “Divanı Muhasebatın Sureti İntihabına Dair Kanun”u çıkararak onu tamamen BMM’ye bağlı bir yapıda ve benzer görevlerle tekrar kurmuştur.⁵⁴⁹

Olağanüstü yetkileri haiz bir meclis olarak toplanan BMM, ulusal kurtuluş mücadelesinin son bulması ve 1923’teki önemli anayasa değişikliklerine kadar bu özelliğini sürdürmüş, yargı⁵⁵⁰ dahil tüm kuvvetleri bünyesinde toplamıştır. Bu nedenle kuramsal olarak meclisin özellikle denetim konusunda önünde bir engel bulunmadığı, herhangi bir düzenleme eksikliği-yokluğunun onun atacağı adımlar için bir sakınca teşkil etmediği görülmektedir. Aslında gücünün sınırları önündeki tek engeli yine kendi iç dinamikleri oluşturmuştur. Yine de onun bu yapısı, kuvvetler ayrılığına dayanan demokrasilerdeki parlamenter denetim çerçevesine teorik anlamda uymuyor görünse de edimsel olarak parlamenter demokrasiler ile benzerlikler taşımaktadır.

⁵⁴⁶TBMMZC, Devre 1, Cilt 3, İçtima Senesi 1, Kırk birinci içtima, s. 8; TBMMZC, Devre 1, Cilt 3, İçtima Senesi 1, Elli beşinci içtima, s. 402; TBMMZC, Devre 1, Cilt 3, İçtima Senesi 1, Elli yedinci İçtima 467-469; TBMMZC, Devre 1, Cilt 7, İçtima Senesi 1, Yüz otuzuncu İçtima s. 198-201.

⁵⁴⁷Onar, 1977, **a.g.k.**, 58-59.

⁵⁴⁸Örnekler için bkz. TBMMZC, Devre 1, Cilt 7, İçtima 1, Yüz yirmi beşinci İçtima, s. 71 vd; 20 sayılı Altı Aylık Muvakkat Bütçe Kanunu; 81 sayılı Kanunusani ve Şubat Aylarına Mahsus Avans Kanunu; 103 sayılı 1336 Senesi Muvazene-i Umumiye Kanunu; 104 sayılı Avans Kanunu; 108 sayılı İkinci Avans Kanunu; 197 sayılı 1337 Senesi Muvazene-i Umumiye Kanunu.

⁵⁴⁹374 sayılı Divanı Muhasebatın sureti intihabına dair Kanun.

⁵⁵⁰Olağanüstü yetkilerle ve yargıçları BMM üyelerinden oluşturularak kurulan İstiklal Mahkemeleri, kuvvetlerin bu birliğinin bir sonucudur (Soysal, 1969, **a.g.k.**, 161; Onar, 1977, **a.g.k.**, 57-58). Bu dönemde mahkemelerin aldığı kararların Adliye Encümeni aracılığıyla meclise sunulduğu ve burada oylanarak onaylanıp onaylanmamasına karar verildiği birçok örnek mevcuttur. Geniş kapsamlılarından bir tanesi için bkz. TBMMZC, Devre 1, Cilt 10, İçtima 2, Otuz yedinci İçtima, s. 327-340.

2.3. 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nda Parlamenter Denetim

2.3.1. 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nda siyasal sistem

Yapılan yeni seçimler sonunda 1923 yılının Ağustos ayında toplanan ikinci BMM, çeşitli ihtiyaçlarla 20 Nisan 1924’te yeni bir Anayasa yapmıştır. 105 maddeden oluşan bu yeni *Teşkilat-ı Esasiye Kanunu* devletin temel organlarını, hak ve özgürlükleri ve çeşitli konuları daha geniş kapsamlı bir biçimde düzenlemiştir.⁵⁵¹

1924 Anayasasının ne katı bir kuvvetler birliğine ne de kuvvetler ayrılığına dayandığı,⁵⁵² meclis hükümeti ile parlamenter rejim arasında karma bir rejim kurduğu ifade edilmiştir.⁵⁵³ Yapılan bir diğer nitelendirme “yumuşak kuvvetler birliğidir”.⁵⁵⁴ Yine de yasama ve yürütme kuvvetlerinin TBMM’de toplanması kuvvetler birliğinin temel alındığını gösterse de bu iki kuvvetin birer “işlev-vazife” olarak açıkça ayrılması parlamenter sisteme doğru kayışın devamı olarak nitelenmektedir.⁵⁵⁵ Bu bakımdan 1924 Anayasası da esas olarak henüz iki kuvveti ayırarak aralarında bir denge kurmayı değil, egemenliğin tek ve bir olarak millette olduğunu, bu egemenliği millet adına kullananın da TBMM olduğunu tespit etmeyi hedeflediği söylenebilir.⁵⁵⁶

Milletin yegâne temsilcisinin ve devlet organları içinde en üstününün TBMM olduğu bu siyasal sistemde “teşri salahiyetinin ve icra kudretinin” mecliste toplandığı (m. 5); yasama yetkisinin bizzat meclisçe, yürütme kudretinin ise meclis tarafından seçilen cumhurbaşkanı ve onun atayacağı bir İcra Vekilleri Heyeti (Bakanlar Kurulu) aracılığıyla kullanılacağı (m. 6-7) düzenlenmektedir. Meclise hükümeti her zaman denetleme ve düşürebilme yetkisi verilmiş (m. 7), ancak hükümete veya cumhurbaşkanına meclisi feshetme yetkisi tanınmamıştır.⁵⁵⁷ “Mebusluk ile Hükümet memuriyeti bir zat uhdesinde içtima edemeyecektir” (m. 23). Kanun teklif etme yetkisi ise her bir milletvekiline ve Bakanlar

⁵⁵¹Erdem, 2012, **a.g.k.**, 84-94.

⁵⁵²T. Parla (2016). *Türkiye’de anayasalar: Tarih, ideoloji, rejim*. İstanbul: Metis Yayınları, s. 26.

⁵⁵³Özbudun, 2003, **a.g.k.**, 31.

⁵⁵⁴Dal, 1986, **a.g.k.**, 36.

⁵⁵⁵Armağan, 1979, **a.g.k.**, 29; Dal, 1986, **a.g.k.**, 36; Tanör, 2017, **a.g.k.**, 296, 304.

⁵⁵⁶Soysal, 1969, **a.g.k.**, 171; Esen, 1971, **a.g.k.**, 80.

⁵⁵⁷Özbudun, 2003, **a.g.k.**, 31; Erdem, 2012, **a.g.k.**, 84.

Kuruluna tanınmıştır (m. 15). Ancak kanunları yorumlama, devletlerle sözleşme ve antlaşma yapma, sulh akdi yapma ve harp ilanına karar verme, özel ve genel af çıkarma, idam hükümlerinin infazı, cezaları değiştirme, erteleme (m. 26) gibi daha birçok yetkinin de TBMM'ye verilmiş olması⁵⁵⁸ ve bu yetkileri dengeleyecek-sınırlayacak bir başka güç odağının (anayasa yargısı gibi) kurgulanmaması, kuvvetlerden “milli egemenliğin”, dolayısıyla meclisin üstünlüğünü önceleyen bir siyasal sistemin hedeflendiğini kanıtlamaktadır.

Bakanlar Kurulunun oluşumunda ise, aynı zamanda devlet başkanı olan cumhurbaşkanı (m. 32) tarafından atanan Başvekilin (Başbakan) diğer bakanları seçerek cumhurbaşkanının onayına sunması ve en son meclise sunulmasına hükmedilmiştir. Daha sonra hükümet siyasi programını meclise bildirerek ondan güven talep edecektir (m. 44). Böylece parlamenter demokrasilerin karakteristiği olarak başbakanlık ve bakanlık sıfatları meclisin onayıyla değil, cumhurbaşkanınca onandığı anda kazanılmaya başlanmış ve hükümet oluşumu bakımından meclise bağlı olmaktan çıkmıştır.⁵⁵⁹ Yine Bakanlar Kuruluna, kanunların uygulanma biçimini gösteren ve kanunların emrettiği meseleleri tespit eden, cumhurbaşkanının imza ve ilanı ile yürürlük kazanacak kararnameler çıkarma yetkisinin verildiği görülmektedir (m. 52). Ayrıca cumhurbaşkanının meclise ve gerekli gördükçe Bakanlar Kuruluna başkanlık edeceği (m. 32) düzenlenmiş; Anayasa ve bütçe kanunları dışındaki kanunlarda geciktirici veto yetkisi verilmiştir (m. 35).

Yürütme içindeki sorumlu kanat Bakanlar Kurulu olarak kurgulanmıştır (m. 46). Cumhurbaşkanlığı makamı ise meclisteki görüşmelere katılamaması ve toplantılarda oy verememesi (m. 32), alacağı kararların başbakan ve ilgili bakanın imzasını -karşı imza- gerektirmesi (m. 39), diğer tanımlanan yetkilerinin de sembolik nitelikler taşıması gibi nedenlerle eski duruma göre daha zayıf ve etkisiz; parlamenter demokrasilere daha uygun olarak tasarlanmıştır.⁵⁶⁰

⁵⁵⁸Tikveş, 1976, **a.g.k.**, 145.

⁵⁵⁹Arsel, 1965, **a.g.k.**, 99; Tikveş, 1976, **a.g.k.**, 147; Özbudun, 2003, **a.g.k.**, 32; Tanör, 2017, **a.g.k.**, 303.

⁵⁶⁰Soysal, 1969, **a.g.k.**, 173; Tanör, 2017, **a.g.k.**, 303.

2.3.2. 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu döneminde parlamenter denetim

1924 Anayasası metni parlamenter denetim ile ilgili hususları nispeten daha geniş bir kapsamda ele almış ve düzenlemiştir. 2.5.1927 tarihinde kabul edilen TBMM Dahili Nizamnamesi (İçtüzüğü)⁵⁶¹ de, meclisin çalışmaları açısından yeni döneme uygun gelişmeler içermekte ve meclisin sahip olduğu parlamenter denetim araçlarına açık bir hukukilik kazandırmaktadır. Bu tarihe kadar kullanılan, metni ve uygulamasıyla bir bütünlük sağlayamayan Heyet-i Mebusan İçtüzüğü artık geride kalmıştır.

Klasik parlamenter demokrasilerde görüldüğü şekliyle bir konuma sahip olduğu daha önce de belirtilen cumhurbaşkanının sorumluluğu ise anayasaya göre vatana ihanet halinde ve meclise karşıdır (m. 41). Bundan başka soru, istizah (gensoru) ve meclis tahkikatı (meclis soruşturması) olarak üç (3) denetim aracının bir arada ilk kez bir Anayasal metinde yer aldığı görülmektedir (m. 22). Bakanlar Kurulunun hükümetin genel siyasetinden birlikte, bakanların da kendi yetkilerine giren işlerden bireysel olarak sorumlu oldukları düzenlenmiştir (m. 46). Bakanlardan birinin Yüce Divana sevki de meclisin yetkilerinden olup, sevk kararı ile birlikte bakanın görevi de son bulacaktır (m. 50).

Anayasanın 95. ve 99. maddeleri arasında ise bütçe kanunu ile kesin hesap kanununa ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır. 100 ve 101. maddelerde, Devletin gelir ve giderlerini kendi özel kanununa uygun olarak denetlemekle görevli Sayıştay’dan⁵⁶² bahsedilmektedir. Buna göre Sayıştay, TBMM’ye bağlı ve Devletin gelir ve harcamalarını kendi kanununa göre denetlemekle görevli bir organdır. Anayasal görevi ise, ilgili kesin hesap kanununun “Maliyece” TBMM’ye sunulmasından itibaren altı (6) ay içinde meclise “umumi mutabakat beyannamesini” (genel uygunluk bildirimi) sunmak olarak yer almaktadır.

Son olarak Anayasanın 82. maddesinde vatandaşların (Türklerin) şahıslarına ya da kamuya ilişkin olarak kanunlara ve diğer düzenlemelere aykırı gördükleri hususlarda

⁵⁶¹Metnin ilk hali ile üzerinde yapılan değişikliklerin birbirinden ayrı gösterildiği kaynak için bkz. <https://anayasa.tbmm.gov.tr/1927ictuzuk.aspx> (Erişim tarihi: 16.08.2019).

⁵⁶²Sayıştay, 1934 yılında çıkarılan Divan-ı Muhasebat Kanunu ile yeniden düzenlenmiş ve kanunun 85. maddesi ile o tarihe kadar mevzuatta dağınık bir şekilde yürürlükte ilgili kanunlar yürürlükten kaldırılmıştır. Bkz. 2514 sayılı Kanun, RG Tarih 25.6.1934, Sayı 2735.

TBMM'ye şikâyetle bulunabilecekleri düzenlenmektedir. Bu maddeyle vatandaşlara, onların harekete geçirebileceği bir parlamenter denetim vasıtası tekrar tanınmıştır.

1927 TBMM İçtüzüğü'nün 149-156. maddelerine göre her milletvekiline, hükümet adına başbakana ya da bakanlara açık ve belirli konular hakkında sözlü veya yazılı sorular sorabilme hakkı tanınmıştır. Bu düzenlemelere göre soru mutlaka yazılı olarak sorulacak, meclis başkanı bu soru önergelerini doğrudan ilgili bakana bildirecektir. Soruya sözlü cevap istenmişse bakan bildirimden iki birleşim sonra cevap verecek ve soruyu soran milletvekili cevap gününde hazır bulunmazsa cevap bir defalığına gelecek toplantıya ertelenecek; soruyu soran milletvekilinin cevaptan sonra on beş (15) dakika görüşünü bildirme hakkı olacaktır. Ayrıca bakanın de kamu yararını gerekçe göstererek veya gerekli bilginin elde edilebilmesi için cevabı belirli bir süre geciktireceğini bildirme hakkı bulunmaktadır. Bunun dışında milletvekillerinin bütçe görüşmeleri sırasında, sorular hakkındaki usule tabi olmaksızın bakanlara soru sorma hakkı tanınmıştır.

İçtüzüğü'nün 157-168. maddeleri gensoruyu düzenlemektedir. Buna göre bir (1) milletvekili, başbakan veya bakanlardan biri hakkında gensoruya konu olan sorunları açıklamak suretiyle gensoru önergesi verme hakkına sahip olup, bunun kabul veya reddi görüşmesiz olarak alınacak meclis kararına bırakılmıştır. Gensoru önergesinin başkanlığa verilmesi itibarıyla ne kadar süre zarfında gündeme alınarak genel kurulda okunacağına ilişkin bir hüküm yer almamış; bu durum uzun süre gündeme alınmayı bekleyen gensoru önergelerinin görülmesine yol açmıştır.⁵⁶³ Sonraki aşamada ise genel kurul tarafından belirlenen gensoru gününde ilgili bakan bizzat ya da emri altındaki memurlardan biri aracılığıyla açıklama yapacak, teklif sahibi öncelikli olmak koşuluyla diğer milletvekilleri daha sonra söz alacaklardır. Görüşmeler sonunda hiçbir önerge verilmeyip olağan gündeme geçilebilecek ya da görüşmenin yeterli olduğu ve gündeme geçilmesi şeklindeki önergeler verilebilecek ve bunlar öncelikli olarak oylanacaktır. Son aşamada ise varsa gerekçeli önergelerin oylanmasına geçilecektir.⁵⁶⁴ Ancak içtüzüğü'nün 222. maddesi ile yürütme

⁵⁶³Aydın, 2010, **a.g.k.**, 110-111.

⁵⁶⁴Aydın, 2010, **a.g.k.**, 112-113.

konularına dair genel kurula milletvekilleri tarafından temenni önergeleri verilmesi yasaklanmıştır.

Anayasanın 22. maddesinde sadece ismen zikredilen meclis soruşturması ise günümüz anlamıyla hem meclis soruşturmasını hem meclis araştırmasını kapsamaktadır.⁵⁶⁵ Buna göre günümüz anlamıyla meclis soruşturmasının içtüzüğün 169-176. maddeleri arasında düzenlendiği görülmektedir. Söz konusu usulde bir (1) milletvekili, hükümetin genel siyasetinden veya bakanların icrasına mecbur oldukları görevlerden dolayı bakanlardan birine ya da Bakanlar Kurulunun tümüne cezai veya mali sorumluluk temelinde soruşturma yapılmasını meclis başkanından talep edebilecektir (m. 169).⁵⁶⁶

İlgili bakan ve önergeyi veren/ler veya “mazbatayı yapan komisyon”⁵⁶⁷ dinlendikten sonra başkanlığa verilen bu takririn görüşülüp görüşülmemesi meclis kararına bırakılmıştır (m. 171). Önergenin kabul edilmesiyle soruşturmayı artık bir komisyon yürütecek olup, bu komisyonun hükümetin bütün araçlarından yararlanma ve istediği evrakları talep etme hakkı bulunmaktadır. Komisyonun meclis dışında çalışıp çalışamayacağı da genel kurul tarafından belirlenmektedir. Komisyonun yine tanık davet ederek onları dinleme yetkisi bulunmakta; bu tanıkların katılımları “Usulü Muhakematı Cezaiye Kanunu” uyarınca zorunlu tutulmaktadır. İlgili bakan milletvekili değil ise sadece yazılı savunması alınacaktır. Komisyonun nihai görüşü cezai ve mali sorumluluğu gerektiriyorsa soruşturma belgeleri meclis kararıyla kurulacak Yüce Divana sevk edilecektir. Meclis soruşturması önergelerinin görüşülmesi ve gündeme alınması için de açık ve kesin düzenlemeler bulunmamaktadır.

Meclis araştırması ise içtüzüğün 177. maddesinde bir milletvekili ya da komisyon tarafından meclisin bir konu hakkında bilgi edinmesi amacıyla teklif edilen ve bir araştırma komisyonu oluşturularak ya da mevcut komisyonlardan biri görevlendirilerek yerine getirilen bir denetim aracı olarak yer almaktadır.

⁵⁶⁵Onar, 1977, **a.g.k.**, 62-63.

⁵⁶⁶1932'deki içtüzük değişikliği ile soruşturma talebinin adli makamlar tarafından da meclise iletilebileceği düzenlenmiştir. Adli makamlardan gelecek bu talep doğrultusunda ise beş (5) kişilik bir komisyon kurulacak ve bu komisyon düzenlediği bir mazbatayı meclise sunacaktır (m. 170).

⁵⁶⁷13 Haziran 1932 tarihli içtüzük değişikliği ile eklenen ifade.

İçtüzüğün 126-130. maddelerine göre bütçe komisyonu yine bütçe kanunu tasarısını görüşecek organdır. Bu görüşmelerde gider arttırıcı veya gelir azaltıcı tekliflerin yapılabileceği ancak bu sürenin (ilgili bütçeye ait mazbatanın dağıtılmasını takip eden) yedi (7) gün olarak belirlendiği görülmektedir.

İçtüzüğün kurduğu komisyon yapısı ise: meclisin görevleri ile ilgili “*Arzuhal Encümeni, Divan-ı Muhasebat Encümeni, Meclis Hesaplarının Tetkiki Encümeni, Meclis Kütüphanesi Encümeni ve Teşkilat-ı Esasiye Encümeni*”; bütün hükümet hizmetleri ile ilgili “*Bütçe Encümeni*” ve son olarak bakanlıklarla ilgili sayısı on biri (11) bulan⁵⁶⁸ komisyonlar şeklinde üçe ayrılmaktadır (m. 22). Ayrıca Meclise, kendilerine havale edilen işleri görmek üzere karma veya geçici komisyonlar kurabilme yetkisi verilmektedir (m. 25).

Bir denetim komisyonu niteliğindeki dilekçe komisyonu önemlidir. İçtüzüğün 50-59. maddeleri, 26.12.1962 tarihli 140 sayılı Türk Vatandaşlarının TBMM’ye Dilekçe ile Başvuruları ve Dilekçelerin İncelenmesi ve Karara Bağlanması ve Düzenlenmesine Dair Kanun ile yürürlükten kaldırılana kadar dilekçe komisyonunun⁵⁶⁹ görevlerini düzenleyen maddeler olmuştur.⁵⁷⁰ Burada yine büyük ölçüde Heyet-i Mebusan İçtüzüğündeki maddelere bağlı kalmış olsa da daha önce yer almayan bir dilekçe konusunun ayrıca düzenlendiği görülmektedir. Buna göre mahkumlara ve onların akrabalarına, af veya cezalarının hafifletilmesi için bir dilekçe ile meclise başvurabilme hakkı tanınmaktadır. Dilekçe komisyonu bu taleplerin görüşmelerini Adliye Bakanı ya da onun göndereceği bir memurun huzurunda yapacak; dilekçe uygun bulunursa adliye komisyonuna havale edilecek ve son karar adliye komisyonunun sunacağı bir kanun teklifiyle genel kurulun olacaktır (m. 54).

Bir diğer daimî denetim komisyonu olan bütçe komisyonunun görevi ise (m. 49) “*Divanı Muhasebat Encümeni Muhasebe-i Katiye kanunu lâyihasıyla dairelerin sarfiyat ve taahhüdatı hakkında her üç ayda bir Divanı Muhasebat tarafından tanzim olunacak*

⁵⁶⁸22. madde üzerinde toplamda 7 kez değişiklik yapılmış olup bunların hepsi komisyonlardaki milletvekili sayılarıyla ya da bakanlıklarla ilgili komisyonların sayısı ile ilgilidir.

⁵⁶⁹Dilekçe komisyonunun 1925’ten itibaren yayınladığı karar cetvelleri için bkz. <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/handle/11543/2647> (Erişim tarihi: 20.08.2019).

⁵⁷⁰İba, 2009, **a.g.k.**, 460; 140 sayılı Türk vatandaşlarının TBMM’ye dilekçeyle başvuruları ve dilekçelerin incelenmesi ile karara bağlanması düzenlenmesine dair Kanun.

raporları tetkik eder. Tetkikatının neticesini gösteren mazbata basılarak mebuslara dağıtılır. Bu mazbatalar Heyeti Umumiyece müzakere ile karara raptedir” şeklinde düzenlenmiştir.

Bakanlıklarla ilgili *Adliye, Hariciye, Dahiliye...* gibi komisyonlar ise temel olarak kanun tasarı ve tekliflerini görüşme amacıyla kurulmuşlardır. Ancak bu encümenlerin bütün bakanlıklarla doğrudan doğruya haberleşebilme yetkileri (m. 38) ve bakanlar (en azından bakan adına bulunacak bir memur) ile uzman kişileri davet edip dinleyebilme yetkilerinin olması (m. 40) onları da haber alma, bilgilenme gibi denetime konu olabilecek konularda güçlü kılmaktadır.

1924 Anayasasında, 1931 yılının Aralık ayında 95. maddede yapılan, bütçe kanunu tasarısı ve buna bağlı bütçeler ve cetvellerin meclise mali yıl başından en az üç (3) ay önceden sunulacağını düzenleyen değişiklik dışında parlamenter denetime ilişkin bir değişiklik yapılmadığı görülmektedir.⁵⁷¹

1927 TBMM İktüzüğü ise uygulama dönemi boyunca daha fazla değişikliğe uğramış, bu zamana kadar çoğunluğu esası etkilemese de 1957 yılının Aralık ayında kapsamlı yenilikler⁵⁷² yapılmıştır. Bunlardan parlamenter denetimi ilgilendiren ise soru aracı üzerinde yapılan geniş düzenlemelerdir. Önceden başbakana hükümet adına soru sorulacağı düzenlenirken bu ifade değişiklik ile kaldırılmış (m. 149), “açık ve belirli konular hakkında bilgi istemek” ifadesi “açık ve belirli bir konu hakkında sadece bilgi istemek” şeklinde değiştirilmiş ve sorunun hiçbir suçlama içermeyeceği şeklinde yeni bir düzenleme getirilmiştir (m. 150). Yine önceden var olmayan, soru önergelerinin birden fazla milletvekili tarafından imzalanmaması yasağı getirilmiş ve meclis başkanına 150. maddedeki şartlara uygun olmayan; “kaba ve müstehcen sözleri veya hakareti içeren” soru önergelerini sahiplerine iade etme yetkisi verilmiştir (m. 151). Yazılı sorulara cevabın “bir ay içinde verilmesi gerektiği”, sözlü soruların “başkanlık tezkeresinin tebliğinden bir hafta sonra ve gündemde sırası geldiğinde” cevaplandırılacağı da getirilen yeniliklerdendir (m. 152). İlgili bakanın cevabı kamu yararı nedeniyle belirli bir süre geciktirebilme hakkı ise “cevaptan

⁵⁷¹Armağan, 1979, **a.g.k.**, 30-31; Erdem, 2012, **a.g.k.**, 95-128.

⁵⁷²Değişiklik maddeleri için bkz. m. 510-516.

çekinme” hakkına dönüştürülmüş; sorunun cevabı bilgi edinilmesini gerektiriyorsa bakanın isteyeceği ek sürenin ancak meclis kararıyla bir ayı aşabileceği öngörülmüştür (m. 152).

Sözlü sorular için, her cuma günü azami bir saat olmak üzere soru saati uygulamasına geçildiği de görülmektedir (m. 153). Soruyu soranın görüş bildirme hakkına “soru metnine bağlı kalmak şartı” getirilmesi, cevabın ve görüş bildirme süresinin beşer dakikaya düşürülmesi (m. 154) de diğer yeniliklerdir. Son olarak soru sahibinin cevap gününde hazır bulunmaması cevabı ertelemeyip soruyu doğrudan yazılı soruya dönüştürecek; muhatap bakan hazır bulunmaz ise cevap bir kez olmak şartıyla haftaya ertelenecek, ancak bakan yine soruya cevap vermez ya da süre talep etmezse soru sahibi sorusunu “gensoruya çevireceğini beyan edebilecek ve bu talep bir hafta sonra müzakeresiz oylanacaktır.” (m. 155).

Bu değişiklikler ile soru aracının uygulaması çoğu açıdan belirli sınırlara tabi tutulmuştur. Diğer taraftan ilk metinde bazı belirsiz kalan noktalar da -bakanın cevap vermediği durumlar gibi- açığa kavuşturularak düzenlenmiştir.

1924 Anayasası, her ne kadar kendisi tek neden olmasa da çok kısa süreli kesintiler dışında 1945’e kadar tek bir partinin yasama ve yürütmeyi kontrol ettiği bir anayasal pratiği yaşamıştır.⁵⁷³ Bu nedenle de disiplinli tek parti hakimiyeti içerisinde parlamentonun yürütme karşısında teslimiyetçi bir kişilik taşıdığı,⁵⁷⁴ meclisin parti grubuna bağımlı olduğu ve etkin bir denetimin olmadığı,⁵⁷⁵ II. Meclis’ten itibaren (1923-1927) muhalefetsiz bir parlamentonun oluşturulduğu,⁵⁷⁶ yürütme organının meclise dilediğini yaptırdığı⁵⁷⁷ yönünde değerlendirmeler sıkça yapılmıştır. Dahası 1924 Anayasasının uygulanma döneminde çok partili siyasal sisteme geçildiğinde dahi güçlü parti liderlerinin, parti disiplininin sağlanması yoluyla meclise hâkim olduğu; parlamentonun yürütmenin denetiminden doğal olarak

⁵⁷³Tanilli, 1982, **a.g.k.**, 139; Yücekök, 1983, **a.g.k.**, 115; Dal, 1986, **a.g.k.**, 42; Tanör, 2017, **a.g.k.**, 313.

⁵⁷⁴Yücekök, 1983, **a.g.k.**, 122.

⁵⁷⁵Karpat, 2017, **a.g.k.**, 139; Tanör, 2017, **a.g.k.**, 316-317.

⁵⁷⁶Erdoğan, 2016, **a.g.k.**, 101; Parla, 2016, **a.g.k.**, 28.

⁵⁷⁷Aldıkaçtı, 1978, **a.g.k.**, 93.

kaçındığı, güvensizlik oyuyla da herhangi bir kabinenin düşürülmediği veya düşürülmeye zorlanmadığı⁵⁷⁸ bir süreç yaşanmıştır.⁵⁷⁹

1947'lere kadar olan TBMM tutanakları incelendiğinde, en temel ve kullanışlı denetim aracı olan sorunun dahi 1921 Anayasası dönemine ve Heyet-i Mebusan tecrübesine kıyasla meclis gündemini çok az işgal ettiği görülmektedir. Bu süreç ile TBMM'nin 8. döneminin (1946-1950) ortaları ve 9. dönemine (1950-1954) gelindiğinde soru, gensoru, meclis soruşturması,⁵⁸⁰ meclis araştırması⁵⁸¹ gibi önergelerde ve denetim araçlarına yönelik önergelerde gözle görülür bir artış yaşanmıştır. Çoğunluğu hangisinin elinde bulundurduğundan bağımsız olarak parlamentoda birden fazla partinin yer almaya başlaması, bu hareketliliğin nedenlerinden biri olmuştur.

Tek partili dönem bir tarafa, 1945-1960 yılları arasında da hemen hemen etkin olarak fiilen işletilen tek denetim aracının soru olmuştur.⁵⁸² Bu noktada temel sorunun aslında yürütmenin yasamaya ya da yasamanın yürütmeye hâkim olması sorunu olmadığı görülmektedir. Esasında hangi erkin diğerinin üzerinde egemenlik kurduğu değerlendirmelere açık bir konudur. Bu açıdan bakıldığında Anayasada egemenliğin asli kullanıcısı olarak konumlandırılan TBMM'nin ve TBMM kararlarına hükmedebilen çoğunluğun yürütmeye hâkim olduğu şeklinde bir değerlendirme daha uygun görünmektedir. Ancak aksine, meclis üstünlüğü ilkesinin belli bir siyasi parti grubu hakimiyeti karşısında

⁵⁷⁸Arsel, 1965, **a.g.k.**, 106; Tikveş, 1976, **a.g.k.**, 146. TBMM'nin 3. ve 4. döneminde birer tane verildiği görülen istizah önergelerine 9. döneme kadar rastlanılmamaktadır; 9. ve 11. dönemler arasında ise toplam en az yirmi iki (22) istizah önergesine rastlanılmaktadır https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.sorgu_ekrani (Erişim tarihi: 22.08.2019).

⁵⁷⁹Arsel, 1965, **a.g.k.**, 106-107.

⁵⁸⁰Gerçekten Meclis soruşturması, nispeten sıklıkla gündeme geldiği TBMM'nin 3. döneminden (1927-1931) sonra tek parti hakimiyetiyle birlikte uzun zaman kullanılan bir mekanizma olmamıştır. Cumhuriyet döneminin ilk Yüce Divan yargılaması ve mahkumiyeti 1928 yılında gerçekleşmiştir. Ancak asıl olarak TBMM'nin 8. dönemiyle birlikte soruşturma önergelerinin arttığı görülse de; Yüce Divana sevk ve mahkumiyetlerin çoğunluğu 1924 Anayasası döneminin ilk yıllarında gerçekleşmiştir. 1945'lerden sonraki dönemde araştırma komisyonu kurulmasının kabul edildiği örnekler bulunmakla birlikte genellikle mahkumiyetle karşılaşılmamaktadır (TBMMZC, Dönem 8, Cilt 12, Toplantı 2, Altmış yedinci birleşim, s. 100; TBMMZC, Dönem 8, Cilt 19, Toplantı 3, Doksan beşinci birleşim, 979-1008; N. L. İslam (1966). *Türkiye'de gensoru ve meclis tahkikatı*. Ankara: Kardeş Matbaası, s. 48-121).

⁵⁸¹İçtüzüğün 177. maddesi ile hukukileştirilen ve yürütmenin denetimi için gerekli bilgilerin toplanmasını hedefleyen Meclis araştırması önergeleri de 1948 itibarıyla görülmeye başlanmıştır (Onar, 1977, **a.g.k.**, 65).

⁵⁸²Özbudun, 1962, **a.g.k.**, 44.

silindiği⁵⁸³ ve hükümetin yasamaya üstün çıktığı/onun önüne geçtiği⁵⁸⁴ değerlendirmeleri de yapılabilir.

Esasen Anayasanın sahip olduğu çoğunlukçu demokrasi anlayışı⁵⁸⁵ ile kuvvetlerin büyük oranda bir arada toplanarak iktidarın bölüştürülmediği⁵⁸⁶ bir siyasal sistem, iki kuvveti/organı birbiri içerisinde eriterek parlamenter denetim olgusunu kökten anlamsızlaştırmakta⁵⁸⁷ ve kontrol edil(e)mezliğe yol açmaktadır. 1924 Anayasasının çok partili dönemine gelindiğinde her ne kadar denetim araçlarının kullanılması yolundaki çabalar fazlalaşsa da; süregelen meclis üstünlüğü geleneği⁵⁸⁸ ve kuvvetlerin bu iç içe geçmişliği yaygın bir denetimsizlik halini ortaya çıkarmıştır.

Diğer taraftan, özellikle 1950-1960 yıllarında böyle bir manzaranın oluşmasında o dönemde örneğin bir Anayasa Mahkemesinin mevcut olmaması, idari yargının tam işleyememesi gibi diğer başka faktörler de etkili olmuştur. Aynı zamanda, parlamenter çoğunluğun ve parlamentoya hakimiyetin sağlanması yalnızca tek bir parti tarafından değil birkaç partinin koalisyonu ile de oluşturulabilmekte; koalisyon dışında kalan partilerin üzerinde bu durumda da bir tahakküm mekanizması işletilebilmektedir.⁵⁸⁹ Bu değerlendirme göz önüne alındığında ise söz konusu dönemde denetim araçlarının işlevsizliği, parlamentoda sadece bir partinin çoğunluğu elde etmesine ve tek başına yürütmeyi oluşturmasına bağlanamayacak kadar geniş bir olgu olarak ortaya çıkmaktadır.

⁵⁸³Tunaya, 1975, **a.g.k.**, 264.

⁵⁸⁴Arsel, 1965, **a.g.k.**, 102; Tanör, 2017, **a.g.k.**, 317.

⁵⁸⁵Özbudun, 2003, **a.g.k.**, 34.

⁵⁸⁶Tanör, 2017, **a.g.k.**, 328.

⁵⁸⁷Bu durumun en belirgin örneklerinden biriyle 1960'a gelindiğinde karşılaşılmaktadır. Bu tarihte, mecliste çoğunluğa sahip iktidar partisinin, İçtüzüğü'nün 177. maddesinde "bir madde hakkında malumat toplamak" amacına yönelik olarak düzenlenen meclis araştırması aracını muhalefete karşı kullanma gayreti görülmektedir. Meclis araştırmasının, söz konusu muhalefet partisinin faaliyetlerini en baştan yıkıcı, *gayrimeşru*, *kanun dışı* olarak nitelendirerek ve araştırma komisyonuna olağanüstü yetkiler vererek yürütmek istediği bu uygulamanın (Arsel, 1965, **a.g.k.**, 110; Onar, 1977, **a.g.k.**, 70-72; Aldıkaçtı, 1978, **a.g.k.**, 118-121), "parlamentonun yürütmeyi denetlemesine dayanan" parlamenter denetim olgusuyla tamamen ters düşerek anlamını yitirdiği açıktır.

⁵⁸⁸Kumaş, 1985, **a.g.k.**, 98.

⁵⁸⁹Armağan, 1979, **a.g.k.**, 139.

2.4. 1961 Anayasası'nda Parlamenter Denetim

2.4.1. 1961 Anayasası ile kurulan siyasal sistem

1961 Anayasası'nda, 1924 Anayasası'ndan farklı olarak “egemenlik hakkının millet adına TBMM tarafından kullanılması” değil, “milletin, egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre yetkili organlar eliyle kullanması” esası hâkim olmaktadır. Dolayısıyla artık egemenliğin kullanılmasının organlar arasında paylaştırıldığı, bir organın Anayasanın kendisine vermediği yetkiyi kullanamayacağı ve bunların arasında bir üstünlüğün de belirtilmediği bir siyasal sistem mevcuttur.⁵⁹⁰

Egemenliğin kullanılmasına ilişkin belirlenen yöntem, “...Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır” şeklindeki Anayasanın 8. maddesi ve anayasa yargısının kurulması birlikte değerlendirildiğinde 1961 Anayasasının gerçek bir yenilik olarak “anayasanın üstünlüğü” prensibi üzerine kurulmuş olduğu kabul edilmelidir.⁵⁹¹

1961 Anayasasına göre yasama organı, genel oyla seçilen Millet Meclisi ve bir kısmı genel oyla, bir kısmı cumhurbaşkanınca seçilen ve ek olarak tabii üyelerden oluşan Cumhuriyet Senatosu adında iki ayrı meclisten kurulan TBMM'dir. Buna göre her iki Meclisin birbirinden ayrı kullandığı yetkileri olmakla beraber, Anayasanın gösterdiği hallerde birleşik toplantılar da yapılmaktadır. Bununla birlikte toplanma faaliyeti de kendine özgü yetkilerin kullanıldığı ayrı bir usulü içermektedir (m. 63 ve 85).⁵⁹² Örneğin meclis soruşturması ve karma komisyon raporlarını görüşme, Cumhurbaşkanını seçme, Yüce Divana gönderme gibi konular TBMM Birleşik Toplantısı'nın gündemine giren konular arasındadır.⁵⁹³

Anayasanın 6. maddesiyle yürütme görevinin, parlamenter demokrasilere uygun olarak Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından kanunlar çerçevesinde yerine getirileceği

⁵⁹⁰Aldıkaçtı, 1978, **a.g.k.**, 190-191; Dal, 1986, **a.g.k.**, 59; Gözübüyük, 2010, **a.g.k.**, 141-142.

⁵⁹¹Özbudun, 2003, **a.g.k.**, 39-40; B. Tanör (2012). *İki anayasa: 1961-1982*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, s. 12-13.

⁵⁹²Tikveş, 1976, **a.g.k.**, 174; Aldıkaçtı, 1978, **a.g.k.**, 259-261.

⁵⁹³Tanör, 2017, **a.g.k.**, 395.

düzenlenmiştir.⁵⁹⁴ Cumhurbaşkanının, TBMM tarafından ve kendi üyeleri arasından seçileceği⁵⁹⁵ (m. 95) ve Türkiye Cumhuriyetini ve Milleti birliğini temsil edeceği; gerekli gördükçe Bakanlar Kuruluna başkanlık etme, yabancı devletlere temsilci gönderme ve kabul etme, milletlerarası antlaşmaları onaylama ve yayınlama, sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle belirli kişilerin cezasını hafifletme ve kaldırma gibi görevlerinin (m. 97) bulunacağı da Anayasada yer almaktadır.

Cumhurbaşkanının bütün kararlarının Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanacağı ve görevleriyle ilgili işlemlerden sorumlu tutulmayacağı ilkesi (m. 98), cumhurbaşkanı seçilenin partisiyle ilişkisinin kesileceği (m. 95) hükmü ile birlikte ele alındığında parlamenter demokrasilerdeki sembolik yetkili ve siyasal olarak sorumsuz devlet başkanlığı anlayışının burada da sürdürüldüğü söylenebilir.⁵⁹⁶

Bakanlar Kurulunun kuruluşundaki mekanizma da 1961 Anayasasıyla sürdürülmektedir. Fakat Bakanlar Kurulunun güven oyu mekanizmasındaki ilişkisi sadece Millet Meclisi ile olacaktır. Yani başbakanın (TBMM üyeleri arasından) cumhurbaşkanı tarafından tayini sonrasında başbakan tarafından hazırlanan Bakanlar Kurulu listesi ve göreve başlayan hükümet sadece Millet Meclisi'nden güven oyu alacaktır. Bu göreve başlama sırasındaki güven oylaması dışında başbakanın görev sırasında güven oyu talebi de yine Millet Meclisi'ne yapılacaktır.⁵⁹⁷ Parlamenter demokrasilerde yürütmenin parlamentoyu fesih yetkisi (m. 108) ise “zorlaştırılmış” bir şekilde yer almaktadır.⁵⁹⁸

⁵⁹⁴Anayasanın 5. maddesinde yasamadan yetki olarak, 6. maddesinde yürütmeden görev olarak bahsedilmesi yürütmeyi güçsüzleştirici bir ifade olarak yorumlanmaktadır. Bu durumun yürütmeye duyulan bir güvensizliğin bir sonucu olduğu, arka planında Meclis üstünlüğü ve yürütmenin yasamadan geldiği şeklinde bir anlayışın bulunduğu ifade edilmektedir (Aldıkaçtı, 1978, **a.g.k.**, 192, 342; Dal, 1986, **a.g.k.**, 61-62; Tanör, 2017, **a.g.k.**, 396-397). Egemenliğin ilk defa “yetkili organlar” arasında paylaştırılmasının, aslında yasamayı zayıflatan bir adım olduğu ve yürütmeye tanınan üstünlüğün ortaya çıkmaya başladığı yönünde değerlendirmeler de mevcuttur (Soysal, 1969, **a.g.k.**, 207-208; Parla, 2016, **a.g.k.**, 41-42).

⁵⁹⁵1924 Anayasasından farklı olarak Cumhurbaşkanlığı süresinin Meclisin dönem süresiyle -4 yıl- bağılılığı terk edilmiş ve buna bağlı olarak 7 yıllık bir süre için seçileceği kabul edilmiştir (Tikveş, 1976, **a.g.k.**, 190).

⁵⁹⁶Soysal, 1969, **a.g.k.**, 275.

⁵⁹⁷Göreve başlama sırasında güvenoyu almış sayılmak için toplantıya katılanların salt çoğunluğu yeterliyken, görev sırasında veya gensoru ile yapılan güven oylamalarında hükümetin düşürülmesi için meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu aranmaktadır. Böylece Bakanlar Kurulunun göreve devamı kolaylaştırılmakla, görevden düşürülmesi zorlaştırılmıştır (Arsel, 1965, **a.g.k.**, 430-431; Tanör, 2017, **a.g.k.**, 398-399).

⁵⁹⁸Soysal, 1969, **a.g.k.**, 277; Dal, 1986, **a.g.k.**, 62.

Başbakanın, bakanlıklar arasında iş birliğini sağlayacağı ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözeteceği (m. 105) belirtilmekte; Bakanlar Kurulunun bu siyasetin yürütümünden birlikte ve her bakanın kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden bireysel olarak sorumlu olduğu düzenlenmektedir. Ayrıca Bakanlar Kuruluna *kanunun uygulanmasını göstermek veya kanunun emrettiği işleri belirtmek üzere* tüzük çıkarma yetkisi (m. 107) verilmektedir. Yine bakanlıklar ve kamu tüzel kişiliklerine kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla *yönetmelik* çıkarma yetkisi (m. 113) verilmektedir. 1971'deki Anayasa değişikliği⁵⁹⁹ ile Bakanlar Kuruluna, TBMM tarafından kanunla ve belirli (sınırlı) konularda KHK çıkarma yetkisi verilebileceği hükümleri getirilmiştir.

“İdare” başlığı altında ise (m. 112-125) idarenin bütünlüğü ve kanunla düzenleneceği, kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kamu tüzel kişiliği⁶⁰⁰ kurulabileceği gibi hükümlerle kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve memurlar ile ilgili düzenlemeler yer almaktadır.

Türkiye'nin devlet yapısına ilk kez giren Milli Güvenlik Kurulu ile, askeri bürokrasinin üst kademeleriyle cumhurbaşkanı ve kanunun gösterdiği bakanlardan oluşan ve *milli güvenlik ile ilgili kararların alınmasında yardımcılık etmek üzere gerekli temel görüşleri Bakanlar Kuruluna tavsiye eden-bildiren* (m. 111) bir yapı olarak karşılaşılmaktadır.⁶⁰¹

Yürütmenin görev alanına dahil olmakla birlikte özerk statüde birtakım kamu kuruluşlarının 1961 Anayasasıyla yaratılmış olması bir başka yeniliktir. Buna göre özerk kamu tüzel kişiliğine sahip üniversiteler ve radyo ve televizyon idaresi (m. 120-121), devlet iktidarının bölüşülmesi ve paylaşılması ilkesine dayanarak siyasal iktidarların etkisinden uzak kalacak biçimde tasarlanmışlardır.⁶⁰²

⁵⁹⁹1488 sayılı Kanun, RG Tarih 22.9.1971, Sayı 13964.

⁶⁰⁰Devletten ayrı bir kamu tüzel kişiliği ile ekonomik nitelikteki girişimlerde bulunulması ve bu amaçla sermayelerinin tamamı veya bir kısmı kamuya ait kuruluşlar meydana getirilmesi (m. 112) mümkün görülmektedir (Soysal, 1969, **a.g.k.**, 282). Kamu iktisadi teşebbüsü kavramı Anayasaya 1961 yılında girmiş bulunmakla beraber bu ifadenin tanımı yapılmamakta, bunların TBMM’ce yapılacak denetiminin kanunla düzenleneceği (m. 127) belirtilmektedir.

⁶⁰¹Parla, 2016, **a.g.k.**, 78-79.

⁶⁰²Soysal, 1969, **a.g.k.**, 280; Armağan, 1979, **a.g.k.**, 38; Özbudun, 2003, **a.g.k.**, 441-42.

Yine iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmanın planlanması amacıyla kurulan ve özel kanunla düzenlenecek Devlet Planlama Teşkilatı (m. 129) ile Yüksek Hakimler Kurulu (m. 143-144) da görülen diğer yeni kurumlardandır. Bunun haricinde Anayasanın, siyasal hayatın realitesine uygun olarak siyasi partiler ve parti gruplarıyla ilgili alanları düzenleyen hükümler içermesi ve bazı sınırlılıklarıyla çok partili bir sistemi kabul etmesi⁶⁰³ anayasa düzeyinde gerçekleştirilen bir yenilik olmuştur.

1961 Anayasası, 1924 Anayasasında kuramsal olarak var olan meclis üstünlüğü ilkesi ile kuvvetlerin mecliste toplanmasının aksine,⁶⁰⁴ bir parlamenter demokraside bulunabilecek kadar⁶⁰⁵ *kuvvetlerin yumuşak ayrılığını*⁶⁰⁶ benimsemiş ve devlet iktidarının bölüştürülmesini tercih etmiştir.⁶⁰⁷

Gerçekten, yasama ve yürütme kuvvetinin birbirinden kuramsal olarak ayrılarak yine birbirine karşı bu ölçüde konumlandırılışı, 1924 Anayasasında mevcut olmayan bir yapıyı ortaya çıkarmaktadır. Kurulan siyasal sistem, yetki-görev tartışması bir kenara bırakılırsa parlamenter demokrasi özellikleri taşımaktadır.

2.4.2. 1961 Anayasası uygulamasında parlamenter denetim

1961 Anayasasına göre TBMM, Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu kendi içtüzüklerine sahip olacak; ancak bunlar yapılarına kadar meclisler 1957 yılından önce geçerli olan içtüzük hükümlerini uygulayacaktır (Geçici m. 3). Bu hükümlere göre Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü⁶⁰⁸ 1963 yılının Aralık ayında, TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğü⁶⁰⁹ 1965 yılının Aralık ayında kabul edilmiştir. Millet Meclisi için 1973 yılının Mart ayına kadar bir içtüzük kabul edilememiş, bu tarihe kadar 1927 İçtüzüğü kullanılmıştır.⁶¹⁰

⁶⁰³Tunaya, 1975, **a.g.k.**, 453.

⁶⁰⁴Dal, 1986, **a.g.k.**, 60.

⁶⁰⁵Soysal, 1969, **a.g.k.**, 251.

⁶⁰⁶Özbudun, 2003, **a.g.k.**, 40-41.

⁶⁰⁷Tanör, 2012, **a.g.k.**, 15-17.

⁶⁰⁸Tam metin için bkz. İba, 2009, **a.g.k.**, 305-363.

⁶⁰⁹Tam metin için bkz. İba, 2009, **a.g.k.**, 387-404.

⁶¹⁰Gazel, 2007, **a.g.k.**, 22; 1973 Millet Meclisi İçtüzüğü'nün metni için bkz. İba, 2009, **a.g.k.**, 177-235.

Cumhurbaşkanının sorumluluğu “*Cumhurbaşkanı, vatan hainliğinden dolayı TBMM üye tam sayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tam sayısının en az üçte ikisinin Meclislerin birleşik toplantısında vereceği kararla suçlandırılır*” (m. 99) hükmüyle düzenlenmiştir. TBMM’nin bu kararı üzerine cumhurbaşkanının Yüce Divana sevk edileceğine dair düzenleme ise TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğünde yer almaktadır.

Anayasada “TBMM’nin denetim yolları” kenar başlığı altında (m. 88-90) düzenlenen soru, genel görüşme, meclis soruşturması ve meclis araştırması ise her iki meclisin yetkisinde olan denetim araçları olarak yer almaktadır. Fakat gensoru sadece Millet Meclisine ait bir yetki olarak tanımlanmaktadır. Böylece genel görüşme aracının ilk defa 1961 Anayasasında bir anayasa kuralı olarak yer aldığı⁶¹¹ görülmektedir. Bu maddelerde soru ve genel görüşme için bir tanım yapılmamaktadır.

Anayasaya göre meclis araştırması “*belli bir konuda bilgi edinilmek için yapılan incelemeden ibarettir*” (m. 88). Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğünde üyelerin ve komisyonların araştırma yapılmasını Başkanlıktan isteyebileceği, bunun üzerine önergeyi verenler ve hükümet adına bir bakanın konuşması neticesinde araştırma komisyonu kurulup kurulmamasına karar verileceği (m. 133-138) kabul edilmektedir. Komisyon genel kurul tarafından seçilen en az üç (3) üyeden oluşacak ya da mevcut komisyonlardan biri görevlendirilecektir. Komisyon “bakanlardan ve ilgili gördüğü herkesten araştırma konusu hakkında bilgi alabilecektir”. Komisyon raporu Başkanlığa verildiğinden itibaren üç (3) birleşim içinde gündeme alınacak ve rapor üzerine görüşme açılacaktır. Millet Meclisi İçtüzüğüne (m. 102-103) göre ise Meclis araştırmasının açılmasında *genel görüşme* açılmasındaki hükümler uygulanacaktır. Komisyon da yine genel hükümlere göre⁶¹² oluşturulacaktır. Komisyonun bilgi isteyebileceği, ilgililerini çağırabileceği ve mahallinde inceleme yapabileceği kurum ve kuruluşlar “bakanlıklar, genel ve katma bütçeli daireler, mahallî idareler, muhtarlıklar, üniversiteler, Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu, kamu iktisadî teşebbüsleri, özel kanun ile veya özel kanunun verdiği yetkiye dayanarak kurulmuş banka ve kuruluşlar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve kamu yararına çalışan

⁶¹¹Gazel, 2007, **a.g.k.**, 356.

⁶¹²Partilerin kuvvetleri oranında temsil edilecekleri anlamına gelmektedir (Aldıkaçtı, 1978, **a.g.k.**, 284).

dernekler” şeklinde daha detaylı olarak sayılmaktadır. “Devlet sırları ile ticari sırların meclis araştırması kapsamı dışında kalacağı” belirtilerek meclis araştırması konu bakımından sınırlandırılmıştır.

TBMM’nin denetim yolları arasında Anayasada sayılan genel görüşme her iki içtüzükte ayrı ayrı düzenlenmiştir. Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğünde verilen tanım “*Hükümetin veya bir bakanın siyaset ve icraatı ile ilgili belirli bir konunun görüşülmesi*” (m. 127) şeklindedir. İçtüzüğün ilgili hükümlerine göre (m. 127-132) en az beş (5) üyenin imzaladığı önerge, verildiği günden sonraki ilk gündeme alınacaktır. Önerge sahiplerinden bir kişi ile lehte ve aleyhte birer üyeye söz verilmesinden sonra genel görüşmenin açılıp açılmamasına meclis tarafından karar verilecektir. Hükümet programının okunmasından sonra belirlenen günde genel görüşme açılacağı da ayrıca düzenlenmektedir (m. 130). 1973 Millet Meclisi İçtüzüğünde verilen genel görüşme⁶¹³ tanımı ise “*toplum ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesi*” şeklindedir (m. 99). Önerge hükümet, siyasi parti grupları⁶¹⁴ veya en az on (10) milletvekili tarafından verilebilecektir. Daha sonra önerge okunacak ve görüşme açılıp açılmamasına genel kurul⁶¹⁵ tarafından karar verilecektir. Yine bu konudaki ön görüşmede hükümet, siyasi parti grupları ve istemde bulunan milletvekillerinden birinci imza sahibi veya onun göstereceği bir diğer imza sahibi konuşabilecektir. Genel görüşme açılmasına karar verilirse, genel görüşme günü görüşme açılmasına karar verilmesinden itibaren kırk sekiz (48) saatten önce ve yedi (7) tam günden sonra olamayacaktır. Genel görüşmede ilk söz genel görüşme önergesi sahibi siyasî parti grubu veya gruplarına ya da genel görüşme önergesindeki birinci imza sahibi milletvekiline veya onun göstereceği bir diğer imza sahibi milletvekiline ait olacak; sonraki görüşmeler için genel hükümler uygulanacaktır (m. 99-101).

Gensoru için ise Anayasada geniş bir düzenleme yapılmaktadır (m. 89). Öyle ki Millet Meclisi İçtüzüğünde dahi (m. 107) Anayasanın bu maddesine atıf yapılmaktadır. Buna göre

⁶¹³Genel görüşme aracı, Millet Meclisi İçtüzüğü yürürlüğe girene kadar Anayasada düzenlenen gensoru sürecindeki yöntem izlenerek uygulanmıştır. Örnek uygulaması için bkz. Millet Meclisi Tutanak Dergisi (MMTD), Dönem 2, Cilt 5, Toplantı 1, Altmış birinci birleşim, s. 54.

⁶¹⁴Anayasanın 85. maddesine göre siyasi parti grupları en az on (10) üyeden meydana gelmektedir.

⁶¹⁵Özel bir çoğunluk aranmamıştır. Bu nedenle ifade, genel hükümlere göre geçerli olan ‘toplantıya katılanların salt çoğunluğunu’ belirtmektedir.

gensoru önergesi milletvekilleriince veya bir siyasi parti grubu tarafından verilebilecektir. Önergenin gündeme alınıp alınmayacağına ilişkin görüşme,⁶¹⁶ verilişinden sonraki ilk birleşimde yapılacaktır. Bu görüşmede önerge sahiplerinden birinin, siyasi parti gruplarından birer milletvekilinin, Bakanlar Kurulu adına başbakan veya bir bakanın konuşma hakkı bulunmaktadır. Gensoru görüşmesinin, gündeme alma kararından itibaren yedi (7) gün sonraya bırakılamayacağı kabul edilerek gecikmeleri önleyecek bir sınır koyulduğu da görülmektedir. Son olarak Bakanlar Kurulunun veya bir bakanın düşürülmesinin meclis üye tam sayısının salt çoğunluğuyla olacağı düzenlenmektedir.

Anayasanın 1971 yılında geçirdiği kapsamlı değişikliklerden biri de yine gensoru ile ilgilidir.⁶¹⁷ Bu değişiklik ile gensoru önergesi verme yetkisi siyasi parti gruplarına veya en az on (10) milletvekiline tanınarak sınırlandırılmıştır. Önergenin gündeme alınıp alınmayacağına ilişkin yapılacak ön görüşme ise önergenin verilişinden sonraki ilk birleşimde değil, önergenin verilişinden sonraki üç (3) birleşim içinde yapılacaktır. Böylece gensoru sürecinin başlatılması güçleştirilmekte; görüşülme zamanı ise bir miktar esnetilmektedir.

Meclis soruşturması Anayasaya göre (m. 90) her iki meclisin yetkisinde olmakla birlikte, soruşturma istemleri TBMM'nin birleşik toplantısında görüşülerek karara bağlanacaktır. Bu karar sonrasında her iki meclisten eşit sayıyla alınacak üyeyle kurulacak soruşturma komisyonuna soruşturmayı yürütme yetkisi verilecektir. Soruşturma sonunda Yüce Divana sevk konusundaki karar⁶¹⁸ yine birleşik toplantıda verilecektir. Daha önce örneği görülen,⁶¹⁹ meclis soruşturması önergeleri ve meclis soruşturmaları hakkında siyasi parti gruplarında görüşme yapılması ve karar alınması da yasaklanmaktadır. Meclis soruşturması içtüzük kuralı olarak ise TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğünde⁶²⁰ (m. 12-22) yer almaktadır. Bu

⁶¹⁶Böylece 1961 Anayasası, eskisinden farklı olarak gensoru önergesi oylanmadan önce bir ön görüşme yapılmasını öngörerek, meclis çoğunluğuna sahip partilerin gensoru önergesini görüşmesiz reddetme uygulamalarına karşı önlem almakta; muhalefete en azından sesini duyurma olanağı vermektedir (Tikveş, 1976, **a.g.k.**, 184).

⁶¹⁷Söz konusu değişiklik metni için bkz. Erdem, 2012, **a.g.k.**, 219-239.

⁶¹⁸Bu meclis kararı ile Yüce Divana sevk edilen bakan, bakanlıktan düşecektir (AY m. 106).

⁶¹⁹İslam, 1966, **a.g.k.**, 67, 83, 87, 95.

⁶²⁰TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğü 1965 yılında yürürlüğe girmiş ve Anayasanın ilgili hükmü gereğince (Geçici m. 3) uygulanmasına devam edilen 1927 İçtüzüğünün meclis soruşturmasına ilişkin maddelerini -175. madde dışında- yürürlükten kaldırmıştır (m. 30). Bu nedenle Millet Meclisi kendi içtüzüğüne sahip olana kadar

düzenlemelere göre görevde bulunan veya görevinden ayrılmış olan başbakan veya bir Bakanlar Kurulu üyesi hakkında meclis soruşturması açılması isteminde bulunabilme yetkisi bir veya birkaç TBMM üyesine verilmiştir. Önergede, *“Başbakan veya ilgili Bakanlar Kurulu üyesi tarafından, Bakanlar Kurulunun genel siyasetinden veya Bakanlıkların görevleriyle ilgili işlerden dolayı cezai sorumluluğu gerektiren fiillerin görev sırasında işlendiğinden bahs olunması”* gerekmektedir. Konunun başbakan veya ilgili bakana bildirilmesinden itibaren yedi (7) gün içinde önerge gündeme alınacak ve aynı gün *görüşme yapmaksızın, soruşturma açılmasının gerekli olup olmadığına dair inceleme yapmak üzere* genel hükümlere göre bir “Soruşturma Hazırlık Komisyonu” seçilecektir (m. 14). Bu komisyon raporu üyelere dağıtıldıktan yedi (7) gün sonraki birleşimin gündemine alınacaktır. Yapılan görüşmelerden sonra meclis kararıyla soruşturma isteminin dikkate alınıp alınmayacağına karar verilecek; “Soruşturma Komisyonu” yine genel hükümlere göre bundan sonra kurulacaktır. Soruşturma hazırlık komisyonunun ve soruşturma komisyonunun toplantı ve karar yeter sayısı üye tam sayısının salt çoğunluğu (m. 20) olarak belirlenmiş; ancak TBMM Birleşik Toplantısında verilecek Yüce Divana sevk kararı için ayrı bir yetersayı aranmamıştır. Soruşturma komisyonuna hükümetin bütün araçlarından faydalanabilme, istenilen “evraka ve vesikalara” el koyabilme, tanık dinleyebilme gibi geniş yetkileri verilmiştir. Dahası komisyon, *“Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununun tanıklarla, bilir kişilerle ve zabıt ve arama ile ilgili olarak adli mercilere verdiği hürriyetleri kısıtlayıcı yetkilerin kullanılmasını, gerekçesini bildirmek suretiyle görevli adli merciden yazıyla isteyebilir”* (m. 17).

Soruya ilişkin Anayasada bir tanım ve düzenleme yapılmamaktadır. Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğünde yer alan düzenlemelere (m. 117-125) göre soru hakkı başbakan veya bakanlara hükümet adına cevaplandırılması isteğiyle her bir üyeye tanınmaktadır. Yazılı soruya on beş (15) gün içinde cevap verileceği, sözlü sorunun ise yazının bakanlığa gönderilmesinden sonraki üçüncü birleşim gündemine alınacağı kabul edilmiştir. Kamu faydası ya da gerekli bilgilerin elde edilmesi amacıyla cevabın bir ayı geçmemek üzere

1961 Anayasası ve 1927 İçtüzüğü'nün hükümlerini uygulamaya devam etse de meclis soruşturması, 1965 yılından itibaren TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğüne bağlı yürümeye başlamıştır.

geciktirilmesi genel kurul kararına bırakılmıştır. Bakanın cevap verme süresi olarak ve cevap üzerine soru sahibine düşüncesini bildirmesi için on beşer dakika tanınmaktadır. Muhatap bakanın hazır bulunmamasının yaptırımı ise “cevabın diğer soru gününe bırakılması” şeklindedir. Millet Meclisi İçtüzüğünde (m. 94-98) sorunun düzenlenme biçimi daha detaylı ve meclis yetkileri bakımından – Cumhuriyet Senatosuna oranla – sınırlayıcı ifadeler içermektedir. Sorunun kısa ve gerekçesiz olup kişisel değerlendirme içermemesi; ilgili bakana on (10), soru sahibine beş (5) dakika süre tanınması,⁶²¹ yazılı soruya yirmi (20) gün cevap süresinin tanınması, üç (3) bent halinde sayılan sorulamayacak konular⁶²² şeklinde bir düzenlemenin mevcut olması, hükümetin her türlü sorunun cevabını *bir ayı geçmemek üzere* kendiliğinden geciktirebilmesi ve bakanın sözlü soruya cevap vermemesi halinde ne olacağına ilişkin bir bilgiye yer verilmemiş olması bu değerlendirmeyi desteklemektedir. Bunun dışında süresinde cevaplandırılmayan yazılı sorular, Başkanlıkça dikkat çekilmesinden itibaren on beş (15) gün sonunda sözlü soruya dönüşecektir.

Anayasada Devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamalarının yıllık bütçelerle yapılacağı ile genel ve katma bütçelerin nasıl yapılacağı ve uygulanacağının kanunla gösterileceği (m. 126) belirtilerek, bütçenin bir kanun olarak parlamento tarafından görüşülmesi ve kabul edilmesi ilkesi sürdürülmektedir. Anayasanın sistematüğinde yürütme bölümü içerisinde yer alan Sayıştay’ın da *genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek...ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli*⁶²³ olduğu ve kamu iktisadi teşebbüslerinin TBMM’ce denetlenmesinin kanunla düzenleneceği (m. 127) ifade edilmektedir. 1971 değişiklikleri ile bu maddeye bir fıkra eklenmiş ve “*Silahlı Kuvvetler elinde bulunan devlet mallarının TBMM adına milli savunma hizmetlerinin gerektirdiği gizlilik esaslarına uygun olarak denetlenmesi usullerinin kanunla düzenlenmesi*” kuralı

⁶²¹Sözlü sorularda soru sahibi beş (5) dakikalık bir süre içerisinde ilgili bakanın cevabını değerlendirebilecektir.

⁶²²Başka bir kaynaktan kolayca öğrenilmesi mümkün olan konular, tek amacı istişare sağlamaktan ibaret konular ve konusu, daha önce Başkanlığa verilmiş gensoru önergesiyle aynı olan sorular Başkanlıkça kabul edilmeyecektir.

⁶²³İlgili hükümlere paralel olarak 1967 yılında Sayıştay Kanunu kabul edilmiştir. Bu kanunla Divan-ı Muhasebat Kanunu ile bu kanuna ek bazı kanunlar yürürlükten kaldırılmıştır (832 sayılı Kanun, RG Tarih 27.2.1967, Sayı 12538).

getirilmiştir. Son olarak kesin hesap kanunu tasarıları, kanunda daha kısa bir süre kabul edilmemiş ise ilgili oldukları mali yılın sonundan itibaren bir yıl içinde TBMM'ye sunulacak ve Sayıştay da bu tasarının verilmesinden itibaren en geç altı (6) ay içinde TBMM'ye *genel uygunluk bildirimi* sunacaktır (m. 128). Böylece TBMM'nin, tahsis ettiği bütçeyi kontrol etmek üzere sahip olduğu iki araç,⁶²⁴ Sayıştay ile bütçe ve kesin hesap kanunu olarak yer almaktadır.

Anayasada (m. 94), mali yıl başından önce Bakanlar Kurulu tarafından TBMM'ye sunulan raporların ve bütçe taslağının; otuz beş (35) milletvekili ve on beş (15) Senato üyesinden kurulu karma komisyonda görüşüleceği kabul edilmiştir. Komisyonun kuruluşunda en az otuz (30) üye iktidar grubuna veya gruplarına verilecektir. İngiltere'de uzun zamandır yerleşmiş olan ve parlamenterlerin bütçe denkliliğini bozucu hareketlerini önlemek amacını güden bir anlayışla,⁶²⁵ TBMM üyelerine gider arttırıcı ve gelir azaltıcı tekliflerde bulunma hakkı verilmemektedir. Cumhuriyet Senatosu, Millet Meclisi ve komisyonda belirli usullerle ayrı ayrı müzakere edilen bütçe tasarısında son söz Millet Meclisine bırakılmak istenmiştir.⁶²⁶

Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğüne göre (m. 19) kurulan "Plan Komisyonu", kesin hesap kanun tasarılarını inceleme, yürürlükteki kanunların öngördüğü Sayıştay tarafından verilen raporları görüşme ve bunlar hakkında hazırladığı raporları genel kurula sunma yetkisine sahiptir. Bu raporlar genel kurulda ancak genel görüşme konusu olabilecektir. Bu komisyon dışında belirli bir alana ilişkin denetim komisyonu içtüzükte yer almamaktadır.

Komisyon sistemi Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 20. maddesinde düzenlenmiş olup burada sadece bakanlıkların faaliyetlerine paralel (*Anayasa, Adalet, İçişleri...*) komisyonlar sayılmaktadır. Komisyonlara bütün bakanlıklarla yazışma ve onlardan gerekli belgeleri isteme yetkisi verilmiştir (m. 42). 1977 yılında 20. maddede yapılan içtüzük değişikliği⁶²⁷ ile *Sayıştay Komisyonu* bu listeye eklenene kadar denetim komisyonu niteliğindeki herhangi bir komisyon ile karşılaşmamaktadır.

⁶²⁴Arsel, 1965, **a.g.k.**, 337-338; Tikveş, 1976, **a.g.k.**, 180.

⁶²⁵Arsel, 1965, **a.g.k.**, 336-337; Tikveş, 1976, **a.g.k.**, 180.

⁶²⁶Aldıkaçtı, 1978, **a.g.k.**, 295.

⁶²⁷İba, 2009, **a.g.k.**, 239.

Bu dönemde denetim görevi verilen bazı komisyonlar içtüzük ile değil, yasal düzenlemelerle kurulmuştur. Örneğin dilekçe komisyonunun hukuki dayanağı bu dönemde 1962 yılının Aralık ayında çıkarılan 140 sayılı Kanun⁶²⁸ olmuştur. Bu kanun ile, Millet Meclisinin uygulaya geldiği 1927 İctüzüğünün dilekçe komisyonu ile ilgili hükümleri (m. 50-59) kaldırılmış ve Cumhuriyet Senatosundan gelen yedi (7), Millet Meclisinden gelen on sekiz (18) toplam yirmi beş (25) üyeden oluşan “Dilekçe Karma Komisyonu” oluşturulmuştur.

Yine 1964 yılının Mayıs ayında çıkarılan 468 sayılı Kanun⁶²⁹ ile “TBMM Kamu İktisadi Teşebbüsleri Karma Komisyonu” kurulmuştur. Buna göre komisyon on beş (15) Cumhuriyet Senatosu üyesi ile otuz beş (35) milletvekilinden oluşacaktır. Kanun kapsamında hangi kuruluşların komisyon denetimine tabi olacağı düzenlenmiştir. Komisyon, *Yüksek Denetleme Kurulu*⁶³⁰ ve başbakanlık tarafından kendisine sevk edilen raporları inceleyecek ve buna bağlı hazırladığı raporu Cumhuriyet Senatosuna sunacaktır. Cumhuriyet Senatosunda süren genel görüşmeden çıkan sonuç, karma komisyon raporuyla birlikte bu kez Millet Meclisine gelecek ve burada en çok yirmi (20) gün sürecek bir genel görüşme açılacaktır. Bu genel görüşme sonucunda bilançolar ve netice hesaplarının onaylanıp onaylanmaması ile Kamu İktisadi Teşebbüslerinin yönetim kurullarının ibra edilip edilmemesi karara bağlanacaktır.

1961 Anayasasının kuvvetli bir temel hak ve özgürlükler rejimi getirdiği⁶³¹ ve esas olarak çoğunlukların iktidarı kötüye kullanmalarını önleme amacını güttüğü;⁶³² bu koşullara paralel olarak Anayasanın uygulanma döneminde düşünce, basın-yayın, sendika ve siyasal parti

⁶²⁸140 sayılı Kanun, Kabul Tarihi 26.12.1962, RG Tarih 5.1.1963, Sayı 11300.

⁶²⁹468 sayılı Kanun, Kabul Tarihi: 12.5.1964, RG Tarih 22.5.1964, Sayı 11709.

⁶³⁰İlk olarak 1938 yılında çıkarılan 3460 sayılı Kanun ile Umumi Murakabe Heyeti adı altında kurulmuştur. Başbakanlığa bağlı olarak kurulmuş ve görevi “iktisadi devlet teşekküllerini, müesseselerini ve sermayesindeki kamu payı yüzde ellinin (%50) üzerinde olan iştirakleri mali, idari ve teknik bakımdan denetim ve gözetim altında bulundurmak” olarak belirlenmiştir. 1960 yılında Yüksek Denetleme Kurulu adı altında TBMM’ye bağlı hale getirilse de 468 sayılı söz konusu Kanun ile tekrar Başbakanlığa bağlanmış ve görev alanı “1964 tarihli 440 sayılı Kanun’a tabi iktisadi devlet teşekkülleri ile müesseseleri ve özel kanunlarında Yüksek Denetleme Kurulu’nun denetimine tabi olduğu belirtilen kuruluşların tümünü kapsayacak şekilde belirlenmiştir”. 1983 yılında ayrı bir tüzel kişiliğe kavuşturulmuş; 2010 yılında personel, bütçe, sahip olduğu mallar ve yetki ve görev alanı bakımından da Sayıştay’a devredilerek tüzel kişiliği sonlandırılmıştır (R. Akyel, M. B. Özdemirci, İ. Gülmez, M. F. Şimşek ve M. Seven (2012). *Umumi Murakabe Heyeti’nden Sayıştay’a Yüksek Denetleme Kurulu (1938-2010)*. Ankara: T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Matbaası, s. 3-7).

⁶³¹Aldıkaçtı, 1978, **a.g.k.**, 169; Tanör, 2012, **a.g.k.**, 17.

⁶³²Soyсал, 1969, **a.g.k.**, 287.

faaliyetlerinde büyük bir canlanma yaşandığı⁶³³ ve 1960'lı yıllardan itibaren siyasal hayatta *fikri ve siyasi çoğunluğun* ortaya çıktığı⁶³⁴ görülmektedir.

1980 askeri darbesine kadar olan dönemde beş (5) genel seçim yapılmış; ancak on sekiz (18) hükümet kurulmuştur. Parlamentodaki çoğunluğun oluşumunda da 1965 ve 1969 seçimleri dışında tek bir parti belirleyici olmamış ve bu dönemler dışında azınlık ve koalisyon hükümetleri görülmüştür.⁶³⁵ Dolayısıyla 1961'den itibaren gelişen böyle bir ortamda yürütme, koalisyon mutabakatları ve siyasi partilerin kendi talepleri doğrultusunda 'sınırlandırılmış' bir çerçevede yer almaya başlamıştır.⁶³⁶ Buna paralel olarak parlamentonun da disiplinli bir çoğunluk partisine teslim-tabii olan bir statüden karşılıklı saygı ve ortak karar alma gereksinimine dayalı eşgüdümlü davranışları gerektiren bir pozisyona oldukça yaklaştığı dönemler (1961-65 ve 1973-80) görülmektedir.⁶³⁷

1961 Anayasası döneminde artan parlamenter hareketliliğe işaret eden bu değerlendirmeleri destekleyecek gelişmeler de mevcuttur. Örneğin Cumhuriyet tarihinde bir bütçe ilk kez 1965 yılında Millet Meclisi tarafından reddedilmiş; o sırada görevde bulunan İsmet İnönü Hükümeti bütçenin reddini güvensizlik sayarak istifa etmiş ve bu yönde bir teamül başlatmıştır. Bütçenin ikinci kez reddedilişi ise 1970 yılına gelindiğinde görülmektedir.⁶³⁸

Bunun dışında Başbakan Süleyman Demirel hakkında verilen bir gensoru önergesinin 27 Aralık 1977'de Millet Meclisince gündeme alınması kabul edilmiş; 29 Aralık'ta yapılan gensoru görüşmeleri sonucunda verilen güvensizlik ve güven istemi önergeleri 31 Aralık'ta Meclis başkanının ifadesiyle "*doğuracağı sonuç aynı olduğundan*" birlikte oylanmıştır. Sonuç olarak oylama güven istemi şeklinde yapılmış ve 228 ret oyuyla bir Bakanlar Kurulu cumhuriyet tarihinde ilk kez gensoru sonucunda düşürülmüştür.⁶³⁹ Benzer şekilde yine bir

⁶³³Tanör, 2017, **a.g.k.**, 405.

⁶³⁴Erdoğan, 2016, **a.g.k.**, 169.

⁶³⁵Tanör, 2017, **a.g.k.**, 406; https://www.tbmm.gov.tr/kutuphane/genel_secim.html (Erişim tarihi: 15.09.2019); https://www.tbmm.gov.tr/kutuphane/e_kaynaklar_kutuphane_hukumetler.html (Erişim tarihi: 15.09.2019).

⁶³⁶Yücekök, 1983, **a.g.k.**, 146-147.

⁶³⁷Yücekök, 1983, **a.g.k.**, 52-53, 147-148.

⁶³⁸İba, 1997, **a.g.k.**, 120; Tanör, 2017, **a.g.k.**, 399.

⁶³⁹Kumaş, 1985, **a.g.k.**, 146-147; MMTD, Dönem: 5, Cilt 2, Toplantı: 1, 85. Birleşim, s. 97-98.

ilk olarak 5 Eylül 1980’de dönemin azınlık hükümetinin⁶⁴⁰ Dışışleri Bakanı Hayrettin Erkmen, hakkındaki gensoru görüşmeleri sonrasında verilen güvensizlik önergesinin 231 oy ile kabul edilmesiyle düşürülmüştür.⁶⁴¹

Yine benzer şekilde meclis soruşturması önergeleri de 1961 Anayasası döneminin özellikle sonuna yaklaşırken giderek artmıştır. Öyle ki, başlarda her bir önerge hakkında ayrı bir soruşturma hazırlık komisyonu kurulabiliyorken; TBMM Birleşik Toplantısı’nın 1978 yılının Nisan ayında aldığı bir kararla sayısı 218’i bulan soruşturma önergelerinin artık kurulan dört (4) komisyon arasında paylaştırılmasına karar verilmiştir.⁶⁴² Artan bu etkinlik karşısında kurulan soruşturma hazırlık komisyonlarının sağlıklı çalışabildiği söylenemeyecektir. Özellikle TBMM Birleşik Toplantısı’nda 14. Toplantı Yılından itibaren alınan kararlara⁶⁴³ bakıldığında bunlardan birçoğunun komisyonların çalışma sürelerinin tekrar tekrar uzatılmasına dair olduğu görülmektedir. Buna bağlı olarak söz konusu denetim aracının yozlaştırılan⁶⁴⁴ bir dereceye ulaştığı yönünde değerlendirmelere de rastlanmaktadır. Artan bu ilgi ve sayıya rağmen, 1962 yılında hakkında verilen soruşturma önergesi doğrultusunda 1964’te Yüce Divanda yargılanarak beraat eden eski Ticaret Bakanı Mehmet Baydur dışında bu denetim aracının işletildiği başka bir örnek de görülmemektedir.⁶⁴⁵

Sonuç olarak çok partili siyasal yaşama geçiş, yeni Anayasanın kabulü ve uygulanan seçim sistemiyle de birlikte parlamentoda artan sayıda partinin temsil edildiği; iki yasama dönemi dışında tek bir partinin çoğunluk sağlayamadığı dönemlerin yaşandığı görülmektedir. Bu durumun da etkisiyle 1961 Anayasası uygulaması, parlamento yaşamında bazı ilklerin görüldüğü ve parlamenter etkinliklerde artış yaşandığı bir dönem olmuştur.

⁶⁴⁰Erdoğan, 2016, **a.g.k.**, 184.

⁶⁴¹Kumaş, 1985, **a.g.k.**, 147; MMTD, Dönem: 5, Cilt 2, Toplantı: 1, 85. Birleşim, s. 847-848.

⁶⁴²504 sayılı Karar, Kabul Tarihi: 19.4.1978, RG Tarih 28.4.1978, Sayı 16272.

⁶⁴³Örnek olarak bkz. 338, 339, 340, 341, 392, 404, 415, 418, 443, 452, 523, 524, 525, 526 sayılı Kararlar.

⁶⁴⁴Kumaş, 1985, **a.g.k.**, 144.

⁶⁴⁵<https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar/yuce-divan-kararlari/> (Erişim tarihi: 21.09.2019).

Anayasa Mahkemesi’nin Yüce Divan sıfatıyla ve meclis soruşturması aracıyla 1981 ve 1982 yıllarında yaptığı dört (4) yargılama daha bulunmakla beraber, bu soruşturma ve yargılamalar 12 Eylül Müdahalesiyle yönetimi devralan Milli Güvenlik Konseyi’nin girişimiyle hayata geçirilmiştir. Bu nedenle bu yargılamaları bir parlamenter denetim yolunun kullanılması olarak yorumlamak isabetli değildir.

2.5. 1982 Anayasası'nda Parlamenter Denetim

2.5.1. 2017 Anayasa değişikliğine kadarki dönem bakımından

1982 Anayasası'nın ilk halinde tek meclisli sistem benimsenerek yasama bir yetki olarak TBMM'ye; yürütme işlevi ise bir görev ve yetki olarak Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruluna verilmiştir (m. 7-8). Böylece yürütmeyi yalnızca bir görev olarak ifade eden 1961 Anayasası'nın aksine, 1982 Anayasası'nda yetki ve görev ifadeleri birlikte kullanılarak yürütme bir miktar daha güçlendirilmiş;⁶⁴⁶ en azından ilgili ifadelerdeki farklılığın bu amaç doğrultusunda oluşturulduğu ifade edilmiştir.⁶⁴⁷

1982 Anayasası'nın ilk halinde Türkiye'de zamanla oluşturulan parlamenter demokrasi tercihi korunmuştur. Yürütme organı yine ikili bir yapıda olup bir kanadında parlamentodan çıkan, onun desteğiyle görevde kalan ve ona karşı sorumlu olan bir Bakanlar Kurulu bulunmaktadır. Ülkenin genel siyasetinin oluşturulması ve yürütülmesi Başbakan ve Bakanlar Kurulunun görevidir (m. 112).⁶⁴⁸ Yürütmenin diğer kanadını ise yine parlamento tarafından seçilen, Devletin başı olarak Türkiye Cumhuriyeti'ni ve Türk Milletinin birliğini temsil etmek; Anayasa'nın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetmekle (m. 104) yetkili ve görevli Cumhurbaşkanı oluşturmaktadır.⁶⁴⁹

Anayasada, yürütmenin ve yürütme içerisinde de Cumhurbaşkanının etkinlik alanını 1961 Anayasası'na oranla genişlettiği yönünde yorumlanan birçok yeni düzenleme mevcuttur. Öyle ki, Cumhurbaşkanına verilen her üç erke ilişkin kapsamlı yetkiler (m. 104), siyasal sistemi parlamenter demokrasi olarak tanımlamada güçlük yaratacak derecede Cumhurbaşkanını güçlendiren uzun bir liste şeklinde görülmüştür.⁶⁵⁰ Bu doğrultuda, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun olağanüstü hal ve sıkıyönetim

⁶⁴⁶Gözübüyük, 2010, **a.g.k.**, 188; Sezginer, 2010, **a.g.k.**, 78; Erdem, 2012, **a.g.k.**, 294.

⁶⁴⁷Özbudun, 2003, **a.g.k.**, 180.

⁶⁴⁸E. Özbudun (2019). *Türk anayasa hukuku*. Ankara: Yetkin, s. 321.

⁶⁴⁹M. Erdoğan (2005). *Anayasa hukuku*. Ankara: Orion Yayınevi, s. 251-252.

⁶⁵⁰Hekimoğlu, 2009, **a.g.k.**, 193; Gözübüyük, 2010, **a.g.k.**, 236, 238; Sezginer, 2010, **a.g.k.**, 80; Parla, 2016, **a.g.k.**, 73.

ilan edebilmesi⁶⁵¹ ve aynı kurula bu hallerde -yetki kanuna dayanmayan- KHK çıkarma yetkisi verilmesi, TBMM seçimlerinin Cumhurbaşkanı tarafından yenilenmesinin -başbakan devre dışı bırakılarak- kolaylaştırılması, Cumhurbaşkanıya tek başına Türk Silahlı Kuvvetleri'nin kullanılmasına karar verme yetkisinin verilmesi⁶⁵² ve doğrudan anayasadan kaynaklanan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) düzenlemesi (m. 107) bu görüşü doğrulamaktadır.⁶⁵³

Yeni anayasal düzende de üniversitelerin sahip olduğu idari özerklik konusunda Cumhurbaşkanı ve Yükseköğretim Kurulu lehine 1971 değişiklikleriyle başlayan bir sınırlamanın devam ettiği söylenebilir (m. 130-131).⁶⁵⁴ Bu merkezileşme ve kayıtlama, mahalli idareler, üniversiteler, radyo ve televizyon gibi konularda da kendisini göstermiştir.⁶⁵⁵ Cumhurbaşkanının YÖK üyelerini, rektörleri, Devlet Denetleme Kurulu üyelerini ve birtakım yargı organları üyelerini seçme ve atamadaki sahip olduğu Anayasal yetkiler ile kendisine daha başka kanunlarla verilmiş olan üst düzey bazı yöneticileri arama yetkileri⁶⁵⁶ bu görüşü doğrulamaktadır.

İki Anayasadaki Cumhurbaşkanıya ayrılan bölümler ile Cumhurbaşkanıya açıkça ve ayrıca verilen yetkiler/görevler bütün olarak karşılaştırıldığında, 1961 Anayasası'nda kısıklık ve sadelik ön planda olup; buradaki temsili, törensel ve sembolik Cumhurbaşkanı görüntüsü 1982'de bulunmamaktadır.

Bir diğer önemli gelişme olarak, İdare'nin yargısal denetimine ilişkin 1961 Anayasası'nda *“İdarenin hiçbir eylem ve işlemi hiçbir halde yargı mercilerinin denetimi*

⁶⁵¹1961 Anayasası olağanüstü halin ilanı, yürütülmesi ve kaldırılması usullerini özel kanuna bırakmaktaydı (m. 123). Anayasanın sıkıyönetim düzenlemesi (m. 124) ise Bakanlar Kuruluna dayalı idi.

⁶⁵²Milletlerarası hukukun meşru saydığı hallerde savaş hali ilanına ve Türkiye'nin taraf olduğu milletlerarası antlaşmaların veya milletlerarası nezaket kurallarının gerektirdiği haller dışında, Türk Silahlı Kuvvetlerinin yabancı ülkelere gönderilmesine veya yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye'de bulunmasına izin verme yetkisi esas itibarıyla TBMM'ye ait olmakla birlikte bu maddeye 1961 Anayasasında mevcut olmayan “TBMM tatilde veya ara vermede iken ülkenin ani bir silahlı saldırıya uğraması ve bu sebeple silahlı kuvvet kullanılmasına derhal karar verilmesinin kaçınılmaz olması halinde Cumhurbaşkanı da, Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verebilir” hükmü eklenmiştir (m. 92). Bu kararın Meclis onayına sunulması söz konusu değildir.

⁶⁵³Sezginer, 2010, **a.g.k.**, 95; Tanör, 2012, **a.g.k.**, 104-105; Parla, 2016, **a.g.k.**, 67-68.

⁶⁵⁴Tanör, 2012, **a.g.k.**, 108.

⁶⁵⁵Parla, 2016, **a.g.k.**, 86, 89-90.

⁶⁵⁶T. Tan (1984). 1982 Anayasası yönünden yürütme görevi ve yetkisinin niteliği (Güçlü devlet ya da güçlü yürütme). *Anayasa Yargısı*, 1, s. 31-47.

dışında bırakılamaz” (m. 114) şeklinde yer alan hükmün yerini “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler ile Yüksek Askerî Şûranın kararları yargı denetimi dışındadır” (m. 125) almıştır. Bu madde, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun olağanüstü hâl, sıkıyönetim ve savaş hallerinde çıkardığı KHK’ler için yetki kanununa ihtiyaç olmadığı (m. 91) ve bunların Anayasa Mahkemesi’nin denetiminden muaf tutulduğu (m. 148) hükümleriyle birlikte okunduğunda, yürütmenin ve Cumhurbaşkanının konumunun güçlendirildiğine yönelik yapılan değerlendirmeleri desteklemektedir.⁶⁵⁷ Bu konumun güçlenmesi ise parlamentonun yetkilerinin azaltılması karşılığında⁶⁵⁸ meydana gelmiştir.

Yürütmenin güç kazanması bakımından 1961 Anayasasından farklı olarak başbakanın konumu da etkilenmiştir. 1982 Anayasası ile bakanların TBMM’ye ek olarak başbakana karşı da sorumlu oldukları belirtilmiş; başbakana bakanların azlini Cumhurbaşkanından isteme yetkisi tanınmıştır (m. 112/2). Bu durum parlamenter demokrasiden bir sapma olarak nitelenmese de⁶⁵⁹ yürütmenin kendi içerisindeki otoritesini başbakan lehine güçlendirmiştir. Ayrıca 1982 Anayasası ile KHK çıkarma yetkisi ayrı bir madde halinde (m. 91) yürütme yararına yeniden düzenlenmiştir. KHK’lerin konusu bakımından (temel haklar, kişi hakları ve siyasi haklar) mevcut olan sınırlama, sıkıyönetim ve olağanüstü hallerde geçerli olmak üzere kaldırılmıştır.

Genel siyasetin yürütülmesinden kolektif ve bireysel anlamda sorumlu olan bir Bakanlar Kurulunun, siyasal olarak sorumsuz olan ve işlemleri kural olarak karşı-imza ilkesine tabi bir Cumhurbaşkanının ve parlamento seçimlerinin yenilenmesi mekanizmasının varlığı gibi hususlar karşısında siyasal sistem (sonuçta) özü itibarıyla parlamenter demokrasi olarak nitelendirilmiştir.⁶⁶⁰

Cumhurbaşkanının ve genel anlamda yürütmenin siyasal sistemdeki bu konumlandırılışına ek olarak 21 Ekim 2007 tarihinde önemli bir anayasa değişikliği

⁶⁵⁷Sezginer, 2010, **a.g.k.**, 96; K. Gözler (2018). *Türk anayasa hukuku dersleri*. Bursa: Ekin, s. 313.

⁶⁵⁸Tanör, 2012, **a.g.k.**, 105.

⁶⁵⁹Özbudun, 2003, **a.g.k.**, 336.

⁶⁶⁰Özbudun, 2003, **a.g.k.**, 335-340; Erdoğan, 2005, **a.g.k.**, 251; Hekimoğlu, 2009, **a.g.k.**, 191-192; B. Tanör ve N. Yüzbaşıoğlu (2019). *1982 anayasasına göre Türk anayasa hukuku*. İstanbul: Beta, s. 223.

referandum ile kabul edilmiştir.⁶⁶¹ Bu değişikliğe kadar TBMM tarafından yedi (7) yıllık bir süre için seçilen Cumhurbaşkanı, artık halk tarafından ve beş (5) yıllık bir süre için seçilecektir. Yine bir kimse iki defa Cumhurbaşkanı seçilemiyorken; yeni düzenlemeyle bir kimsenin en fazla iki defa Cumhurbaşkanı olarak seçilebileceği kabul edilmiştir. Cumhurbaşkanlığına aday gösterebilme yetkisi yirmi (20) milletvekiline veya en son yapılan milletvekili genel seçimlerinde geçerli oylar toplamı birlikte hesaplandığında yüzde onu (%10) geçen siyasi partilere verilmektedir. Cumhurbaşkanı seçilenin partisi ile ilişkisinin kesilmesi ve varsa TBMM üyeliğinin sona ermesi hükmü korunmaktadır.

Bu durum, ortaya çıkan siyasal sistem bakımından çeşitli tartışmalara yol açmıştır. Halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanının, hükümet karşısında önemli bir güce kavuşacağı⁶⁶² düşüncesi bu tartışmanın temelini oluşturmaktadır. Cumhurbaşkanının seçilme koşulu ve meşruiyeti bakımından konumunu önemli ölçüde etkileyen bu değişikliklerin, Cumhurbaşkanına tanınan geniş yetkilerle birlikte düşünüldüğünde, siyasal sistemi bir ölçüde yarı-başkanlık sistemine yaklaştırdığı⁶⁶³ yönünde değerlendirmeler yapılmıştır.

Bu durum karşısında Cumhurbaşkanı, klasik bir parlamenter demokrasideki devlet başkanının sahip olduğu yetkileri aşan birtakım yetkilerle donatılmış olmakla birlikte, sadece cezai sorumluluğa sahiptir. Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanacak; bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumlu olacaktır (m. 105). Ancak söz konusu hangi işlemlerin tek imza ile yapılabileceği veya yapılamayacağı ve Cumhurbaşkanının hangi işlemlerinin yargı denetimi dışında bırakıldığı (m. 125) açıkça belirtilmemiştir. Bu durum Cumhurbaşkanının konumuyla ilgili belirtilen diğer hususlarla birlikte göz önüne alındığında, yürütmenin güçlendirilmesine yönelik eğilimin Cumhurbaşkanının güçlendirilmesine dönüştüğü; ancak yetki ve sorumluluğun paralelliği açısından hukuki gerekliliklerin dışına çıkıldığı söylenebilir. 2007 anayasa değişiklikleri ile ortaya çıkan, Cumhurbaşkanının genel oyla

⁶⁶¹5678 sayılı Kanun, RG Tarih 16.6.2007, Sayı 26554.

⁶⁶²Sezginer, 2010, **a.g.k.**, 149.

⁶⁶³Özbudun, 2019, **a.g.k.**, 319-320.

seçilmesi ve ikinci defa bir *seçim yarışına* girebilme imkanına sahip olması, siyasete taraf olan ancak siyaseten denetimi/hesap verebilirliği olmayan bir Cumhurbaşkanı konumu yaratmıştır.⁶⁶⁴ Böylece parlamentonun sahip olduğu klasik türdeki denetim araçları yürütmenin bütününe kapsayacak bir nitelik kazanamadığı gibi Avusturya, Romanya, Moldova gibi yarı başkanlık demokrasilerinde görülen parlamentonun ‘geri çağırma referandumu’ başlatması gibi farklı türdeki sorumluluk mekanizmaları da varlık kazanamamış; parlamenter denetim bir bütün olarak yürütme karşısında zayıf bırakılmıştır.

Cumhurbaşkanı’nın sorumluluğu Anayasanın 105. maddesi ile düzenlenmektedir. Buna göre Cumhurbaşkanı vatana ihanetten dolayı, TBMM üye tam sayısının en az üçte birinin (1/3) teklifi üzerine üye tam sayısının en az dörtte üçünün (3/4) vereceği kararla suçlandırılacaktır. Böylece 1961 Anayasasında üçte iki (2/3) olan karar yeter sayısına ulaşmak zorlaştırılmış olmaktadır. 1996 yılındaki içtüzük değişikliği ile içtüzüğe, Cumhurbaşkanı’nın vatana ihanetle suçlandırılması başlığı altında bir madde (m. 114) eklenmiştir. Suçlandırma mekanizmasının, görevde bulunan veya görevden ayrılmış bir cumhurbaşkanına karşı işletilebileceği ibaresi de bu değişiklikte yer almaktadır. Yine *suçlandırma* kararıyla Cumhurbaşkanının Yüce Divana sevk edileceği sonucu içtüzük hükümlerinde yer almaktadır.

1982 Anayasasının da çok partili siyasal hayatın varlığını esas aldığı (m. 68) görülmektedir. Ancak ilerleyen zamanlarda yapılan Anayasa değişiklikleri ile birtakım iyileşmeler görülse de siyasi partiler demokratik siyasal sistemlerde olağan olmayan bazı yasak ve sınırlamalarla çevrelenmiş;⁶⁶⁵ söz konusu duruma eşlik eden Siyasi Partiler Kanunu ile birlikte bu dönemde birçok siyasi parti kapatma vakasıyla karşılaşmıştır. Bu bakımdan özellikle 21. yüzyılın başlarına kadar siyasal çoğulculuğa oldukça dar bir kapı aralayan

⁶⁶⁴Hekimoğlu, 2009, **a.g.k.**, 193-194; Eroğul, 2014, **a.g.k.**, 330-332.

⁶⁶⁵“*Siyasî partiler, yurt dışında teşkilatlanıp faaliyette bulunamaz, kadın kolu, gençlik kolu ve benzeri şekilde ayrıcalık yaratan yan kuruluşlar meydana getiremez, vakıf kuramazlar*” (m. 68/6), “*Siyasî partiler, kendi siyasetlerini yürütmek ve güçlendirmek amacıyla dernekler, sendikalar, vakıflar, kooperatifler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları ile siyasî ilişki ve iş birliği içinde bulunamazlar. Bunlardan maddî yardım alamazlar*” (m. 69/2), “*Cumhuriyet Başsavcılığı, kurulan partilerin tüzük ve programlarının ve kurucularının hukukî durumlarının Anayasa ve kanun hükümlerine uygunluğunu, kuruluşlarını takiben ve öncelikle denetler; faaliyetlerini de takip eder*” (m. 69/5) gibi Anayasal hükümler başlıca öne çıkan örnekler olarak gösterilebilir.

pozitif hukuk ve siyasal yaşam mevcut olmuştur.⁶⁶⁶ Parlamentoda temsilin⁶⁶⁷ çağdaş siyasal sistemlerde büyük ölçüde siyasi partilere dayanması göz önüne alındığında çoğulcu ve demokratik bir siyasal sistemde siyasi partilere sağlanması gereken güvenceler önemini daha da arttırmaktadır. Farklı toplumsal kesimlerin siyasi partiler aracılığıyla parlamentodaki temsili etkisizleştirildiğinde parlamentonun denetim etkinliği tekdüzelikten kurtarılamayacak ve yürütmenin mümkün olduğunca farklı yönlerden denetlenmesi mümkün olmayacaktır.

1982 Anayasası uygulamasının 1983-1991 yılları arasındaki döneminde (17 ve 18. yasama dönemleri) hükümetler parlamento çoğunluğuna sahip Anavatan Partisi tarafından kurulmuştur. 1991 ve 2002 yılları arasını kapsayan dönemde (19, 20 ve 21. yasama dönemleri) ise Türkiye siyasal hayatı birçok koalisyon hükümetine sahne olmuştur. 2002 yılından itibaren (22, 23, 24, 25⁶⁶⁸ ve 26. yasama dönemleri) Adalet ve Kalkınma Partisi istikrarlı bir parlamento çoğunluğunu elde etmiştir.

2.5.2. 1982 Anayasası'nda parlamenter denetimin konu ve araçları

Yeni Anayasadaki köklü değişikliklerle ortaya çıkan içtüzük ihtiyacı, ilk etapta Anayasal bir hüküm ile çözüme kavuşturulmuştur (Geçici m. 6). Bu madde hükümlerine göre TBMM'nin kendi içtüzüğü yapılmıncaya kadar, Millet Meclisi'nin 12 Eylül 1980 tarihinden önce yürürlükte olan içtüzüğünün *Anayasaya aykırı olmayan* hükümleri uygulanacaktır. Ayrıca 15.1.1985 tarihli 15 sayılı TBMM kararı ile, meclis soruşturması aracı bakımından

⁶⁶⁶Eroğul, 2014, **a.g.k.**, 319; Erdoğan, 2016, **a.g.k.**, 205-206; Parla, 2016, **a.g.k.**, 58-61; Y. Atar (2017). *Türk anayasa hukuku*. Ankara: Seçkin, 89-96; Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 2019, **a.g.k.**, 31-32.

⁶⁶⁷Oy hakkının 19. yüzyıl öncesinde oldukça sınırlı olması nedeniyle kişiler ancak kişisel güç olanaklarıyla parlamento üyesi olarak seçilebilirken; zaman içinde genel oy hakkının yerleşmeye başlamasıyla iyi örgütlenmiş ve geniş çevrelerle iletişim kurabilen kurumlara ihtiyaç duyulmuştur. Bu durum siyasi partileri ortaya çıkarmıştır. Günümüz devletlerinde siyasal görüş ve çıkarların parlamentoda temsili temel olarak siyasi partiler aracılığıyla mümkün olmaktadır (E. Teziç (1976). *100 soruda siyasi partiler: Partilerin hukuki rejimi ve Türkiye'de siyasi partiler*. İstanbul: Gerçek Yayınevi, s. 12-17).

⁶⁶⁸2015 yılının Haziran ayında yapılan seçimler sonrasında hiçbir siyasi parti parlamento çoğunluğunu elde edememiştir. Koalisyona dayalı bir hükümet kurma çalışmaları da netice vermemiş, bu nedenle 2015 yılının Kasım ayında seçimler yenilenmiştir.

TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğü'nün Anayasaya aykırı olmayan hükümlerinin uygulanmaya devam edilmesi kararlaştırılmıştır.⁶⁶⁹

1996 yılına gelinene kadar, 1992 yılındaki içtüzüğün Çevre Komisyonunun kurulmasına ilişkin olan (m. 20) hükmünün değişikliği dışında, yeni bir içtüzük hazırlama çalışmaları sonuç vermemiş; ancak 1973 İçtüzüğü üzerinde 16.5.1996 tarihinde 30 maddelik kapsamlı bir değişiklik⁶⁷⁰ yapılabilmektedir. Böylece içtüzük 1982 Anayasasına uyumlu hale getirilmiştir.⁶⁷¹ Dolayısıyla 1996 yılına kadar, parlamenter denetim bakımından 1982 Anayasasının ilgili hükümleri, 1973 Millet Meclisi İçtüzüğü'nün Anayasaya aykırı olmayan hükümleri ve TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğü'nün meclis soruşturması ve Yüce Divana sevk ile ilgili hükümleri uygulanmıştır. Bu yıldan sonra da içtüzük üzerinde denetim ile ilgili maddelerde çeşitli zamanlarda değişiklikler yapılmıştır.

Anayasa'nın 98-100. maddeleri TBMM'nin bilgi edinme ve denetim yollarına ilişkin olup, bunlar soru, meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve meclis soruşturması olarak sayılmaktadır. Bunlardan 1961 Anayasasına benzer şekilde gensoru ve meclis soruşturması yine ayrı maddelerde ve diğerlerinden daha detaylı bir anlatımla yer almaktadır. 1961 Anayasasından farklı olarak Anayasada soru hakkında *“Bakanlar Kurulu adına, sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere Başbakan veya bakanlardan bilgi istemekten ibarettir”* şeklinde bir tanım bulunmaktadır. Genel görüşme için ise yine ilk defa *“toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir”* şeklinde bir ifade eklenmiştir. Meclis araştırması için 1961 Anayasasındaki ifade aynen tekrar edilmektedir.

⁶⁶⁹İba, 2009, **a.g.k.**, 6. Meclis soruşturması aracı yalnızca TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğü'nde düzenlenmiş olduğundan Anayasaya (Geçici m. 6) dayanılamamış ve böyle bir karar alınarak çözüm geliştirilmiştir. 1996 değişiklikleriyle meclis soruşturması da içtüzüğe eklenmiştir.

⁶⁷⁰424 Numaralı Karar, K. T. 16.5.1996, RG Tarih 24.5.1996, Sayı 22645.

⁶⁷¹İba, 2009, **a.g.k.**, 5-6, 98; Erdem, 2012, **a.g.k.**, 360.

2.5.2.1. Gensoru

Anayasada gensoru önergesinin bir siyasi parti grubu⁶⁷² adına veya en az yirmi (20) milletvekilinin imzasıyla verilebileceği düzenlenmiş (m. 99); böylece 1971 Anayasa değişikliğiyle bir (1)'den on (10)'a çıkarılan asgari milletvekili sayısı bu kez yirmi (20) olarak belirlenmiştir. Gensoru önergesinin gündeme alınıp alınmayacağı, “önergenin verilışinden sonraki üç gün içinde bastırılarak üyelere dağıtılmasından itibaren on gün içinde” görüşülecektir. Bu görüşmede önerge sahiplerinden biri, siyasî parti grupları adına birer milletvekili, Bakanlar Kurulu adına başbakan veya bir bakan konuşabilecektir. Gündeme alma kararıyla gensorunun görüşölme günü de yedi (7) gün sonraya bırakılmayacak şekilde belirlenecektir. Gensoru görüşmeleri sırasında üyeler veya gruplar gerekçeli güvensizlik önergeleri verebilecek; Bakanlar Kurulu da güven isteğinde bulunabilecektir. Güven isteği üye tam sayısının salt çoğunluğu sağlanarak reddedilebilecek; Bakanlar Kurulunun veya bir bakanın düşürülebilmesi ise yine sadece güvensizlik oylarının sayılmasıyla ve üye tam sayısının salt çoğunluğunun sağlanmasıyla mümkün olabilecektir.

1996'deki içtüzük değişikliği ile içtüzüğün ilgili maddesi yeniden düzenlenmiştir. Ancak madde üzerinde esaslı bir değişikliğe gidilmeyip yine ilgili Anayasa maddelerine atıf yapılmıştır.

TBMM'nin 17. yasama döneminde üç (3), 18. yasama döneminde yirmi sekiz (28) gensoru önergesi verilmiştir. Bu sayı 19. yasama döneminde kırk iki (42), 20. yasama döneminde yirmi iki (22), 21. yasama döneminde yirmi dokuz (29) olmuştur. 22. ve 23. yasama dönemlerinde toplam yirmi bir (21) olan gensoru önergesi sayısı tekrar artış göstererek 24. yasama döneminde elli beş (55)'e ulaşmış, 26. yasama döneminde ise on sekiz (18) olmuştur. Ancak gensoru önergelerinin çok büyük bir çoğunluğunun gündeme alınması kabul edilmemiştir.⁶⁷³ 1992 yılında Devlet Bakanı Güler İleri, 1996'da İçişleri Bakanı Mehmet Ağar, 2001'de ise Enerji ve Tabi Kaynaklar Bakanı Cumhur Ersümer, haklarında verilen gensoru önergelerinin gündeme alma görüşmeleri yapılmadan istifa etmiştir. Gensoru

⁶⁷²Mecliste siyasi parti grubu kurmak için gereken asgari milletvekili sayısı 1982 Anayasasının 95. maddesi ile ondan yirmiyeye (20) çıkarılmıştır.

⁶⁷³https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.sorgu_ekrani (Erişim tarihi: 9.11.2019).

önergesinin gündeme alınarak işlerlik kazandırıldığı bir örnek ise 1998’de Başbakan Mesut Yılmaz ve Devlet Bakanı Güneş Taner hakkında yapılan gensoru görüşmeleri sonucunda hükümetin düşürülmesi olmuştur.⁶⁷⁴

2.5.2.2. Meclis soruşturması

1982 Anayasası meclis soruşturması hakkında da detaylı hükümler içermektedir. Anayasa’nın 100. maddesiyle Meclis soruşturması açılması önergesi verebilme yetkisi bir (1) milletvekilinden ‘Meclis üye tam sayısının en az onda birine’ çıkarılarak zorlaştırılmıştır. Meclis, bu istemi en geç bir ayda görüşecek ve karara bağlayacaktır. Böylece daha önce var olan ‘Soruşturma Hazırlık Komisyonu’ kaldırılmış olmaktadır. Siyasi partilerin güçleri oranında üye verecekleri Soruşturma Komisyonu, iki (2) aylık süre içinde (iki (2) aylık ek ve kesin süre de verilebilecektir) raporunu meclise sunacaktır. Meclis raporu öncelikle görüşecek ve Yüce Divana sevk kararını üye tam sayısının salt çoğunluğuyla⁶⁷⁵ alabilecektir. Anayasaya göre Yüce Divana verilen bir bakan bakanlıktan düşecek, Başbakanın Yüce Divana sevk halinde hükümet istifa etmiş sayılacaktır (m. 113).

1996 yılındaki içtüzük değişikliğinde meclis soruşturması hakkında da Anayasa ile uyumu sağlamaya yönelik paralel düzenlemeler bulunmaktadır. Böylece meclis soruşturması aracı 1973 İçtüzüğüne detaylı olarak eklenmiş olmaktadır. Bu düzenlemede, TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğündeki meclis soruşturması önergesinde aranan şartlar ve hakkında soruşturma istenilebilecek kişilere ilişkin hükümler korunmuştur. Soruşturma komisyonunun bilgi ve belge isteme, bunlara gerektiğinde el koyma gibi yetkilerin kapsamı ‘*kamusal ve özel kuruluşlar*’ olarak güncellenmiş; diğer yetkileri de devam ettirilmiştir.

3.10.2001 tarihinde kabul edilen Anayasa değişikliğinde de⁶⁷⁶ meclis soruşturmasına ilişkin birtakım düzenlemeler yapılmıştır. Bu değişiklik ile meclis soruşturması açılması isteminin *gizli oyla* karara bağlanacağı kabul edilmiştir. Ayrıca Soruşturma Komisyonu raporunun ‘TBMM Başkanlığına tesliminin zorunlu olduğu’ ibaresi eklenmiş; ‘öncelikle’

⁶⁷⁴Aydın, 2010, **a.g.k.**, 284-287.

⁶⁷⁵1965 TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğünün Meclis soruşturması ile ilgili maddelerinde üye tam sayısının salt çoğunluğu değil, genel hükümlerdeki toplantıya katılanların salt çoğunluğu ilkesi geçerliydi.

⁶⁷⁶4709 sayılı Kanun, 3.10.2001, RG Tarih 17.11.2001, Sayı 24556 Mükerrer.

görüşüleceği ifadesi yerine de ‘raporun Başkanlığa verildiği tarihten itibaren on (10) gün içinde dağıtılacağı, dağıtımından itibaren de on (10) gün içinde görüşüleceği’ kuralı getirilmiştir. 2003 yılındaki içtüzük deęiőiklięi⁶⁷⁷ ile Anayasa ile gerekli uyum sağlanmıştır.

1982 Anayasası uygulamasında 17. yasama döneminde altı (6), 18. yasama döneminde dört (4), 19 yasama döneminde yirmi beş (25), 20. yasama döneminde kırk altı (46), 21. yasama döneminde beş (5), 22. yasama döneminde on üç (13), 23. yasama döneminde üç (3), 24. yasama döneminde on üç (13) meclis soruşturması önergesinin verildiği görülmektedir.⁶⁷⁸ 26. yasama döneminde bu sayı iki (2) olarak kayda geçmiştir.⁶⁷⁹ 27. yasama döneminde verilen meclis soruşturması önergesi bulunmamaktadır. Tüm bu önergelerin kırk bir (41) tanesi, meclis soruşturması açılmasının kabulüyle sonuçlanmıştır.⁶⁸⁰ Yüce Divana sevk sonucu yapılan yargılama sayısı ise sekiz (8)’dir. Bu yargılamalarda genellikle beraat veya Rahőan affı olarak bilinen 4616 sayılı Kanun uyarınca davanın kesin hükme bağlanmasının ertelenmesi sonucuna varılmıőtır. İstisna olarak bir yargılama hapis, memuriyetten yoksun kılma ve para cezası ile sonuçlanmıştır.⁶⁸¹

2.5.2.3. Meclis araştırması

Anayasada meclis araştırması aracı 1961 Anayasası ile aynı tanımını içermektedir (m. 98). Dolayısıyla 1996 yılındaki içtüzük değişikliğine kadar meclis araştırması bakımından Millet Meclisi İçtüzüğünün 12 Eylül 1980 tarihinden önceki hükümleri (Geçici m. 6) uygulanmıştır. 1996 yılındaki değişiklik ile “Meclis araştırmasının açılmasında genel görüşme açılmasındaki hükümlerin uygulanacağı” ve “Meclis araştırma komisyonunun raporu hakkında genel kurulda genel görüşme açılacağı” düzenlemeleri korunmuőtır. Bunun dışında maddeye getirilen ek bir hüküm ile komisyonun araştırma süresine ilişkin daha önce var olmayan üç (3) aylık kesin bir süre sınırı getirilmiőt, bu sürenin sonunda çalışmanın bitirilememesi halinde bir aylık kesin bir süre verileceği belirtilmiştir. Dahası, komisyonun

⁶⁷⁷766 sayılı Karar, 10.4.2003, RG Tarih 12.4.2003, Sayı 25077.

⁶⁷⁸https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.sorgu_ekrani (Erişim tarihi: 9.11.2019).

⁶⁷⁹<https://www.aa.com.tr/tr/politika/tbmmnin-26-yasama-yili-yogun-gecti/1143615> (Erişim tarihi: 9.11.2019).

⁶⁸⁰TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı (2016). *Yasama Bülteni*. Ankara: TBMM Basımevi, s. 204.

⁶⁸¹<https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar/yuce-divan-kararlari/> (Erişim tarihi: 9.11.2019).

bu süre içerisinde de çalışmasını tamamlayamaması ihtimali üzerine “süre bitiminden itibaren on beş gün içinde araştırmanın tamamlanmaması nedenleri veya o ana kadar varılan sonuçlar üzerinde Genel Kurulda görüşme açılacağı, Genel Kurulun bu görüşme ile yetinebileceği gibi yeni bir komisyon da kurabileceği” düzenlemesi getirilmiştir. Komisyonun bilgi isteyip inceleme yapabileceği kurumlar aynen kalmış, gerekli görüldüğünde uygun bulunan uzmanların bilgilerine başvurulabileceği ile Devlet sırları ile ticari sırların meclis araştırmasına konu edilemeyeceği yönündeki hükümleri korunmuştur.

Meclis araştırması yolunun parlamenterlerce oldukça sık başvurulmuş bir denetim aracı olduğu görülmektedir. Örneğin 17. yasama döneminde (63), 19. yasama döneminde (241), 22. yasama döneminde (434), 26. yasama döneminde (2828), 27. yasama döneminde (2768) meclis araştırması önergesinin kayıtlara geçtiği görülmektedir.⁶⁸² Bu durum ise gündemde bekleyen ancak görüşülme şansı bulamayan, dahası gündeme dahi alınamayan meclis araştırması önergelerinin büyük boyutlara ulaşmasına neden olmuştur.⁶⁸³ Örneğin 24. yasama döneminde verilen (3309) meclis araştırması önergesinden (115) tanesi kabul edilmiş; (3192)’i ise ‘hükümsüz’ kalmıştır. 27. yasama döneminde işleme alınan toplam (2306) önergenin yalnızca (32) tanesi görüşülebilmiş, görüşülen önergelerden bir (1) tanesi dışında hepsi kabul edilmiştir.⁶⁸⁴

Parlamenterler, görüşülmesine uzun süre sıra gelmeyen meclis araştırması önergeleri için içtüzüğün 19. ve 49. maddeleriyle öngörülen usulü sıkça kullanmış ve böylece önergelerini meclis oturumlarında daha erken duyurmaya çalışmıştır. İçtüzüğün ‘Gündem’ başlıklı 49. maddesinin ikinci fıkrasına göre “Danışma Kurulunun teklifi ve Genel Kurulun onayı ile 6. kısım⁶⁸⁵ için haftanın belli bir gününde belli bir süre ayrılabilir”. İçtüzüğün 19. maddesinin beşinci fıkrasına göre de “İçtüzükte Danışma Kurulunun tespitine, teklifine veya görüş bildirmesine bağlanmış olan bütün hallerde, Danışma Kurulu, yapılan ilk çağrıda

⁶⁸²https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/meclis_arastirma_onergeleri.sorgu_son_donem (Erişim tarihi: 9.11.2019); https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.sorgu_ekrani (Erişim tarihi: 9.11.2019).

⁶⁸³S. Sağlam (2012). *Meclis araştırması ve genel görüşmede işleyiş ve uygulamadaki sorunlar*, s. 96-97.

Parlamenter denetim sempozyumu (Ed: H. Erikli ve B. Yeşilirmak)

<https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/handle/11543/142> (Erişim tarihi: 9.11.2019).

⁶⁸⁴TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı (2019). *Yasama Bülteni*. Ankara: TBMM Basımevi, s. 159; TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı (2020). *Yasama Bülteni*. Ankara: TBMM Basımevi, s. 165.

⁶⁸⁵“Genel görüşme ve Meclis araştırması yapılmasına dair ön görüşmeler” (İçtüzük m. 49/1).

toplanamaz, oybirliğiyle tespit, teklif yapamaz veya görüş bildiremezse, Meclis Başkanı veya siyasi parti grupları ayrı ayrı, istemlerini doğrudan Genel Kurula sunabileceklerdir”. Danışma Kurulunun genellikle de toplanamadığı bu durumlarda, söz konusu istemin oylanması ilk birleşimin gündemindeki Başkanlığın sunuşlarında yer alacak ve dolayısıyla gündemin ilk sıralarına taşınmış olacaktır. Siyasi parti gruplarının bu önerileri hakkında, öneriyi veren gruptan bir milletvekili beş (5) dakika süreyle gerekçesini açıklayabilecek, istem halinde diğer gruplardan birer milletvekili de üçer dakika söz alabilecektir. Gündemin daha arka sıralarında yer alan ve biriken meclis araştırması önergelerinin Genel Kurulda görüşülmesi, bu tür bir pratik yöntemle öne çekilmeye çalışılmaktadır.

2.5.2.4. Genel görüşme

Genel görüşme ilk defa 1982 Anayasasında anayasal bir tanıma kavuşturulmuş; 1973 Millet Meclisi İçtüzüğündeki ifade aynen korunarak Anayasaya (m. 98) eklenmiştir. Bunun dışında genel görüşme hakkında 1996 yılındaki içtüzük değişikliğine kadar başka bir düzenleme yapılmamıştır. Bu tarihe gelindiğinde içtüzükte yapılan düzenleme (m. 100) ile genel görüşme önergesi verebilecek milletvekili sayısı on (10)’dan yirmi (20)’ye çıkarılmış, diğer ilgili hükümler aynen korunmuştur. 2017 yılındaki içtüzük değişikliği⁶⁸⁶ ile de genel görüşme önergesinin “*Genel Kurula ve hükümete*” değil, “*milletvekillere ve hükümete*” duyurulacağı şeklinde bir değişiklik yapılmış; önerge özetinin Genel Kurulda okunacağı cümlesi metinden çıkarılmıştır. Bu değişiklikler dışında, 1961 Anayasası uygulamasında parlamenter denetim başlığı altında açıklanan genel görüşme esasları aynen geçerlidir.

Genel görüşme aracı için de meclis araştırmasına benzer sorunlar yaşanmaktadır. Örneğin 22. yasama döneminde (37) genel görüşme önergesi verilmiş, bunlardan (23) tanesi hükümsüz kalmıştır. Yine 23. yasama döneminde verilen (26) önergeden (24)’ü, 24. yasama dönemindeki (84) önergeden (79)’u hükümsüz olarak kayıtlara geçmiştir. 27. yasama döneminde verilen toplam (17) önergenin hepsi gündemde beklemektedir.⁶⁸⁷ ‘Fındıktaki

⁶⁸⁶1157 sayılı Karar, 27.7.2017, RG Tarih 1.8.2017, Sayı 30141.

⁶⁸⁷https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/meclis_genel_gorus_onergeleri.sorgu_son_donem (Erişim tarihi: 9.11.2019).

fiyat politikaları’, ‘Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi'nde hazırlanan Türkiye ile ilgili raporlar ve Türk heyetinin tutumu’, ‘Irak'ın Musul kentinin IŞİD tarafından işgal edilmesi ve bununla bağlantılı gelişmeler’ gibi çok geniş bir alanı konu edinen genel görüşme aracı bir ön görüşmeyi de içermektedir. Bu ön görüşme aşamasının ise çoğunlukla yeterli olarak kabul edildiği, genel görüşme açılmasının fazla görüldüğü ve önergelerin bu nedenle de reddedilebildiği⁶⁸⁸ gözlenmektedir.

Son olarak, TBMM Genel Kurulu’nda birleşimlerin ilk oturumlarında bir gelenek haline gelmiş olarak üç (3) milletvekiline beşer dakika süreyle gündem dışı söz verilmekte, ayrıca sisteme giren diğer milletvekillerinin ve grup başkanvekillerinin söz talepleri karşılanmaktadır. Bu konuşmaların da genellikle belirli konular üzerinde yoğunlaştığı ve bir anlamda genel görüşme niteliğinde geçtiği görülmektedir.

2.5.2.5. Soru

Soru aracı da 1996 yılındaki içtüzük değişikliği ile kapsamlı bir değişikliğe uğramıştır. Bu değişiklikler şöyle sıralanabilir:

- Soru önergesine *kişilik ve özel yaşama ilişkin konuları içermeme, yüz kelimeyi geçmeme ve önergeye belge eklememe* şartları getirilmiştir.
- “*Aynı konuda ikiden fazla bakandan sorulan soru Başbakan’dan sorulmuş sayılır*” hükmü kaldırılmıştır.
- Sözlü soruların, önergenin Başbakanlığa veya ait olduğu bakanlığa sevk tarihinden itibaren *yedi (7) gün değil beş (5) gün* sonra gündeme alınacağı kabul edilmiştir.
- Sözlü soruların cevaplandırılması için; *Anayasa, kanun ve içtüzük gereği zorunluklar hariç olmak üzere*, haftanın en az iki (2) gününde, birleşimin başında ve birer saatten az olmamak şartıyla, Danışma Kurulunun önerisi ve Genel Kurulun onayı ile belli bir süre ayrılacağı kabul edilmiştir. Böylece soru saati uygulamasının en azından harekete geçirilebileceği bir düzenleme getirilmiştir.

⁶⁸⁸Sağlam, 2012, **a.g.k.**, 100.

- Sözlü sorunun cevabını *kamu yararı nedeniyle veya gerekli bilgilerin derlenebilmesi için* bir (1) ayı geçmemek üzere geciktirebilme hakkı kaldırılmış; ancak bunun yerine yeni bir sınır konulmamıştır. Sadece üç (3) birleşim içinde cevaplandırılmayan⁶⁸⁹ sözlü soruların yazılı soruya çevrileceği hükmü getirilmiştir.
- Hükümet adına cevap süreleri de yenilenmiştir. İlk cevap süresi beş (5) dakika olacak; bunun üzerine soru sahibi *çok kısa ek bir açıklama* isteyebilecek ve ikinci cevap süresi de beş (5) dakika olacaktır.
- Soru sahibinin Genel Kurulda bulunmaması, eski düzenlemeden farklı olarak sorunun cevaplandırılmasına engel bir durum olmaktan çıkarılmıştır.
- Hükümetin kamu yararı sebebiyle sözlü soruyu isterse gizli oturumda cevaplayabilme hakkı kaldırılmıştır.
- Yazılı soruları cevaplandırma süresi, Başbakanlığa veya ait olduğu bakanlığa gönderildiği tarihten en geç *yirmi (20) günden on beş (15) güne* indirilmiştir.
- Cevaplandırılmayan yazılı sorular için Başkanlıkça yazılacak dikkat çekme yazısı üzerine tekrar verilen süre *on beş (15) günden on güne* düşürülmüştür. Yine yazılı soru için var olan *kamu yararı nedeniyle veya gerekli bilgilerin derlenebilmesi için cevabı bir (1) ay geciktirebilme* hakkından kamu yararına ilişkin gerekçe metinden kaldırılmıştır.
- Azami süresi içerisinde cevaplanmayan yazılı soruların sözlü soruya çevrilerek gündemde verildiği tarihe göre sıra alacağına ilişkin var olan hüküm kaldırılmıştır. Yeni düzenlemeyle, önerenin süresi içinde cevaplandırılmadığının gelen kağıtlar listesinde ilân edilmesiyle yetinilecektir. Böylece değişiklikten önce, cevaplanmayan yazılı soruların sözlü soruya dönüşmesi asıl iken durum tersine çevrilmiş; cevaplanmayan sözlü soruların yazılı soruya dönüşeceği kabul edilmiştir. Nihayetinde önem yazılı soruya verilmiş; ancak cevaplanmayan bir yazılı sorunun yaptırımını da belirtildiği üzere etkisiz bir sonuca bağlanmıştır.

⁶⁸⁹İçtüzüğün değişiklikten önceki halinde sözlü soruların hükümetçe cevaplanmama ihtimaline dair bir düzenleme bulunmamaktadır.

Yazılı ve sözlü soru, TBMM’de giderek artan bir yoğunlukta kullanılan denetim araçlarındandır. 18. yasama döneminde (2.202) olan yazılı soru önergesi sayısı 20. yasama döneminde (6.950), 23. yasama döneminde (21.220), 24. yasama döneminde (70.848) olarak kayda geçmiştir. Sözlü soru önergeleri ise örnek verilen yasama dönemlerinde sırasıyla (1.255), (1.261), (2.616) ve (8.733) olarak gösterilmiştir.⁶⁹⁰ Ancak söz konusu denetim aracının bu etkinlik düzeyine rağmen ne kadar karşılık bulduğu tartışmalıdır. Örneğin 21. yasama döneminde (8.240) olarak kaydedilen yazılı soru önergelerinden (6.697) tanesi cevaplandırılmışken; 22. yasama döneminde (22.994) önergeden süresi içinde ve süresi geçenler dahil toplam (14.395) tanesinin, 26. yasama döneminde ise (28.989) önergeden toplam (13.187) tanesinin cevaplandırıldığı görülmektedir. Yine örneğin 21. yasama dönemindeki (1.980) sözlü soru önergesinden (756)’sının, 22. yasama dönemindeki (2.590) önergeden (1.177)’sinin, 26. yasama dönemindeki (1.622) önergeden (1.053)’ünün hükümsüz kaldığı kaydedilmiştir.⁶⁹¹ 27. yasama döneminde toplam (28.032) yazılı soru önergesinden süresi içinde ve süresi geçtikten sonra cevaplandırılanlarının toplam sayısı (15.377) olup, (746) önerge işlemedir.⁶⁹²

Şeref İba’nın belirttiğine göre⁶⁹³ 12. yasama döneminden (1961 genel seçimleri) 20. yasama döneminin başına kadar geçen sürede yazılı soruların cevaplanma oranının yüzde seksen iki (%82) olduğu görülmektedir. Takip eden süreçte ise bu oran hızlı bir şekilde düşüşe geçmiştir. Sözlü soruların cevaplanma oranı ise genellikle daha düşük seyretmiştir. Bu duruma çoğunlukla, sözlü soru görüşmelerinin ertelenerek yasama çalışmalarına zaman ayırmak istenmesi ve sözlü soruların uzun süre gündemde bekletilmesi neden olmuştur.

2.5.2.6. Komisyon sistemi ve denetim komisyonları

1973 İktüzüğündeki genel hükümlere göre meclis komisyonlarının sahip oldukları yetkilere ve yürütme ile olan ilişkilerine dair esaslı bir değişiklik yapılmamıştır. Dolayısıyla komisyon toplantılarına Başbakan veya bir bakan katılabilecek, başbakan veya bakan, gerekli

⁶⁹⁰TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, 2019, **a.g.k.**, 196.

⁶⁹¹https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/yazili_sozlu_soru_gd.sorgu_baslangic (Erişim tarihi: 9.11.2019).

⁶⁹²https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/yazili_sozlu_soru_sd.sorgu_yonlendirme (Erişim tarihi 26.04.2020).

⁶⁹³İba, 1997, **a.g.k.**, 70, 73-74.

görürse, kendi yerine, yüksek dereceli bir kamu görevlisine yazılı temsil yetkisi verebilecektir. Yine komisyonlar fikirlerini almak üzere uzmanlar çağırma yetkisine sahip olacaklardır (m. 31). Toplantılarda Bakanlar Kurulu üyeleri söz alabilecek; ancak komisyon üyeleri dışında kimse değişiklik önerileri veremeyecek ve oy kullanamayacaktır (m. 32). Komisyonların, bütün bakanlıklarla doğrudan doğruya yazışabilme ve kendilerine havale edilen işlerin sonuçlandırılması için gerekli bilgileri bakanlıklardan isteyebilme yetkisi de korunmaktadır (m. 42).

Aksine bir hüküm olmadıkça komisyonların her birinin üye sayısı, Danışma Kurulunun teklifi üzerine Genel Kurulca işaret oyuyla belirlenir (m. 20). Yine aynı koşulda, komisyonlarda siyasî parti gruplarına düşen üye sayısını, Meclis Başkanı 11. maddenin ilk fıkrasında⁶⁹⁴ belirtilen oranlara göre tespit edecektir (m. 21).

1996 yılındaki içtüzük değişikliği ile komisyon sayısı ve türleri yeniden düzenlenmiştir. Buna göre 20. maddede sıralanan komisyonlardan birtakımının görevinin yasama sürecine ilişkin olduğu (Milli Savunma, İçişleri, Tarım, Orman ve Köy işleri Komisyonu gibi); birtakımının ise denetim işlevini üstlenen meclis komisyonlarından olduğu görülmektedir. Söz konusu denetim komisyonları çoğunlukla özel bir kanunla kurulmuştur. Bununla birlikte içtüzükte de ilgili komisyonlarla ilgili hükümlerin bulunduğu örnekler mevcuttur.

2.5.2.6.1. İnsan haklarını inceleme komisyonu

TBMM'nin denetim faaliyetlerine ilişkin komisyonlarda 1990 yılına gelindiğinde bir yenisiyle karşılaşılmaktadır. 3686 sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu⁶⁹⁵ ile “Dünya’da ve ülkemizde insan haklarına saygı ve bu konudaki gelişmeleri izlemek suretiyle uygulamaların bu gelişmelere uyumunu sağlamak ve başvuruları incelemek üzere” daimî nitelikte bir komisyon olan İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu kurulmuştur. Kanunun 3. maddesine göre üye sayısı Danışma Kurulunun teklifi üzerine Genel Kurulca belirlenecek Komisyonunda; siyasi parti grupları ile bağımsızlar, meclisteki sayılarının -boş üyelikler hariç-

⁶⁹⁴“Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı, siyasî parti gruplarının parti grupları toplam sayısı içindeki yüzde oranlarını ve bu oranlara göre her siyasî parti grubuna düşen Başkanlık Divanındaki görev yeri sayısını tespit eder ve Danışma Kuruluna bildirir.”

⁶⁹⁵3686 sayılı Kanun, RG Tarih 8.12.1990, Sayı 20719.

üye tam sayısına oranlanması ile bulunacak yüzde oranına uygun olarak temsil edileceklerdir. İktüzüğün genel hükümlerine göre komisyonlarda, siyasi parti gruplarının parti grupları toplam sayısı içerisindeki oranı dikkate alınırken İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu'nda siyasi parti gurubu oluşturamayan parti ya da bağımsızların da temsil imkânı ortaya çıkmıştır.⁶⁹⁶

Komisyonun başlıca görevleri uluslararası alandaki insan hakları konusundaki gelişmeleri izlemek, uluslararası antlaşmalar ve milli mevzuat arasındaki uyumu gözetmek ve bu amaçla yasal düzenlemeler önermek, Türkiye'nin insan hakları uygulamaları hakkında iyileştirmeler ve çözümler önermek, yaptığı çalışmalar ve elde ettiği sonuçları her yıl raporlamak olarak sayılabilir. 2011 yılına gelindiğinde 3686 sayılı Kanun'da yapılan değişiklik ile Komisyonun görevlerine "TBMM Başkanlığınca havale edilen kanun teklifleriyle kanun hükmünde kararnameleri görüşmek" ifadesi eklenmiş; böylece komisyona yasama komisyonu niteliği de verilerek bir karma komisyon haline getirilmiştir.⁶⁹⁷

Komisyon, insan haklarının ihlale uğradığına dair iddialar ile ilgili başvuruları incelemek veya gerekli gördüğü hallerde ilgili mercilere iletmek ile de görevlendirilmiştir (3686 SK. m. 4). Kanunda başvuruya ilişkin bir usul ve düzenleme bulunmamakta; sadece "başvuruların sonucu veya yapılmakta olan işlem hakkında başvuru sahibine en geç altmış (60) gün içinde bilgi verileceği" (3686 SK. m. 7 hükmü yer almaktadır. Komisyonun resmî sitesinde⁶⁹⁸ ise temel hak ve özgürlüklerinden herhangi birinin ihlal edildiğine inanan her bireyin mektup veya faksla Komisyona başvurabileceği; 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun hükümleri dahilindeki şartları taşımayan dilekçelerin incelenemeyeceği ifadeleri bulunmaktadır.

Komisyonun tüm idari birimler ve dahası özel kuruluşlardan bilgi istemek ve buralarda inceleme yapmak şeklinde geniş yetkilere sahip olduğu da görülmektedir.⁶⁹⁹ Komisyon

⁶⁹⁶<https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/bilgi.htm> (Erişim tarihi: 17.10.2019).

⁶⁹⁷F. Bakırcı (2017). Komisyonun Türk hukukundaki yeri. *İnsan Haklarının Korunmasında Bir Parlamenter Denetim Yolu İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Çalıştayı*, (Ed: TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı). Ankara: TBMM Basımevi, s. 59-60.

⁶⁹⁸<https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/basvuru.htm>. (Erişim tarihi: 17.10.2019).

⁶⁹⁹Yasin, 2010, **a.g.k.**, 109.

tarafından kabul edilen raporların ise TBMM Başkanlığına sunulduktan sonra Cumhurbaşkanlığı⁷⁰⁰ ve ilgili bakanlıklara gönderileceği; ayrıca Danışma Kurulunun görüş ve önerisi ile Genel Kurul gündemine alınabileceği ve okunmak suretiyle veya üzerinde görüşme açılarak bilgi edinilebileceği düzenlenmektedir (m. 6).

Komisyon 18. yasama döneminde (3), 19. yasama döneminde (14), 20. yasama döneminde (10), 21. yasama döneminde (19), 22. yasama döneminde (14), 23. yasama döneminde (54), 24. yasama döneminde (53), 26. yasama döneminde (13), 27. yasama döneminde (3) denetim raporu hazırlamıştır.⁷⁰¹ Raporların büyük bir kısmının konusunu ceza ve infaz kurumlarındaki sorunlar oluşturmuş ve bu raporlar alt komisyonlar eliyle ceza infaz kurumlarına yapılan ziyaretler ve incelemeler yoluyla meydana getirilmiştir. Komisyona yapılan bireysel başvuruların sayısının⁷⁰² ise 23. yasama döneminde (5700), 24. yasama döneminde (8585), 26. yasama döneminde (11615) olduğu görülmektedir. Bireysel başvurularının konuları, siyasi gündeme ve belirli dönemlerdeki ülke koşullarına göre değişmektedir. Bu bakımdan 1990'lı yıllarda, özellikle terörle mücadele kaynaklı faili meçhuller ve gözaltında kayıplarla ilgili konular ile 28 Şubat sürecinden kaynaklanan hak ihlali iddiaları genellikle raporların gündemini oluşturmuştur. Yine örneğin 15 Temmuz 2016 sonrası memur sorunları (özellikle göreve iade talepleri) başlığı altındaki başvuruların sayısı büyük bir artış kaydederek (4103)'ü bulmuştur.⁷⁰³ Genel olarak ise komisyona yapılan bireysel başvurularda sayısal olarak en üst sıraları yargıya ilişkin (uzun yargılama, hâkim ve savcıların tutumu gibi) ve cezaevlerine ilişkin (nakil talepleri, kapasite üstü barınma vb.) sorunlar oluşturmaya devam etmiştir. Askerlik hizmeti sırasında yaşanan sorunlar, kolluk uygulamalarından şikayetler ve üniversitelerle ilgili şikayetler diğer başlıca konuları oluşturmaktadır.

⁷⁰⁰2/7/2018 tarihli 703 sayılı KHK ile yapılan değişiklik öncesi ibare Başbakanlığa şeklinde idi.

⁷⁰¹<https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/index.htm>, (Erişim tarihi: 26.04.2019).

⁷⁰²TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı (2018). *Yasama Bülteni*. Ankara: TBMM Basımevi, s. 233.

⁷⁰³K. Atlay (2017). Komisyonun parlamento tarihindeki yeri ve geçmiş komisyon çalışmaları. *İnsan Haklarının Korunmasında Bir Parlamenter Denetim Yolu İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Çalıştayı*, (Ed: TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı). Ankara: TBMM Basımevi, s. 71; TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, 2018, **a.g.k.**, 233-234.

2.5.2.6.2. Dilekçe komisyonu

Vatandaşların TBMM'ye dilekçe ile başvurma hakkı 1982 Anayasası'nın 74. maddesiyle aynen korunmuş; anılan 3.10.2001 tarihli Anayasa değişikliği ile 'karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye'de ikamet eden yabancılar' da ilgili madde kapsamına alınmıştır. Bu hakkın kullanılmasına yönelik olarak ise 1984 yılında ve 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun⁷⁰⁴ çıkarılarak önceki 140 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır.

Söz konusu Kanunun özelliği, dilekçe hakkını hem TBMM açısından (parlamentar denetim yolu olarak), hem de genel olarak düzenlemesidir.⁷⁰⁵ Kanunun 8. maddesinde TBMM'ye gönderilen dilekçeleri inceleme ve karara bağlamanın esas ve usullerinin TBMM İçtüzüğünde gösterileceği düzenlenmiştir. Bununla birlikte gerekli içtüzük değişiklikleri yapıncaya kadar 140 sayılı Kanun'daki Dilekçe Komisyonunun çalışma esas ve usullerine ilişkin hükümlerin uygulanmasına devam olunacağı (3071 SK. Geçici m. 1) belirtilmiştir. TBMM İçtüzüğünde konuyla ilgili gerekli değişiklikler ise 1996 yılına gelindiğinde yapılabilmektedir. Bu değişiklik ile içtüzüğe 'Dilekçelerin İncelenmesi ve Karara Bağlanması Esas ve Usulleri' başlığı altında 115-120. maddeler eklenmiş; Dilekçe Komisyonu ile ilgili detaylı hükümler getirilmiştir. Böylece Dilekçe Komisyonu hakkındaki birtakım hükümler kanuni bir düzenlemeyle, birtakım hükümler ise içtüzük maddeleriyle oluşturulmuş olmaktadır.

3071 sayılı Kanun'da dilek ve şikayetler konusunda yetkili makamlara yapılan başvuruların sonucu veya yapılmakta olan işlemin safahatı hakkında ilgililere gerekçeli olarak cevap verme süresi olan iki ay, 2003 yılındaki değişiklik⁷⁰⁶ ile otuz (30) güne düşürülmüştür. Yine aynı değişiklik ile Dilekçe Komisyonunun inceleme ve karar verme süresi, daha önce böyle bir süre yer almamaktayken, altmış (60) gün olarak belirlenmiştir.

1996 yılındaki değişiklik ile içtüzükte de kendisine yer bulan Dilekçe Komisyonu, Türk vatandaşlarının ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye'de ikamet eden

⁷⁰⁴3071 sayılı Kanun, RG Tarih 10.11.1994, Sayı 18571.

⁷⁰⁵Bakırcı, 2017, **a.g.k.**, 59.

⁷⁰⁶4778 sayılı Kanun, RG Tarih 11.1.2003, Sayı 24990.

*yabancıların*⁷⁰⁷ kendileriyle veya kamu ile ilgili olarak TBMM Başkanlığına gönderdikleri dilek ve şikayetleri incelemekle görevlendirilmiştir. Komisyonun kuruluşuna ilişkin özel bir düzenleme bulunmadığından genel kurallara göre⁷⁰⁸ kurulacaktır. İçtüzüğün öngördüğü sürece göre Komisyon Başkanlık Divanı,

- Belli bir konuyu ihtiva etmeyen,
- 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 idarî makamlarca verilen kesin cevap suretini ihtiva etmeyen,
- Kanunun dilekçede bulunmasını zorunlu gördüğü şartlardan herhangi birini taşımayan

dilekçelerin görüşülemeyeceğini karara bağlayacak ve TBMM üyelerine dağıtacaktır. On beş (15) gün içerisinde itiraz olunmayan kararlar kesinleşecek; itiraz olunan dilekçeler hakkında Komisyon Genel Kurulunca karar verilecektir. Görüşülemeyeceği karara bağlanan ve Komisyon tarafından kanun olarak düzenlenmelerinde toplumsal yarar görülen dilekçeler, TBMM Başkanlığına ve Cumhurbaşkanlığına⁷⁰⁹ bilgi olarak gönderilecektir.

Komisyon Genel Kurulu tarafından karar konusu olabileceğine hükmedilen dilekçeler hakkında verilen kararlar bütün milletvekillerine dağıtılacak ve gereği için cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanlara⁷¹⁰ gönderilecektir. Bu kararlara otuz (30) gün içinde itiraz edebilme süresi TBMM üyelerine verilmiştir. İtiraz edilen dilekçeler hakkında Komisyon Genel Kurulu bir rapor düzenleyerek TBMM Başkanlığı'na sunacak ve son kararı TBMM Genel Kurulu verecektir. Kesinleşen kararlar dilekçe sahiplerine ve ilgili Cumhurbaşkanlığı yardımcılıkları ile bakanlıklara⁷¹¹ bildirilecektir (m. 119/2-3). Bu bildirimi takip eden süreç ise 120. maddede düzenlenmiştir. Şöyle ki; Cumhurbaşkanı yardımcıları⁷¹²

⁷⁰⁷2003'teki içtüzük değişikliği ile eklenmiştir.

⁷⁰⁸Yasin, 2010, **a.g.k.**, 119.

⁷⁰⁹16.10.2018 tarihli ve 30567 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanan içtüzük değişikliği öncesinde ibare 'Başbakanlığa' şeklinde idi.

⁷¹⁰Söz konusu içtüzük değişikliği öncesinde cümle bütün milletvekillerine ve bakanlara dağıtılır şeklinde idi.

⁷¹¹Söz konusu içtüzük değişikliği öncesinde ibare ilgili bakanlıklara bildirilir şeklinde idi.

⁷¹²Cumhurbaşkanı yardımcıları ibaresi 2018 yılındaki içtüzük değişikliği ile eklenmiştir.

ile bakanlar kesinleşen kararlar hakkında yaptıkları işlemi, kendilerine yapılan bildiri tarihinden itibaren otuz (30) gün içinde, Komisyon Başkanlığına yazıyla bildireceklerdir. Komisyon Genel Kurulu, bunlardan gerekli gördüklerinin TBMM’de görüşülmesini isteyebilecektir. Bu takdirde, komisyon kendi görüşünü belirten bir rapor hazırlayarak TBMM Başkanlığına sunacaktır. Komisyonun bu istekte bulunması halinde (119. maddenin 2. ve 3. fıkrası uygulanarak) TBMM’nin alacağı karar kesin olacak ve karar dilekçe sahipleri ve Cumhurbaşkanı yardımcıları⁷¹³ ile ilgili bakanlıklara bildirilecektir.⁷¹⁴ Komisyon Genel Kurul Raporlarının görüşülme usulüne ilişkin özel bir düzenleme ise içtüzükte bulunmamaktadır.

3071 sayılı Kanun’un 8. maddesinde 2011 yılında yapılan değişiklik⁷¹⁵ ile

“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”

fıkrası eklenerek Komisyonun yetkileri belirlenmiştir. Söz konusu düzenleme öncesi Komisyonun yetkileri konusunda 3071 sayılı Kanun’da ve içtüzükte özel olarak açıklayıcı bir hüküm yer almamaktadır.

Dilekçe Komisyonu’na başvuru temel olarak posta, faks gibi yollarla veya şahsen yapılmakla birlikte, 24. yasama döneminde e-dilekçe sistemine geçilmiştir.⁷¹⁶ Bu gelişmenin de bir sonucu olarak komisyona yapılan başvuru sayısı 18. ve 23. yasama dönemleri arasında toplam (35.371) iken, sadece 24. yasama döneminde bu sayının (35.009) olarak kaydedildiği görülmektedir.⁷¹⁷ 2018 yılı itibariyle (211.276) kişinin kayıtlı olduğu e-dilekçe sistemi, aynı

⁷¹³Cumhurbaşkanı yardımcıları ibaresi 2018 yılındaki içtüzük değişikliği ile eklenmiştir.

⁷¹⁴Söz konusu içtüzük değişikliği ile ilgili bakanlığın yapması gereken bildiri yapmamasının yaptırımı olarak bahsedilen sürecin tekrar izleneceğine dair olan 120. maddenin 2. fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır.

⁷¹⁵6253 sayılı Kanun, RG Tarih 18.12.2011, Sayı 28146.

⁷¹⁶<https://edilekce.tbmm.gov.tr/> (Erişim tarihi: 12.11.2019).

⁷¹⁷TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, 2018, **a.g.k.**, 231.

yılda başvuru yolu olarak diğer başvuru yolları arasında yüzde seksen beş (%85) oranında kullanılmıştır.⁷¹⁸

Komisyonun 17. ve 22. yasama dönemleri arasındaki süre zarfında etkinliği düşük kalmıştır. Bu değerlendirmeye, ilgili süreçte dilekçelerin tamamının Komisyon Başkanlık Divanınca karara bağlanması, bu nedenle Komisyon Genel Kurulunun ve Meclis Genel Kurulunun gündemine getirilen dilekçelerin bulunmaması neden olmuştur. Dilekçelerin sonuçlandırılmasına ilişkin olarak Komisyon Genel Kurulunca verilen karar sayısı 22. yasama döneminde (25), 23. yasama döneminde (46), 24. yasama döneminde ise (13) olarak gösterilmiştir. 1982 Anayasası döneminde Meclis Genel Kurulunda herhangi bir Komisyon Genel Kurulu raporunun görüşüldüğüne rastlanılmamaktadır.⁷¹⁹ Kararların büyük çoğunluğu Komisyon Başkanlık Divanınca verilmeye devam etmektedir. Komisyon Başkanlık Divanı 2018 yılı başından itibaren toplam (14.281) dilekçe hakkında (7.743) karar almıştır.⁷²⁰ Bu nedenle de İçtüzüğün 119. ve 120. maddelerinde öngörülen, Komisyon Genel Kurul kararlarına itiraz veya Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların kendilerine yapılan bildirim üzerine yaptıkları işlemi Komisyon Başkanlığına bildirmesi gibi süreçler İçtüzüğe uygun olarak yürütülememektedir.

Uygulamada Dilekçe Komisyonu Genel Kurulu, ancak belirli bir genelliğe ve öneme ulaştığını düşündüğü dilekçeleri bir araya toplayarak incelemekte ve bunlar hakkında karar almakta; daha bireysel nitelikteki dilekçelerin işlemleri ise Komisyon Başkanlık Divanı tarafından yürütülmektedir.⁷²¹ Toplum daha yaygın olarak ilgilendirdiği düşünülen benzer konulardaki talep ve şikayetleri bir arada incelemek için ise çoğunlukla alt komisyonlar kurulmaktadır. Komisyon Genel Kurulu, Dilekçe Komisyonuna verilen yetkilerin alt komisyonlarca kullanılabileceğini de kararlaştırabilmektedir. Örneğin 2016 ve 2017 yıllarında “Evlilik/izdivaç programlarının aile kurumuna olumsuz etkilerinin araştırılması ve

⁷¹⁸TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, 2019, **a.g.k.**, 160.

⁷¹⁹S. Çakar (2017). Komisyon genel kurulu ve meclis genel kurulu süreci. *Bir Parlamenter Denetim Yolu Dilekçe Komisyonu Çalıştayı*, (Ed: TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı). Ankara: TBMM Basımevi, s. 71, 75, 77.

⁷²⁰TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, 2019, **a.g.k.**, 162; TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, 2020, **a.g.k.**, 173.

⁷²¹Çakar, 2017, **a.g.k.**, 73.

alınabilecek önlemlerin belirlenmesi”, “Mesleki eğitim kapsamında staj gören öğrencilere ücret ödenmesindeki sorunların araştırılması ve alınabilecek önlemlerin belirlenmesi”, “Kamuda çalışan engelli ya da engelli yakını bulunan işçiler için memurlara tanınan bazı hakların verilmesi” gibi konularda kurulan alt komisyonlar görülmektedir.⁷²² Yine örneğin, mesleki eğitim kapsamında staj gören öğrencilerin sorunları konusunda gelen iki dilekçe doğrultusunda çalışma yapan alt komisyon yaptığı iki toplantısında Milli Eğitim Bakanlığı Meslekî ve Teknik Eğitim Genel Müdürlüğü, Milli Eğitim Bakanlığı Özel Eğitim Kurumları Genel Müdürlüğü, Ankara Üniversitesi Sağlık Bilimleri Fakültesi, Yükseköğretim Kurumu Strateji Geliştirme Dairesi, Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü Sağlık Bakım Meslekleri Dairesi, Maliye Bakanlığı gibi kurumlardan bilgi talep etmiş ve ilgilileri dinlemiştir. Ayrıca Milli Eğitim Bakanlığında şikayete konu okullar için soruşturma yapılması talep edilmiş ve soruşturma sonucu görüşülmüştür. Tüm bu değerlendirmelerin sonucu Komisyon Genel Kurulu’nda görüşülmüş ve tespit edilen sorunlar bakımından Maliye Bakanlığı ve Milli Eğitim Bakanlığı’ndan ‘bütçelendirme sağlanması’, ‘ikincil düzenlemeler hazırlanması’, ‘iletişim birimlerinin oluşturulması’, ‘eğitim seminerleri düzenlenmesi’, ‘denetimin artırılması’ gibi taleplerde bulunulmuştur.⁷²³

2.5.2.6.3. Kamu iktisadi teşebbüsleri komisyonu

1982 Anayasası’nın 165. maddesinde “*Sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi esasları kanunla düzenlenir*” hükmü yer almaktadır. Buna yönelik olarak 1987 yılında 3346 sayılı “Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun”⁷²⁴ kabul edilmiştir. Bu kanun ile bir önceki 468 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmış ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu kurulmuştur. Komisyonun üye sayısı otuz beş (35) olarak Kanun tarafından belirlenmiştir. TBMM’de mevcut siyasi parti grupları ve siyasi parti grubu

⁷²²<https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/gkdonem26.htm> (Erişim tarihi: 12.11.2019).

⁷²³TBMM Dilekçe Komisyonu Genel Kurul Karar Cetveli Sayı 22, Karar tarihi 8.5.2018, Yayın Tarihi 25.5.2018.

⁷²⁴3346 sayılı Kanun, RG Tarih 9.4.1987, Sayı 19426.

mensubu olmayanlar, meclisteki sayılarının -boş üyelikler hariç- üye tam sayısına nispet edilmesiyle bulunacak yüzde oranına uygun olarak Komisyonunda temsil edileceklerdir (3346 SK. m. 3). Siyasi parti grubu mensubu olmayanların temsili siyasi parti gruplarının temsili engelleyecekse, siyasi parti grupları herhalde kendilerine düşen sayıları aşmamak şartıyla tercih olunacaktır. Komisyon oluşumu bakımından, İnsan Haklarını İnceleme Komisyonuna benzer şekilde içtüzüğün genel hükümlerinden ayrılmaktadır.

Komisyonun görevi *Sayıştay*⁷²⁵ raporlarıyla *Cumhurbaşkanlığının*⁷²⁶ sevk edeceği diğer raporları ve varsa kendisince tespit edilen konuları incelemektir. Teşebbüslerin bilançoları ve netice hesaplarını kapsayan bu raporlar, en geç ertesi yılın aralık ayı sonuna kadar Cumhurbaşkanlığınca TBMM'ye sunulacak ve üç (3) gün içinde Komisyona havale edilecektir. Komisyonun incelemelerini tamamlama süresi doksan (90) gün olarak belirlenmiştir. Kural olarak dosya üzerinden yapılan incelemede denetlenen kuruluşların yöneticileri ve ilgili bulundukları bakanlık temsilcileri ile Devlet Planlama Teşkilatı, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı ve Sayıştay yetkilileri bulunacak ve gerekirse dinlenecektir.

Komisyon Başkanına, gerekli gördüğünde alt komisyonlar eliyle kuruluşlarda yerinde inceleme yaptırma yetkisi verilmiştir. Komisyon, alt komisyonların ve raportörlerin raporlarını inceleyerek denetime tabi kuruluşların bilanço ve netice hesaplarını onaylayarak yönetim kurullarının ibra edilmesine veya edilmemesine gerekçeli olarak karar verecektir. Komisyonun bütün kamu iktisadi teşebbüslerini kapsamaması gereken, onaya ve genel görüşmeye sunulan raporları basılarak TBMM üyelerine dağıtılacak ve dağıtım tarihindeki TBMM tutanağına eklenerek Cumhurbaşkanlığına⁷²⁷ iletilecektir.

Dağıtılan rapora, siyasi parti grupları, yirmi (20) milletvekili veya Cumhurbaşkanı⁷²⁸, hangi kuruluşun bilanço ve netice hesaplarına karşı olduğunu belirterek on beş (15) gün

⁷²⁵2010 yılına kadar Sayıştay'ın yerinde bu denetimden sorumlu olarak Yüksek Denetleme Kurulu bulunmaktadır. Bu tarihten sonra personel, bütçe, sahip olduğu mallar ve yetki ve görev alanı bakımından da Sayıştay'a devredilen kurumun söz konusu kanundaki yerini, 3/12/2010 tarihli ve 6085 sayılı Kanunun Geçici 4. maddesine göre Sayıştay almıştır.

⁷²⁶2.7.2018 tarihli 703 sayılı KHK ile Kanunda Hükümet ve Başbakanlık olarak geçen ibareler Cumhurbaşkanı/Cumhurbaşkanlığı şeklinde değiştirilmiştir.

⁷²⁷2.7.2018 tarihli 703 sayılı KHK ile yapılan değişiklik öncesi ibare 'Hükümet' idi.

⁷²⁸2.7.2018 tarihli 703 sayılı KHK ile yapılan değişiklik öncesi ibare 'Hükümet' idi.

içerisinde itiraz edebilecektir. İtiraz olunan raporlar Komisyonun görüşü ile birlikte TBMM Başkanlığına sunulacaktır (3346 SK. m. 8).

Bundan sonraki süreç daha net ve açık kurallar içermektedir. Buna göre TBMM Genel Kurulu raporu hemen gündemine alacak, yirmi (20) gün içerisinde en çok on beş (15) gün sürecek bir genel görüşme açacaktır. Yine görüşme sonunda Genel Kurul ibra etme veya etmeme kararı verecektir. Ne var ki Kamu İktisadi Teşebbüsü (KİT) denetimine tabi olan, ancak genel kurulları Türk Ticaret Kanunu'na veya özel kanunlarına tabi şirket ve kurumların hesapları hakkında herhangi bir oylama yapılması ve ibra etme/etmeme kararı alınması mümkün değildir. Bunlar ancak genel görüşme konusu olabilecektir. İbra edilmemenin yaptırımı ise söz konusu kuruluşların sorumluları hakkında genel hükümlere göre adli kovuşturma veya işlem yapılabilmesi için kararın TBMM Başkanlığınca, Cumhurbaşkanlığına⁷²⁹ ve ilgili adli mercie bildirilmesi olarak belirlenmiştir.

KİT Komisyonu, denetime tabi kuruluşların bilanço ve netice hesapları ile faaliyetlerinin denetimini yaklaşık üç-dört (3-4) yıl geriden tamamlamaktadır. Denetimi tamamlanamayan kuruluşların görüşülmesi ise yeni yasama yıllarına aktarılmaktadır. Örneğin 2008 yılındaki Komisyon raporunda 2003-2006 yılına ait olan hesap dönemleri yer almıştır. Yine 2007-2008 yıllarına ait denetimler 2010 yılı sonunda tamamlanabilmiştir. 2009 yılı hesapları 2011'den itibaren iki yıl görüşülmüş ve 2013'te karara bağlanmıştır. 2019'un başında sonuçlanan denetim raporunda 2011-2014 yıllarına ait hesaplar yer almış, 2019 itibarıyla 2015-2016 yıllarına ait bilanço ve netice hesaplarının görüşmeleri tamamlanmıştır.⁷³⁰

Komisyon ibraya, ibra etmemeye veya şartlı ibraya karar verebilmektedir. Denetimler çoğunlukla alt komisyonlar aracılığıyla kurum merkezlerinde yapılmaktadır. Alt komisyon raporları Sayıştay Başkanlığı Raporu ve bu Rapora kuruluşlar tarafından verilen cevaplar, ayrıca üyeler tarafından tespit edilen diğer hususlar dikkate alınarak hazırlanmakta ve Komisyon Başkanlığına sunulmaktadır. Komisyon'da ve alt komisyonlarda yapılan denetim çalışmalarına Cumhurbaşkanlığının, ilgili bakanlıkların, Hazine ve Maliye Bakanlığının, Sayıştay Başkanlığının, kamu bankaları ile ilgili Bankacılık Düzenleme ve Denetleme

⁷²⁹2.7.2018 tarihli 703 sayılı KHK ile yapılan değişiklik öncesi ibare 'Başbakanlık' idi.

⁷³⁰https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/kit/yillik_denetim_raporlari.htm (Erişim tarihi: 13.11.2019).

Kurulunun, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulunun ve Özelleştirme İdaresi Başkanlığının temsilcileri katılabilmektedir. 6.11.2019 tarihli Komisyon toplantısında, ibra etme yönündeki Komisyon kararlarına itiraz etme yolunun 1987 yılından itibaren sadece 5 kez kullanıldığı ifade edilmiştir. Bu toplantıda Cumhuriyet Halk Partisi grubunun, Komisyonun 24.2.2019 tarihinde yayımlanan raporuna ve bazı KİT'lerin hesap dönemlerinin ibra edilmesine karşı yaptığı itiraz, yine Komisyon tarafından ve ilgili kuruluşların temsilcileri dinlenerek görüşülmüş reddedilmiştir.⁷³¹

2.5.2.6.4. Kadın erkek fırsat eşitliği komisyonu

Meclisin denetim ve gözetim görevi ağırlıklı olan bir diğer komisyonu, 2009 yılında 5840 sayılı Kanun'la⁷³² kurulan Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu'dur. Kanunun 2. maddesine göre Komisyonun üye sayısı Danışma Kurulunun teklifi üzerine Genel Kurulca belirlenecektir. Siyasi parti grupları ile bağımsızlar Meclisteki sayılarının -boş üyelikler hariç- üye tam sayısına nispet edilmesi ile bulunacak yüzde oranına uygun olarak temsil edileceklerdir. Burada da komisyonların kuruluşuna ilişkin genel hükümlerden bir ayrılma görülmektedir. Komisyona;

- Başkanlığın talebi üzerine ya da istenildiğinde TBMM Başkanlığına sunulan kanun tekliflerinin... kadın erkek eşitliği konusunda Anayasaya, uluslararası gelişmelere ve yükümlülüklerle uygunluğunu inceleyerek ihtisas komisyonlarına görüş sunmak,
- Her yasama yılının sonunda Türkiye'deki kadın erkek eşitliğinin sağlanmasına yönelik gelişmelere ve Komisyonun o yılki faaliyetlerine ilişkin bir değerlendirme raporunu TBMM'ye sunmak,
- Kadın hakları ile kadın erkek eşitliğini sağlamaya yönelik olarak diğer ülkelerdeki ve uluslararası kuruluşlardaki gelişmeleri takip etmek ve TBMM'yi bilgilendirmek,

⁷³¹Örnek için 2015-2016 denetim yıllarına ilişkin komisyon raporu Cilt 2, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.tutanaklar?pKomKod=15&pDonem=27&pYasamaYili=3 (Erişim tarihi: 13.11.2019).

⁷³²5840 sayılı Kanun, RG Tarih 24.3.2009, Sayı 27179.

- TBMM Başkanlığınca havale edilen kadın erkek eşitliğinin ihlaline ve toplumsal cinsiyete dayalı ayrımcılığa dair iddialar ile ilgili başvuruları incelemek ve gerekli gördüğü hallerde ilgili mercilere iletmek,
- Kadın erkek eşitliği konusunda kamuyu bilgilendirici etkinlikler yapmak gibi görevler verilmiştir.

Kanun'da Komisyona birtakım ayrı yetkiler de verilmektedir. Komisyonun yetki kapsamı:

“Komisyon 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 sahiptir” ve “Komisyon gerekli gördüğünde uygun bulacağı uzmanların bilgisine başvurabilir, Ankara dışında da çalışabilir”

şeklinde çizilmiştir.

Komisyonun yıllık faaliyet ve değerlendirme raporu TBMM Başkanlığına sunulduktan sonra Danışma Kurulunun görüş ve önerisi ile Genel Kurul gündemine *alınabilir* ve üzerinde *görüşme açılabilir*. Komisyon raporu Cumhurbaşkanlığı⁷³³ ve ilgili bakanlıklara TBMM Başkanlığınca gönderilecektir. Ayrıca TBMM Başkanlığı, kendisine gelen ilgili başvuruları Komisyona havale edebilecektir. Bu başvurular hakkında detaylı bilgi ve düzenleme yer almamakta; ancak *“Komisyon başvuru sahibine, yapılan işlem ve başvurunun sonucu hakkında havale tarihinden itibaren en geç üç ay içinde bilgi verir”* hükmü bulunmaktadır. Komisyonunun çalışmalarında, bu Kanunda düzenleme olmayan hallerde TBMM İçtüzüğü hükümleri uygulanacaktır (5840 SK. m. 6).

Komisyon 23. yasama döneminin dördüncü (4.) yasama yılından (2009'dan) itibaren yıllık olarak faaliyet raporları yayımlamakta; gerektiğinde alt komisyonlar kurmakta, ilgilileri dinlemekte ve gündemi oluşturan bazı sorunlar hakkında yerinde incelemelerde bulunmaktadır. 2010 yılında medyada yer alan iki kız öğrenciye yönelik taciz ve cinsel istismar olayı üzerine Siirt'e giderek ve yetkililerle görüşerek hazırladığı rapor, Trabzon, Şanlıurfa gibi birçok ilde yapılan saha çalışmaları, toplumsal cinsiyete dayalı bütçeleme konulu rapor, her alandaki kadın istihdamının artırılması ve çözüm önerileri konulu rapor

⁷³³2/7/2018 tarihli 703 sayılı KHK ile yapılan değişiklik öncesi ibare Başbakanlığa şeklinde idi.

gibi raporlar bu çalışmalara sadece birkaç örnek olarak gösterilebilir. Komisyon ayrıca çeşitli bakanlıklar ve ulusal/uluslararası kuruluşlarla iş birliği halinde “Türkiye’de Toplumsal Cinsiyet Eşitliğine Yönelik Elverişli Ortamın Teşvik Edilmesi Projesi”, “Türkiye’de Siyasi Liderlik ve Siyasi Katılımda Toplumsal Cinsiyet Eşitliği” gibi projeler yürütmekte; bu doğrultuda çalıştaylar, bölge toplantıları ve sempozyumlar düzenlemektedir.⁷³⁴

2.5.2.6.5. *Güvenlik ve istihbarat komisyonu*

Denetim görevini haiz bir ihtisas komisyonu olarak tanımlanan⁷³⁵ Güvenlik ve İstihbarat Komisyonu, 2014 yılında Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Millî İstihbarat Teşkilâtı Kanunu’na eklenen bir maddeyle⁷³⁶ kurulmuş ve bu maddede düzenlenmiştir. Komisyonun üye sayısı on yedi (17) olarak belirlenmiştir. Komisyondaki üye dağılımı, siyasi parti gruplarının parti grupları toplam sayısı içindeki yüzde oranlarına göre yapılacaktır.

Komisyonun görev alanı:

“Millî güvenliğe ilişkin konularda görüş ve öneriler sunmak, güvenlik ve istihbarat konularında uluslararası alanda kabul gören gelişmeleri izlemek kendi faaliyetlerine ilişkin rapor hazırlamak, güvenlik ve istihbarat hizmetleri sırasında elde edilen kişisel verilerin güvenliğini ve bireyin hak ve özgürlüklerini koruyucu öneriler geliştirmek”

şeklinde belirlenmiştir. Buna göre yürütülen güvenlik faaliyetlerine ve istihbari nitelikteki faaliyetlere ilişkin olarak İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Millî İstihbarat Teşkilatı tarafından hazırlanacak yıllık raporlar Cumhurbaşkanlığına⁷³⁷ gönderilecek; Cumhurbaşkanlığınca bu raporlar üzerine hazırlanacak yıllık rapor mart ayı içinde Komisyona sunulacaktır. Komisyon, incelemelerini ve görüşmelerini raporun kendisine intikalinden itibaren doksan (90) gün içinde tamamlayacak ve hazırlayacağı raporu bu süre içinde TBMM Başkanlığına sunacaktır. Bunun dışında süreçle ilgili olarak detaylı hükümler bulunmamaktadır. Kanun’a göre “Komisyon çalışmalarına ilişkin bilgi ve belgelerin

⁷³⁴23-26. yasama dönemleri faaliyet raporları: <https://komisyon.tbmm.gov.tr/belgeler.php?pKomKod=865> (Erişim tarihi: 13.11.2019).

⁷³⁵https://komisyon.tbmm.gov.tr/komisyon_index.php?pKomKod=1007 (Erişim tarihi: 23.10.2019).

⁷³⁶6532 sayılı Kanun, RG Tarih 26.4.2014, Sayı 28983.

⁷³⁷2.7.2018 tarihli ve 703 sayılı KHK’nin 152. maddesiyle yapılan değişiklik öncesi Cumhurbaşkanlığına yapılan atıflar Başbakanlığa idi.

saklanması ve korunmasında gizlilik esastır". Dolayısıyla komisyon toplantıları da düzenli bir şekilde basına kapalı olarak gerçekleştirilmektedir. Yine komisyon görüşmelerine katılanlar ile bu görüşmelere herhangi bir suretle vâkıf olanlar, Komisyon çalışmaları ve görüşülen konuları sır olarak saklamakla ve bunlar hakkında açıklama yapmamakla yükümlü kılınmıştır.

2.5.2.6.6. Bütçe komisyonu ve mali denetim

Parlamentonun bütçe üzerindeki denetim biçimi bütçe kanunu, kesin hesap kanunu ve Sayıştay araçlarıyla devam ettirilmiştir. Bakanlar Kurulu genel ve katma bütçe⁷³⁸ tasarılarını mali yılbaşından en az yetmiş beş (75) gün önce TBMM'ye sunacaktır (m. 162). Bütçe komisyonunun kuruluşu 1961 Anayasasında olduğu gibi yine bir Anayasa hükmünde yer almaktadır. Buna göre komisyon iktidar grubuna veya gruplarına en az yirmi beş (25) üye verilmek şartı ile, siyasî parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili göz önünde tutularak kırk (40) üyeden oluşmaktadır. Bütçe Komisyonunun incelemesi sonucunda elli beş (55) gün içinde kabul edilecek metin TBMM'de görüşülerek mali yıl başına kadar karara bağlanacaktır. TBMM üyeleri Genel Kurulda, kamu idare bütçeleri⁷³⁹ hakkında düşüncelerini, her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklayabilecekler; bölümler ve değişiklik önerileri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunacak ve oylanacaktır. TBMM üyeleri ayrıca Genel Kurulda gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamayacaktır. Bu bakımdan 1961 Anayasası ile kabul edilen anlayış sürdürülmektedir.

Kesin hesap kanunu tasarısı ise ilgili olduğu malî yılın sonundan başlayarak, en geç *yedi (7) ay* sonra TBMM'ye sunulacaktır. Sayıştay'ın TBMM'ye sunacağı genel uygunluk bildiriminin süresi de ilişkin olduğu kesin hesap kanunu tasarısının verilmesinden başlayarak en geç *yetmiş beş (75) gün* olarak belirlenmiştir.

⁷³⁸2005'teki Anayasa değişikliği ile Anayasa'nın ilgili maddelerindeki 'genel ve katma bütçe' ifadeleri 'merkezi yönetim bütçesi' şeklinde değiştirilmiştir (5428 sayılı Kanun, RG Tarih 9.11.2005, Sayı 25988).

⁷³⁹2005'teki Anayasa değişikliği öncesinde belirtilen ibare "bakanlık ve daire bütçeleriyle katma bütçeler" şeklindeydi.

1982 Anayasası ile, kesin hesap kanunu tasarısının yeni yıl bütçe kanunu tasarısıyla birlikte Bütçe Komisyonu gündemine alınacağı ve Genel Kurulda yeni yıl bütçe kanunu tasarısıyla birlikte görüşülerek karara bağlanacağı (m. 164) hükmü 1961 Anayasası'ndan farklılaşmaktadır. Zira 1961 Anayasası böyle bir düzenleme içermemektedir. 1961 Anayasası belirlediği sürelerle⁷⁴⁰ yeni mali yıl bütçe tasarısının bir önceki mali yılın kesin hesap kanunu tasarısıyla birlikte görüşülmesini imkânsız hale getirmekte; en azından böyle bir uyum aramamaktaydı. 1982 Anayasasındaki bu düzenleme ise, kesin hesap ve bütçe kanunu tasarılarının ilgili oldukları mali yılların arasındaki makasın açılmasını önlemeyi amaçlamaktadır.

“...Kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemek” amacıyla 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu⁷⁴¹ çıkarılmış; başta 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile ek ve değişiklikleri olmak üzere mevzuatta bu kanuna aykırı hükümler içeren düzenlemeler yürürlükten kaldırılmıştır (5018 sayılı SK. m. 81). Kanunun geçici bütçe kanunu ile ilgili hükümlerine göre, zorunlu nedenlerle merkezî yönetim bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde geçici bütçe kanunu çıkarılacaktır. Geçici bütçe ödenekleri, bir önceki yıl bütçe başlangıç ödeneklerinin belirli bir oranı esas alınarak belirlenecektir. Geçici bütçe uygulaması altı (6) ayı geçemeyecektir. Cari yıl bütçesinin yürürlüğe girmesiyle geçici bütçe uygulaması sona erecek ve o tarihe kadar yapılan harcamalar ve girişilen yüklenmeler ile tahsil olunan gelirler cari yıl bütçesine dahil edilecektir (5018 SK. m. 19/3).

Anayasanın hükmü gereği (m. 166) çıkarılan 3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun,⁷⁴² Devlet Planlama Teşkilatı⁷⁴³ tarafından hazırlanarak Bakanlar Kurulunca kabul edilen ve Başbakanlık tarafından

⁷⁴⁰1961 Anayasası'nda kesin hesap kanunu tasarılarının meclise verilme süresi, ilgili oldukları mali yılın sonundan itibaren bir (1) yıl; Sayıştay'ın genel uygunluk bildirimini sunma süresi ise ilişkin olduğu kesin hesap kanunu tasarısının verilmesinden itibaren altı (6) ay idi.

⁷⁴¹5018 sayılı Kanun, RG Tarih 24.12.2003, Sayı 25326.

⁷⁴²3067 sayılı Kanun, RG Tarih 6.11.1984, Sayı 18567.

⁷⁴³1960 yılından itibaren varlığını sürdüren Devlet Planlama Teşkilatı kuruluşu, yetkileri, personeli vb. konularda Kalkınma Bakanlığı olarak yeniden organize edilmiştir (641 sayılı KHK, RG Tarih 8.6.2011, Sayı 27958 Mükerrer).

TBMM'ye sunulacak olan kalkınma planlarını düzenlemektedir. Buna göre kalkınma planları TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda yirmi (20) gün içinde görüşülerek TBMM Başkanlığına sunulacak ve TBMM Genel Kurulu planı en çok sekiz (8) gün içinde görüşerek *karara bağlayacaktır*. Komisyon ve Genel Kurul, plan hakkında gerekçeli geri verme önermelerini kabul edebilecek ve hükümete geri gönderilen plan, uygun görülen şekliyle düzenlenerek tekrar komisyona/TBMM'ye sunulacaktır (3067 SK. m. 2). Ne var ki, TBMM'nin kalkınma planlarına ilişkin olan bu rolünün, planların sonuçlarının değerlendirilmesini içermemektedir. Bu bakımdan kalkınma planları, hesap verebilirliği ve denetimi içermeyen birer niyet beyanı olarak yorumlanmaktadır.⁷⁴⁴

Bütçe sürecinde Plan ve Bütçe Komisyonunun bütçe üzerinde her türlü değişikliği yapma hakkı bulunmakla birlikte bu hak TBMM Genel Kurulu için, gider arttırıcı veya gelir azaltıcı tekliflerde bulunamama şeklinde sınırlandırılmıştır. Komisyonun yapısında iktidar grubuna/gruplarına sağlanan avantajla ise yürütmeye üstünlük sağlandığı görülmektedir. Gerçekten, Türkiye'de nadiren görülen azınlık hükümetleri dönemleri ve bazı istisnalar dışında komisyonun bütçe tasarısı üzerinde dikkate değer değişiklikler yaptığı görülmemektedir.⁷⁴⁵ Ayrıca TBMM'nin bütçeyi kabul etme sürecinde sahip olduğu yetmiş beş (75) günlük süre, 5018 sayılı Kanun ile yapılan reform kapsamında TBMM'ye sunulan bilgi paketinin artmasıyla birlikte nispeten kısa görülmektedir. Yine TBMM bünyesinde özel bir bütçe ofisinin veya daimi bir ihtisas komisyonunun olmaması, hacmi giderek artan bütçe tasarısı ve eklerinin yeterince incelenememesine yol açmakta ve aynı zamanda bütçenin uygulanması sürecinde eş zamanlı bir denetim yapma olanağını kısıtlamaktadır.⁷⁴⁶

2.5.2.7. Harici denetim araçları

2.5.2.7.1. Kamu denetçiliği kurumu

⁷⁴⁴A. A. Cilaydaroğlu ve B. Ekici (2013). Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bütçe hakkını kullanabilme kapasitesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 46 (3), s. 59-88.

⁷⁴⁵Cilaydaroğlu ve Ekici, 2013, **a.g.k.**, 65-70.

⁷⁴⁶Cilaydaroğlu ve Ekici, 2013, **a.g.k.**, 71-73; E. A. Şahin İpek (2017). Bütçe hakkının kullanılması bakımından TBMM'nin bütçe sürecindeki rolünün değerlendirilmesi. *Maliye ve Finans Yazıları*, 107, s. 69-108.

Kamu Denetçiliği Kurumu Türk hukuk düzenine ilk olarak 2006 yılında çıkarılan 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu⁷⁴⁷ ile girmiş olmakla birlikte bu kanunun tamamı, kurumun Anayasal bir dayanağı bulunmadığı gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.⁷⁴⁸ Bunun üzerine 2010 yılındaki Anayasa değişikliği ile Anayasanın dilekçe hakkına ilişkin 74. maddesinde değişiklik yapılarak Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur. Bu değişikliğe paralel olarak 2012 yılında 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu⁷⁴⁹ çıkarılmıştır. Bu Kanuna dayanılarak çıkarılan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik⁷⁵⁰ 2013 yılında RG’de yayınlanmıştır.

Anayasanın 74. maddesine göre Kurum, *idarenin işleyişiyle ilgili şikayetleri incelemek* üzere Meclis Başkanlığına bağlı olarak kurulmuştur. Bu hükme göre Kamu Başdenetçisi TBMM tarafından gizli oyla dört (4) yıl için seçilecektir. 6328 sayılı Kanun’a göre ise Kurumun görevi:

“idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin⁷⁵¹ her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak”

olarak belirlenmiştir. Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler,⁷⁵² yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin

⁷⁴⁷5548 sayılı Kanun, RG Tarih 13.10.2006, Sayı 26318.

⁷⁴⁸Anayasa Mahkemesi iptal gerekçesinde “...Bir kamu kurumu ya da kuruluşu kurulurken Anayasa’da öngörülen idari teşkilat yapısı dışına çıkılmaması gerektiği...bu yapının dışına çıkılmasının idarenin bütünlüğü ilkesiyle bağdaşmayacağı...Anayasa’nın 123. maddesine göre idari teşkilat içinde yer alması gereken bir kurumun merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına aykırı olarak “İdare” dışında kurulması ve “Yasamaya” bağlanmasının olanaklı olmadığı...TBMM’nin görev ve yetkilerinin sayıldığı Anayasa’nın 87. maddesinin TBMM’nin gerek bu maddede gerek diğer Anayasa maddelerinde düzenlenmiş olan bütün görev ve yetkilerini kapsayacak şekilde düşünüldüğü ancak TBMM’nin bu görev ve yetkileri arasında Kamu Denetçiliği Kurumuna Başdenetçi ve denetçi görev ve yetkisinin bulunmadığı...” açıklamalarında bulunmuştur (Yasin, 2010, **a.g.k.**, 149-150).

⁷⁴⁹6328 sayılı Kanun, RG Tarih 29.6.2012, Sayı 28338.

⁷⁵⁰RG Tarih 28.3.2013, Sayı 28601 Mükerrer.

⁷⁵¹Kanunun 3. maddesine göre idare kavramı kapsamına “merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahallî idareleri, mahallî idarelerin bağlı idarelerini, mahallî idare birliklerini, döner sermayeli kuruluşları, kanunlarla kurulan fonları, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüslerini, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını, kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişileri” girmektedir.

⁷⁵²2.7.2018 tarihli ve 703 sayılı KHK ile bu ibare yürürlükten kaldırılmıştır.

kullanılmasına ilişkin kararlar ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri, Kurumun görev alanı dışında tutulmaktadır (6328 SK. m. 5).

Başdenetçi ve denetçilerin seçiminde görev almak üzere Dilekçe Komisyonu ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonundan oluşan Karma Komisyon kurulmuştur. Buna göre Başdenetçi seçiminde başvuran adaylardan üç (3)'ünü TBMM Genel Kuruluna önermek Karma Komisyonun görevidir. Komisyon aynı zamanda diğer denetçilerin seçiminde doğrudan görevlendirilmiştir.

Hiçbir organ, makam, merci veya kişinin, Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremeyeceği, genelge gönderemeyeceği, tavsiye ve telkinde bulunamayacağı; denetçilerin de görevlerini yerine getirirken tarafsızlık ilkesine uygun davranacağı, Kanunla getirilen güvencelerdendir (6328 SK. m. 12). Bir başka güvence olarak, ağır ceza mahkemesinin görev alanına giren suçlara ilişkin suçüstü hâli dışında Başdenetçi ve denetçilerin görevleri sebebiyle bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde haklarında ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi TBMM Başkanının iznine bağlanmış olup soruşturma, yargılama ve temyiz merci olarak Yargıtay görevlendirilmiştir (6328 SK. m. 31).

Kuruma, gerçek ve tüzel kişiler başvurabileceklerdir. Ancak İdari Yargılama Usulü Kanununda öngörülen idari başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi (telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali haricinde) başvurunun kabul edilmesi için gerekli şartlardan sayılmıştır.

Kurumun yetkileri bakımından da ayrı hükümler Kanunda yer almaktadır. Kanundaki ifadesiyle (6328 SK. m. 18):

“Kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin, bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde verilmesi zorunludur. Bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında Başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine ilgili merci soruşturma açar”.

Devlet sırrı veya ticari sır niteliğindeki bilgi ve belgelerin, yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca gerekçesi belirtilmek suretiyle verilmeyebileceği belirtilmişse de; Devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgelerin Başdenetçi veya görevlendireceği denetçi tarafından yerinde incelenebileceği öngörülmüştür. İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili

olarak Başdenetçi veya denetçilerin bilirkişi görevlendirebileceği, tanık ya da ilgili kişileri dinleyebileceği de belirtilen yetkiler arasındadır (6328 SK. m. 19). Kurumun inceleme ve araştırmasını en geç altı (6) ay içinde sonuçlandırması gerekmektedir (6328 SK. m. 20). Yönetmeliğin 31. maddesine göre karar türleri tavsiye kararı, ret kararı, dostane çözüm kararı⁷⁵³ ve karar verilmesine yer olmadığına dair verilen karar olarak sayılmıştır. İnceleme ve araştırma sonucu ve varsa öneriler ilgili mercie ve başvurana bildirilecektir. İlgili mercie, Kurumun önerileri doğrultusunda tesis ettiği işlemi veya Kurumun önerdiği çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz (30) gün içinde Kuruma bildirme yükümlülüğü getirilmiştir.

Kurum ayrıca her takvim yılı sonunda yürüttüğü faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak TBMM'deki Karma Komisyona sunmakla görevlidir. Komisyon da bu raporu ara verme ve tatil dönemleri hariç olmak üzere iki ay içinde görüşüp kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek TBMM Başkanlığına gönderecektir. Komisyon raporunun Genel Kurulda ivedilikle görüşüleceği ve raporun Resmî Gazete'de yayınlanacağı da diğer düzenlemelerdir. Kurumun açıklanmasında fayda gördüğü hususları her zaman kamuoyuna duyurabilme ve faaliyetleri hakkında açıklama yapabilme (Başdenetçi veya görevlendireceği denetçi tarafından) yetkisi bulunmaktadır (6328 SK. m. 22).

Kurum ilki 2013, sonuncusu 2019 yılında olmak üzere yedi (7) adet yıllık rapor ve yedi (7) adet idare faaliyet raporu yayınlamıştır. Kurumun ayrıca "Türkiye'deki Suriyeliler", "Adalet Sistemimizin Sorunları, İyileştirilmesi ve Güvenilirliğinin Arttırılması", "Soma Maden Kazasından Hareketle Kömür Madenciliğinde İş Sağlığı ve Güvenliği" ve "Çocuk Tesliminde Hak İhlalleri ve Yoksulluk Nafakası" konularında hazırladığı özel raporlar bulunmaktadır. 2017 yıllık raporu, 2018 yılının Şubat ayında Karma Komisyona sunulmuş ve 2018 yılının Kasım ayında TBMM Genel Kurulunda görüşülmüştür. 2018 yıllık raporu ise 2019 yılının Kasım ayında Karma Komisyon'da görüşülmüş ve onaylanmış bulunmakta, TBMM Genel Kurul gündeminde beklemektedir.

⁷⁵³2.3.2017 tarih ve 29995 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan yönetmelik değişikliği ile getirilen dostane çözüm kararı hükümlerine göre Kurum, inceleme ve araştırma devam ederken tarafları dostane çözüme davet edebilecektir. Şikâyeteye konu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi hâlinde inceleme ve araştırma sonlandırılarak dostane çözüm kararı verilecektir (m. 27).

Kuruma 2013 yılından itibaren yapılan bireysel başvuruların büyük çoğunluğu e-başvuru yoluyla yapılmaktadır. Başvuru sayıları ise 2013 yılında (7.638), 2014 yılında (5.639), 2015 yılında (6.055), 2016 yılında (5.519) ve 2017 yılında (17.131) ve 2018 yılında (17.585) olarak kaydedilmiştir. Bu sayı 2019’da (20.968) olmuştur. Kurumun 2018 yılındaki yıllık raporunda verdiği bilgilere göre idarelerin tavsiye kararlarına uyma oranları 2013’te yüzde yirmi (%20), 2014’te yüzde otuz dokuz (%39), 2015’te yüzde otuz yedi (%37), 2016’da yüzde kırk iki (%42), 2017’de yüzde altmış beş (%65) ve 2018’de yüzde yetmiş (%70) olarak açıklanmıştır. Bu oran 2019’da yüzde yetmiş beş (%75)’tir.

Kurumun verdiği tavsiye, kısmi tavsiye, kısmi ret ve ret kararlarının, sosyal haklar ve alanlar, ekonomi, maliye ve vergi, çalışma ve sosyal güvenlik, kamu personel rejimi gibi belirli konu başlıklarına ayrılarak karar yayınları şeklinde basıldığı kitaplar bulunmaktadır. Bunun dışında her bir yıla ait örnek seçme kararlar da Kurumun internet sitesinde kamuoyuna düzenli olarak açıklanmaktadır.

2.5.2.7.2. Sayıştay

Sayıştay’ın TBMM adına gelir ve gider denetimi yapma işlevi 1982 Anayasası ile de benzer şekilde devam ettirilmiştir (m. 160). Bu hükme göre Sayıştay, *merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının*⁷⁵⁴ bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli bir kurum olarak Anayasa’nın yargı bölümünde⁷⁵⁵ yer almıştır.

Anayasaya 1971 değişiklikleriyle eklenen “Silahlı Kuvvetler elinde bulunan devlet mallarının TBMM adına milli savunma hizmetlerinin gerektirdiği gizlilik esaslarına uygun olarak denetlenmesi usulleri kanunla düzenlenir” hükmü ise 2004 yılındaki Anayasa değişikliği⁷⁵⁶ ile yürürlükten kaldırılmıştır. Yine 2005 yılındaki Anayasa değişikliği ile Anayasanın 160. maddesine “Mahallî idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin

⁷⁵⁴2005’teki Anayasa değişikliği öncesinde belirtilen ibare “genel ve katma bütçeli dairelerin” şeklindeydi.

⁷⁵⁵Bununla birlikte yüksek mahkemeler arasında sayılmamaktadır.

⁷⁵⁶5170 sayılı Kanun, RG Tarih 22.5.2004, Sayı 25469.

hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır” fıkrası eklenerek bu konudaki Anayasal boşluk⁷⁵⁷ ortadan kaldırılmıştır.

1982 Anayasası uygulamasında Sayıştay, üzerinde yapılan birçok değişiklikle birlikte, 832 sayılı Sayıştay Kanunu uyarınca faaliyet göstermiştir.⁷⁵⁸ 2010 yılına gelindiğindeyse 6085 sayılı yeni bir Sayıştay Kanunu⁷⁵⁹ kabul edilerek 832 sayılı Kanun ile diğer kanunların Sayıştay denetiminden istisna veya muafiyet tanıyan hükümleri yürürlükten kaldırılmıştır.

Sayıştay, işlevsel ve kurumsal bağımsızlığı olan bir kurumdur (6085 SK. m. 3). Sayıştay Başkanı, Kanun’da belirlenen usule göre TBMM Genel Kurulunca gizli oyla seçilmektedir (6085 SK. m. 13). Daire başkanları Sayıştay Genel Kurulunca; Sayıştay üyeleri ise yine Kanunda belirtilen şartlar ve usule göre yapılan başvurular üzerine TBMM Genel Kurulunca seçilmektedir (6085 SK. m. 14-16). Sayıştay denetçileri Sayıştay Başkanınca, giriş sınavını kazananların aday olarak atanmasıyla başlayan bir süreç ile göreve gelmektedir (6085 SK. m. 17). Denetçiler,

“Sayıştay Başkanı veya onun adına grup başkanlarınca kendilerine verilen denetim ve inceleme görevlerini, kanun, tüzük, yönetmelik, standart, genelge ve rehberlerdeki esas ve usuller dairesinde yerine getirerek sonucunu bir raporla Başkanlığa bildirmek ve bu Kanunla verilen diğer işleri yapmakla”

görevlendirilmişlerdir (6085 SK. m. 32).

Sayıştay Başkanı, daire başkanları ve üyelerden birinin görevleri sebebiyle işlediği iddia edilen bir suçtan dolayı soruşturma izni verilmesi kararı Sayıştay Genel Kuruluna (6085 SK. m. 66); yargılanmaları ise Yüce Divan sıfatıyla Anayasa Mahkemesine bırakılmıştır.⁷⁶⁰ Bu kişilerin görevleriyle ilgisi bulunmayan şahsi bir suç işlemeleri halinde ise yapılacak kovuşturmada Yargıtay üyelerinin şahsi suçlarının kovuşturmasına ilişkin hükümler uygulanacaktır (6085 SK. m. 66). Ayrıca Sayıştay Başkanı, daire başkanları ve üyelerin

⁷⁵⁷Mahalli idarelerin Sayıştay tarafından mali denetimi bu süreye kadar 1934 ‘Divan-ı Muhasebat Kanunu’na ve 1961 Anayasası döneminde çıkarılan 832 sayılı Kanun’a dayandırılmıştır. (A. Y. Karanfiloğlu (2000). *Yerel yönetimlerin denetimi*. Ankara: Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü, s. 37-38).

⁷⁵⁸Kesmez, 2000, **a.g.k.**, 188.

⁷⁵⁹6085 sayılı Kanun, RG Tarih 19.12.2010, Sayı 27790.

⁷⁶⁰6216 sayılı Kanun, RG Tarih 30.3.2011, Sayı 27894.

azlolunamayacağı ve kendileri istemedikçe 65 yaşından önce emekliye sevk edilemeyeceği (6085 SK. m. 70) getirilen diğer güvencelerdendir.

Sayıştay, yargı yetkisini de haiz Yüksek Denetim Kurumları arasındadır ve bünyesinde bir Başsavcılık makamı bulunmaktadır (6085 SK. m. 33). Dolayısıyla genel yönetim kapsamındaki⁷⁶¹ kamu idarelerinin hesap ve işlemlerinin denetimi sırasında denetçiler tarafından kamu zararına yol açan bir husus tespit edildiğinde sorumluların savunmaları alınarak yargılamaya esas raporlar düzenlenmekte; hesap yargılaması süresi başlatılmaktadır. Başkanlığa sunulan bu raporlar en geç on beş (15) gün içinde hesap yargılamasının yapılacağı daireye gönderilecektir (6085 SK. m. 48). Sayıştay, yaptığı hesap yargılaması sonucunda hesap ve işlemlerin yasal düzenlemelere uygun olduğuna karar vermezse, kamu zararının sorumlulardan tazminine hükmedebilmektedir. Ayrıca, bu hükümler dışında gerekli görülen hususların ilgili mercilere bildirilmesine de karar verebilmektedir (6085 SK. m. 50). Hesap yargılaması sonucunda verilen kararlar Sayıştay ilamı haline gelmekte ve kesin hüküm halini almaktadır (6085 SK. m. 2 ve 53). Başsavcılığın; ilamların infazını izleme ve bu hususla ilgili gerekli işlemleri yapma, hakkında suç duyurusunda bulunulan sorumluların ve diğer ilgililerin durumlarını izleme, Sayıştay’ca belirtilen süreler içerisinde verilmeyen hesapları takip etme, hesabı ve istenilen bilgi ve belgeleri vermeyen sorumlular ve diğer ilgililer hakkında Kanunda belirtilen gerekli işlemleri yapma gibi görevleri bulunmaktadır (6085 SK. m. 33). Sayıştay Başsavcısı, Sayıştay Başkanının görüşü alınmak suretiyle Maliye Bakanlığınca yapılacak teklif üzerine ortak kararname ile atanmaktadır (6085 SK. m. 18).

Bunun dışında Sayıştay’ın denetim ve raporlama görevi de bulunmaktadır. Bu denetimin kapsamında; idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesini ifade eden *performans denetimi*, kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunun incelenmesini ifade eden *uygunluk denetimi*, kamu idarelerinin mali rapor ve

⁷⁶¹Sayıştay Kanunu, genel yönetim ve merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerini 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa atıfla ele almaktadır. Kamu idaresi terimini ise kamu veya özel hukuk hükümlerine tabi olup olmadığına bakılmaksızın Sayıştay denetimine tabi tüm idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme, bağlı ortaklık ve şirketleri için kullanılmaktadır (6085 SK. m. 2).

tablolarının güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin olan *mali denetim* bulunmaktadır (6085 SK. m. 2). Bu konudaki sınır ise şöyle ifade edilmiştir (6085 SK. m. 35):

“Kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin mali nitelikteki tüm hesap ve işlemlerinin denetiminde; yetkili merci ve organlar tarafından usulüne uygun olarak alınan karar veya yapılan iş ve işlemlerin mevzuata ve idarelerce belirlenen hedef ve göstergelere uygun olmasına rağmen, yönetsel bakımdan gerekliliği, ölçülülüğü, ...⁷⁶² uygun bulunmadığı yönünde görüş ve öneri içeren yerindelik denetimi sayılabilecek denetim raporu düzenlenemez. Denetim raporlarında, kamu idaresinin yerine geçerek belirli bir iş ve işlemin yapılmasını veya belirli bir politikanın uygulanmasını zorunlu kılacak, kamu idaresinin takdir yetkisini sınırlayacak veya ortadan kaldıracak görüş ve talep içeren rapor düzenlenemez”.

Sayıştay’a Anayasada başlıca ve açıkça verilen görev genel uygunluk bildirimini süresi içinde TBMM’ye sunmaktır. Genel uygunluk bildirimi,

“kesin hesap kanunu tasarısında yer alan merkezi yönetim bütçe kanunu uygulama sonuçlarının kamu idare hesapları esas alınarak saptanan sonuçlarla karşılaştırarak, Maliye Bakanlığınca hazırlanan kesin hesap kanun tasarısı ekinde yer alan cetvel ve belgelerin güvenilirliği ve doğruluğunun değerlendirmesine ilişkin rapor”

olarak tanımlanmakta⁷⁶³ ve merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri için hazırlanacağı belirtilmektedir (6085 SK. m. 41).

Yine Kanun’da dış denetim genel değerlendirme raporu, mali istatistikleri değerlendirme raporu, kamu iktisadi teşebbüsleri raporu gibi Sayıştay’ca hazırlanması, TBMM’ye sunulması ve *kanunların açıklanmasını yasakladığı durumlar haricinde* yayınlanması öngörülen rapor türleri bulunmaktadır (6085 SK. m. 38-44). 5018 sayılı Kanunun 42. maddesine göre *“idarelerin faaliyet raporları, genel faaliyet raporu, dış denetim genel değerlendirme raporu ve kesin hesap kanunu tasarısı ile merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısı birlikte”* görüşülecektir.⁷⁶⁴ Ayrıca TBMM Başkanlığının; araştırma,

⁷⁶²Bu bentte yer alan “...etkililiği, ekonomikliği, verimliliği ve benzeri gerekçelerle...” ibaresi, Anayasa Mahkemesinin 27/12/2012 tarihli ve E.: 2012/102 K.: 2012/207 sayılı Kararı ile iptal edilmiştir.

⁷⁶³Aksoy, Geçgel ve Öz, 2018, **a.g.k.**, 18.

⁷⁶⁴2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı KHK ile “tasarı” ibareleri “teklif” şeklinde ve “Maliye Bakanlığı” ibaresi “Hazine ve Maliye Bakanlığı” şeklinde değiştirilmiştir.

soruşturma ve ihtisas komisyonlarının kararına istinaden Sayıştay’dan, 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 işlemlerinin denetlenmesini talep edebilme yetkisi bulunmaktadır. TBMM’den gelen bu denetim taleplerine öncelik verilecektir. Cumhurbaşkanlığı ise bu madde kapsamı dışında tutulmaktadır (6085 SK. m. 45).

Sayıştay’ın bu görevlerini yerine getirmesiyle ilgili olarak ilgililer, denetçilerin isteyecekleri bilgi, kayıt ve belgeleri vermeye, işlem, faaliyet ve malların fiili ve fiziki durumlarını geciktirmeksizin göstermeye mecbur tutulmuşlardır. Aksi durumdaki yaptırım, sorumluların aylıklarının yarım olarak ödenmeye başlanmasıdır. Kanun’da belirlenen sürelerde denetleme ve yargılamayı güçleştiren sebepler ortadan kaldırılmazsa bir sonraki aşama, *ilgili kamu idarelerince sorumluların mevzuatlarındaki usule göre görevden uzaklaştırılarak haklarında gerekli soruşturma veya kovuşturmanın yapılması* olarak belirlenmiştir (6085 SK. m. 9).

2.5.3. 2017 Anayasa değişiklikleri kapsamında parlamenter denetim

2.5.3.1. 2017 Anayasa değişiklikleri ile kurulan siyasal sistem

TBMM’de 21.1.2017 tarihinde kabul edilen Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun⁷⁶⁵ 16 Nisan 2017 tarihinde referanduma sunulmuş ve yüzde elli bir (%51,41) oranında ‘Evet’ oyu almıştır.⁷⁶⁶ Kanunun 17. ve 18. maddelerine göre hükümet sistemine ilişkin değişikliklerin, birlikte yapılan TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri sonucunda Cumhurbaşkanının göreve başladığı tarihte yürürlüğe gireceği öngörülmüştür. Kanunun 17. maddesinde milletvekilliği genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçiminin 3.11.2019 tarihinde birlikte yapılacağı belirtilmiştir. Ancak meclisin seçim kararı

⁷⁶⁵6771 sayılı Kanun, RG Tarih 11.2.2017, Sayı 29976.

⁷⁶⁶663 sayılı Yüksek seçim Kurulu Kararı, RG Tarih 27.4.2017, Sayı 30050 Mükerrer.

alması halinde bu tarihin önce çekilebileceği ve değişikliklerin daha erken yürürlüğe girebileceği görülmektedir. Nitekim TBMM erken seçim kararı almış ve 24 Haziran 2018 tarihinde birlikte yapılan seçimler sonucu seçilen Cumhurbaşkanı, 9 Temmuz'da TBMM'de yemin ederek göreve başlamıştır.⁷⁶⁷ Böylece anayasa değişikliklerinin yürürlüğe girme süreci tamamlanmış ve 27. yasama dönemi başlamıştır.

Bu değişiklikler ile Bakanlar Kurulu kaldırılmış, yürütme yetkisi, aynı zamanda devlet başkanı olan ve doğrudan halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı'na verilmiştir.⁷⁶⁸ Böylece iki kanatlı yürütme sistemi tek kanatlı hale getirilmiştir. Cumhurbaşkanlığına aday gösterme yetkisi ise siyasi parti gruplarına, en son yapılan genel seçimlerde toplam geçerli oyların tek başına veya birlikte en az yüzde beşini (%5) almış olan siyasi partilere ve en az yüz bin (100.000) seçmene verilmektedir. Aynı zamanda Cumhurbaşkanlığı ve milletvekilliği genel seçimlerinin birlikte yapılması kuralı benimsenmektedir.⁷⁶⁹ Cumhurbaşkanı seçilen milletvekilinin TBMM üyeliği de sona erecektir (m. 101/4).

Yürütme organında yapılan bu yeniliklere ve yeni sisteme uyum sağlanması adına parlamenter sisteme özgü kurumlarda da değişiklikler yapılmıştır. Bu doğrultuda Bakanlar Kuruluna ilişkin olan KHK çıkarma yetkisini ve tüzükleri düzenleyen maddeler yürürlükten kaldırılmış, TBMM üyeleri arasından atanan Başbakan, güvenoyu, kanun tasarısı gibi kurumlar ve mekanizmalar Anayasadan çıkarılmıştır. Bir yenilik olarak, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK)⁷⁷⁰ adında yeni bir işlem türü tesis edilmiştir. Anayasanın Cumhurbaşkanının yetkilerini düzenleyen 104. maddesi, önceden Bakanlar Kurulunun sahip olduğu yetkilerle harmanlanarak ve 'yasama, yürütme ve yargı ile ilgili' gruplandırma yapılmadan yeniden düzenlenmiştir. Buna göre Cumhurbaşkanının başlıca yetkileri Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil etme, Anayasanın

⁷⁶⁷<https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-44849124> (Erişim tarihi: 28.10.2019).

⁷⁶⁸Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 2019, **a.g.k.**, 65.

⁷⁶⁹Atar, 2017, **a.g.k.**, 62.

⁷⁷⁰Cumhurbaşkanının, yürütme yetkisine ilişkin konular ile üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslar (m. 104/9), bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması (m. 106/11), Devlet Denetleme Kurulu'nun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri (m. 108/son) ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği'nin teşkilatı ve görevleri (m. 118/6) konularında sahip olduğu; doğrudan Anayasadan aldığı yetkiyle (yetki kanununa ihtiyaç duymadan ve TBMM'nin onayına sunulmadan) çıkardığı kararnamelerdir. Bunlar ayrıca Anayasanın 104/17. maddesindeki sınırlamalara tabidir (Gözler 2018, **a.g.k.**, 334, 366; Özbudun, 2019, **a.g.k.**, 250-251).

uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin etme; Kanunların, TBMM İçtüzüğü'nün tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları gerekçesiyle Anayasa Mahkemesine iptal davası açma, ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında Meclise mesaj verme, kanunları yayımlama ve tekrar görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderme, Cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanları atama ve görevlerine son verme, üst kademe kamu yöneticilerini atama, görevlerine son verme ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları CBK düzenleme, TBMM adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil etme ve kullanılmasına karar verebilme, yürütme yetkisine ilişkin konularda CBK çıkarabilme, kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelikler çıkarma şeklinde sayılmıştır. Cumhurbaşkanının seçildikten sonra partisi ile ilişkisinin kesileceği hükmü ile Anayasanın 101. maddesinin kenar başlığındaki tarafsızlık ibaresi ise Anayasadan çıkartılmıştır.⁷⁷¹

Anayasa değişikliği ile seçimlerin yenilenmesi mekanizması da yeni bir anlama kavuşmuştur. Daha önce Cumhurbaşkanı belirli şartlar altında⁷⁷² TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar verilebiliyorken, artık bu imkana her zaman başvurabilecektir. Aynı şekilde önceden Meclis kararıyla alınabilen seçimlerin yenilenmesi kararı da TBMM üye tam sayısının beşte üç (3/5) çoğunluğunun onayına bağlanmaktadır. Her iki halde de Cumhurbaşkanlığı ve milletvekilliği genel seçimi birlikte yapılacaktır.

Yeni anayasal düzende yürütme organı kolektif bir yapıda olmayıp tek başlıdır; dahası parlamentonun içinden çıkarak ve onun güvenine dayanarak görevde kalması söz konusu değildir. Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan olarak atanan TBMM üyelerinin bu görevleri sona erecek ve sadece Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olacaklardır (m. 106). Sembolik yetkilere sahip, karşı imza kuralına uygun olarak işlem yapan ve tarafsız niteliği haiz olan bir devlet başkanlığı statüsü bulunmamaktadır. Yasama organı, yürütme organının görevine son verebilmekle birlikte bu durumda parlamentonun görevi de sona erecektir.

⁷⁷¹Atar, 2017, **a.g.k.**, 62; Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 2019, **a.g.k.**, 65.

⁷⁷²Bakanlar Kurulu'nun güvensizlik oyuyla düşürülmesi/güvenoyu alamaması sonucunda kırk beş (45) gün içinde yeni Bakanlar Kurulu'nun kurulamaması gibi (m. 116).

Dolayısıyla sayılan başlıca sebeplerle, söz konusu Anayasa değişikliği ile parlamenter bir siyasal sistemden ayrılmış olunmaktadır.

İki organın birbirine karşı kullanabileceği birtakım etkileşim/denetim mekanizmaları (geri gönderme, suçlandırma, seçimlerin yenilenmesi, kanun ve CBK'nin birbirine karşı konumlandırılması vb.) bulunmakla birlikte bu mekanizmaların, nicelik ve nitelik olarak elverişli olup olmadığı ve iki organ arasında sağladığı denge tartışmalıdır. Ayrıca Cumhurbaşkanı yardımcılarını, bakanları, üst düzey kamu yöneticilerini, Hakimler ve Savcılar Kurulu üyelerini atamada olduğu gibi Cumhurbaşkanı'na verilen ve herhangi bir onaya tabi olmayan yetkiler, yasama ve yürütme organının seçimlerinin bir arada yapılması ve görev sürelerinin denkliği,⁷⁷³ Cumhurbaşkanı'nın parti üyeliğinin devam etmesi gibi hususlar da bu tartışmaya güç katmaktadır. Bu gibi nedenlerle 2017 referandumuyla kabul edilen Anayasa değişiklikleri “*başkanlık sistemi*”, “*Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi*”, “*Türk tipi başkanlık sistemi*” gibi farklı adlandırmalara⁷⁷⁴ konu olmuştur.

İlgili Anayasa değişikliğiyle uyumu sağlamak üzere TBMM İçtüzüğü 9 Ekim 2018 tarihli TBMM kararıyla⁷⁷⁵ yenilenmiştir. Anayasa değişikliğinde olduğu gibi içtüzükte de daha önce parlamento çalışmaları ve yasama sürecine ilişkin çeşitli konularda görev alan veya kendisine yetki verilen Bakanlar Kurulu, Başbakan, Hükümet gibi kurumlar ve kişiler ya ilgili maddelerden tümüyle çıkarılmış ya da bunların yerini Cumhurbaşkanı yardımcıları ve/veya bakanlar almıştır.

2.5.3.2. 2017 sonrasında parlamenter denetim

Bakanlar Kurulu kaldırılmış olduğundan, Anayasanın TBMM'nin görev ve yetkilerini düzenleyen maddesinden “*Bakanlar Kurulu'nu ve bakanları denetlemek*” ibaresi çıkarılmıştır (m. 87). Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların Cumhurbaşkanı tarafından atanacak ve görevlerine son verilecek olması nedeniyle (m. 104) yürütme organının bir bütün olarak TBMM'ye karşı olan siyasal sorumluluğu da sona erdirilmiş olmaktadır. Ancak bu

⁷⁷³K. Gözler (2016). Elvada kuvvetler ayrılığı, elveda anayasa. *Ankara Barosu Dergisi*, 4, s. 25-36.

⁷⁷⁴Özbudun, 2019, **a.g.k.**, 321.

⁷⁷⁵1200 numaralı Karar, RG Tarih 16.10.2018, Sayı 30567.

konuda TBMM lehine başka bir denge-denetim mekanizması öngörülmemiştir. Bu bakımdan Anayasanın TBMM'nin bilgi edinme ve denetim yolları kenar başlıklı 98. maddesi yeniden düzenlenmiştir. Maddenin kenar başlığı kaldırılmış; bilgi edinme ve denetleme araçları, meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması ve yazılı soru olarak sayılmıştır. Böylece sözlü soru ve gensoru araçları (diğer içtüzük maddelerinde geçen ibareleriyle birlikte) kaldırılmış olmaktadır. Meclis araştırması ve genel görüşmenin tanımları Anayasada korunmakla birlikte, soru ve meclis soruşturması araçlarına ilişkin hükümler değişime uğramıştır.

İlk kez Anayasal bir tanıma kavuşan yazılı soru *“yazılı olarak en geç on beş gün içerisinde cevaplanmak üzere milletvekillerinin, Cumhurbaşkan Yardımcıları ve bakanlara yazılı olarak soru sormalarından ibarettir”* ifadesiyle Anayasaya eklenmiştir. Ayrıca 2018 yılındaki içtüzük değişikliği ile süresi içinde cevaplandırılmayan yazılı sorular için Meclis Başkanlığınca yazılacak dikkat çekme yazısı, dikkat çekme yazısının üzerine verilen ek süre ve yazılı sorunun cevabını -gereken bilgilerin derlenebilmesi için Başkanlığa bilgi vermek suretiyle- bir (1) ayı geçmemek üzere geciktirebilme hakkı kaldırılmıştır.

Bunun dışında 2018'deki içtüzük değişikliği ile genel görüşme açılmasına ilişkin önerge verme yetkisine sahip olanlar, genel görüşme isteminin duyurulacağı unsurlar ve ön görüşmede konuşma hakkına sahip gruplar arasından *“hükümet”* ibaresi çıkarılmıştır. Meclis araştırması ile ilgili olarak ise yapılan tek değişiklik, Anayasadaki *“belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan incelemeden ibarettir”* tanımının içtüzüğe ilk defa eklenmesi olmuştur.

Meclis soruşturması ile ilgili olarak, Anayasanın bunu diğer denetim araçlarından ayrı olarak düzenleyen 100. maddesi yürürlükten kaldırılmış; Anayasanın 98. maddesine *“Meclis soruşturması, Cumhurbaşkan Yardımcısı ve bakanlar hakkında 106. maddenin beşinci, altıncı, yedinci fıkraları uyarınca yapılan soruşturmadan ibarettir”* cümlesi eklenmiştir. Ayrıca 2018'deki içtüzük değişiklikleriyle Cumhurbaşkanının, Cumhurbaşkan Yardımcılarının ve bakanların soruşturulması usulü, Anayasa ile uyumu sağlamak üzere içtüzüğün 107-114. maddeleri arasında yeniden düzenlenmiştir.

Anayasanın 106. maddesinin ilgili fıkralarına göre, Cumhurbaşkan Yardımcıları ve bakanlar hakkında *görevleri ile ilgili suç işledikleri iddiasıyla soruşturma açılması için önerge verebilme yetkisi TBMM üye tam sayısının en az onda birine* tanınmışken yapılan

değişikliklerle bu oran *üye tam sayısının salt çoğunluğuna* çıkarılmıştır. Soruşturma açılmasına karar verilmesi ise daha önce meclis kararıyla alınabiliyorken, artık üye tam sayısının beşte üçü (3/5) şeklinde nitelikli çoğunluk aranmaktadır. Bunun üzerine kurulacak soruşturma komisyonunun yapısı korunmakla birlikte, iki (2) ay içerisinde soruşturmanın bitirilememesi halinde verilen iki (2) aylık yeni ve kesin süre bir (1) aya düşürülmüştür. Soruşturma Komisyonunun Bakanlar Kurulunun bütün vasıtalarından faydalanabilme yetkisi, *yürütme organının bütün vasıtalarından yararlanabilme* yetkisine dönüştürülmüştür. Komisyonun Bakanlar Kurulu üyelerini dinleyebileceği hükmü de *Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları* şeklini almıştır. Soruşturma raporunun Mecliste dağıtılma ve görüşülme süresi onar (10) gün olarak devam etmektedir. Yüce Divana sevk kararı ise artık *üye tam sayısının salt çoğunluğu* ile değil, *üye tam sayısının üçte ikisinin (2/3)* oyuyla verilebilecektir. İki kararın da gizli oylamayla alınabileceği kuralı sürdürülmektedir. Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan *mahkûm edilen*⁷⁷⁶ Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanların görevi sona erecektir. Madde hükümleri görevden ayrılmış olan Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar hakkında da uygulanabilecektir.

Cumhurbaşkanının sorumluluk ve sorumsuzluk hali kenar başlıklı Anayasanın 105. maddesi de Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu kenar başlığıyla yeniden düzenlenmiştir. Bu konuda Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar hakkında öngörülen meclis soruşturması hükümleri soruşturma komisyonu, süreçler ve aranan nitelikli çoğunluklar bakımından Cumhurbaşkanının sorumluluğu için de aynen geçerli kılınmıştır. Ancak Cumhurbaşkanı artık vatana ihanetten dolayı değil, *bir suç işlediği iddiasıyla* suçlandırılabilir. Madde hükümleri, görevi sona eren Cumhurbaşkanları hakkında da uygulanabilecektir.⁷⁷⁷ Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan *mahkûm edilen*⁷⁷⁸

⁷⁷⁶1924 Anayasası'nın 50., 1961 Anayasası'nın 106. ve 1982 Anayasası'nın 113. maddelerine göre Yüce Divana sevk olunması görevden düşürme için yeterliydi.

⁷⁷⁷Bu değişikliklerden önceki 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları döneminde, cezai sorumluluk mekanizmalarının görevinden ayrılmış Cumhurbaşkanları ve Bakanlar Kurulu üyeleri hakkında da uygulanacağı Anayasal temele dayanmamakta; ilgili kişiler içtüzük hükümleri ile bu kapsama alınmaktaydı. 2017 değişiklikleri ile görevden ayrılmış olan Cumhurbaşkanları, Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanların da suçlandırmaya/meclis soruşturmasına konu olabileceği ifadeleri Anayasanın 105. ve 106. maddelerine eklenmiştir.

⁷⁷⁸Önceki Anayasa ve içtüzük düzenlemelerinde Cumhurbaşkanının hangi aşamada görevinin sona ereceği açık değildir.

Cumhurbaşkanının görevi sona erecektir. Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğundaki süreç, öncesinden farklı olarak ‘soruşturma açılmasına karar verme’ aşaması eklenmiş olmaktadır.

İçtüzüğün “Komisyonlarda Hükümetin Temsili ve Uzman Çağrılması” başlıklı 30. maddesinin ilk fıkrası⁷⁷⁹ “Komisyon toplantılarına Cumhurbaşkanı yardımcıları, bakanlar, bakan yardımcılar ve üst kademe kamu yöneticileri de katılabilir” şeklinde yeniden düzenlenmiştir. Yine “Komisyon Toplantılarına Girebilecek Olanlar” başlıklı 31. maddenin ilk fıkrası⁷⁸⁰ “Komisyon toplantılarına Cumhurbaşkanı yardımcılar, bakanlar, bakan yardımcılar ve üst kademe kamu yöneticileri de katılabilir” halini almıştır. İçtüzüğün 41. maddesinde yer alan “Komisyonlar, bütün bakanlıklarla doğrudan doğruya yazışabilirler ve kendilerine havale edilen işlerin sonuçlandırılması için gerekli bilgileri bakanlıklardan isteyebilirler” hükmü korunmaktadır. İçtüzüğün Genel Kurul çalışmalarına ilişkin “Hükümetin Temsili” başlıklı 62. maddesi de bütünüyle değişikliğe uğramıştır. Maddenin önceki hali:

“Her görüşmenin başından sonuna kadar, Hükümet adına görüş bildirmek üzere Başbakan veya ilgili bakan veya zorunlu hallerde yetkilendirilmiş birinci derecede sorumlu daire amirlerinden bir kamu görevlisi hazır bulunur. Bu kimseler görüşmenin başında hazır değillerse, o konudaki görüşme bir defalık gelecek birleşime bırakılır” iken;

“Bütçe sunuş konuşmasını Yürütme adına Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bir bakan yapar. Bütçe ve kesin hesap kanun tekliflerinin görüşüldüğü Genel Kurul oturumlarına Yürütme adına Cumhurbaşkanı yardımcılar ve bakanlar katılabilir ve görüş bildirebilir. Cumhurbaşkanı yardımcılar, bakanlar veya zorunlu durumlarda bakan yardımcılar ve üst kademe kamu yöneticileri Anayasanın 119 uncu maddesindeki⁷⁸¹ hallerde Meclis Başkanının daveti üzerine bilgilendirme yapmak üzere Genel Kurul oturumlarına katılabilir” şeklini almıştır.

Bu hükümler, İçtüzüğün 59. maddesindeki “Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcılar ve bakanlar, olağanüstü acele hallerde gündem dışı söz isterse, Başkan, bu istemi yerine getirir” düzenlemesiyle birlikte ele alındığında görülmektedir ki, araştırma, soruşturma ve denetim komisyonları dışındaki parlamento komisyonları ile Meclis Genel

⁷⁷⁹“Komisyon toplantılarına Başbakan veya bir bakan katılabilir. Başbakan veya bakan, gerekli görürse, kendi yerine, yüksek dereceli bir kamu görevlisine yazılı temsil yetkisi verebilir.”

⁷⁸⁰Komisyon toplantıları TBMM üyelerine, Bakanlar Kurulu üyelerine ve Hükümet temsilcilerine açıktır.

⁷⁸¹Madde, Dilekçe Komisyonunun ve Meclis Genel Kurulu’nun dilekçelerle ilgili kesinleşen kararlarının ilgili Cumhurbaşkanlıkları ile bakanlıklara bildirileceğini düzenlemektedir.

Kurulu, yürütmenin ilgili birimlerini herhangi bir nedenle davet etme, bunların kendi oturumlarına katılımlarını sağlama ve çeşitli açılardan hesap verebilirliklerini ortaya çıkarabilecek ilişkiler kurma imkanlarından/zorlama gücünden büyük ölçüde etkisiz kalabilecektir. Buna karşın, Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar parlamentonun karşısına çıkmak istediğinde ise parlamento için bunu kabul etmek artık bir ‘zorunluluk’ olacaktır. Bu açıdan bakıldığında parlamento-yürütme arasında kurulan dengenin parlamentonun aleyhine olduğu görülmektedir.

Anayasa değişikliği bütçenin hazırlanması, görüşülmesi, kesin hesap gibi konuları da kapsamaktadır. Mali hükümler, bütçe ve kesin hesap kenar başlığıyla, 1982 Anayasasının değişiklikten önceki halinden farklı olarak tek bir maddede düzenlenmiştir (m. 161). Buna göre; bütçe kanun teklifi Cumhurbaşkanı tarafından malî yılbaşından en az yetmiş beş (75) gün önce TBMM’ye sunulacak, teklif Bütçe Komisyonunda görüşülerek elli beş (55) gün içinde kabul edilen metin Genel Kurulda malî yılbaşına kadar karara bağlanacaktır. Anayasal bir yenilik olarak ‘geçici bütçe kanunu’ ile ilgili düzenlemelerin maddeye eklendiği görülmektedir. İlgili hükme göre bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde geçici bütçe kanunu çıkarılacaktır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar *bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirme oranına göre artırılarak*⁷⁸² uygulanacaktır. Bir başka yenilik olarak ise Bütçe Komisyonunun yapısal ve sayısal olarak bizzat Anayasa ile belirlenmesinden vazgeçildiği görülmektedir. Merkezî yönetim kesin hesap kanunu teklifi, ilgili olduğu malî yılın sonundan başlayarak Cumhurbaşkanınca en geç *altı (6) ay*⁷⁸³ sonra TBMM’ye sunulacak; yeni yıl bütçe kanunu teklifiyle birlikte görüşülecek ve karara bağlanacaktır. Sayıştay’ın genel uygunluk bildirimini TBMM’ye sunma süresi ve bütçe sürecine hâkim olan diğer esaslar ise korunmaktadır.

⁷⁸²5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunundaki geçici bütçe kanununa ilişkin düzenleme korunmakla birlikte; ilgili maddeye 2.7.2018 tarihli ve 703 sayılı KHK ile “Geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirme oranına göre artırılarak uygulanır. Cari yıl bütçesinin yürürlüğe girmesiyle geçici bütçe veya yeniden değerlendirme oranına göre artırılarak belirlenen bütçe uygulaması sona erer ve o tarihe kadar yapılan harcamalar ve girişilen yüklenmeler ile tahsil olunan gelirler cari yıl bütçesine dahil edilir” (5018 SK. m. 19/3) şeklinde bir ekleme ve değişiklik yapılmıştır.

⁷⁸³Değişiklikten önceki söz konusu süre yedi (7) ay idi.

Anayasanın 166. maddesinde düzenlenen Ekonomik ve Sosyal Konsey’in istişari nitelikte görüş bildireceği makam “Cumhurbaşkanı” olarak güncellenmiştir. Ayrıca 700 sayılı KHK⁷⁸⁴ ile 3067 sayılı Kanunda yapılan değişikliklerle kalkınma planları üzerinde Başbakanın ve Bakanlar Kurulu’nun sahip olduğu yetki ve görevler Cumhurbaşkanına verilmiş; TBMM’nin süreç içerisindeki rolü esas itibarıyla korunmuştur. Bu bakımdan 703 sayılı KHK⁷⁸⁵ ile Kalkınma Bakanlığı kaldırılmış; kalkınma planlarını Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen temel hedef, ilke ve amaçlar çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı ile müştereken hazırlamak görevi, 13 sayılı CBK⁷⁸⁶ ile Cumhurbaşkanlığına bağlı genel bütçeli Strateji ve Bütçe Başkanlığı’na verilmiştir.

Anayasa değişikliğine uyum kapsamında 703 sayılı KHK ile 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nda da değişiklikler yapılmıştır. Genel olarak bakıldığında tüzük, kararname, yönetmelik gibi ibarelerin Kanun metninden çıkarıldığı veya bunların ‘mevzuat’ adını aldığı, bazı fıkralara ‘Cumhurbaşkanlığı kararnamesi’ ibaresinin eklendiği, tasarı (kesin hesap) ve Bakanlar Kurulu kelimelerinin teklif ve Cumhurbaşkanı şeklinde değiştirildiği görülmektedir. Bunlardan öne çıkanlara bakıldığında, örneğin Sayıştay’ın denetim alanı:

Merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahallî idareleri, sermayesinde doğrudan veya dolaylı olarak kamu payı olan özel kanunlar veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kurulmuş anonim ortaklıkları, diğer kamu idarelerini (kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hariç)

şeklinde güncellenmiştir (6085 SK. m. 4). “Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ile hukuki ve mali konularda *Başbakana ve Türkiye Büyük Millet Meclisine* karşı sorumludurlar” fıkrasındaki ibare *Cumhurbaşkanına* şeklinde değiştirilmiştir (6085 SK. m. 7). Sayıştay Başsavcısının atanmasına ilişkin hüküm kaldırılmış; 3 sayılı CBK⁷⁸⁷ ile bu kadro I sayılı cetvele alınmış ve Cumhurbaşkanı kararıyla atanacağı düzenlenmiştir. TBMM’den gelen denetim taleplerini düzenleyen 45. maddedeki

⁷⁸⁴700 sayılı KHK, RG Tarih 7.7.2018, Sayı 30471 2. Mükerrer.

⁷⁸⁵703 sayılı KHK, RG Tarih 9.7.2018, Sayı 30473 3. Mükerrer.

⁷⁸⁶Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında CBK, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Sayısı 13, RG Tarih 24.7.2018, Sayı 30488.

⁷⁸⁷Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair CBK, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Sayısı 3, RG Tarih 10.7.2018, Sayı 30474.

“Cumhurbaşkanlığı bu madde kapsamı dışındadır” hükmünün ise, kurulan siyasal sistemde yürütmenin Cumhurbaşkanlığında yoğunlaşmış olmasına karşın varlığını sürdürdüğü görülmektedir.



SONUÇ

Parlamentonun yürütme üzerinde sahip olduğu denetleme yetkisi, halkın belirli aralıklarla düzenlenen seçimler aracılığıyla yöneticilerini doğrudan sorumlu tutma gücünden sonra günümüz demokratik siyasal sistemleri bakımından en önemli ve vazgeçilmez bir aşamadır. Dört, beş, altı yıl gibi aralıklarla yapılan seçimler aracılığıyla kurulan parlamentolar, halkın temsilcilerinin bir sonraki seçimlere kadar görevde olduğu ve yapılan yasaların hayatın her alanında uygulanmasını denetlediği kurumlardır. Seçim dönemleri arasında toplumun farklı kesimlerinden gelen taleplerin, farklı kesimlerin ve hatta bireylerin uğradıkları mağduriyetlerin kamusal alana taşınması ve kamusal müzakerenin yürütülmesine olanak sağlanmasında parlamentolar hayati önem taşımaktadır.

Mutlak monarkların tek iktidar sahibi oldukları dönemlerden günümüze kadar kazanılan ve genişletilen genel oy hakkı ile en üstün hukuk kurallarının halkın bu siyasal haklarını kullanarak seçtiği temsilciler aracılığıyla yapılmaya başlanması, demokrasi düşüncesinin ulaştığı aşamayı göstermektedir. Temelde, mutlak monarkın var olan iktidarını denetleme ve sınırlama amacını güden parlamento kurumunun bu ilk işlevi hâlâ önemini ve güncelliğini korumaktadır.

Halkın temsilini sağlaması ise günümüzde parlamentoya verilen önemi tek başına karşılamamaktadır. Diğer yandan parlamenter demokrasilerde yürütmenin parlamento çoğunluğuna dayanması durumunda halkın yürütmede de temsil edildiği söylenebilir. Yarı-başkanlık demokrasilerinde devlet başkanı da halk tarafından seçilmekte ve halkı temsil etmektedir. Keza başkanlık demokrasilerinde başkan da halk tarafından seçilmekte ve bu tür seçimlerde çoğunlukla halkın yarısından fazlasını temsil etmektedir. Parlamentoların toplantı/karar yeter sayılarının toplam milletvekili sayısından çok daha düşük oranları gerektirdiği ve çoğu zaman kararların asgari düzeyde katılımı ile alındığı dikkate alındığında temsil konusundaki makasın daha fazla kapandığı da gözlemlenmektedir.

Yasama ve yürütme organları arasında ‘temsil’ konusunda öne çıkan ayrım, bir nicelik değil nitelik sorunudur. Başkan, Bakanlar Kurulu, Hükümet gibi yürütme birimleri kural ve politika uygulayıcıları olarak çalışmalarını kendi özel usulleriyle, daha dar bir kapsamda ve görece kamuoyuna kapalı olarak sürdürmekte ve karar almaktadır. Ayrıca vatandaş olarak bireylerin günlük hayatta sürekli olarak karşı karşıya kaldıkları yöneticiler,

memurlar ve kolluk kuvvetleri yürütme görevlileridir. Parlamento ise çalışmalarını tamamen kamuoyuna açık, şeffaf ve belirlenmiş usullerle sürdürmekte; en azından böyle olduğu kabul edilmektedir. Ayrıca parlamento yasa koyucu işlevini yerine getirdikten sonra toplum yaşamına doğrudan müdahale eden bir erk niteliğinde olmamakta; parlamenterler ‘uygulayıcı’ konumunda bulunmamaktadır.

Parlamentoların oluşma şekilleri ve yerine getirdiği işlevler siyasal sistemlerde benzerlik gösterse de mutlak monarkın/yürütmenin aldığı biçim ise giderek farklılaşmıştır. Bu temelde, günümüz demokratik siyasal sistemleri parlamenter, yarı-başkanlık ve başkanlık demokrasileri olarak sınıflandırılmaktadır. Parlamenter demokrasilerde yürütme parlamentonun içinden çıkan ve onun siyasal güvenine dayanan bir erk olarak varlık göstermektedir. Böylece yürütme, parlamentonun tevdi ettiği bir görev hâlini almaktadır. Yürütme, parlamento çoğunluğunun güvenine dayandığı sürece var olmaktadır. Burada parlamentonun yürütme üzerinde sahip olduğu denetim kapasitesi ve gücü görece daha sürekli ve yakın bir ilişki çerçevesinde yürütülmektedir. Ancak parlamento çoğunluğunu günümüzde çoğunlukla disiplinli siyasi partilerin oluşturduğu göz önüne alındığında parlamenter denetimin ‘muhalafet denetimi’ biçimine dönüştüğü gözlemlenmektedir. Bu açıdan parlamentonun güvenine dayanma olgusu ve parlamento çoğunluğu tarafından kullanılabilen denetim araçları önemini kaybedebilmektedir. Çünkü parlamento seçimleri bir anlamda yürütmenin oluşumuna da doğrudan etki etmektedir. Böyle olduğunda parlamenterlerin bireysel olarak kullanabildiği yazılı/sözlü soru ve muhalafete orantılı temsili aşan biçimde üyelik/başkanlık verilen denetim komisyonları gibi denetim araçları kullanım sıklığı kazanmaktadır. Ayrıca meclis kararına bırakılmayan, parlamento üye tamsayısının 1/3’ü, 1/4’ü gibi oranların sağlanmasıyla doğrudan parlamento gündemine alınması zorunlu olabilen denetim araçları (genel görüşme, meclis araştırması önermeleri vb.) önem kazanmaktadır.

Parlamenter demokrasilerde sembolik, yetkisiz ve bu nedenle sorumsuz olan devlet başkanı, yarı-başkanlık demokrasilerinde halk tarafından seçilmesi ve belirli anayasal yetkileri yürütmenin diğer kanadıyla paylaşması nedeniyle geri çağırma gibi denetim araçlarına muhatap kalabilmekte; yine cezai sorumluluğu parlamento tarafından harekete

geçirilebilmektedir. Bunun dışında parlamenter denetim açısından parlamenter sistemlerle benzerlik taşıdığı görülmektedir.

Başkanlık demokrasileri ise birbirinden oldukça uzak görünümlere sahip olabilmektedir. Parti disiplininin yumuşak olduğu, yasama organı üyelerinin parti bağlarından görece bağımsız seçildiği ve karşılıklı denge/kontrol mekanizmalarının özenle korunduğu ABD demokrasisinde parlamento, kendisine anayasal bağlamda tanınmış açık yetkiler bulunmamasına rağmen, yürütmenin denetlenmesini yasa yapma yetkisinin bir uzantısı olarak yorumlayarak birçok açıdan gerçekleştirmektedir. Latin Amerika örneklerinde ise başkanın özellikle bütçe sürecindeki konumu ve hakimiyeti güçlendikçe parlamentonun denetim motivasyonu azalmaktadır. Başkanlık demokrasilerindeki ortak özellik ise kuvvetler ayrılığının temel alınması sebebiyle yürütme üzerindeki denetim etkinliğinin genellikle bir ‘kongre’, ‘parlamento’ veya ‘komisyon’ kararıyla işliyor olmasıdır. Parlamenterlerin bireysel denetim araçları ancak bakanlara/başkan yardımcılara karşı yazılı soru olarak kullanılmaktadır. Başkanlık demokrasileri, kuvvetlerin katı ayrılığını parlamenter denetim etkinliği açısından fırsata çevirebilecek bir özelliğe sahip olmasına rağmen bu etkinliği sekteye uğratan, başkanın parti grubu üzerindeki hakimiyetinin ölçüsü ve parlamento çoğunluğu ile başkanın aynı siyasi partiye dayanabilmesidir. ABD başkanlık demokrasisi seçim sistemiyle bu çakışmayı iki (2) yılda bir yasama seçimlerini yenileyerek önleyebilmektedir.

Osmanlı İmparatorluğu döneminde ise parlamentonun denetim gücü değişkenlik göstermekle birlikte giderek azalmıştır. İlk Osmanlı Meclis-i Mebusanı, Kanun-ı Esasinin kendisine siyasal hayatta asgari bir etkinlik alanı tanınmasına rağmen yürütmeyi denetlemede çaba göstermiştir. Bakanlar Kurulunun meclisin güvenine dayanmıyor oluşu, denetimden beklenen etkiyi en aza indirmektedir. Anayasada tanımlanan tek etkin denetim aracı ‘istizah’ olup bu usul bakanların meclise gelerek sorulan bir konu hakkında açıklama yapmasını ifade etmektedir. Bakanların cezai sorumluluğunun sağlanması dahi padişahın onayına bağlanmıştır. Meclis istizah aracını sıkça kullanmış, herhangi bir yasal düzenlemeye sahip olmamasına rağmen meclis araştırması komisyonları dahi kurmuştur. 1909 Anayasa değişiklikleri ile meclisin eli daha da güçlenmiştir.

23 Nisan 1920’de kurulan Büyük Millet Meclisi (I. Meclis), parlamenter denetim etkinliklerinde artış yaşanan bir dönemdir. Ancak burada parlamento, mevcut olan bir iktidarı sınırlamak ve onu denetlemek amacıyla değil, olağanüstü yetkilerle yasama, yürütme ve yargı iktidarlarının tümüne sahip olacak biçimde kurulmuştur. Dolayısıyla meclisin denetim etkinliği farklı bir niteliktedir. Ancak Osmanlı Meclis-i Mebusanı’ndan gelerek katılan üyeler, kullanılan içtüzüğün Meclis-i Mebusan içtüzüğü olması, Kanun-ı Esasi’nin yürürlükten kaldırılmaması gibi olgular dikkate alındığında ve meclis çalışmaları incelendiğinde BMM’nin bir anlamda Meclis-i Mebusan’ın devamı niteliğinde olduğu da görülmektedir. Meclis üyelerinin serbest seçimlerle göreve gelmesi, ülkenin içerisinde bulunduğu olağanüstü koşullar ve toplumun birçok kesiminin mecliste temsil edilmesi, meclisin olağanüstü bir verimlilikle çalışmasını kolaylaştırmıştır. Yine de bu dönemde ısrarla vurgulanan ‘kuvvetler birliği’ ideali, iktidarın bölüştürüldüğü ve yürütmenin parlamento tarafından denetlendiği bir uygulamaya olanak vermemiştir.

1924 Anayasası uygulamasında ise tek parti hakimiyeti ve meclise verilen üstün anayasal konum nedeniyle parlamento yürütmeye-partiye bağımlı bir organ konumunda kalmıştır. Bu dönemde parlamenter denetim etkinliklerinin asgari düzeyde kaldığı ve neredeyse yalnızca soru aracının kullanıldığı görülmektedir. Denetim araçlarının kullanımında TBMM’nin 8. yasama döneminden (1946-50) itibaren bir artış gözlemlenmektedir. Ancak gensoru ve meclis tahkikatı araçlarının meclis gündemine alınma ve görüşülme usulleri net ve kesin sürelerle değil, tamamen parlamento çoğunluğuna bağımlıdır. Sonrasında gelen 1961 Anayasası uygulaması düşünsel ve siyasal hayatta çoğulculuğun yaşandığı, 1924 Anayasasındaki meclis üstünlüğü ilkesinin yerini anayasanın üstünlüğüne bıraktığı, parlamenter yaşamda iki dönem dışında tek bir partinin parlamentoya egemen olmadığı ve parlamentonun denetim araçlarının etkin ve işlevsel olarak kullanıldığı bir dönem olmuştur. Yürütmenin bütçe tasarısı parlamento tarafından ilk defa bu dönemde reddedilmiş ve bütçesi reddedilen hükümetin istifa etmesi şeklinde bir teamül başlamıştır. Soru ve gensoru araçlarının da daha sık olarak kullanıldığı ve sonuç verdiği görülmektedir.

1982 Anayasası uygulamasında yürütme birçok açıdan yasama karşısında güç kazanmıştır. Yetki ve sorumluluğun paralelliği açısından orantısız bir konum kazandırılan Cumhurbaşkanı, 2007 Anayasa değişiklikleriyle siyasal hayatın etkin bir unsuru olmuş;

ancak parlamento tarafından denetimi konusunda herhangi bir yenilik getirilmemiştir. 2017 Anayasa değişiklikleriyle de yürütme tek kanatlı hale getirilerek bir başkanlık sistemi oluşturulmak istenmiştir. Çalışmada 1982 Anayasası uygulamasında parlamenter denetim araçlarının kullanım rakamları birbirini takip eden yasama dönemleri dikkate alınarak verilmiştir. Bundaki amaç, denetim araçlarının işleyişindeki farklılıkları süreklilik içinde gözlemlemektir.

Bu bakımdan örneğin gensoru, 2017'den sonra kaldırılmış olmakla birlikte, bazı koalisyon dönemleri dışında işlerlik kazanan bir denetim etkinliği gösterememiştir. Çoğu gensoru önergesi, gensoru görüşmelerine geçilip geçilmemesi konusundaki ön görüşmeyi dahi aşamamıştır. Meclis soruşturması bakımından Yüce Divanda sekiz (8) yargılama yapılmıştır. Ancak bu denetim aracının kullanımı 2017 Anayasa değişikliklerine kadar giderek zorlaştırılmış, bu değişikliklerle birlikte bakanların ve cumhurbaşkanı yardımcılarının, Cumhurbaşkanı ile aynı meclis soruşturması usulüne tabi tutulması ile kullanımı neredeyse imkansızlaştırılmıştır. Meclis araştırması ve genel görüşme araçları ise tamamen parlamento çoğunluğunun iradesine ve bu iradeyle gündeme alınmasına bırakılmış ve işlevsizleşmiştir. Kendi usulleriyle gündeme alınan ve görüşülen meclis araştırması ve genel görüşme önergesi toplam sayısı göz önüne alındığında yok denecek kadar azdır. Parlamenterler bu iki denetim aracıyla ilgili önergelerini içtüzükte kendilerine sağlanan birtakım gündem dışı söz alma hakkı ve gündeme alma önergeleriyle karşılamaya çalışmaktadır. Bu noktada meclis araştırması ve genel görüşme araçlarının gündemde görüşülme sırasının gelmesinin parlamento çoğunluğuna bağımlı olmaktan çıkarılması gerekmektedir. Sözlü soru önergeleri, 2017 değişikliği ile kaldırılana kadar, hemen hemen yarıdan fazlası cevapsız bırakılmış; yazılı sorularda cevaplanma oranı ise çoğu zaman azalış göstererek yüzde elli- altmış (%50-60) dolaylarında seyretmiştir. Yazılı soruların cevaplanmamasının yaptırıma tabi tutulmasıyla bu oranlar artabilecektir.

İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu gibi üyeleri içtüzüğün genel hükümlerine göre değil, daha orantılı bir temsille oluşturulan daimi nitelikteki denetim komisyonlarının ve Kamu Denetçiliği Kurumunun ise oldukça verimli çalıştığı görülmektedir. Ancak bu tür daimi denetim komisyonlarının ve Kamu Denetçiliği Kurumunun Meclis Genel Kuruluyla olan ilişkilerinin arttırılması önem arz etmektedir.

Geçici bütçe kanununun çıkarılamaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilme oranına göre artırılarak uygulanması, 2017 değişiklikleriyle getirilen ve bütçe konusunda parlamentonun karşısında en caydırıcı yaptırım aracı olarak durmaktadır. Ayrıca 2017 değişiklikleriyle Cumhurbaşkanlığı aktif siyasetin ve yürütmenin temeline konumlandırılmışken; Sayıştay Kanununda (m. 45):

“Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı; araştırma, soruşturma ve ihtisas komisyonlarının kararına istinaden Sayıştay’dan, 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 işlemlerinin denetlenmesini talep edebilir”

şeklinde düzenlenen yetkide Cumhurbaşkanlığının kapsam dışı bırakılmaya devam edilmesi, TBMM’nin Sayıştay aracılığıyla yapacağı denetime bir başka kısıtlama getirmektedir.

KAYNAKÇA

- Açıl, M. (2018). *Latin Amerika ülkelerinde başkanlık sistemi*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Akın, İ. (1993). *Kamu hukuku*. İstanbul: Beta.
- Aksoy, M., Geçgel, B. ve Öz, Y. (2018). *Sayıştay hesap yargısı*. Ankara: T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayınları No:115.
- Akyel, R. Özdemirci, M. B., Gülmez, İ., Şimşek, M. F. ve Seven, M. (2012). *Umumi Murakabe Heyeti'nden Sayıştay'a Yüksek Denetleme Kurulu (1938-2010)*. Ankara: T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Matbaası.
- Aldıkaçtı, O. (1978). *Anayasa hukukumuzun gelişmesi ve 1961 anayasası*. İstanbul: Fakülteler Matbaası.
- Altuğ, Y. (2003). *Parlamento Hukuku*. İstanbul: Çağlayan Kitabevi.
- Anderson, B. (2008). *The value of a nonpartisan, independent, objective analytic unit to the legislative role in budget preparation*. R. Stapenhurst, R. Pelizzo, D. Olson and L. von Trapp (Editors), *Legislative oversight and budgeting: A world perspective* içinde (s. 131-138). Washington, DC: The World Bank.
- Anderson, P. (2017). *Antikiteden feodalizme geçişler*. (Çev: U. Kocabaşoğlu), İstanbul: İletişim Yayınları.
- Arın, T. (2000). *Parlamenter bütçe denetimi, plan ve bütçe komisyonu: Yapı ve işlevler üzerine uluslararası farklılaştırma*. T. Arın, N. Kesmez ve İ. Gören (Editörler), *Parlamento ve Sayıştay denetimi* içinde (s. 21-78). İstanbul: TESEV Yayınları.
- Armağan, S. (1979). *Türk esas teşkilat hukuku*. İstanbul: Fakülteler Matbaası.
- Arsel, İ. (1953). Birinci ve ikinci meşrutiyet devirlerinde çift meclis sistemi tecrübesi. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 10 (1), s. 194-211.
- Arsel, İ. (1955). *Anayasa hukukunun umumi esasları*. Ankara: Güven Matbaası.
- Arsel, İ. (1965). *Türk anayasa hukukunun umumi esasları: Cumhuriyetin temel kuruluşu*. Ankara: Mars Matbaası.
- Arslan, R. (2015). *Demokratik yönetim sistemleri*. Bursa: Dora Yayınevi.
- Arter, D. (2007). *Comparing and classifying legislatures*. Oxford: Routledge.

- Atar, Y. (2017). *Türk anayasa hukuku*. Ankara: Seçkin.
- Atlay, K. (2017). Komisyonun parlamento tarihindeki yeri ve geçmiş komisyon çalışmaları. TBMM ve Kararlar Başkanlığı (Editör), *İnsan Haklarının Korunmasında Bir Parlamenter Denetim Yolu İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Çalıştayı* içinde (s. 67-71). Ankara: TBMM Basımevi.
- Aucoin, P., Smith, J. and Dinsdale, G. (2004). *Responsible government: Clarifying essentials, dispelling myths and exploring change*. Canadian Centre for Management Development.
- Aydın, M. (2010). *Gensoru*. Ankara: Orient Yayınları.
- Bakırcı, F. (2017). Komisyonun Türk hukukundaki yeri. TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı (Editör), *İnsan Haklarının Korunmasında Bir Parlamenter Denetim Yolu İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Çalıştayı* içinde (s. 59-65). Ankara: TBMM Basımevi.
- Barraclough, K. and Dorotinsky, B. (2008). *The role of the legislature in the budget drafting process: A comparative review*. R. Staphenurst, R. Pelizzo, D. Olson and L. von Trapp (Editors), *Legislative oversight and budgeting: A world perspective* içinde (s. 99-110). Washington, DC: The World Bank.
- Beetham, D. (2006). *Parliament and democracy in the twenty-first century: A guide to good practice*. Switzerland: IPU.
- Blauvelt, M. T. (1902). *The development of cabinet government in England*. New York: Macmillan.
- Blondel, J. (1973). *Comparative legislatures*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Bradley, A. W. and Pinelli, C. (2012). *Parliamentarism*. M. Rosenfeld and A. Sajo (Editors), *The Oxford handbook of comparative constitutional law* içinde (s. 650-669). Oxford University Press.
- Brinkerhoff, D. W. (2001). *Taking account of accountability: A conceptual overview and strategic options*. Washington, DC: U. S. Agency for International Development, Center for Democracy and Governance, Implementing Policy Change Project, Phase 2.
- Cheibub, J. A. (2007). *Presidentialism, parliamentarism and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cheibub, J. A. and Limongi, F. (2011). *Legislative-executive relations*. T. Ginsburg and R. Dixon (Editors), *Comparative constitutional law* içinde (s. 211-233). Edward Elgar Publishing.
- Chemerinsky, E. (2006). *Constitutional law*. New York: Aspen Publishers.

- Cilavdaroğlu, A. A. ve Ekici, B. (2013). Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bütçe hakkını kullanabilme kapasitesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 46 (3), s. 59-88.
- Çakar, S. (2017). Komisyon genel kurulu ve meclis genel kurulu süreci. TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı (Editör), *Bir Parlamenter Denetim Yolu Dilekçe Komisyonu Çalıştayı* içinde (s. 70-78). Ankara: TBMM Basımevi.
- Çam, E. (2000). *Çağdaş devlet sistemleri*. İstanbul: Der Yayınları.
- Çiçek, H. G. ve Dikmen, S. (2015). Osmanlı Devleti'nde bütçenin ve bütçe hakkının tarihsel gelişimi. *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 11 (2), s. 83-98.
- D. Olson (2008). *Legislatures and administration in oversight and budgets: Constraints, means and executives*. R. Stapenhurst, R. Pelizzo, D. Olson and L. von Trapp (Editors), *Legislative oversight and budgeting: A world perspective* içinde (s. 323-330). Washington, DC: The World Bank.
- Dal, K. (1986). *Türk esas teşkilat hukuku*. Ankara: Gazi Üniversitesi Basın-Yayın Yüksekokulu Basımevi.
- Dal, K. (2006). *Anayasa hukuku*. Ankara: Alter Yayıncılık.
- De Winter, L. (2013). *Parliament and government in Belgium: Prisoners of partyocracy*. P. Norton (Editor), *Parliaments and governments in Western Europe* içinde (s. 97-122). Routledge.
- Dereli, E. (1996). *Siyasa yapım sürecindeki etkinlikleri yönünden yasama meclisleri*. İstanbul: Der Yayınları.
- Duverger, M. (1986). *Siyasal rejimler* (Çev: T. Tunçdoğan), İstanbul: Sosyal.
- Ekinci, A. ve Yıldırım, S. N. (2017). *Brezilya'nın başkanlık sistemi uygulaması*. İ. Doğan ve S. Ünver (Editörler), *Dört kıtada başkanlık sistemi* içinde (s. 130-187). Ankara: Astana Yayınları.
- Encyclopaedia Britannica (1911), Vol. 20, 11. ed., New York: The Encyclopaedia Britannica Company.
- Erdem, T. (2012). *Anayasalar ve belgeler*. İstanbul: Doğan Kitap.
- Erdoğan, M. (2005). *Anayasa hukuku*. Ankara: Orion Yayınevi.
- Erdoğan, M. (2016). *Türkiye'de anayasalar ve siyaset*. Ankara: Hukuk Yayınları.
- Erdoğan, M. (2017). *Anayasal demokrasi*. Ankara: Siyasal Kitabevi.

- Eroğul, C. (2014). *Anatüzeze giriş*. Ankara: İmaj Yayınevi.
- Esen, B. N. (1970). *Anayasa hukuku: genel esaslar*. Ankara: Ayyıldız Matbaası.
- Esen, B. N. (1971). *Türk anayasa hukuku: Birinci fasikül*. Ankara: Ayyıldız Matbaası.
- Evans, H. (1999). Parliament and extra-parliamentary accountability institutions. *Australian Journal of Public Administration*, 58 (1), s. 87-89.
- Feyzioğlu, T. (1947). Kuvvetlerin ayrılığı nazariyesi. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 2 (1), s. 50-60.
- Fish, M. S. and Kroenig, M. (2009). *The handbook of national legislatures: A global survey*. New York: Cambridge University Press.
- Friedrich, C. J. (2014). *Sınırlı devlet*. (Çev: M. Turhan), Ankara: Liberte Yayınları.
- Gazel, A. A. (2005). Birinci meşrutiyet parlamentosunda parlamenter denetim: İstizah (gensoru), meclis araştırması, meclis soruşturması, genel görüşme. *Selçuk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Dergisi*, 17, s. 267-294.
- Gazel, A. A. (2007). *Osmanlı Meclis-i Mebusanı'nda parlamenter denetim 1908-1920*. Konya: Çizgi Kitabevi.
- Giritli, İ. ve Sarmaşık, J. (1998). *Anayasa hukuku*. İstanbul: Der Yayınları.
- Goetz, K. H., Koß, M., Marzo, J. V., Zubek, R. (2016). *Parlamentolar ve parlamenter gözetim ve denetim: Seçili Avrupa ülkesi tecrübelerinin karşılaştırılması SIGMA raporu çevirisi*. (Çev: M. E. Güzel ve A. Sığırtmaç), Ankara: TBMM Basımevi.
- Gordon, R. and Street, A. (2012). *Select committees and coercive powers-clarity or confusion?* London: The Constitution Society.
- Gönenç, L. (2015). *Siyasi iktidarın denetlenmesi-dengelenmesi ve yargı*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Göze, A. (2016). *Siyasal düşünceler ve yönetimler*. (16. Baskı). İstanbul: Beta.
- Gözler, K. (2005). *İdare hukuku dersleri*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözler, K. (2011). *Anayasa hukukunun genel teorisi: Cilt I*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözler, K. (2016). Elvada kuvvetler ayrılığı, elveda anayasa. *Ankara Barosu Dergisi*, 4, s. 25-36.
- Gözler, K. (2018). *Türk anayasa hukuku dersleri*. Bursa: Ekin.

- Gözübüyük, A. Ş. (2010). *Anayasa hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Guetzèvitch, B. M. (1938). *Hukuku esasiyede yeni temayüller*, (Çev: A. R. Türel). Ankara: Hukuk İlmini Yayma Kurumu, s. 204-205'ten aktaran E. Özbudun (1962). *Parlamente rejiminde parlamentonun hükümeti murakabe vasıtaları*. Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi, s. 4.
- Gusheva, S. (2015). Parliamentary scrutiny: Preactice in the Republic of Macedonia. *Balkan Social Science Review*, 5, s. 133-155.
- Gürbüz, Y. (1987). *Karşılaştırmalı siyasal sistemler*. İstanbul: Beta.
- Hague, R. and Harrop, M. (2004). *Comparative government and politics: An introduction*. Palgrave Macmillan.
- Hatsell, J. (1818). *Precedents of proceedings in the House of Commons: With observations, Volume 4*. Luke Hansard and Sons.
- Hayek, F. A. (1979). *Law, legislation and liberty, Volume 3: The political order of free people*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Heilbrunn, J. R. (2004). *Anti-corruption commissions: Panacea or real medicine to fight corruption*. Washington, DC: World Bank Institute.
- Hekimoğlu, M. M. (2009). *Anayasa hukukunda karşılaştırmalı demokratik hükümet sistemleri ve Türkiye*. Ankara: Detay Yayıncılık.
- Ilbert, C. (1911). *Parliament: its history, constitution and practice*. London: Williams and Norgate.
- Inter-Parliamentary Union and United Nations Development Programme (2017). *Global parliamentary report - Parliamentary oversight: Parliament's power to hold government to account*. France: Courand et Associates.
- İba, Ş. (1997). *Parlamente denetim: Yolları, etkinliği ve Susurluk örneği*. Ankara: Bilgi Yayınevi.
- İba, Ş. (2009). *Parlamento içtüzük metinleri: Osmanlı'dan günümüze*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- İslam, N. L. (1966). *Türkiye'de gensoru ve meclis tahkikatı*. Ankara: Kardeş Matbaası.
- J. Whaley (2000). Strengthening legislative capacity in legislative-executive relation. *Legislative Research Series*.

- Jacobs, K. (2008). *Budgets-an accountant's perspective*. R. Stapenhurst, R. Pelizzo, D. Olson and L. von Trapp (Editors), *Legislative oversight and budgeting: A world perspective* içinde (s. 67-77). Washington, DC: The World Bank.
- Karanfiloğlu, A. Y. (2000). *Yerel yönetimlerin denetimi*. Ankara: Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü.
- Karatepe, Ş. (2018). *Anayasa hukuku: Genel esaslar*. Ankara: Savaş Yayınevi.
- Karpat, K. H. (2017). *Türk demokrasi tarihi*. İstanbul: Timaş Yayınları.
- Kesmez, N. (2000). *Dünya yüksek denetim kurumları ve Sayıştay*. T. Arın, N. Kesmez ve İ. Gören (Editörler), *Parlamento ve Sayıştay denetimi* içinde (s. 179-228). İstanbul: TESEV Yayınları.
- Kubalı, H. N. (1969). *Anayasa hukuku dersleri: Genel esaslar ve siyasi rejimler*. İstanbul: Kutulmuş matbaası.
- Kumaş, R. (1985). *Parlamentonun boyutları*. İstanbul: Çağdaş Yayınları.
- Laundy, P. (1989). *Parliaments in the modern world*. Hants: Dartmouth Publishing Company Limited.
- Lijphart, A. (2014). *Demokrasi modelleri: Otuz altı ülkede yönetim biçimleri ve performansları*. İstanbul: İthaki Yayınları.
- Locke, J. (2018). *Yönetim üzerine ikinci inceleme: Sivil yönetimin gerçek kökeni, boyutu ve amacı üzerine bir deneme*, (Çev: F. Bakırcı). Ankara: Eksi Kitaplar.
- Loewenberg, G. and Patterson, S. C. (1988). *Comparing legislatures*. University Press of America.
- Lowi, T. J., Ginsberg, B., Shepsle, K. A. and Ansolabehere, S. (2017). *American government: Power and purpose*. New York: W. W. Norton and Company.
- M. Sánchez de Dios and M. Wiberg (2011). Questioning in European parliaments. *The Journal of Legislative Studies*, 17 (3), s. 354-367.
- M. Wiberg (1995). *Parliamentary questioning: Control by communaciton?* H. Döring (Editor), *Parliaments and majority rule in Western Europe* içinde (s. 179-222). New York: St Martin's Press.
- Maddicott, J. R. (2010). *The origins of the English parliament 924-1327*. United States: Oxford University Press.
- Maitland, F. W. (1909). *The constitutional history of England*. Cambridge: Cambridge University Press.

- May, E. (2004). Parliamentary practice: The law, privileges, proceedings and usage of parliament. (Ed: W. R. McKay), s. 344-345'ten aktaran A. W. Bradley and K. D. Ewing (2007). *Constitutional and Administrative Law*. Pearson Education, s. 215.
- McCubbins, M. D. and Schwartz, T. (1984). Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms. *American Journal of Political Science*, 28 (1), s. 165-179.
- Meany, J. and Shuster, K. (2003). *On that point! An introduction to parliamentary debate*. New York: The International Debate Education Association.
- Mosca, G. (1948). Magna Carta'dan 20'nci asra kadar İngiliz anayasa hareketleri. (Çev: M. Özyörük), *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 5 (1), s. 33-58.
- Ogul, M. S. (1976). *Congress oversees the bureaucracy: Studies in legislative supervision*. University of Pittsburgh Press.
- Okandan, R. G. (1971). *Amme hukukumuzun anahatları: Türkiye'nin siyasi gelişmesi*. İstanbul: Fakülteler Matbaası.
- Olson, D. M. (2015). *Democratic legislative institutions: A comparative view*. New York: Routledge
- Olson, D. M. and Mezey, M. L. (1991). *Parliaments and public policy*. D. M. Olson and M. L. Mezey (Editors), *Legislatures in the policy process: The dilemmas of economic policy* içinde (s. 1-24). Cambridge University Press.
- Onar, E. (1977). *Meclis araştırması*. Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.
- Onar, E. (1995). Dünyada parlamento kavramının doğuşu, gelişimi ve günümüzdeki görünümü. *Milli Egemenlik ve Demokrasi Kurultayı*. Ankara: TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları No. 77, 43-57.
- Özbudun, E. (1985). Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümetinin hukuki niteliği. *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, 1 (2), s. 475-503.
- Özbudun, E. (2003). *Türk anayasa hukuku*. Ankara: Yetkin.
- Özbudun, E. (2015). *Anayasalcılık ve demokrasi*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Özbudun, E. (2019). *Türk anayasa hukuku*. Ankara: Yetkin.
- Parla, T. (2016). *Türkiye'de anayasalar: Tarih, ideoloji, rejim*. İstanbul: Metis Yayınları.

- Parliamentary Center and World Bank Institute (1998). *Parliamentary accountability and good governance: A parliamentarian's handbook*. <https://agora-parl.org/node/146> (Erişim tarihi: 20.12.2019).
- Pelizzo, R. (2008). *Oversight and democracy reconsired*. R. Stapenhurst, R. Pelizzo, D. Olson and L. von Trapp (Editors), *Legislative oversight and budgeting: A world perspective* içinde (s. 29-46). Washington, DC: The World Bank.
- Pelizzo, R. and Stapenhurst, F. (2011). *Parliamentary oversight tools: A comparative analysis*. Routledge.
- Pelizzo, R. and Stapenhurst, F. (2013). *Government accountability and legislative oversight*. Routledge.
- Pelizzo, R. and Stapenhurst, R. (2004). Tools for legislative oversight: An empirical investigation. *Policy, Research working paper; No. WPS 3388*. Washington, DC: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/138491468780617561/Tools-for-legislative-oversight-an-empirical-investigation> (Erişim tarihi: 21.12.2019).
- Pelizzo, R. and Stapenhurst, R. (2008). *Public accounts committees*. R. Stapenhurst, R. Pelizzo, D. Olson and L. von Trapp (Editors), *Legislative oversight and budgeting: A world perspective* içinde (s. 117-128). Washington, DC: The World Bank.
- Pelizzo, R. and Stapenhurst, R. (2008). *Tools for legislative oversight: An empirical investigation*. R. Stapenhurst, R. Pelizzo, D. Olson and L. von Trapp (Editors), *Legislative oversight and budgeting: A world perspective* içinde (s. 9-27). Washington, DC: The World Bank.
- Pelizzo, R., Kinyondo, A. and Umar, A. (2015). A functionalist theory of oversight. *African Politics and Policy*, 1 (5), s. 1-25.
- Pollard, A. F. (1926). *The evolution of parliament*. McMaster University Archive for the History of Economic Thought.
- Pratt, M. K. (2011). *Exploring world governments; Parliaments*. Minnesota: ABDO Publishing Company.
- Rahman, T. (2007). *Parliamentary control and government accountability in South Asia: A comparative analysis of Bangladesh, India and Sri Lanka*. Routledge.
- Richardson, H. G. and Sayles, G. O. (1981). *The English parliament in the middle ages*. London: The Hambledon Press.
- Riggs, F. W. (1988). The survival of presidentialism in America: Paraconstitutional practices. *International Political Science Review*, 9 (4), s. 247-278.

- Rockman, B. A. (1984). Legislative-executive relations and legislative oversight. *Washington University: Legislative Studies Quarterly*, 9(3), s. 387-440.
- Rogers, R. and Walters, R. (2015). *How parliament works*. Routledge.
- Roskin, M. G. (2013). *Çağdaş devlet sistemleri: Siyaset, coğrafya, kültür*. (Çev: B. Seçilmişoğlu). Ankara: Adres Yayınları.
- Russo, F. and Wiberg, M. (2010). Parliamentary questioning in 17 European parliaments: Some steps towards comparison. *The Journal of Legislative Studies*, 16 (2), s. 215-232.
- Sağlam, S. (2012). *Meclis araştırması ve genel görüşmede işleyiş ve uygulamadaki sorunlar*. H. Erikli ve B. Yeşilırmak (Editörler). *Parlamentar denetim sempozyumu içinde* (s. 95-110) <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/handle/11543/142> (Erişim tarihi: 9.11.2019).
- Santiso, C. (2008). *Keeping a watchful eye? Parliaments and the politics of budgeting in Latin America*. R. Stapenhurst, R. Pelizzo, D. Olson and L. von Trapp (Editors), *Legislative oversight and budgeting: A world perspective içinde* (s. 243-263). Washington, DC: The World Bank.
- Schain, M. A. (2015). *Politics in France*. G. B. Powell, R. J. Dalton, K. W. Strom (Editors), *Comparative politics today: A world view içinde* (s. 195-243). United States: Pearson Education.
- Schick, A. (1976). Congress and the details of administration. *Public Administration Review, Special Bicentennial Issue: American Public Administration in Three Centuries*, 36 (5), s. 516-528.
- Schmidt, M. G. (2001). *Demokrasi kuramlarına giriş*. (Çev: M. E. Köktaş), Ankara: Vadi Yayınları.
- Schmitt, C. (2017). *Parlamentar demokrasinin krizi*. (Çev: A. Emre Zeybekoğlu), Ankara: Dost Kitabevi Yayınları.
- Sencer, M. (1990), İnsan hakları açısından İngiliz devrimi, *Amme İdaresi Dergisi*, 23 (2), s. 3-21.
- Seymour, C. and Frary, D. P. (1918). *How the world votes: The story of democratic development in elections*, Vol. I, Springfield: C. A. Nichols Company.
- Sezginer, M. (2010). *Günümüz demokrasilerinde kuvvetler ilişkisi ve 1982 Anayasası 'nda sorunlar*. Ankara: Seçkin.
- Shugart, M. S. and Carey, J. M. (1992). *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Soysal, M. (1969). *Anayasaya giriş*. Ankara: Sevinç Matbaası.

- Stapenhurst, R. and Titsworth, J. (2001). *Features and functions of supreme audit institutions*. PREM Notes no. 59, Washington, DC: World Bank Group.
- Stephens Jr, O. H. and Scheb, J. M. (2008). *American constitutional law volume I: Sources of power and restraint*. United States: Thomson Wadsworth.
- Şahin İpek, E. A. (2017). Bütçe hakkının kullanılması bakımından TBMM'nin bütçe sürecindeki rolünün değerlendirilmesi. *Maliye ve Finans Yazıları*, 107, s. 69-108.
- Tan, T. (1984). 1982 Anayasası yönünden yürütme görevi ve yetkisinin niteliği (Güçlü devlet ya da güçlü yürütme). *Anayasa Yargısı*, 1, s. 31-47.
- Tanilli, S. (1982). *Devlet ve demokrasi: Anayasa hukukuna giriş*. (3. Baskı). İstanbul: Say Yayınları.
- Tanör, B. (2012). *İki anayasa: 1961-1982*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Tanör, B. (2017). *Osmanlı-Türk anayasal gelişmeleri (1789-1980)*. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Tanör, B. ve Yüzbaşıoğlu, N. (2019). *1982 anayasasına göre Türk anayasa hukuku*. İstanbul: Beta.
- TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı (2016). *Yasama Bülteni*. Ankara: TBMM Basımevi.
- TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı (2018). *Yasama Bülteni*. Ankara: TBMM Basımevi.
- TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı (2019). *Yasama Bülteni*. Ankara: TBMM Basımevi.
- TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı (2020). *Yasama Bülteni*. Ankara: TBMM Basımevi.
- Teziç, E. (1976). *100 soruda siyasi partiler: Partilerin hukuki rejimi ve Türkiye'de siyasi partiler*. İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- Teziç, E. (1980). *Türk parlamento hukukunun kaynakları ve ilgili Anayasa Mahkemesi kararları*. İstanbul: Fakülteler Matbaası.
- Teziç, E. (2018). *Anayasa hukuku*. İstanbul: Beta.
- Thompson, F. (1953). *A short history of parliament, 1295-1642*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Tikveş, Ö. (1976). *Anayasa hukuku dersleri birinci cilt: Türk anayasa hukuku*. İzmir: Ege Üniversitesi Matbaası.
- Tögel, A. (2018). *Başkanlık sisteminde parlamentolar: Karşılaştırmalı bir araştırma*. Ankara: Adalet Yayınevi.

- Tunaya, T. Z. (1975). *Siyasi müesseseler ve anayasa hukuku*. İstanbul: Sulhi Garan Matbaası.
- Tushnet, M. (2014). *Advanced introduction to comparative constitutional law*. Edward Elgar Publishing.
- Vile, M. J. C. (1998). *Constitutionalism and the separation of powers*. (Second Edition), Indianapolis: Liberty Fund.
- Wheare, K. C. (1968). *Legislatures*. London: Oxford University Press.
- Wheare, K. C. (1969). *The decline of legislatures?* J. Blondel (Ed.), *Comparative government: A reader* içinde (s. 170-175). Macmillan Education.
- White, H. (2015). *Parliamentary scrutiny of government*. London: Institute for Government.
- Wilson, J. Q., Dilulio, J. J. and Bose, M. (2015). *American government: Institutions and policies*. United States: Cengage Learning.
- Wiseman, H. V. (1966). Magna Carta efsanesi. *AÜHF 40. Yıl Armağanı*, (Çev: M. Kapani), 463-471.
- Yamamoto, H. (2007). *Tools for legislative oversight: A comparative study of 88 national parliaments*. Switzerland: IPU.
- Yasin, M. (2011). *İdarenin yasama tarafından denetlenmesi*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Yayla, A. (2015). *Karşılaştırmalı siyasal sistemler*. Ankara: Adres Yayınları.
- Yücekök, A. N. (1983). *Siyaset sosyolojisi açısından Türkiye’de parlamentonun evrimi*. Ankara: A.Ü.S.B.F. ve Basın-Yayın Yüksekokulu Basımevi.

Mahkeme kararları

Anayasa Mahkemesinin 27/12/2012 tarihli ve E.: 2012/102 K.: 2012/207 sayılı Kararı. RG Tarih: 02.04.2013, Sayı 28606 Mükerrer.

İnternet kaynakları

<https://www.constitution.org/eng/magnacar.txt> (Erişim tarihi: 27.07.2018).

https://europa.eu/youth/is/article/61/4215_it (Erişim tarihi: 20.09.2018).

<https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7612> (Erişim tarihi: 26.11.2018).

<http://www.parlament.hu/documents/125505/138409/Act+XXXVI+of+2012+on+the+National+Assembly/b53726b7-12a8-4d93-acef-140feef44395> (Erişim tarihi: 27.01.2019).

https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/reglement/reglement_UK.pdf (Erişim tarihi: 26.01.2019).

<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf> (Erişim tarihi: 26.01.2019).

http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm (Erişim tarihi: 26.01.2019).

<https://www.parliament.uk/about/how/business/urgent-questions> (Erişim tarihi: 26.01.2019).

<http://www.congress.gov.ph/> (Erişim tarihi: 20.01.2019).

<http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=240> (Erişim tarihi: 20.01.2019).

https://www.bundestag.de/en/parliament/function/scrutiny/instruments_scrutiny-245710 (Erişim tarihi: 20.01.2019).

https://www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005?lang=en (Erişim tarihi: 20.01.2019).

<https://www.britannica.com/event/Profumo-affair> (Erişim tarihi: 20.01.2019).

<https://www.hellenicparliament.gr/en/Vouli-ton-Ellinon/Kanonismos-tis-Voulis/> (Erişim tarihi: 29.01.2019).

https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/House_of_Representatives_Standing_Orders (Erişim tarihi: 29.01.2019).

https://www.constituteproject.org/constitution/German_Federal_Republic_2014?lang=en (Erişim tarihi: 29.01.2019).

<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf> (Erişim tarihi: 12.02.2019).

https://www.constituteproject.org/constitution/Georgia_2018?lang=en (Erişim tarihi: 12.02.2019).

<https://www.parliament.gh/committees?com=9> (Erişim tarihi: 12.02.2019).

<http://parliamentwatch.ug/committee/committee-on-government-assurances> (Erişim tarihi: 12.02.2019).

https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2017?lang=en (Erişim tarihi: 18.02.2019).

<https://www.parlament.gv.at/ENGL/PERK/RGES/GOGNR/index.shtml> (Erişim tarihi: 19.02.2019).

https://www.constituteproject.org/constitution/Senegal_2016?lang=en (Erişim tarihi: 01.03.2019).

https://www.constituteproject.org/constitution/Romania_2003?lang=en (Erişim tarihi: 01.03.2019).

<http://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly#chap3-5> (Erişim tarihi: 01.03.2019).

<https://www.althingi.is/english/about-the-parliament/standing-orders-of-the-althingi-> (Erişim tarihi: 01.03.2019).

https://www.constituteproject.org/constitution/Bulgaria_2015?lang=en (Erişim tarihi: 01.03.2019).

https://www.constituteproject.org/constitution/Ukraine_2016?lang=en (Erişim tarihi: 02.03.2019).

https://www.dz-rs.si/wps/portal/en/Home/ODrzavnemZboru/PristojnostiInFunkcije/RulesoftheProcedureText/!ut/p/z1/hU5RC4IwGPw1vu771LTZm1KIFREVaXsJlaWCczJXg3596zEouns67o47YFAAG8pH15S6k0PZW31h4TXZHYJsk7qYnpMQs9N-uQoo9egxgPxfgFkbfyBGWAPrKkFMLQiSGY0in9LItQzR9ebv_XiofNoAU_zGFVfkruytVutxWjjooDGGNFI2PSe1FA5-q7Ry0lB8JmEUxXPL8_gFRrRawA!!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/ (Erişim tarihi: 02.03.2019).

https://www.constituteproject.org/constitution/Moldova_2016?lang=en (Erişim tarihi: 03.03.2019).

https://www.constituteproject.org/constitution/Serbia_2006?lang=en (Erişim tarihi: 03.03.2019).

https://www.constituteproject.org/constitution/France_2008?lang=en (Erişim tarihi: 03.03.2019).

https://www.constituteproject.org/constitution/Iceland_2013?lang=en (Erişim tarihi: 03.03.2019).

https://www.constituteproject.org/constitution/Senegal_2016?lang=en (Erişim tarihi: 03.03.2019).

https://www.constituteproject.org/constitution/Argentina_1994?lang=en (Erişim tarihi: 11.03.2019).

<http://www.congress.gov.ph/download/docs/hrep.house.rules.pdf> (Erişim tarihi: 11.03.2019).

<http://korea.assembly.go.kr> (Erişim tarihi: 11.03.2019).

<http://www.congreso.gob.pe/eng/constitution> (Erişim tarihi: 11.03.2019).

https://www.constituteproject.org/constitution/Bolivia_2009?lang=en (Erişim tarihi: 11.03.2019).

https://www.constituteproject.org/constitution/Costa_Rica_2015?lang=en (Erişim tarihi: 11.03.2019).

https://www.constituteproject.org/constitution/Paraguay_2011?lang=en (Erişim tarihi: 11.03.2019).

<https://tr.euronews.com/2018/12/22/abd-meksika-duvar-butce-krizi-yaratti-federal-hukumet-kapandi> (Erişim tarihi: 19.03.2019).

https://www.tbmm.gov.tr/kutuphane/tutanak_sorgu.html (Erişim tarihi: 10.08.2019).

<https://anayasa.tbmm.gov.tr/1927ictuzuk.aspx> (Erişim tarihi: 16.08.2019).

<https://www.resmigazete.gov.tr/> (Erişim tarihi: 17.08.2019).

<https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/handle/11543/2647> (Erişim tarihi: 20.08.2019).

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.sorgu_ekrani (Erişim tarihi: 22.08.2019).

https://www.tbmm.gov.tr/kutuphane/genel_secim.html (Erişim tarihi: 15.09.2019).

https://www.tbmm.gov.tr/kutuphane/e_kaynaklar_kutuphane_hukumetler.html (Erişim tarihi: 15.09.2019).

<https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar/yuce-divan-kararlari/> (Erişim tarihi: 21.09.2019).

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.sorgu_ekrani (Erişim tarihi: 9.11.2019).

<https://www.aa.com.tr/tr/politika/tbmmnin-26-yasama-yili-yogun-gecti/1143615> (Erişim tarihi: 9.11.2019).

<https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar/yuce-divan-kararlari/> (Erişim tarihi: 9.11.2019).

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/meclis_arastirma_onergeleri.sorgu_son_donem (Erişim tarihi: 9.11.2019)

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.sorgu_ekrani (Erişim tarihi: 9.11.2019).

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/meclis_genel_gorus_onergeleri.sorgu_son_donem (Erişim tarihi: 9.11.2019).

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/yazili_sozlu_soru_gd.sorgu_baslangic (Erişim tarihi: 9.11.2019).

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/yazili_sozlu_soru_sd.sorgu_yonlendirme (Erişim tarihi: 26.04.2020).

<https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/bilgi.htm> (Erişim tarihi: 17.10.2019).

<https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/basvuru.htm>. (Erişim tarihi: 17.10.2019).

<https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/index.htm> (Erişim tarihi: 26.04.2020).

<https://edilekce.tbmm.gov.tr/> (Erişim tarihi: 12.11.2019).

<https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/gkdonem26.htm> (Erişim tarihi: 12.11.2019).

https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/kit/yillik_denetim_raporlari.htm (Erişim tarihi: 13.11.2019).

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.tutanaklar?pKomKod=15&pDonem=27&pYasamaYili=3 (Erişim tarihi: 13.11.2019).

<https://komisyon.tbmm.gov.tr/belgeler.php?pKomKod=865> (Erişim tarihi: 13.11.2019).

https://komisyon.tbmm.gov.tr/komisyon_index.php?pKomKod=1007 (Erişim tarihi: 23.10.2019).

<https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-44849124> (Erişim tarihi: 28.10.2019).



ÖZGEÇMİŞ

Adı Soyadı : Mustafa KARAMAN
Yabancı Dil : İngilizce
Doğum Yeri ve Yılı : BALIKESİR / 1994
E-posta : m10karaman@gmail.com

Eğitim:

Lisans : 2012-2017, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Lise : 2008-2012, Rahmi Kula Anadolu Lisesi

Mesleki Geçmiş:

2018, Trakya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Hukuk Bilimleri Anabilim Dalı, Araştırma Görevlisi (Öncelikli Alan Anayasa Hukuku)