

**T.C.
GALATASARAY ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**

**PARLAMENTONUN MÜZAKERE İŞLEVİNİN TEMEL ARACI:
GENEL GÖRÜŞME**

DOKTORA TEZİ

Sinem ŞİRİN

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Şule ÖZSOY BOYUNSUZ

2023

ÖNSÖZ

“Parlamentonun Müzakere İşlevinin Temel Aracı: Genel Görüşme” başlıklı bu çalışma, Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Doktora Programında Sayın Prof. Dr. Şule Özsoy Boyunsuz’un danışmanlığında tamamlanmış ve 21 Ağustos 2023’te Sayın Prof. Dr. Necmi Yüzbaşıoğlu, Sayın Prof. Dr. Sevtap Yokuş Veznedaroğlu, Sayın Prof. Dr. Rıdvan Akın, Sayın Prof. Dr. Fahri Bakırcı ve Prof. Dr. Şule Özsoy Boyunsuz’dan oluşan jüri önünde savunularak oybirliği ile başarılı bulunmuştur. Çalışmanın bu aşamaya gelmesinde görüş ve eleştirileri ile katkıda bulunan danışmanım Sayın Prof. Dr. Şule Özsoy Boyunsuz’a; bu çalışmanın ortaya çıkmasında desteklerini esirgemeyen aynı zamanda tez izleme komitesi üyeleri olan Sayın Prof. Dr. Necmi Yüzbaşıoğlu’na ve Sayın Prof. Dr. Sevtap Yokuş Veznedaroğlu’na; tez jürimde olmayı kabul eden ve tez yazım sürecindeki sorularıma anlayışla yanıt veren, TBMM’deki mesleki deneyimini, bilimsel görüşlerini paylaşan Sayın Prof. Dr. Fahri Bakırcı’ya ve Türkiye Siyasi Tarihi ve özellikle Birinci Meclis dönemiyle ilgili her daim görüş alışverişinde bulunabildiğim Sayın Prof. Dr. Rıdvan Akın’a göstermiş olduğu sabrı ve görüşleriyle sunduğu katkılar için teşekkür ederim.

Tez konusunun başlığı ve içeriği, bir mekânı işaret etmektedir: Parlamento ve özel olarak da TBMM. Bu çalışma, parlamento hukukunun dinamik bir alan olması ve parlamentoların işleyişlerinin özgün yanlarının olması nedeniyle işin mutfağında olmadan parlamento hukuku çalışmanın zorluğunu bize göstermiştir. Bu çalışmanın bu konudaki eksikliğini gidermekte bana her zaman destek olan Sayın Doç Dr. Şeref İba’ya, bilgi ve tecrübesini paylaşmak konusundaki cömertliği, sorularım karşısındaki anlayışı ve görüşleriyle bu çalışmaya sunduğu katkılar için sonsuz teşekkür ederim.

Çalışmada kullanılan doğrudan kaynaklara ulaşmada yardım ve destekleri için TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı Başkan Yardımcı Sayın Onur Çekiç’e ve TBMM Kütüphane ve Arşiv Hizmetleri Başkanı Sayın Muaz Ayhan Işık’a ve titiz çalışmalarıyla araştırmacılara zengin bir bilgi kaynağı sunan TBMM Kütüphanesi çalışanlarına; ayrıca Galatasaray Üniversitesi Kütüphanesi ile Altınbaş Üniversitesi Kütüphanesi çalışanlarına da katkıları ve anlayışları için teşekkür ederim. Ayrıca çalışmada faydalandığım Fransızca eserlerin Türkçe’ye çevirisini yapan değerli arkadaşım Esen Aydın’a da desteği için teşekkür ederim.

Uzun bir emeğin sonucunda ortaya çıkan akademik çalışmalarda sadece araştırmacı değil yakınları da büyük fedakârlık göstermek zorunda kalmaktadır. Fakat çalışmanın sonuçlanması da bu anlamda ortak bir sevinci yaratmaktadır. Bu süreçte benimle katlanan, zor zamanlarımı paylaşan ve kolaylaştıran insanların varlığı, bana bu çalışmanın ortaya çıkmasındaki en büyük desteği sağlamıştır. Çocukluğumdan beri aldığım tüm kararlarda arkamda duran, yaptığım işe ve bana saygı ve sonsuz sevgi duyan başta annem Fatma Şirin’e ve babam Hasret Şirin’e, tüm hayatları boyunca bana vakfettikleri herşey için minnettarım. Hayattan her zaman bir komiklik çıkarmayı bilip yüzümü hep güldüren kardeşim Ozan Şirin’e ve seçtiğim kardeşlerim Şule Çivi’ye ve Müge Tanfer’e, birlikte geçiremediğimiz zamanları anlayışla karşılayıp destek oldukları için teşekkür ederim. Çocukluğumdan beri sevgi ve destekleriyle yanımda

olup yetişmemde emekleri olan Aliye ve Ali Çivi'ye, Melek ve Fuat Aslantaş'a da teşekkürü borç bilirim.

Altınbaş Üniversitesi Hukuk Fakültesinde uzun yıllardır birlikte yol arkadaşlığı yaptığımız değerli arkadaşlarım Aylin Armağan'a, Dr. Ali Yaşar Çelikel'e, Dr. Batuhan Aktaş'a, Dr. Burçak Bal Yalçın'a, Dr. Yeşim Yılmaz'a ve Dr. Yurdal Özatlan'a, akademik hayatın zorlu yollarından geçerken her zaman birbirimize verdiğimiz destek ve umut için, birlikte üzüldüğümüz başarılarımıza birlikte sevinebildiğimiz için; ve akademik hayatın kısa bir aşamasında yollarımızın kesişip ayrılmasına rağmen yıllar içindeilmek ilmek ördüğümüz dostluğumuzun güzel yürekli örücüleri, Ayşegül Büyükavcu'ya, Eda Çapa'ya, Gülay Erdoğan'a ve Sema Sözer'e varlıklarıyla hayatıma kattıkları herşey için teşekkür ederim. Değerli arkadaşım Dr. Özge Mutlu Kaya'ya da sadece bu çalışmadaki Fransızca eserlerin çevirisi konusundaki desteği için değil her daim dostluğu için sonsuz teşekkür ederim.

Bu çalışmada kullanılan Almanca eserlerin çevirisi konusunda yardımını esirgemeyen ve tez çalışmalarım boyunca yaşadığım tüm zorluklara birlikte göğüs gerdiğimiz, sevgisini ve desteğini hep yanımda hissettiğim Dr. Barış Işık'a sabrı, neşesi, akli ve vicdanıyla bana yoldaş olduğu için minnettarım.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	iii
İÇİNDEKİLER	v
KISALTMALAR	viii
TABLO LİSTESİ	x
ŞEKİL LİSTESİ	xi
RÉSUMÉ.....	xii
ABSTRACT.....	xvii
ÖZET.....	xxii
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM	20
PARLAMENTONUN MÜZAKERE İŞLEVİ VE GENEL GÖRÜŞME.....	20
I. Parlamentonun Müzakere İşlevi.....	20
A. Müzakere Kavramı.....	30
B. Müzakere İşlevinin Etkisi ve Sonuçları	35
C. Bir Müzakere Mekânı Olarak Parlamento: Müzakere Parlamentosu	50
D. Müzakere İşlevinin Yerine Getirilmesini Etkileyen Başlıca Kurumsal Etkenler	
63	
1. Çift Meclis Sistemi	64
2. Parlamentonun Feshi ve Sürekliliğine İlişkin Kurallar	67
3. Parlamenterlerin Gündeme İlişkin Hakları ve Yasama Bağışıklığı	76
II. Müzakere İşlevinin Araçları.....	83
A. Geniş Anlamda Genel Görüşme.....	85
B. Dar Anlamda Genel Görüşme	108

III. Parlamentonun Müzakere İşlevinin Temel Aracı Genel Görüşme Yetkisi.....	109
A. Genel Görüşmenin Hukuki Dayanağı	109
B. Genel Görüşmenin Amacı, Hukuki Niteliği ve Konusu	118
1. Genel Görüşmenin Amacı	118
2. Genel Görüşmenin Hukuki Niteliği.....	120
3. Genel Görüşmenin Konusu	124
a. Devlet Sırrı.....	135
b. Özel Hayatın Gizliliği.....	148
c. Mesleki ve Ticari Sırlar	154
d. Yargı Bağımsızlığı.....	160
C. Genel Görüşme Usulünün Bundestag, House of Commons ve TBMM Üzerinden Karşılaştırılması	166
1. Genel Görüşme İstemi	174
2. Genel Görüşme İsteminin İşleme Alınması	177
3. Genel Görüşmenin Gerçekleştirilmesi	182
4. Genel Görüşmenin Sonucu.....	188
İKİNCİ BÖLÜM.....	196
TÜRK ANAYASA HUKUKUNDA GENEL GÖRÜŞME UYGULAMASI.....	196
I. Türk Parlamento Tarihinde Genel Görüşme ve Parlamentonun Müzakere İşlevi	196
A. 1876 Kanun-ı Esasî Dönemi	196
B. Birinci Meclis Dönemi.....	201
C. 1924 Anayasası Dönemi	204
1. Tek Partili Siyasi Hayat Dönemi	207
2. Çok Partili Siyasi Hayat Dönemi	208
3. Uygulamada Genel Görüşme Benzeri Bir Araç: Hükümet Bildirileri Üzerine Görüşme.....	216
II. 1961 Anayasası Döneminde Genel Görüşme	219
A. Kurucu Mecliste Genel Görüşme	223
B. 1961 Anayasası'nda Genel Görüşme	225
1. Anayasa'daki Düzenlemenin Siyasal Arka Planı: Tahkikat Komisyonu	226
2. Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu İçtüzüklerinde Genel Görüşme Düzenlemesi.....	232
a. Meclislerin Genel Görüşme Yetkisinin Niteliğine, İşlevine ve Usulüne İlişkin Farklılıklar.....	234
b. Beş Yüz Kelimelik Özet Kuralı.....	244
c. İkili Görüşme Usulü: Öngörüşme ve Genel Görüşme	246
d. Genel Görüşmenin Kapalı Oturumda Yapılması	247
e. 1961 Anayasası Döneminde Genel Görüşme Uygulaması	250

III. 1982 Anayasası'nda Genel Görüşme	260
A. 2017 Öncesi Parlamenter Sistem Döneminde Genel Görüşme.....	260
1. 1982 Anayasası ve 1973 TBMM İçtüzüğü'nde Genel Görüşme	269
2. Parlamenter Sistem Döneminde TBMM'nin Genel Görüşme Uygulaması	278
a. 1983-2018 Yılları Arasında Genel Görüşme Usulü ve Uygulaması	279
b. 17. Yasama Döneminden 26. Yasama Dönemine Genel Görüşme	286
c. Gündemi Etkileyen İçtüzüğe Aykırı Teamüller: Genel Görüşmenin	297
Müzakere ve Denetim Aracı Olmaktan Çıkıp Hükümetin Bilgi Verme ve	297
aa. Gündemin Belirliliği İlkesi ve Danışma Kurulu ve Siyasi Parti Grubu	298
Önerileri ile Yapılan Değişiklikler	298
bb. Hükümetin Genel Görüşme Önergesi Sunma Hakkının Uygulamada	309
Genel Görüşme Aracının Niteliğine Etkisi.....	309
cc. İçtüzüğe Aykırı Teamüller ve Genel Görüşmenin Dönüşümü.....	321
B. 2017 Anayasa Değişikliği Sonrasında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde	339
Genel Görüşme	339
1. Anayasa ve TBMM İçtüzük Değişikliklerinin Genel Görüşmeye Etkisi..	348
2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Genel Görüşme Uygulaması	357
3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığının	367
Faaliyetlerinin Genel Görüşme Konusu Yapılıp Yapılamayacağı Tartışması	367
Üzerine.....	367
C. Genel Görüşme Kurumunun Araçsallaştırılması ve Kuruma İkame İçtüzük İçi	374
ve Anayasa-İçtüzük Dışı Arayışlar	374
1. Genel Görüşmenin Araçsallaştırılması: Meclisin Ortak Bildirileri	374
(Deklarasyonlar)	374
2. Gündem Dışı Konuşma, Genel Görüşmeye Alternatif Bir Kurum Olabilir mi?	385
385	
3. TBMM'nin Müzakere İşlevinin Etkisizliği Karşısında Arayışlar: Yerinden	402
Kısa Söz Talepleri (Açıklamalar) Hakkındaki 2016 Tarihli Mutabakata Dayalı	402
Uygulamanın Değerlendirilmesi	402
IV. TBMM'nin Müzakere İşlevi Çerçevesinde Yeni Bir Genel Görüşme Modeli	415
Önerisi: Muhalefet Hakkı Olarak Genel Görüşme.....	415
1. Yeni Bir Genel Görüşme Modeli Önerisi	430
2. Mevcut Genel Görüşme Yöntemine İlişkin Öneriler	442
SONUÇ	447
KAYNAKÇA.....	454

KISALTMALAR

A.g.e. / a.g.e.	: Adı geçen eser
AKP, AK Parti	: Adalet ve Kalkınma Partisi
AP	: Adalet Partisi
AÜHF	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
AÜHFD	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AÜSBFY	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları
AYM	: Anayasa Mahkemesi
Bkz./bkz.	: Bakınız
C.	: Cilt
CENTO	: Merkezi Antlaşma Örgütü, <i>Central Treaty Organization</i>
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
CS	: Cumhuriyet Senatosu
Çev.	: Çeviren
Der.	: Derleyen
DM	: Danışma Meclisi
DMTD	: Danışma Meclisi Tutanak Dergisi
dn.	: Dipnot
DÜHF	: Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi
E.	: Esas
Ed.	: Editör, Editörler
E.T.	: Erişim Tarihi
FP	: Fazilet Partisi
HDP	: Halkların Demokratik Partisi
HSYK	: Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu
İYİP	: İyi Parti
İÜ	: İstanbul Üniversitesi
İÜHFM	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
İÜHFY	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları
K.	: Karar
K.T.	: Karar Tarihi
MBK	: Milli Birlik Komitesi
MGK	: Milli Güvenlik Konseyi
MGKTD	: Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi
MHP	: Milliyetçi Hareket Partisi
MM	: Millet Meclisi
MMTD	: Millet Meclisi Tutanak Dergisi
NATO	: Kuzey Atlantik Antlaşması Teşkilatı, <i>The North Atlantic Treaty Organization</i>
prg.	: paragraf
R.G.	: Resmî Gazete
S.	: Sayı
s.	: Sayfa
SPK	: Siyasi Partiler Kanunu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi

TBMMTD	: Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi
TBMM ZC	: Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi
TBMM GCZ	: Türkiye Büyük Millet Meclisi Gizli Celse Zabıtları
TİP	: Türkiye İşçi Partisi
TM	: Temsilciler Meclisi
TRT	: Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu
Vol.	: Volume
YSK	: Yüksek Seçim Kurulu



TABLO LİSTESİ

- Tablo 1.1** : Geniş ve Dar Anlamda Genel Görüşme Karşılaştırması
- Tablo 1.2** : Farklı Ülke Parlamentolarından Geniş ve Dar Anlamda Genel Görüşme Örnekleri
- Tablo 1.3** : Almanya, İngiltere ve Türkiye’de Parlamentonun Genel Görüşme Usulünün Karşılaştırması
- Tablo 2.1** : Millet Meclisine Sunulan Genel Görüşme Önergelerinin Dönemlere Göre Sayısal Dağılımı
- Tablo 2.2** : 2017 Anayasa Değişikliği Öncesindeki Yasama Dönemlerinde TBMM’nin Genel Görüşme Yetkisinin Kullanımı
- Tablo 2.3** : 17 ile 27. Yasama Dönemlerinde Genel Görüşme Sürecinde Kabul Edilen Ortak Bildiriler

ŞEKİL LİSTESİ

- Grafik 2.1** : 1961 Anayasası Döneminde Millet Meclisine Sunulan Meclis Araştırması ve Genel Görüşme Önergelerinin Karşılaştırılması
- Grafik 2.2** : Millet Meclisinin Genel Görüşme Önergeleri Üzerindeki Etkinliği
- Grafik 2.3** : Yasama Dönemlerine Göre Görüşülen ve Hükümsüz Kalan Genel Görüşme Önergeleri
- Grafik 2.4** : TBMM'nin 1983-2018 Yılları Arasında Geçen On Yasama Döneminin Genel Görüşme Pratiğinin Etkinliği
- Grafik 2.5** : TBMM'nin 27. Yasama Döneminde Yasama Yıllarına Göre Genel Görüşme Önergesi Sayısı
- Grafik 2.6** : TBMM'nin 27. Yasama Döneminin Genel Görüşme Önergesi Sunanlar Bakımından Yasama Yıllarına Göre Karşılaştırılması
- Grafik 2.7** : TBMM'nin 27. Yasama Döneminde Meclisteki Siyasi Partilerin ve Milletvekillerinin Genel Görüşme Faaliyeti Bakımından Karşılaştırılması
- Grafik 2.8** : TBMM'nin 27. Yasama Döneminde Meclisteki Siyasi Partilerin Genel Görüşme Faaliyeti Bakımından Karşılaştırılması
- Grafik 2.9** : 27. Yasama Döneminin 1. Yasama Yılında Yapılan Açıklamalara İlişkin Sayısal Veri
- Grafik 2.10** : 27. Yasama Döneminin 2. Yasama Yılında Yapılan Açıklamalara İlişkin Sayısal Veri
- Resim 1.1** : İngiltere Avam Kamarası Görüşmelerinden Bir Fotoğraf
- Resim 1.2** : İngiltere Avam Kamarasının Genel Kurulunun Oturma Düzeni
- Resim 1.3** : ABD Temsilciler Meclisi Salonu ve Oturma Düzeni
- Resim 2.1** : Örnek Genel görüşme önergesi
- Resim 2.2** : Örnek Danışma Kurulu Önerisi

RÉSUMÉ

L'objet de notre recherche est le pouvoir de débat général du parlement fondé sur la fonction de délibération. Dans ce contexte, premièrement, l'existence de la fonction de délibération du parlement est discutée. Les fonctions du parlement, qui est essentiellement un lieu de parole, se divisent en deux, comme les fonctions traditionnelles et les fonctions contemporaines, compte tenu des distinctions de la littérature. Le parlement a des fonctions traditionnelles qu'il a coquerie à la suite de luttes politiques dans le processus historique depuis sa première émergence. Il s'agit de fonctions telles que l'élaboration des lois, l'approbation du budget, le contrôle de l'exécutif et l'établissement du gouvernement dans les régimes parlementaires. Dans cette thèse, généralement la fonction de délibération actuelle du parlement est recherchée, en particulier avec les pouvoirs et les procédures au parlement utilisés. Dans ce contexte, on voit que la négociation est une technique obligatoire dans l'utilisation d'autres pouvoirs et fonctions. Cependant, il est entendu que la fonction de délibération est apparue beaucoup plus récemment que les autres pouvoirs du parlement, en réaction à la démocratie majoritaire au-delà d'un mode de discussion démocratique. L'incapacité des législateurs, qui ont obtenu certaines autorités à limiter le pouvoir absolu, aux effets des avancées techniques et scientifiques en plein essor sur la société, et leur incapacité à répondre adéquatement aux problèmes sociaux et aux besoins croissants, ont créé une crise politique. Comme solution à cette crise, on préfère augmenter et renforcer les pouvoirs de l'exécutif, qui peut agir plus rapidement. Néanmoins, cette situation a fait que le législatif est resté en arrière-plan face à l'exécutif, et cette fois, un problème de démocratie est apparu. Ainsi, la délibération a transformé ses fonctions ou acquis de nouvelles fonctions afin que les législatures aient plus de pouvoir et efficacité face à cette « chute ». Alors, le parlement a commencé à jouer une nouvelle fonction afin de répondre au besoin de démocratie, de faire entendre les différences dans la société et toutes sortes d'opinions de manière égale et régulière, et d'assurer à ce que la voix du futur gouvernement atteigne les masses. La délibération explique cette fonction démocratique du parlement en dehors de ses fonctions traditionnelles.

Comme on voit que l'activité verbale du parlement est majoritairement exercée dans certains parlements par rapport à d'autres et que cette situation met l'accent sur un type de parlement, tout d'abord, la notion de parlement délibératif est discutée dans notre étude. Le parlement délibératif, qui est surtout décrit comme une caractéristique du Parlement britannique, fait référence à un lieu où le conflit pouvoir-opposition se déroule au parlement de manière continue, sur une base verbale. Contre cela, des organes législatifs basés sur le travail ou la commission sont mis en avant et le Congrès américain est montré comme un exemple de cela. Bien qu'il y ait une distinction entre parlement délibérant et parlement de travail dans la littérature, il est un fait qu'il existe des outils pour révéler la fonction délibérative de chaque parlement. Cependant, dans certains parlements, on considère qu'il y a plus d'outils de délibération et le principe de fonctionnement est basé sur la délibération. Dans ce contexte, il est entendu que les parlements sont composés par l'influence des processus historiques qu'ils ont parcourus, la géographie, la culture politique et la structure sociale. Dans notre

recherche, il est déterminé que ces caractéristiques structurelles se reflètent même dans la structure architecturale des assemblées générales parlementaires et composent la délibération, et sur cette base, les structures des assemblées générales sont brièvement évaluées à travers quelques exemples. Il existe de nombreuses dynamiques externes culturelles et politiques qui affectent la fonction de délibération des parlements, ainsi que la dynamique constitutionnelle.

Puisque celles-ci ne pouvant être épuisées, notre étude porte sur les trois principaux éléments qui affectent la fonction délibérative du parlement ; la structure bicamérale, la dissolution des parlements par l'exécutif et l'immunité législative, ainsi que l'ordre du jour et le droit d'expression des députés. Bien qu'il existe de nombreux facteurs constitutionnels, le fait qu'elles soient également les principales institutions mises en œuvre ou en cours de mise en œuvre en Turquie a joué un rôle dans le choix de ces trois éléments de base. Dans ce contexte, l'effet des assemblées bicamérales sur la fonction de délibération du parlement est discuté sur la base du système bicaméral mis en place pendant la période de la Constitution de 1961 en Turquie. En effet, dans la Constitution de 1961, le Sénat de la République est autorisé à tenir le débat général. Ensuite, la fonction de délibération de l'organe exécutif, qui est spécifique aux systèmes parlementaires, est évaluée dans le cadre du pouvoir de dissoudre le parlement, et la question de savoir si le parlement peut décider seul des vacances et des réunions est également discutée dans ce contexte. La notion d'annulation est un élément important qui peut interrompre la fonction de délibération des parlements, et l'expérience de l'annulation depuis l'ère de la monarchie constitutionnelle, lorsque les premières expériences parlementaires ont été vécues en Turquie, jusqu'à nos jours, a conduit à l'adoption d'importantes dispositions constitutionnelles des principes. Dans notre étude, cette expérience et ces gains constitutionnels sont discutés dans le contexte de la fonction de délibération, et enfin, le pouvoir d'annulation, qui est réglementé sous la forme du nouveau gouvernement accepté avec l'amendement constitutionnel de 2017, est analysé. Enfin, l'effet de l'immunité législative sur la fonction de délibération, qui est toujours à l'ordre du jour politique en Turquie, est discuté. À cet égard, des applications telles que donner à l'opposition le droit de fixer l'ordre du jour du parlement certains jours (journées de l'opposition et niches parlementaires) dans les parlements d'Angleterre et de France sont évaluées.

Dans notre étude, les outils de la fonction de délibération sont évalués de manière générale et il est déterminé que le pouvoir du débat général, qui est utilisé comme outil de contrôle dans certains parlements, est un outil de base de la fonction de délibération du parlement. Dès lors, une distinction principale est opérée en qualifiant les autres outils permettant à la fonction de délibération du parlement de « débat général au sens large » et l'assemblée générale, qui est un outil du pouvoir de contrôle du parlement, de « débat général au sens étroit ».

Le « débat général au sens étroit » est une méthode qui s'organise entre les instruments de contrôle parlementaire et se distingue des autres instruments de contrôle par son résultat et sa méthode. Le débat général est la négociation d'une question publique concernant la société et les activités de l'État dans l'assemblée générale du parlement. Dans le débat général, différentes opinions politiques au parlement participent à la vaste discussion d'une question publique, exprimant leurs propres opinions et critiques sur la question. À la suite du débat général, aucune décision n'est prise qui créera la responsabilité politique du gouvernement. Par ailleurs, bien que le droit d'initier le débat général et de déterminer l'objet du débat

général soit accordé au gouvernement dans certains parlements, il est en fait accordé aux députés et aux groupes de partis politiques. Pour ces raisons, il est affirmé que le débat général est un outil qui révèle pleinement la fonction de délibération.

Dans ce contexte, les différences factuelles et procédurales entre les termes généraux du débat général et le sens étroit du débat général dans certains parlements sont mentionnées. Ensuite, la base juridique du débat général au sens étroit est expliquée. On voit que les pouvoirs de contrôle des parlements sont réglementés par les constitutions et il est entendu que la réglementation du pouvoir de débat général est principalement laissée aux statuts. Il convient de noter que la Turquie est un exemple différent à cet égard et que le débat général est régi à la fois par la Constitution et les statuts. Par la suite, dans notre recherche, l'objet et la nature juridique du pouvoir du débat général sont discutés. Dans ce contexte, le débat dans la littérature juridique turque sur la question de savoir si le pouvoir du débat général est l'outil de contrôle du parlement ou un moyen d'obtenir des informations, est discuté. Considérant que l'audit est une activité qui comprend l'obtention d'informations, il est précisé que le pouvoir de débat général est essentiellement un outil d'audit du parlement, mais il permet également de remplir plus d'une fonction. Après cette argumentation, le sujet du débat général et les limites du sujet sont discutés. Les questions qui se posent ici sont de savoir si les secrets d'État, les secrets professionnels et commerciaux peuvent faire l'objet d'un débat général, et si le sujet d'un débat général peut relever de la vie privée. Une autre question est, en tant que manifestation des principes de séparation des pouvoirs et d'indépendance du pouvoir judiciaire, comment la règle du subjudice (interdiction du débat parlementaire sur l'exercice du pouvoir judiciaire dans une affaire pendante) doit être interprétée en termes de débat général. Ces évaluations constituent l'une des parties les plus difficiles de l'étude. Surtout, le secret d'État a une caractéristique différente parmi eux. Parce que d'autres questions reflètent le conflit lié à la protection des droits et libertés individuels et à l'indépendance de la justice, qui devrait être dans un état de droit. Cependant, le secret d'État entre en conflit avec le débat général lui-même par rapport à l'ambiguïté de la notion de secret et de ses limites. Le débat général a pour but d'informer le public et le parlement et de contrôler les activités des administrateurs. Ici, si la question, qui est un secret d'État, est exclue du débat général, un problème de démocratie se pose dans le cadre de la fonction de délibération du parlement.

La première partie de notre étude se conclut par un examen comparatif de la procédure d'utilisation du pouvoir du débat général, l'aile représentative du Parlement fédéral allemand, le Bundestag, l'aile représentative du Parlement britannique, la Chambre des Communes et le Grande Assemblée Nationale de Turquie. À ce stade, la différence la plus importante est que les propositions de débat général ne sont pas appelées directement à l'ordre du jour de la Grande Assemblée nationale de Turquie, mais sont directement inscrites à l'ordre du jour des deux autres parlements. La deuxième différence importante est que la procédure de débat général à la Grande Assemblée nationale de Turquie est basée sur une procédure de réunion bilatérale, comme le débat préliminaire- le débat général. À la fin du premier chapitre, les aspects positifs et négatifs des différences entre ces procédures sont discutés et la base d'une nouvelle proposition de modèle de débat général que l'on souhaite développer pour le TGNA à la fin de la recherche est formée.

La deuxième partie de la recherche se concentre sur le débat général en droit constitutionnel turc. Comment la fonction de délibération du parlement s'est

développée dans les développements constitutionnels turco-ottomans, la base juridique et l'application du débat général et des instruments similaires disposés dans les constitutions et les règlements du passé au présent sont discutés. En réaction aux crises politiques créées par la démocratie majoritaire avant la Constitution de 1961 en Turquie, il est déterminé que le pouvoir du débat général a d'abord été réglementé dans les statuts de la Chambre des représentants qui est une aile de l'Assemblée constituante. Plus tard, dans la Constitution de 1961, on voit que le pouvoir du débat général a été reconnu comme un pouvoir pour les deux ailes de la structure bicamérale. Les assemblées ont organisé en détail ces pouvoirs selon les statuts qu'elles ont émis. Dans notre recherche, des évaluations sont faites en incluant ces distinctions et la pratique du débat général des deux Chambres. La pratique du débat général de cette période est également examinée en termes d'efficacité avec des graphiques et des tableaux selon les périodes législatives. Ensuite, le débat général en tant qu'institution, dont l'existence est retenue parmi les outils de contrôle de la TGNA dans le système de gouvernement présidentiel apporté avec l'amendement constitutionnel de 2017, est analysé dans le cadre des activités de contrôle et de la fonction de délibération du parlement. A ce stade, l'efficacité du débat général est évaluée dans la 27ème législature, lorsque le système de gouvernement présidentiel a été mis en place pour la première fois. Il est déterminé qu'aucune motion de débat général n'a été effectuée au cours de la 27e législature et que toutes les motions étaient nulles et non avenues. Il est déterminé que cette situation de facto de non-application est due à certaines attitudes irrégulières qui ont causé l'inefficacité de l'institution du débat général devant le système de gouvernement présidentiel, et enfin, ce résultat a également été atteint au cours de la dernière législature. Ces attitudes irrégulières sont apparues avec l'utilisation des propositions de changement d'ordre du jour, émises par le Conseil Consultatif à la Grande Assemblée Nationale ou données par les groupes de partis politiques dans les cas où le Conseil Consultatif ne parvient pas à un accord, contrairement aux statuts. En fait, les statuts ne donnent à personne le droit de modifier l'ordre du jour de manière à entraver l'exercice continu du contrôle du parlement. Cette méthode n'est adoptée que dans la procédure de négociation des lois. Cependant, avec l'acceptation des propositions de groupe des partis majoritaires au parlement, l'activité d'audit est reléguée au second plan en prenant constamment des décisions contraires aux statuts. Étant donné que cette méthode, appliquée depuis de nombreuses années, s'est progressivement établie, l'utilisation du débat général et d'autres outils d'audit ne peut être utilisée car l'activité législative est déterminée par la majorité. Dans ce contexte, le TGNA ne peut exercer sa fonction délibérative. Dans notre étude, évaluant ces déterminations, d'autres outils de statuts utilisés par la TGNA pour pallier l'absence de délibération sont discutés. Cependant, il est entendu qu'essayer d'utiliser des outils tels que les discours hors programme et les demandes de mots courts au lieu du débat général, en dehors de leurs objectifs institutionnels et en forçant les objectifs et les procédures existants, ne révèle pas la fonction de délibération. Ainsi, tout comme l'institution du débat général a été un outil utilisé uniquement pour soutenir la propre politique du gouvernement à certaines périodes et est devenu inefficace, d'autres outils de statuts ont également été instrumentalisés et ont perdu leur objet légal.

Au terme de l'étude, que nous concluons par ces constats, l'importance du débat général est soulignée afin d'éliminer l'impact négatif du nouveau système de gouvernement actuel sur la fonction délibérative du parlement. Pour cela, il est affirmé que le débat général doit être reconstruit avec une approche participative pluraliste et démocratique afin d'être utilisé efficacement et indépendamment du système de gouvernement. Sur la base de ce principe, de nouveaux modèles de débat général sont

développés. Différents modèles de débat général sont proposés en fonction de la possibilité d'un renouvellement complet des statuts ou d'un amendement aux statuts existants. A la base de tout, il est important que le débat général soit considéré comme un droit d'opposition et que les motions du débat général soient nécessairement directement à l'ordre du jour. Ainsi, il sera possible que le parlement fonctionne de manière équilibrée et sans interruption et qu'une activité législative démocratique ait lieu.

Cette recherche, que nous avons brièvement résumée, n'est pas une étude de droit comparé; cependant, le pouvoir d'assemblée générale des autres parlements dans le cadre de la fonction délibérative est comparé au pouvoir général de négociation du TGNA. Des sources primaires et secondaires sont utilisées sur la nature juridique et l'objectif du débat général et la manière dont les parlements l'utilisent. Les sources scientifiques utilisées dans notre recherche sont des sources de première main telles que les constitutions des pays concernés, les statuts des parlements, les informations parlementaires et les documents préparés par les experts, et les procès-verbaux des réunions parlementaires. En outre, des sources de seconde main dans le domaine des sciences politiques et du droit constitutionnel, qui occupent une place importante dans les études parlementaires de la littérature nationale et internationale, éclairent également notre recherche. Les données pratiques sont obtenues en communiquant avec la Chambre des Communes Britannique. Dans cette recherche, étant donné que la Grande Assemblée nationale turque a été principalement examinée, le type d'activité menée par l'Assemblée a été observé sur place et des opinions ont été échangées avec des experts législatifs et des bureaucrates. Des évaluations et des discussions ont eu lieu avec de chers chercheurs qui ont une expérience institutionnelle au parlement et mènent également des études scientifiques dans le domaine du droit constitutionnel.

Il est entendu que le pouvoir du débat général montre certaines différences de procédure dans chaque parlement dans le cadre de la structure dynamique unique de chaque parlement et de son interaction avec d'autres éléments parlementaires; cependant, on voit que le débat général est conçu comme un outil d'audit du parlement et utilisé de manière à révéler la fonction de délibération du parlement, comme en Turquie. L'objectif est que les résultats obtenus dans cette étude apportent une contribution démocratique aux activités parlementaires en Turquie. Nous pensons que les modèles de débat général proposés à la fin de notre recherche y contribuent et permettent ainsi à l'étude d'atteindre son but.

ABSTRACT

The subject of our research is the power of general debate of the parliament based on the deliberation function. In this context, firstly, the existence of the deliberation function of the parliament is discussed. The functions of the parliament, which is essentially a place of speech, are divided into two as traditional functions and contemporary functions, taking into account the distinctions in the literature. The parliament has traditional functions that it has achieved as a result of political struggles in the historical process since its first emergence. These are functions such as making laws, approving the budget, controlling the executive branch and establishing the government in parliamentary regimes. In this study, generally the current deliberation function of the parliament is searched, especially with which powers and procedures in the parliament is used. In this context, it is seen that negotiation is an obligatory technique in the use of other powers and functions. However, it is understood that the deliberation function has emerged much more recently than the other powers of the parliament, as a reaction to the majoritarian democracy beyond a democratic discussion method. The inability of the legislatures, which obtained certain authorities to limit the absolute power, to the effects of rapidly developing technical and scientific advances on society, and their inability to adequately respond to social problems and increasing needs, created a political crisis. As a solution for this crisis, it is preferred to increase and strengthen the powers of the executive authority, which can act faster. However, this situation caused the legislature staying in the background against the executive, and this time, a democracy problem emerged. Hence, the deliberation has transformed its functions or acquired new functions in order for the legislatures to gain strength and effectiveness against to this “fall”. Thus, the parliament has started to play a new function in order to meet the need for democracy, to make the differences in the society and all kinds of opinions heard equally and regularly, and to ensure that the voice of the future government reaches the masses. The deliberation explains this democratic function of parliament apart from its traditional functions.

As it is seen that the verbal activity of the parliament is predominantly performed in some parliaments compared to others and this situation emphasizes a type of parliament, first of all, the concept of deliberation parliament is discussed in our study. The deliberative parliament, which is especially described as a feature of the British Parliament, refers to a place where the power-opposition conflict takes place in the parliament on a continuous basis, on a verbal basis. Against this, legislative bodies based on work or commission are brought forward and the US Congress is shown as an example of this. Although there is a distinction between deliberation parliament and working parliament in the literature, it is a fact that there are tools to reveal the deliberation function of every parliament. However, in some parliaments, it is considered that there are more tools for deliberation and the working principle is based on deliberation. In this context, it is understood that parliaments are shaped by the influence of the historical processes that they went thorough, geography, political culture and social structure. In our research, it is determined that these structural

features are even reflected in the architectural structure of the parliamentary general assemblies and shape the deliberation, and based on this, the general assembly structures are briefly evaluated through a few examples.

There are many external cultural and political dynamics that affect the deliberation function of parliaments, as well as constitutional dynamics. Since these cannot be exhausted, our study deals with the three main elements that affect the deliberation function of the parliament; the bicameral structure, the dissolution of parliaments by the executive organ and legislative immunity, and the agenda and right of speech of the deputies. Although there are many constitutional factors, the fact that they are also the main institutions implemented or being implemented in Turkey played a role in the selection of these three basic elements. In this context, the effect of bicameral assemblies on the deliberation function of the parliament is discussed based on the bicameral system implemented during the 1961 Constitution period in Turkey. As a matter of fact, in the 1961 Constitution, the Senate of the Republic was given the authority to hold general debate. Then, the deliberation function of the executive organ, which is specific to parliamentary systems, is evaluated in the context of the power to dissolve the parliament, and whether the parliament can decide on its own for recess and meeting is also discussed in this context. The notion of annulment is an important element that can interrupt the deliberation function of parliaments, and the experience of annulment from the Constitutional Monarchy Era, when the first parliamentary experiences were experienced in Turkey, to the present, has led to the adoption of important constitutional principles. In our study, this experience and constitutional gains are discussed in the context of the deliberation function, and finally, the power of annulment, which is regulated in the form of the new government accepted with the 2017 Constitutional Amendment, is analyzed. Lastly, the effect of legislative immunity on the deliberation function, which is always on the political agenda in Turkey, is discussed. In this regard, applications such as giving the opposition the right to set the agenda of the parliament on certain days (opposition days and niches parlementaires) in the parliaments of England and France are assessed.

In our study, the tools of the deliberation function are assessed generally and it is determined that the power of general debate, which is used as a control tool in some parliaments, is a basic tool of the parliament's deliberation function. Therefore, a principal distinction is made by calling the other tools that enable the parliament's deliberation function to emerge as "general debate in the broad sense" and the general meeting, which is a tool of the parliament's control power, "general debate in the narrow sense".

"General debate in the narrow sense" is a method that is organized among the parliamentary audit instruments and differs from other audit instruments in terms of its outcome and method. General debate is the negotiation of a public issue concerning society and state activities in the general assembly of the parliament. In general debate, different political views in the parliament participate in the wide-ranging discussion of a public issue, expressing their own views and criticisms on the issue. As a result of the general debate, no decision is taken that will create the political responsibility of the government. Besides, although the right to initiate the general debate and to determine the subject of the general debate is granted to the government in some parliaments, in fact it is granted to the deputies and political party groups. For these reasons, it is stated that the general debate is a tool that fully reveals the deliberation function.

In this context, the factual and procedural differences between the broad terms of the general debate and the narrow meaning of general debate in some parliaments are mentioned. Then, the legal basis of the general debate in the narrow sense is explained. It is seen that the auditing powers of the parliaments are regulated by the constitutions and it is understood that the regulation of the power of general debate is mostly left to the Standing Orders. It is noteworthy that Turkey is a different example in this regard and that the general debate is regulated both in the Constitution and the Standing Orders. Thereafter, in our study the purpose and the legal nature of the power of the general debate are discussed. In this context, the debate in Turkish legal literature on whether the power of general debate is the parliament's control tool or a means of obtaining information, is discussed. Considering that auditing is an activity that includes obtaining information, it is stated that the power of general debate is essentially an audit tool of the parliament, but it also provides to fulfill more than one function. After this argumentation, the subject of the general debate and the limits of the subject are discussed. The issues that stand out here are whether state secrets, professional and commercial secrets can be the subject of general debate, and whether the subject of general debate can be a matter of private life. Another issue is, as a manifestation of the principles of separation of powers and independence of the judiciary how the sub-judice rule (prohibition of parliamentary debate on the exercise of judicial power in a pending case) should be interpreted in terms of general debate. These assessments constitute one of the most difficult parts of the study. Especially, state secret has a different feature among them. Because other issues reflect the conflict related to the protection of individual rights and freedoms and the independence of the judiciary, which should be in a state of law. However, state secret is in conflict with the general debate itself in relation to the ambiguity of the concept of secret and its boundaries. The purpose of the general debate is to inform the public and the parliament and to control the activities of the administrators. Herein, if the issue, which is a state secret, is excluded from the general debate, a democracy problem arises in the context of the parliament's deliberation function.

The first part of our study is concluded by comparatively examining the procedure on how the power of general debate is used, the representative wing of the German Federal Parliament, the Bundestag, the representative wing of the British Parliament, the House of Commons and the Turkish Grand National Assembly. At this point, the most important difference is that the general debate proposals are not called directly on the agenda in the Grand National Assembly of Turkey, but are directly put on the agenda in the other two parliaments. The second important difference is that the general debate procedure in the Grand National Assembly of Turkey is based on a bilateral meeting procedure, namely the preliminary debate-general debate. At the end of the first chapter, the positive and negative aspects of the differences between these procedures are discussed and the basis of a new general debate model proposal that is desired to be developed for the TGNA at the end of the study is formed.

The second part of the study focuses on general debate in Turkish Constitutional Law. How the deliberation function of the parliament developed in the Ottoman-Turkish constitutional developments, the legal basis and application of the general debate and similar instruments arranged in the constitutions and Standing Orders from past to present are discussed. As a reaction to the political crises created by the majoritarian democracy before the 1961 Constitution in Turkey, it is determined that power of general debate was regulated firstly in the Standing Orders of the House of

Representatives which is a wing of the Constituent Assembly. Later, in the 1961 Constitution, it is seen that the power of general debate was recognized as a power for both wings of the bicameral structure. Assemblies organized these powers in detail according to the Standing Orders that they have issued. In our study, assessments are made by including these distinctions and the practice of the general debate of both Houses. Then, the audit power and power of general debate authority of the parliament in the first version of the 1982 Constitution and the general debate arrangement in the Standing Orders of the 1961 Constitution period, which was also used in this period, are examined. The general debate practice of this period is also examined in terms of effectiveness with graphics and tables according to the legislative periods. Later, the general debate as an institution, whose existence is retained among the control tools of the TGNA in the presidential government system brought with the 2017 Constitutional Amendment, is analyzed in the context of the parliament's control activities and deliberation function. At this stage, the effectiveness of the general debate is assessed in the 27th legislative period, when the presidential government system was implemented for the first time. It is determined that no general debate motion was carried out in the 27th legislative period and all motions were null and void. It is determined that this de facto non-implementation situation is due to some irregular attitudes that caused the ineffectiveness of the general debate institution before the presidential government system, and finally, this result was also reached in the last legislative period. These irregular attitudes have emerged with the use of the proposals to change the agenda, given by the Advisory Board in the Grand National Assembly or given by the political party groups in cases where the Advisory Board cannot reach an agreement, contrary to the Standing Orders. In fact, the Standing Orders do not give anyone the right to change the agenda in such a way as to impede the continued exercise of control of parliament. This method is adopted only in the procedure of negotiating the laws. However, with the acceptance of the group proposals of the parties that have a majority in the parliament, the audit activity is taken into the background by constantly taking decisions against the Standing Orders. Because this method, which has been applied for many years, is gradually established, the use of general debate and other audit tools cannot be used because the legislative activity is determined by the majority. In this context, the TGNA cannot perform its deliberation function. In our study, assessing these determinations, other tools of Standing Orders used by the TGNA to overcome the lack of deliberation are discussed. However, it is understood that trying to use tools such as out-of-agenda speech and short word requests instead of general debate, outside of their institutional purposes and by forcing the existing purposes and procedures, does not reveal the deliberation function. Thus, just as the institution of general debate has been a tool used only to support the government's own policy in certain periods and has become ineffective, other Standing Orders tools have also been instrumentalized and lost their legal purpose.

At the end of the study, which we conclude with these determinations, the importance of the general debate is emphasized in order to eliminate the negative impact of the new current government system on the deliberation function of the parliament. For this, it is stated that the general debate should be reconstructed with a pluralistic and democratic participatory approach in order to be used effectively and independently of the government system. Based on this principle, new general debate models are being developed. Different general debate models are offered depending on the possibility of a complete renewal of the Standing Orders or an amendment on the existing Standing Orders. At the base of all, it is important that the general debate is regarded as a right of opposition and that the general debate motions should

necessarily be directly on the agenda. Thus, it will be possible for the parliament to function in a balanced manner without interruption and that a democratic legislative activity to take place.

This research, which we have briefly summarized, is not a comparative law study; however, the authority of general meeting of other parliaments within the framework of the deliberation function is compared with the general negotiation power of the TGNA. Primary and secondary sources are used on the legal nature and purpose of the general debate and how parliaments use it. The scientific sources used in our research are first-hand sources such as the constitutions of the relevant countries, the Standing Orders of the parliaments, in-parliamentary information and documents prepared by the experts, and the minutes of the parliamentary meetings. In addition, second-hand sources in the field of political science and constitutional law, which are prominent in parliamentary studies in national and international literature, also shed light on the research. Practical data is obtained by communicating with the British House of Commons. In this research, since the Turkish Grand National Assembly was mainly examined, what kind of activity the Assembly carried out was observed on site, and opinions were exchanged with legislative experts and bureaucrats. Evaluations and discussions were held with dear researchers who have institutional experience in the parliament and also conduct scientific studies in the field of constitutional law.

It is understood that the power of general debate shows some procedural differences in each parliament within the framework of the unique dynamic structure of each parliament and its interaction with other parliamentary elements; however, it is seen that the general debate is designed as an audit tool of the parliament and used in a way to reveal the deliberation function of the parliament, as in Turkey. It is aimed that the results obtained in this study will make a democratic contribution to the parliamentary activities in Turkey. We think that the general debate models suggested at the end of our research contribute to this and thus enable the study to reach its goal.

ÖZET

Araştırmamızın konusunu, parlamentonun müzakere işlevi temelinde genel görüşme yetkisi oluşturmaktadır. Bu konu kapsamında ilk olarak parlamentonun müzakere işlevinin varlığı tartışılmaktadır. Özünde bir söz mekânı olan parlamentonun işlevleri, literatürdeki ayrımlar da dikkate alınarak geleneksel işlevler ve çağdaş işlevler olarak ikiye ayrılmaktadır. Parlamentonun ilk ortaya çıktığı günden bugüne tarihsel süreç içerisindeki siyasi mücadeleler sonucunda elde ettiği geleneksel işlevleri vardır. Bunlar başta kanun yapımı, bütçenin onaylanması, yürütme organının kontrol ve denetimi, parlamenter rejimlerde hükümetin kurulması şeklindeki işlevlerdir. Fakat parlamentonun bir de güncel bir işlevi, müzakere işlevi olduğu kabul edilmektedir. Bu çalışmada da parlamentonun güncel işlevi müzakerenin, genel olarak parlamentodaki hangi yetki ve usullerle gerçekleştirildiği araştırılmaktadır. Bu bağlamda, müzakerenin diğer yetki ve işlevlerin kullanımında zorunlu bir teknik olduğu görülmektedir. Ancak müzakere işlevinin demokratik bir tartışma yönteminin ötesinde çoğunlukçu demokrasi anlayışına bir tepki olarak parlamentonun diğer yetkilerinden çok daha yakın zamanda ortaya çıktığı anlaşılmaktadır. İktidarı sınırlandırmak üzere belli yetkileri elde eden yasama organlarının, hızlı şekilde gelişim gösteren teknik ve bilimsel ilerlemelerin toplum üzerinde yarattığı etkilere yetişememesi, toplumsal sorunlara ve artan ihtiyaçlara yeteri kadar yanıt verememesi siyasal bir kriz yaratmıştır. Bu krize çözüm olarak daha hızlı hareket edebilen yürütme organının yetkilerinin artırılması ve güçlendirilmesi tercih edilmiştir. Fakat, bu durum yasama organlarının yürütme karşısında geri plana itilmesine de sebep olarak bu kez de bir demokrasi sorununun doğmasına neden olmuştur. İşte müzakere işlevi, yasama organlarının bu “düşüş” karşısında yeniden güçlenmesi ve etkinliğini kazanması için işlevlerini dönüştürmüş veya yeni işlevler edinmiştir. Bu noktada da eksilen demokrasi ihtiyacını gidermek, toplumdaki farklılıkların ve her türlü görüşün eşit ve düzenli biçimde duyurulmasını, geleceğin iktidarının sesinin kitlelere ulaşmasını sağlamak üzere parlamento yeni bir işlev göremeye başlamıştır. Müzakere işlevi, parlamentonun geleneksel işlevleri dışındaki bu demokratik işlevini açıklamaktadır.

Parlamentonun söze dayalı faaliyetinin bazı parlamentolarda diğerlerine nazaran ağırlıklı olarak gerçekleştiği ve bu durumun bir parlamento tipini vurguladığı görülerek çalışmamızda öncelikle müzakere parlamentosu kavramı ele alınmaktadır. Daha çok Britanya Parlamentosunun bir özelliği olarak açıklanan müzakere parlamentosu, iktidar-muhalefet çatışmasının parlamentoda karşılıklı biçimde sürekli olarak söze dayalı olarak gerçekleştiği bir mekânı ifade etmektedir. Bunun karşısına ise çalışma ya da komisyona dayalı yasama organları çıkarılarak bunun da örneği olarak ABD Kongresi gösterilmektedir. Literatürde müzakere parlamentosu-çalışma parlamentosu ayrımı yapılmaktaysa da aslında her parlamentoda müzakere işlevini ortaya çıkaracak araçların olduğu bir gerçektir. Ancak bazı parlamentolarda bu araçların daha çok olduğu ve çalışma esasının müzakere üzerine kurulu olduğu değerlendirilmektedir. Bu çerçevede parlamentoların içinden geçtiği tarihsel

süreçlerin, coğrafyanın, siyasi kültürün ve toplumsal yapının etkisiyle biçimlendiği anlaşılmaktadır. Araştırmamızda, bu yapısal özelliklerin parlamento genel kurullarının mimari yapısına dahi yansıdığı ve müzakereyi biçimlendirdiği tespit edilmekte ve bundan hareketle genel kurul yapıları, birkaç örnek üzerinden kısaca değerlendirilmektedir.

Parlamentoların müzakere işlevini etkileyen birçok dış kültürel ve siyasal dinamik olduğu gibi anayasal dinamikler de sözkonusudur. Bunlar tüketilemeyeceği için çalışmamızda parlamentonun müzakere işlevini etkileyen üç temel unsura, çift meclis yapısına, parlamentoların yürütme tarafından feshine ve yasama bağımsızlıkları ile milletvekillerinin gündem ve söz haklarına değinilmektedir. Birçok anayasal etken olmakla birlikte bu üç temel unsurun seçilmesinde bunların aynı zamanda Türkiye’de uygulanmış veya uygulanmakta olan temel kurumlar olması rol oynamıştır. Bu bağlamda Türkiye’de 1961 Anayasası döneminde uygulanan çift meclis sisteminden de hareketle çift meclislerin parlamentonun müzakere işlevine etkisi tartışılmaktadır. Nitekim 1961 Anayasası’nda Cumhuriyet Senatosuna da genel görüşme yetkisi tanınmıştı. Ardından parlamenter sistemlere özgü yürütmenin parlamentoyu fesih yetkisi bağlamında müzakere işlevi değerlendirilmekte ve parlamentonun tatil ve toplanmaya kendisinin karar verip veremediği de bu bağlamda ele alınmaktadır. Fesih olgusu, parlamentoların müzakere işlevini kesintiye uğratabilecek nitelikte önemli bir unsurdur ve Türkiye’de ilk parlamenter deneyimlerin yaşandığı Meşrutiyet döneminden günümüze fesih konusundaki deneyim, önemli anayasal ilkelerin kabulüne neden olmuştur. Çalışmamızda bu deneyim ve anayasal kazanımlar müzakere işlevi bağlamında tartışılarak son olarak 2017 Anayasa değişikliği ile kabul edilen yeni hükümet biçiminde düzenlenen fesih yetkisi değerlendirilmektedir. Son unsur olarak da yine Türkiye’de her zaman siyasi gündemde yer alan yasama bağımsızlıklarının müzakere işlevine etkisi ele alınmaktadır. Bu noktada sadece söz hürriyetinin değil milletvekillerinin parlamentonun gündemine nasıl ve ne kadar etki edebildiğinin önemi de vurgulanmaktadır. Bu konuda, İngiltere ve Fransa parlamentolarında muhalefete belli günlerde parlamentonun gündemini belirleyebilme hakkının tanınması (*opposition days* ve *niches parlementaires*) gibi uygulamalar değerlendirilmektedir.

Çalışmamızda müzakere işlevinin araçları, genel olarak değerlendirilmektedir ve bazı parlamentolarda bir denetim yetkisi aracı olarak kullanılan genel görüşme yetkisinin, parlamentonun müzakere işlevinin temel bir aracı olduğu tespit edilmektedir. Bu nedenle parlamentonun müzakere işlevinin ortaya çıkmasını sağlayan diğer araçlara “geniş anlamda genel görüşme” ve parlamentonun denetim yetkisinin bir aracı olan genel görüşmeye ise “dar anlamda genel görüşme” denilerek temel bir ayırım yapılmaktadır.

“Dar anlamda genel görüşme”, parlamentonun denetim araçları arasında düzenlenen, diğer denetim araçlarından sonucu ve yöntemi bakımından ayrılan bir usuldür. Genel görüşme, toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren kamusal bir konunun parlamento genel kurulunda görüşülmesidir. Genel görüşmede, parlamentodaki farklı siyasi görüşler, kamusal bir konunun enine boyuna tartışmasına katılarak konuyla ilgili kendi görüşlerini ve eleştirilerini açıklamaktadır. Genel görüşme sonucunda hükümetin siyasi sorumluluğunu doğuracak bir karar alınmamaktadır. Ayrıca genel görüşmeyi başlatabilme ve genel görüşme konusunu belirleyebilme hakkı, bazı parlamentolarda hükümete de tanınmakla birlikte esasında milletvekillerine ve siyasi parti gruplarına tanınmaktadır. Bu nedenlerle genel

görüşmenin, tam anlamıyla müzakere işlevini ortaya çıkaran bir araç olduğu ifade edilmektedir.

Bu çerçevede bazı parlamentolardaki geniş anlamda genel görüşme araçları ve dar anlamda genel görüşme arasındaki maddi ve usuli farklara değinilmektedir. Ardından dar anlamda genel görüşmenin, hukuki dayanağı açıklanmaktadır. Parlamentoların denetim yetkilerinin anayasalar ile düzenlediği görülmektedir ve genel görüşme yetkisinin ise daha çok içtüzüklere bırakıldığı anlaşılmaktadır. Bu konuda Türkiye'nin farklı bir örnek olduğu ve hem Anayasa'da hem de İçtüzük'te genel görüşmenin düzenlendiği dikkat çekmektedir. Çalışmamızda daha sonra genel görüşme yetkisinin amacı ve hukuki niteliği ele alınmaktadır. Bu çerçevede ise genel görüşme yetkisinin parlamentonun denetim aracı mı bilgi edinme aracı mı olduğu yönündeki Türk literatüründeki tartışma ele alınmaktadır. Denetimin bilgi edinmeyi de içeren bir faaliyet olmasından hareketle genel görüşme yetkisinin özünde parlamentonun bir denetim aracı olduğu, ancak birden fazla işlevi de yerine getirmeyi sağladığı ifade edilmektedir. Bu tartışmadan sonra ise genel görüşmenin konusu ve konunun sınırları tartışılmaktadır. Burada öne çıkan hususlar devlet sırlarının, mesleki ve ticari sırların genel görüşme konunu olup olamayacağı, genel görüşme konusunun özel hayatı ilgilendiren bir husus olup olamayacağıdır. Bir diğer husus ise erkler ayrılığı ve yargı bağımsızlığı ilkelerinin bir tezahürü olarak görülmekte olan bir davada yargı yetkisinin kullanımıyla ilgili parlamentoda görüşme yapılamayacağı yasağının (*sub-judice rule*) genel görüşme bakımından nasıl yorumlanması gerektiği üzerinedir. Çalışmanın en zor aşamalarından birini, bu değerlendirmeler oluşturmaktadır. Özellikle devlet sırrı, bunlar arasında farklı bir özellik göstermektedir. Çünkü, diğer hususlar bir hukuk devletinde olması gereken bireysel hak ve özgürlüklerin korunması ve yargı bağımsızlığı ilkeleriyle ilgili çatışmayı yansıtmaktadır. Ancak devlet sırrı, sır kavramının ve sınırlarının belirsizliği karşısında genel görüşmenin kendisiyle çatışma içerisindedir. Genel görüşmenin amacı kamuoyunun aydınlatılması, parlamentonun ve kamuoyunun bilgilendirilmesi ve yöneticilerin faaliyetlerinin denetlenmesidir. Bu bağlamda devlet sırrı olan konu, eğer genel görüşmenin dışında tutulursa parlamentonun müzakere işlevinin gerçekleşmemesi bağlamında bir demokrasi sorunu ortaya çıkmaktadır.

Çalışmamızın birinci bölümü, genel görüşme yetkisinin nasıl kullanıldığına dair usul, Almanya Federal Meclisi'nin temsili kanadı Bundestag, İngiltere Parlamentosunun temsili kanadı Avam Kamarası ve TBMM örnekleri arasında karşılaştırmalı inceleyerek sonlandırılmaktadır. Bu noktada en önemli fark, TBMM'de genel görüşme önergelerinin doğrudan gündeme alınmaması, diğer iki parlamentoda doğrudan gündeme alınmasıdır. İkinci önemli fark ise TBMM'deki genel görüşme usulünün öngörüşme-genel görüşme olmak üzere ikili bir görüşme usulüne dayanmasıdır. Birinci bölümün sonunda bu usuller arasındaki farkların olumlu ve olumsuz yanları değerlendirilerek TBMM için çalışmanın sonunda geliştirilmek istenen yeni bir genel görüşme modeli önerisinin temeli oluşturulmaktadır.

Çalışmanın ikinci bölümü, Türk Anayasa Hukukunda genel görüşme üzerine eğilmektedir. Osmanlı-Türk anayasal gelişmelerinde parlamentonun müzakere işlevinin nasıl gelişti, geçmişten günümüze anayasalarda ve içtüzüklerde düzenlenen genel görüşme ve benzeri araçların hukuki dayanakları ve uygulaması değerlendirilmektedir. Türkiye'de genel görüşme yetkisinin 1961 Anayasası öncesinde gelişen çoğunlukçu demokrasi anlayışının yarattığı siyasal krizlere tepki olarak, ilk önce 1961 Anayasası'nı yapan Kurucu Meclisin bir kanadı Temsilciler

Meclisi İçtüzüğü'nde düzenlenmiş olduğu tespit edilmektedir. Daha sonra 1961 Anayasası'nda genel g r   me yetkisinin çift meclisli yapının her iki kanadına da bir yetki olarak tanındığı g r  lmektedir. Meclisler bu yetkilerini, kendi çıkardıkları i t z  klere göre ayrıntılı biçimde d zenlemi lerdir. Çalışmamızda bu ayrımlara ve her iki Meclisin genel g r   me uygulamasına yer verilerek değerlendirmeler yapılmaktadır. Ardından 1982 Anayasası'nın ilk halinde parlamentonun denetim yetkisi ve genel g r   me yetkisi ve bu dönemde de kullanılan 1961 Anayasası döneminin İçtüzüğü'nde genel g r   me düzenlemesi incelenmektedir. Bu dönemin genel g r   me uygulaması da grafik ve tablolarla yasama dönemlerine göre etkinlik bakımından incelenmektedir. Daha sonra 2017 Anayasa De i ikli i ile getirilen cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde TBMM'nin denetim araçları arasında varlığı korunan genel g r   me kurumunun parlamentonun denetim faaliyetleri ve müzakere işlevi bağlamında değerlendirilmesi yapılmaktadır. Bu aşamada cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin ilk kez uygulandığı 27. yasama döneminde genel g r   me uygulamasının etkinliği değerlendirilmektedir. 27. yasama döneminde hiçbir genel g r   me  nergelerinin ger ekle tirilmemi  olduğu ve bütün önergelerin hükümsüz kaldığı tespit edilmektedir. Bu fiilen uygulanmama halinin, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesinde genel g r   me kurumunun etkisizle mesine de neden olan bazı kural dışı tutumlar sebebiyle olduğu ve nihayetinde son yasama döneminde de bu sonuca ula ıldı ı tespit edilmektedir. Bu kural dışı tutumlar, TBMM'deki Danışma Kurulunun veya Danışma Kurulunun anla ma sa layamadı ı durumlarda siyasi parti gruplarının gündemi değiştirme  nergelerinin İ t z   e aykırı kullanılmasıyla ortaya çıkmıştır. Aslında İçtüzüğü, hiç kimseye parlamentonun denetim faaliyetinin sürekli olarak yerine getirilmesini engelleyecek biçimde gündemi değiştirme hakkını vermemektedir. Sadece kanunların görüşülmesi usulünde bu usul benimsemiştir. Ancak parlamentoda  o unlu a sahip olan partilerin grup önerilerinin kabul edilmesi ile sürekli İ t z   e aykırı kararlar alınarak denetim faaliyeti geri plana atılmaktadır. Uzun yıllardır uygulanan bu usulün giderek yerleşmesi ile genel g r   me ve diğer denetim araçlarının kullanımı, yasama faaliyetinin çoğunluk tarafından belirlenmesi nedeniyle kullanılamamaktadır. Bu bağlamda TBMM müzakere işlevini yerine getirememektedir. Bu tespitlerin de erlendirildi i  alı mamızda TBMM'nin müzakere eksikliğini gidermeye çalışmak için kullandığı diğer içtüzüğü araçları ele alınmaktadır. Ancak gündem dışı konuşma ve kısa söz talepleri gibi araçların, kurumsal amaçlarının dışında ve mevcut amaç ve usullerinin zorlanarak genel g r   me yerine kullanılmaya çalışılmasının da müzakere işlevini ortaya  ıkarmadı ı anlaşılmaktadır. Böylece nasıl ki genel g r   me kurumu belli dönemlerde sadece hükümetin kendi politikasına destek sağlamak amacıyla kullanılan bir araç olmuş ve etkisizle mi se diğer içtüzüğü araçları da ara salla tırılmı  ve hukuki amaçlarını kaybetmişlerdir.

Bu tespitlerle sonlandırdı ımız çalışmanın en sonunda ise değişen hükümet sisteminin parlamentonun müzakere işlevi üzerindeki olumsuz etkisini gidermek üzere genel g r   me kurumunun önemi vurgulanmaktadır. Bunun için genel g r   me kurumunun hükümet sisteminden bağımsız olarak etkin biçimde kullanılabilmesi için çoğulcu ve demokratik katılımcı bir anlayışla yeniden kurgulanması gerektiği belirtilmektedir. Bu esastan hareketle de yeni genel g r   me modelleri geliştirilmektedir. İçtüzüğün tümden yenilenmesi veya mevcut İçtüzüğü'te bir değişiklik yapılması ihtimallerine göre farklı genel g r   me modelleri sunulmaktadır. Hepsinin temelinde genel g r   menin bir muhalefet hakkı olarak g r  lmesi ve genel g r   me  nergelerinin zorunlu olarak doğrudan gündeme alınması önemsenmektedir.

Bu yolla TBMM'nin yasama faaliyetinin aksamadan dengeli biçimde işleyebilmesi ve demokratik bir yasama faaliyetinin gerçekleşmesi mümkün olacaktır.

Kısaca özetlediğimiz bu araştırmamız, bir karşılaştırmalı hukuk çalışması değildir; fakat diğer parlamentoların müzakere işlevi çerçevesinde sahip oldukları genel görüşme yetkileri TBMM'nin genel görüşme yetkisi ile karşılaştırılmaktadır. Genel görüşme kurumunun hukuki niteliği ve amacı ile parlamentoların bunu nasıl uyguladığı konularında, birincil ve ikincil kaynaklardan yararlanılmaktadır. Araştırmamızda kullanılan bilimsel kaynaklar, başta ilgili ülkelerin anayasaları, parlamentoların içtüzükleri ile uzmanlarının hazırladığı parlamento içi bilgi ve belgeler ile parlamento görüşmelerine dair tutanaklar gibi birinci el kaynaklardır. Ayrıca ulusal ve uluslararası literatürde parlamento çalışmalarında öne çıkan siyaset bilimi ve anayasa hukuku alanındaki ikinci el kaynaklar da araştırmaya ışık tutmuştur. İngiltere Avam Kamarası ile iletişim kurularak uygulamaya dair veriler elde edilmiştir. Bu araştırmamızda esas olarak TBMM incelendiği için Meclisin nasıl bir faaliyet yürüttüğü bizzat yerinde görülerek, yasama uzmanları ve bürokratları ile görüş alışverişinde bulunulmuştur. Parlamentoda kurumsal deneyim edinmiş ve aynı zamanda anayasa hukuku alanında bilimsel çalışmalar yapan değerli araştırmacılarla değerlendirmeler ve tartışmalar gerçekleştirilmiştir.

Genel görüşme yetkisinin, her parlamentonun kendine özgü dinamik yapısı ve diğer parlamento içi unsurlarla etkileşimi çerçevesinde her parlamentoda bazı usul farkları gösterdiği anlaşılmaktadır; ancak genel görüşmenin Türkiye'de olduğu gibi parlamentonun bir denetim aracı olarak kurgulandığı ve parlamentonun müzakere işlevini ortaya çıkaracak biçimde kullanıldığı görülmektedir. Bu çalışmada elde edilen sonuçların da Türkiye'deki parlamento faaliyetlerine demokratik bir katkı sunması hedeflenmektedir. Araştırmamızın sonunda önerilen genel görüşme modellerinin, buna katkı sunduğunu ve böylece çalışmanın hedefine ulaşmasını sağladığını düşünmekteyiz.

GİRİŞ

Varlığı günümüzden iki bin yıl öncesine kadar geriye giden yasama organlarının en eski örneğinin, bugünkü Türkiye Cumhuriyeti sınırları içerisinde olduğu tespit edilmiştir. Bilinen bu en eski parlamento binası, Antik Likya Uygarlığının başkenti Patara’da yapılan arkeolojik kazılarda ortaya çıkarılmıştır. İster antik ister modern olsun kökleri bu kadar eskiye giden yasama organlarının kurumsal varlıkları ve işlevleri, saygınlığı bütün dünyada önemsenmektedir; ve parlamento bugün demokrasinin olmazsa olmazı bir kurum olarak kabul edilmektedir.¹ Belki de bu beklenti nedeniyledir ki yasama organları, oluşumu, yetki ve işlevleri, diğer devlet organlarıyla ilişkileri en çok tartışılan kurumlardan biridir. Bunun bir diğer nedeni de kanımızca yasama organlarının diğer kurumlardan farklı olarak hemen hemen her ülkede tüm vatandaşların oluşumuna katıldığı temel bir kurum olması ve faaliyetlerinin kamuya hem manevi hem de maddi olarak açık olmasındandır. Manevi açıklıktan kastımız, yasama organlarının, insanların kendi ideolojilerinin, görüşlerinin, ideallerinin ve beklentilerinin bir ölçüde yansıdığı veya yansımadığı kurumlar olmasıdır. Maddi yani fiziki açıklıktan kastımız ise yasama organının büyük ölçüde gözler önünde faaliyet gösteren, aktörlerinin bir ölçüde toplum tarafından belirlendiği, aktörlerinin toplumun arasından çıktığı ve toplumla sürekli ilişki içinde olan bir kurum olmasını ifade etmektedir.

Ünlü düşünür Locke da şu sözleri ile bu ilişkiye biraz da olsa dikkat çekmektedir: “...bütün devletlerin ilk ve temel pozitif yasası yasama gücünün kurulmasıdır...”² İnsanların, mülkiyetlerini toplumsal barış ve güvenlik içinde diledikleri gibi kullanabilmesi amacıyla sivil topluma girdiğini düşünen Locke’a göre bu amaca ancak yasalar ve bu yasaları yapacak olan yasama gücü aracılığıyla ulaşabilir. Bu

¹ “Ancient Parliament Freed From Sand”, **International Herald Tribune**, 20 Eylül 2005, aktaran David Arter, “Introduction: Comparing The Legislative Performance of Legislatures”, **The Journal of Legislative Studies**, Vol. 12: 3-4, September-December 2006, s. 245; Likya Uygarlığının siyasi durumuna Federal Yazılar’da değinilmiştir; **The Federalist**, Alexander Hamilton, John Jay, James Madison, Indiana: Liberty Fund, Inc., 2001.

² John Locke, **Two Treatises of Government**, Ed. Peter Laslett, Cambridge University Press, 1988, s. 355.

varsayımdan hareketle 17. yüzyıl teorisyenlerinden günümüze yasama organlarının akla gelen ilk işlevinin “yasa yapmak yoluyla yönetime ilişkin en genel kuralları düzenlemek” olduğu kabul edilir.³

Gerçekten de yasama organları tüm toplumsal ilişkileri düzenleyen en genel kuralları koymaya yetkili temel bir devlet organıdır. Bu nedenle “yasama meclisi-*legislature*” kavramı, akla ilk olarak yasama organlarının bir faaliyeti olan yasa yapımını, “*law-making*”, getirmektedir. Türkçede de “yasama”nın kökeninde “düzenlemek, imal etmek” anlamındaki Moğolca kökenli “yasa” sözcüğü yer almaktadır.⁴ Fakat yasama organının tek işlevi yasa yapmak değildir.⁵ Parlamantonun da beşiği olarak bilinen İngiltere’de örneğin, yasa yapımı değil devletin ihtiyaç duyduğu paranın-verginin toplanması sorunsalı ile ve bunun karşılığında toplumun sorunlarına da çare bulmak üzere bunların dile getirildiği bir arena olarak doğmuştur.⁶ Fakat her parlamento bu işlevlerle öne çıkamayacağı gibi tarihsel süreç içerisinde çekişme ve çatışmaların biçimlendirdiği siyasal ve toplumsal hayatta, parlamentolar farklı işlevleri yerine getirmiş ve üstlenmişlerdir. Zaman içerisinde bazı işlevlerini tamamen siyasi partiler gibi oluşumlar üstlenmiş, kimi işlevleri ise dönüşmüştür. Kurumun isimlendirilmesinde dahi işlevlerinin bir yansımasını görmek mümkündür. Örneğin, *parlamento* konuşulan bir yeri ifade etmekten *meclis* ve *kongreler* toplanılan bir yeri, toplanmayı vurgulamaktadır.⁷ Bununla birlikte literatürde yasama organlarını ifade eden bu terimler birbirinin yerine de kullanılmaktadır. “*Meclis-assembly*”, “*kongre-congress*” veya “*parlamento-parliament*” ve “*yasama meclisi-legislature*” gibi terimlerin sıklıkla birbirinin yerine kullanılıyor olması, analiz edilen yasama organının karakteriyle ilgili yanlış algılara yol açmaktadır. Yasama organı için en çok kullanılan “*meclis*” kelimesi, hem parlamento hem de kongreler için kullanılan

³ Jean Blondel, **Comparative Legislatures**, New Jersey: Prentice-Hall Inc., 1973, s. 4.

⁴ “Türkiye Türkçesi yazı dilinde kullanımdan düşmüş bür sözcük iken Dil Devrimi döneminde yeniden canlandırılmıştır.”; bkz. <https://www.nisanyansozluk.com/kelime/yasama>

⁵ Gerhard Loewenberg, Samuel Charles Patterson, **Comparing Legislatures**, USA: University Press of America Inc., 1988, s. 43.

⁶ Bu tarihsel gerçeği vurgulayan Gözler, mali hukukun anayasa hukukundan daha eski bir kurum olduğunu ve anayasa hukukunun mali hukuktan doğduğunu düşünmektedir. Bkz. Kemal Gözler, “İngiltere’de Parlamento Neden ve Nasıl Ortaya Çıktı: Mali Hukukun Anayasa Hukukundan Eskiliği Üzerine Bir Deneme”, **Prof. Dr. Mualla Öncel’e Armağan**, Ankara: AÜHF Yayınları, 2009, C. I, s. 365-374. Kanımızca, paranın kimden, nasıl toplanacağı ve harcamanın nasıl yapıldığının kontrolünün kim tarafından nasıl yapılacağı da bir iktidar sorunu olduğundan anayasa hukukuyla ilgilidir.

⁷ Rod Hague, Martin Harrop, John McCormick, **Comparative Government and Politics**, Eleventh Edition, London: Red Globe Press, 2019, s. 141.

daha kapsayıcı bir ifadedir.⁸ Birçok dilde toplanmayı, toplanılacak yeri ifade eden bir kökten türeyen meclis sözcüğü,⁹ giderek devlet işlerinin görüşüldüğü ve sonrasında temsili niteliği haiz bir siyasi organı ifade etmek amacıyla kullanıla gelmiştir.¹⁰ Günümüzde ise demokratik hukuk devleti açısından temsil ile meclis kavramları arasında ayrılmaz ve birbirini tamamlayan bir bağ olduğu, temsili nitelikte olmayan bir organ için meclis kavramının kullanılamayacağı kabul edilmelidir.¹¹

Toplumsal düzendeki en genel kuralları düzenlemekle yetkili yasama organları, siyasal amaçları olan ve bu amaç doğrultusunda yasa/kanun yapan meclislerdir. Bunlardan parlamento ve kongre arasındaki temel ayrımı ise hükümet sistemlerinin yapısal özellikleri belirlemektedir. Herhangi bir siyasi sistemde yasama ve yürütme organı arasındaki ilişki ve bu ilişkinin karşılıklı bağımlılığının göreceli düzeyi, yasama organının temel özelliklerini ve bunun bir parlamento mu yoksa kongre mi olduğunu göstermektedir.¹² Kongre, genelde başkanlık sistemi olarak bilinen, yürütmenin halk tarafından ve genellikle doğrudan seçimle göreve geldiği, yürütme ve yasama organları arasında doğrudan bir bağın olmadığı sert erkler ayrılığına dayalı rejimlerin

⁸ Kurumları hiyerarşik bir yapılandırmayla ele alan Kreppel, meclis kavramının siyasal bir anlam taşımaya da sadece belli bir amaç için bir araya gelen insanlar için bile kullanılabilen çok genel bir kavram olduğundan bahsetmektedir. Siyasi nitelikte ve herhangi bir yasama organı için kullanılan meclis kavramı ise yasama meclisleri ve daha özelde parlamentolar ve kongreler için kullanılmaktadır. Amie Kreppel, "Typologies and Classifications", **The Oxford Handbook of Legislative Studies**, Ed. Shane Martin, Thomas Saalfeld, and Kaare W. Strøm, UK: Oxford University Press, 2014, s. 83.

⁹ Antik Yunan'da halkın toplandığı meydanları ifade eden "agora" kelimesi de toplanma anlamındaki "gathering" kelimesinden türemiştir; Douglas Harper, **The Online Etymology Dictionary**, 2001, <https://www.etymonline.com/search?q=assembly> (E.T. 28.04.2019). Eski Fransızca'daki "emblem" ve "assemble" sözcüklerinden türeyen "bir araya gelme, bir amaç için toplanan bir grup" anlamlarıyla "assembly" sözcüğü de Arapçadaki "oturulacak, toplanılacak yer", "görüşülecek bir mesele için bir araya gelmiş insan topluluğu" anlamındaki meclis sözcüğünün birebir karşılığını oluşturmaktadır. Walter William Skeat, **An Etymological Dictionary of The English Language**, Oxford: Clarendon Press, 1888, s. 38.

¹⁰ Gerçekten de Türkçede "bir konuyu konuşmak veya görüşmek için yapılan toplantı", "bu toplantının yapıldığı yer, şûra", "toplantı yeri", "bir konuyu konuşmak veya görüşmek için biraraya gelmiş kimseler topluluğu" ve "milletvekillerinin devlet işlerini görüştüğü bina" anlamlarındaki meclis kavramı, Arapça "oturanlar", "oturma, bir yere çıkıp durma, yerleşme" anlamındaki "cülûs" ve "mecâlis" sözcüklerinden türeyerek Türkçeye geçmiştir; giderek anlam genişlemesiyle "toplantı, toplantı yeri" anlamında kullanılmıştır. Ferit Devellioğlu, **Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lûgat**, 26. Baskı, Ankara: Aydın Kitabevi, 2010, s. 166 ve 688; İsmet Zeki Eyuboğlu, **Türk Dilinin Etimoloji Sözlüğü**, Birinci Bası, İstanbul: Sosyal Yayınlar, 1988, s. 224.

¹¹ Tanör'e göre Osmanlı anayasacılığının başlangıcından ve özellikle padişah II. Mahmut ve Tanzimat dönemlerinden itibaren padişah tarafından oluşturulan danışma niteliğindeki kurulların, temsili niteliği olmasa da meclis sözcüğü ile adlandırılması, monarşinin kendi kendini veya dıştan etkenlerle sınırlandırmaya başladığı anayasacılığın ilk dönemlerinde kabul edilebilir. Ancak, yazarın özellikle bu tartışmaya değindiği 1982 Anayasası'nı hazırlayan asli kurucu iktidarın kendisini "asli kurucu meclis" veya "Danışma Meclisi" olarak adlandırması örneğinde olduğu gibi temsili niteliği olmayan bir kurulun meclis olarak adlandırılması, bugünkü demokratik hukuk devleti bakımından kabul edilmez; bkz. Bülent Tanör, **İki Anayasa 1961-1982**, 4. Baskı, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2012, s. 91-92.

¹² Kreppel, "Typologies and Classifications", s. 84.

yasama organlarını adlandırmak için kullanılmaktadır. Parlamenter rejimlerde ise yasama organına, resmi ve ulusal adlandırmalarından¹³ bağımsız olarak genellikle “parlamento” denilmektedir.¹⁴ Fakat ülkeden ülkeye yasama organı için bazen geleneksel özel isimler kullanılmakta bazen de parlamento-yasama organı-meclis veya kongre-yasama organı-meclis sözcüklerinin hepsi aynı kurumu ifade etmek için de kullanılmaktadır.

Nasıl ki yasama organı, yasa yapımını çağrıştırmaktaysa parlamento denilince de yasama organının bir başka özelliği ile ifade edilmesi söz konusu olmaktadır: Konuşmak, görüş bildirmek, bildirilen görüşlere karşı beyanda bulunmak. Konuşma, parlamento faaliyetinin özüdür.¹⁵ Fransızca “konuşmak” anlamına gelen “*parler*” fiilinden türeyen “*parlamento*”¹⁶ sözcüğü, tarihsel süreç içerisinde farklı coğrafyalarda farklı anlamlarda kullanılmış ve ancak XIII. yüzyılın ortasından sonra ulusal meclisler için kullanılmaya başlanmıştır.¹⁷ Parlamentolar genelde faaliyetlerini görüşme ve

¹³ Günümüzde yasama organlarının, meclis, parlamento veya kongre sözcüklerini içermeyen kendine özgü adlandırmalar kullandığı birçok örnek vardır: Almanya’da *Bundestag*, Danimarka’da *Folketinget*, Estonya’da *Riigikogu*, Finlandiya’da *Eduskunta - Riksdagen*, İsrail’de *Knesset*, Yunanistan’da *Vouli Ton Ellinon* ve Rusya’da *Duma* gibi. Yasama meclislerine ilişkin ayrıntılı veriler için bkz. <https://data.ipu.org/> (E.T. 28.04.2019)

¹⁴ Kreppel, “Typologies and Classifications”, s. 84-85.

¹⁵ Carl J. Friedrich, **Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America**, Boston: Little, Brown and Company, 1941, s. 444.

¹⁶ Parlamento, zamanla konuşulan yer, konuşma ve istişare toplantısı ve müzakere meclisi anlamları ile “parlement”, “parliamentum”, “parliament” sözcükleriyle adlandırılmıştır. Ali Fuat Başgil, **Esas Teşkilat Hukuku, Türkiye Siyasi Rejimi ve Anayasa Prensipleri, Cilt I**, Fasikül 1 ve 2, İstanbul: Baha Matbaası, 1960 Tarihli Baskıdan Tıpkı Basım, İstanbul: Yağmur Yayınevi, Nisan 2019, s. 330; Şeref İba, **Parlamento Hukuku**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, Güncellenmiş 8. Baskı, 2022, s. 15; Erdal Onar, “Güncel Demokrasilerde Parlamentonun Rolü: Türkiye Büyük Millet Meclisi Örneği”, **Erdoğan Teziç’e Armağan**, Galatasaray Üniversitesi Yayınları Armağan Serisi No: 5, İstanbul: Beta Yayıncılık, 2007, s. 118 (Onar’ın aynı başlığı taşıyan makalesi için ayrıca bkz. Erdal Onar, “Güncel Demokrasilerde Parlamentonun Rolü”, **Le Parlement Aujourd’hui?**, Galatasaray Üniversitesi Yayınları, İstanbul: Beta Yayıncılık, 2005, s. 73-115); İlter Turan, “Parlamentoların Etkinliği ve Türkiye Büyük Millet Meclisi”, **Devlet Reformu TBMM’nin Etkinliği**, İstanbul: TESEV Yayınları, 2000, s. 15; Erdoğan Teziç, **Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları**, İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 2726, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1980, s. 10-11; Mümtaz Soysal, **Anayasaya Giriş**, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 3. Baskı, Kasım 2011, s. 53; Erdal Onar, “Dünyada Parlamento Kavramının Doğuşu, Gelişimi ve Günümüzdeki Görünümü”, **Milli Egemenlik ve Demokrasi Kurultayı**, Ankara: TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları No: 77, 1995, s. 44; Yılmaz Altuğ, **Parlamento Hukuku**, İstanbul: Çağlayan Kitabevi, 2003, s. 1; Faith Thompson, **A Short History of Parliament, 1295-1642**, Minneapolis: University of Minnesota Press, 1953, s. 4 ve etimolojik kökeni için bkz. Skeat, **An Etymological Dictionary of The English Language**, s. 422.

¹⁷ Sözcüğün ilk kullanımı, otoritelerce kınanan keşişlerin akşam yemeğinden sonra eğitim dışındaki dedikodu mahiyetindeki konuşmaları için kullanılmıştır. Strathearn Gordon, **Our Parliament**, London: Chiswick Press, Fourth Edition, 1952, s. 14. Fransa’da ilk olarak on üçüncü yüzyılda oluşan “parlement”ler uyuşmazlık çözmek konusunda Krala danışmanlık yapan “*curia regis*” ismindeki kurullardı. Kural koyma yetkisi olmayan bu kurulların zaman içerisinde sayısı arttığı gibi yetkileri de genişlemiş ve kural koyma faaliyetine de etki etmeye başlamışlardır. Giderek de özellikle 16. ve 17. yüzyıllarda krala karşı muhalefet etme şeklinde siyasal bir işlevi de üstlenmişlerdir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Altuğ, **Parlamento Hukuku**, 1-4; Teziç, **Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili**

tartışmalar üzerinde yoğunlaştırdıkları için bu adlandırmanın yerinde bir seçim olduğu düşünülmektedir.¹⁸ Demek ki yasama organının siyasal, kültürel, sosyolojik tarihi birikimi kurumsal niteliğini etkilemekte ve öne çıkan özelliği veya işlevinden hareketle bir isim almaktadır. Bu durum, parlamento gibi genel bir isimlendirme dışında geleneksel isimlendirmelerde bile görülmektedir. Örneğin, bugünkü Rusya Federasyonu’nun kökeni 19. yüzyıla uzanan Federal Parlamentosunun bir kanadı “*Duma*” da düşünce, görüş ve kanaat anlamlarına gelen Cermen kökenli “thought” sözcüğünden kaynaklı bir isimlendirmeye sahiptir.¹⁹

Türkiye’de parlamento kavramı kurumsal ad olarak kullanılmamıştır. Osmanlı-Türk anayasal gelişmeleri içerisinde parlamento ilk defa “Meclis-i Umumi” adıyla 1876 Kanun-ı Esasi ile kurulmuştur.²⁰ Parlamento sözcüğünün ise Türkçeye İtalyancadan ve “*parlmantarizm*” sözcüğünün Fransızcadan bu tarihlerden önce geçtiği tespit edilmiştir.²¹ Bu noktada Türkiye açısından yasama organının bir başka işleviyle ortaya çıktığı, “meclis” kavramının kullanılmasından anlaşılmaktadır. Türkiye’de “*parlamentonun bir kanadı (Heyet-i Mebusan), öncelikle ‘temsil’ işleviyle*

Anayasa Mahkemesi Kararları, s.11. İtalyan hümanist tarihçi Polydore Vergil, *Anglica Historia* (1534) isimli eserinde, İngiltere’de ilk parlamentonun tarihini 1116 tarihine kadar geri götürmektedir; kavramın ilk defa bu tarihte kullanıldığı ifade edilmektedir. Bu konudaki bir tartışma için bkz. Paul Cavill, “Polydore Vergil and The First English Parliament”, **Writing The History of Parliament In Tudor and Early Stuart England**, Ed. Paul Cavill, Alexandra Gajda, Manchester University Press, 2018, s. 37-38. Öte yandan İngiltere’de modern parlamentonun doğumunun, on üçüncü yüzyılda I. Edward Meclisinin kuruluşu ile başlatılmaktadır; çünkü 1295’te kurulan bu meclise bireysel olarak katılan piskoposlar, başrahipler, kontlar ve baronlar dışında seçilmiş şövalyeler, kasabalılar ve alt sınıftan din adamları da katılarak temsili bir nitelik kazandırmışlardır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Thompson, **A Short History of Parliament, 1295-1642**, s. 4 vd.

¹⁸ Amie Kreppel, “Legislatures”, **Comparative Politics**, Ed. Daniele Caramani, UK: Oxford University Press, Third Edition, 2014, s. 115.

¹⁹ <https://www.etymonline.com/search?q=duma> (E.T. 23.09.2020). Rusya Federasyonu Federal Meclisinin bir kanadı olan Devlet Duma’sındaki “*duma*” sözcüğünün kökenindeki bu ayrıntıya dikkatimizi çeken Sayın Doç. Dr. Volkan Özdemir’e teşekkür ederiz.

²⁰ Osmanlı Devleti’nde ilk yasama organı 1876 Kanun-ı Esasi ile kurulan -Heyet-i Ayan ve Heyet-i Mebusan olmak üzere iki kanattan oluşan- “Meclis-i Umumi”dir. Bu dönemden önceki Divanı Hümayun, Meclisi Hassı Vükela ve Şurayı Saltanat gibi kurumlar halkı temsil etmedikleri ve bağımsız karar alma ve kanun yapma yetkileri olmadığından parlamento sayılamazlar. Başgil, **Esas Teşkilat Hukuku, Türkiye Siyasi Rejimi ve Anayasa Prensipleri**, Cilt I, s. 331.

²¹ Tarık Zafer Tunaya, **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, İstanbul: Araştırma, Eğitim, Ekin Yayınları, 5. Bası, 1982, s. 397, dn. 1; Soysal, **Anayasaya Giriş**, s. 53. Ancak, parlamento sözcüğünün, Türkçede ilk defa Yirmisekiz Mehmet Çelebi’nin Paris Sefaretnamesi’nde (1722) Fransa’da görülüp buradan aktarıldığı, Fransızca çift sessiz ile biten eril sözcüklere Türkçede “o” sesinin eklenmesinin 19. yüzyıl sonlarına dek tipik bir uygulama olduğundan hareketle, İtalyanca olmadığı yönünde aksi bir görüş de mevcuttur. Bkz. “*Bu şehirde dahi parlement vardır; parlement erkânı geldiler ammâ prezidant gelmedi.*”, Yirmisekiz Mehmet Çelebi, *Paris Sefaretnamesi, 1722; Takvim-i Vekayi Gazetesi, 1835; ‘parlamento tabir olunur meclis-i umumi; parlementer’, Mehmed Bahaeddin (Toven), Yeni Türkçe Lugat, 1924*”, <https://www.nisanyansozluk.com/?k=parlamento>, (E.T. 28.04.2019).

(1876 Kanun-i Esasi)²² ortaya çıkmış, yasama organının gerçek anlamda temsilci ve bağımsız bir kurum olarak anayasal ve siyasal değer kazanması ise ancak II. Meşrutiyet döneminde mümkün olmuştur.²³

Öte yandan her yasama organında konuşma, görüş bildirme, eleştirme, karşı çıkma gibi davranışlar ile yasama faaliyeti gerçekleştirilir. Bu, işin doğasındandır. Belli bir konuda karara varmadan önce görüş alışverişinde bulunulur ve sonra oylama yapılarak bir karar alınır. Fakat parlamento dediğimiz kurum, tarihsel gelişimine uygun olarak belli bir hükümet sistemindeki yasama organını ifade etmektedir; bir başka deyişle parlamenter sistemde meclis, “parlamento”ya dönüşmüştür. Yasama-yürütme organlarının işbirliğine dayalı bu sistemde organlar arasında organik ve fonksiyonel bir bağ vardır. Yürütme organı, yasama organının içindedir ve yasama faaliyetine katılır. Aynı zamanda hükümet, meclisin muhalefetiyle karşı karşıyadır.²⁴ İşte bu karşı karşıya geliş, İngiltere’deki parlamentonun tarihsel gelişimiyle ilgilidir ve ona belli bir özelliği atfetmektedir: Arena parlamentosu ya da başka bir deyişle müzakere parlamentosu olma niteliğini. O halde “konuşmanın”, “tartışmanın” İngiliz sistemindeki parlamento açısından anlamı farklıdır. Fakat bu nitelik de belli bir tarihsel süreç içerisinde kazanılmıştır. İlk ortaya çıktığı zamanlarda ağırlıklı olarak hukuki uyuşmazlıkların çözümü konusunda yetkili olan parlamentonun bu yetkisinin başka kurullara geçmesi, yararlı olup olmadığı temelinde bir kurumsal varlık tartışmasına neden olmuştur. Bu dönemde daha az toplanan parlamento zamanla bireysel şikayetlerin değil ortak şikayetlerin dillendirildiği yeni bir varlık zeminine kavuşmuştur.²⁵ Bu durum İngiliz Parlamentosuna tarihsel klasik niteliğini, müzakereci meclis olma niteliğini vermeye başladığı dönemdir. Peki müzakereci meclis olma niteliğinin anlamı nedir? Bu anlam, bugün geline nokta parlamentonun hangi işlevini veya işlevlerini işaret etmektedir? İşte bu çalışmanın konusunu doğuran soru işareti burada belirlemektedir: Parlamentonun çağdaş işlevi nedir; bu, müzakere işlevi midir; müzakere bir işlev ise nasıl ortaya çıkmaktadır?

²² Bertil Emrah Oder, “Parlamentonun Kurumsal Değeri ve Türkiye’de Parlamentonun Geleceği”, **Güncel Hukuk**, Aralık 2016, s. 16.

²³ Bülent Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, 31. Baskı, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, Mart 2018, s. 184-185.

²⁴ Britanya üzerinden geliştirilen parlamenter hükümet sisteminin unsurları için bkz. Douglas V. Verney, “Parliamentary Government and Presidential Government”, **Parliamentary Versus Presidential Government**, Ed. Arend Lijphart, UK: Oxford University Press, 2004, s. 32-40.

²⁵ Albert Frederick Pollard, **The Evolution of Parliament**, Revised Second Edition, London: Longmans, Green and Co. Ltd., 1926, s. 132.

Bu çalışmanın temelindeki sorunun esin kaynağını, Türkiye’de Anayasa Hukuku literatüründe temel bir eser olarak kabul edilen ve hukuk fakültelerinde Anayasa Hukuku derslerinde birinci sınıf öğrencilerine okutulan Prof. Dr. Erdoğan Teziç’in “Anayasa Hukuku” adlı eseri oluşturmaktadır. Teziç, kitabının parlamentonun işlevleriyle ilgili kısmında yasama organlarının klasik işlevlerinin yanı sıra çağdaş işlevinden de bahsetmekte ve bu çağdaş işlevin, müzakere olduğunu belirtmektedir. Biz de bu noktadan hareketle, yasama organlarının müzakere işlevini anlamaya ve bu işlevin yasama organının hangi yetkileri ile ortaya çıkabileceğine odaklandık.

Bu soruların yanıtlanması ancak parlamentonun işlevlerine kısa bir bakış ile mümkündür. Tarihsel süreçte belli kazanımların da şekil verdiği parlamentoların işlevleri konusunda da farklı yaklaşımlar ve değerlendirmeler söz konusu olabilmektedir. Çünkü parlamentolar birden fazla işlevi aynı anda yerine getiren “çok işlevli” kurullardır.²⁶ Bugün her birinde farklı derecelerde yerine getirilmekle birlikte demokratik bir sistemde parlamentonun altı temel işlevi olduğu kabul edilmektedir: *temsil, kanun koyma, hükümetin kurulması (parlamentar sistemlerde), bütçenin kabulü, müzakere, hükümetin denetimi*.²⁷

Tüm bu işlevleri tek tek açıklamak bu çalışma açısından mümkün olmasa da parlamentonun işlevleri içerisinde temsil işlevinin, diğer tüm yetki ve işlevlerinin kökeninde olduğunu söylemek mümkündür. Temsil işlevi, parlamentonun en temel ve en eski işlevlerinden olsa da temsil kavramını tanımlamaya çalışmak zordur. Çünkü temsilin kendisi, “*hem temsil edileni hem de temsil edeni yaratan politik bir edimdir*”²⁸

²⁶ Parlamentonun çok işlevliliği üzerinden Dereli, literatürdeki farklı yaklaşımlardan hareketle geniş bir işlev kategorisi oluşturmaktadır: “yasa yapımı (kural koyma) ile ilgili işlevler, kurucu işlevler, seçimle ilgili işlevler, personele ilişkin işlevler, hükümetlerin devamına karar verme ve ardıllık sağlama işlevleri, yürütmenin görev süresi üzerinde denetim işlevleri, yürütmeye ilişkin işlevler, mali işlevler, yargısal işlevler, araştırma işlevleri, bilgi toplama işlevi, iletişim işlevi, meşrulaştırma işlevi gibi...”; bkz. Esen Dereli, **Siyasa Yapım Sürecindeki Etkinlikleri Yönünden Yasama Meclisleri**, İstanbul: Der Yayınları, 1996, s. 16-17.

²⁷ Hague, Harrop, McCormick, **Comparative Government and Politics**, s. 142-143; Andrew Heywood, **Politics**, London: Macmillan, 1997, s. 297. Literatürde bu işlevleri temel ve yan işlevler olarak inceleyen müellifler de vardır. Örneğin Grant’a göre Birleşik Krallık siyasi sistemi içerisinde Parlamento kanun yapmak, yürütmeyi denetlemek ve kontrol etmek, halkı temsil etmek olmak üzere üç temel işlevi ve bu üç temel işlevden doğan tartışma ve müzakere, devlet finansmanını kontrol etmek, hükümet ve seçmen arasında iletişim sağlamak üzere de üç yan işlevi yerine getirmektedir; bkz. Moyra Grant, **The UK Parliament**, Edinburgh: Edinburgh University Press Ltd., 2009, s. 5.

²⁸ F.R. Ankersmit, **Political Representation**, Stanford, 2002, p. 115’ten aktaran Kari Palonen, “A Comparison Between Three Ideal Types Of Parliamentary Politics: Representation, Legislation and Deliberation”, **Parliaments, Estates and Representation**, Vol. 38, No. 1, s. 8.

ve çağlar boyunca bu politik edim gelişen siyasal koşullara göre sürekli değişiklik göstermiştir. Dolayısıyla literatürde de temsil kavramı ve işlevine ilişkin tanımlar da değişiklik göstermektedir.²⁹ Bir tanım vermek gerekirse temsil, “*hukuken, anayasaya uygun olarak yetkilendirilmiş, kamu gücünü haiz devlet organlarının, halk adına, halk iradesini hayata geçirmek maksadıyla uyguladıkları iktidar ya da iktidar fonksiyonudur.*”³⁰ Bu çerçevede yasama organının da tüm yetkilerini halk adına ve halkın iradesini hayata geçirmek için kullandığı kabul edilir. Tarihsel süreç içerisinde elde ettiği tüm yetkileri ile parlamento, halkı temsil eden bir yapıya, bir halk forumuna dönüşmüştür.³¹ Bu dönüşüm tabi ki demokrasinin gelişmesiyle bağlantılıdır. Genel oya dayalı seçim ile seçmenlerin görüşlerinin geniş bir şekilde parlamentoya yansıtılması -temsil- ve yönetenlerin kendilerini seçenlere karşı hesap verme sorumluluğunun gerçekleşmesi sağlanmaktadır.³² Bu nedenle parlamentonun gücü, o sistemdeki demokrasinin bir göstergesi olarak kabul görmektedir. Ancak temsilin farklı siyasal sistemlerde birçok farklı uygulaması ve anlamı vardır. Bundan dolayı bir siyasal sistemi oluşturan diğer unsurlarla birlikte temsilin niteliği de tartışılmaktadır. İyi kötü bütün parlamentoların temsil işlevi olmakla birlikte, bu temel işlevden doğan diğer tüm işlevlerin yerine getirilmesinde parlamentolar farklı roller üstlenmektedirler.³³

Özellikle siyasi partilerin halk ile geliştirdikleri ilişki, parlamentonun tüm işlevlerini önemli derecede etkilemiştir ve bugün hâlâ etkilemektedir. Siyasi partiler sadece sınıfsal çatışmaların ifade edilmesi ve bunların parlamentoya yansıtılması işlevini yerine getirmemektedir; uzun yıllardır ve günümüzde seçmenlerin belli siyasi görüşlere yönlendirilmesini, kamuoyu oluşturulmasını ve kamuoyunun şekillenmesini sağlamaktadırlar. Dolayısıyla siyasal hayatta bu kadar etkin olan siyasi partiler,

²⁹ Literatürde temsil kavramı ve temsilin işlevi üzerine yapılan tartışmalar, bu konuda ender bir eser olan “*The Concept of Representation*” isimli çalışmada ele alınan temsil yaklaşımları üzerinden yürütülmektedir. Pitkin bu eserde temsile şekilci (*formalistic*), betimleyici (*descriptive*), sembolik (*symbolic*) ve maddi (*substantive-representing as “acting for”*) yaklaşımları ele alarak dört farklı tartışmaya yer vermiştir; ayrıntılı bilgi için bkz. Hanna Fenichel Pitkin, **The Concept of Representation**, California: University of California Press, 1967, *passim*. Bu tanımlara bir beşinci olarak *kollektif* temsilin eklenebileceği yönünde bkz. Hague, Harrop, McCormick, **Comparative Government and Politics**, s. 143.

³⁰ Ernst Fraenkel, **Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat**, Tübingen: J.C.B. Mohr, 1958’den aktaran Aykut Çelebi, “Doğrudan Demokrasi ya da Temsili Hükümet Modelinin Demokratikleştirilmesi Üzerine”, **Demokratik Anayasa**, Hazırlayanlar: Ece Göztepe, Aykut Çelebi, İstanbul: Metis Yayınları, 2012, s. 469.

³¹ Heywood, **Politics**, s. 298.

³² Russell J. Dalton, David M. Farrell and Ian McAllister, **Political Parties and Democratic Linkage, How Parties Organize Democracy**, United States: Oxford University Press, 2011, s. 185-186.

³³ Hague, Harrop, McCormick, **Comparative Government and Politics**, s. 142.

parlamentoların da partilerin temsil edildiği ve parti faaliyetinin yürütüldüğü arenalara dönüşmesine, seçmen ile milletvekili arasındaki ilişkinin zayıflamasına ve seçmen ile siyasi parti arasındaki ilişkinin kuvvetlenmesine neden olmuştur.³⁴ Özellikle milletvekillerinin parti çizgisine uymasının beklendiği parlamenter sistemlerde seçim başarılarını çoğunlukla partilerine borçlu olan milletvekilleri, genellikle partinin emir ve talimatlarına göre hareket etmekte ve aksi halde yaptırımla karşı karşıya kalmaktadır.³⁵ Bu özellikle disiplinli parti yapılarında gerçekleşmektedir. Öte yandan bugün politikayla uğraşanların büyük bir kısmı nüfusun geri kalanından işleri, uğraşları, kültürleri ve yaşam biçimleriyle ayrılmaktadır; ayrıca kamusal alan giderek toplumu yansıtmayan medya uzmanları, seçim uzmanları ve gazetecilerin etkisindedir. Bu sebeplerle politikacıların genellikle seçmenlerine sosyal açıdan benzedikleri ya da onlara yakın oldukları için değil medya yetenekleri ile önplana çıktıkları için iktidarı elde ettikleri; temsilciler ile temsil edilenler arasındaki uçurumun genişlediği günümüz gerçeklerini yansıtan önemli bir tespittir.³⁶ Ancak, kanımızca parlamentonun temsil işlevini, toplumdaki çıkar ve taleplerde çatışma varolduğu sürece, bu çıkarların temsil edildiği ve iktidara meşruiyet kazandıran bir kurum olması temelinde okumak gereklidir.

Kanun koyma işlevi de yasama kurumunun isminin kökeninde kendini göstermektedir ve kanun koyma, değiştirme ve yürürlükten kaldırma biçimindeki bu işlev parlamentonun kendi tekelindedir.³⁷ Kökeni Britanya'ya ve ortaçağa kadar uzanan kanun koyma işlevi, ancak XIX. yüzyılda siyasal mekanizmanın sürekli yazılı kanunlar yapmak şeklinde işlemeye başlaması ile süreklilik kazanmıştır.³⁸ Devlet fonksiyonları arasında yasama/kanun koyma işlevi önemli bir yer teşkil eder ve diğer devlet fonksiyonları arasında üstün niteliktedir; çünkü yazılı hukuk kuralları aracılığıyla hukuk düzeninin belirlenmesi, devlet egemenliğinin en geniş anlamda hissedildiği alandır.³⁹ Kanun yapım süreci kamusal bir forum olan parlamentoda açık

³⁴ Pierre Pactet, **Institutions Politiques Droit Constitutionnel**, 21. Edition, Armand Colin, Paris, 2002, s. 148'den aktaran Ekrem Ali Akartürk, **Oy Hakkının Anayasal İlkeleri**, İstanbul: Legal Yayıncılık, 2017, s. 25.

³⁵ Hague, Harrop, McCormick, **Comparative Government and Politics**, s. 143.

³⁶ Bernard Manin, **The Principles of Representative Government**, Cambridge: The Press Syndicate of the University of Cambridge, 1997, s. 193.

³⁷ “Lex”in çoğulu “*legis*” hukuk-kanun ve “*lato*” da taşıyıcı veya teklif edici anlamına gelmektedir; Hague, Harrop, McCormick, **Comparative Government and Politics**, s. 143.

³⁸ Tolga Şirin, **Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda Kanun Kavramı (İHAM, FAYM ve AYM)**, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2. Baskı, Ocak 2019, s. 85.

³⁹ Hüseyin Nail Kubalı, “Devlet Hukuk Nizamı ve Hükûmet Edenlerle Hükûmete Tabi olanların Bu Nizam İçindeki Vaziyetleri”, **Tahir Taner’e Armağan**, İÜHF, İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 1956,

şekilde ve müzakereye dayalı olarak gerçekleştirilir. Kamuya açık bir müzakere ile kanunların herkesi bağlayan genel ve uygulanması zorunlu kurallar olarak benimsenmesi ve parlamentonun kanun koyma yetkisinin halk tarafından gerçekleştirildiği fikrinin oluşması sağlanır.⁴⁰ Milletvekillerinin kanun teklif etme yetkileri olsa da gerçekte önemli ve kapsamlı tekliflerin arkasında yürütme organı yer alır.⁴¹ Parlamentonun ülkeden ülkeye önemli derecede değişen kanun yapımındaki rolü, uzmanlık ve bilgi gerektiren karmaşık bir süreçtir; bu nedenle bu süreci günümüzde ağırlıklı olarak yürütme ve çıkar gruplarının yürütmedeki aracılığı üstlenmektedir.⁴² Parlamento dışındaki sosyo-ekonomik güçler, parlamentonun kararlarını ağırlıklı olarak etkilemekte hatta kanun yapımında daha belirleyici olmaktadır.⁴³ Hem pozitif hem de negatif anlamda (reddetme veya değiştirme) kanun koyma yetkisi azalan parlamentonun artık, kanunları kabul eden bir organdan çok kanunların onaylandığı bir mekana dönüştüğü kabul edilmektedir.⁴⁴

Bütçenin onaylanması, parlamentonun kamusal kaynakların oluşumu için para toplanmasına ve bu kaynakların harcanmasına onay vermesine dair bir yetkidir ve parlamentonun en eski işlevlerindendir.⁴⁵ Merkezi krallıkların kuruluşu ve bu süreçte yürütülen savaşlar, para ihtiyacını artırmış ve bunun ağır yükü çoğu zaman da keyfi biçimde halka yüklenmiştir. Ancak parlamentoların oluşumuyla bu keyfiyet sınırlandırılmaya başlanmıştır. Parlamentonun onayı olmadan kralın vergi salamayacağına ilişkin temel prensibin kökeni *Magna Carta*'ya dayanmaktadır. 1689'da *Bill of Rights* ile Parlamentonun onayı olmaksızın uzun süreli veya öngörülemez biçimde vergi konulması yasaklanmış ve bu konuda Parlamento tek yetkili kılınmıştır.⁴⁶ Tarihsel süreçte farklı aşamalardan geçen bütçe yetkisi, hükümet

s. 460; Yavuz Abadan, **Amme Hukuku ve Devlet Nazariyeleri**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları 26-8, Ankara: Güney Matbaacılık ve Gazetecilik T.A.O., 1952, s. 366.

⁴⁰ Heywood, **Politics**, s. 297.

⁴¹ Michael G. Roskin, Robert L. Cord, James A. Medeiros, Walter S. Jones, **Political Science, An Introduction**, Fourteenth Edition, USA: Pearson Education, 2017, s. 236.

⁴² Heywood, **Politics**, s. 298. ABD, İngiltere, Almanya ve Kenya özelinde kanun yapım sürecinin değerlendirildiği bir çalışmada meclislerin kanun koyma işlevinin temel işlev olmasından öte farklı ülkelerde birçok işlevinin farklı zamanlarda değişiklik gösterdiği ifade edilmiştir; Loewenberg, Patterson, **Comparing Legislatures**, s. 196-200.

⁴³ "Yasama organları şu veya bu programa az ya da çok para harcamayı teklifleri-önerileri tartışıp oyladıklarında ne yaparlarsa yapsınlar, onları 'karar veren' veya bunu 'seçen' olarak düşünmek artık kolay değildir.", John C. Wahlke, 1970, s. 79'dan atıfla Loewenberg, Patterson, **Comparing Legislatures**, s. 59.

⁴⁴ Heywood, **Politics**, s. 298.

⁴⁵ Loewenberg, Patterson, **Comparing Legislatures**, s. 64.

⁴⁶ W. Ivor Jennings, **Parliament**, Cambridge: The University Press, 1948, s. 282-283.

sistemi fark etmeksizin parlamentoların en önemli yetkilerindendir.⁴⁷⁴⁸ Bütçe kanunu, yürütme organının siyasi programının ekonomik kaynağıdır ve bütçe önerisi ile yürütme organı, bir mali yıl içerisinde gelir ve giderlere ilişkin öngörüsünü parlamentoya sunar. Parlamento, genel kurulda görüşerek bütçe kanununu onaylar; bu aynı yürütmenin denetimini de sağlar.⁴⁹ Ancak, parlamentonun gerçek anlamda bütçe hakkına sahip olması için bütçede kesinti yapmaya yetkili olmak dışında bütçeyi değiştirme yetkisine, bütçenin temelini oluşturan arka plandaki bilgilere erişebilme olanaklarına, etkin bir komite sistemine ve bütçeyi değerlendirmek için yeterli zamana sahip olması gerekir. Bu ise günümüzde birçok parlamentoda gerçekleştirilememektedir.⁵⁰ Oysa yürütme organının, kamu kaynaklarını ekonomik ve verimli şekilde halkın ihtiyaçlarına uygun kullanılıp kullanılmadığının gözetlenmesi, şeffaflık ve hesap verilebilirlik açısından çok önemlidir. Çünkü yasama organının bütçe süreci üzerindeki denetim ve gözetim işlevi, demokratik kurumların temsil ilişkisine de bağlı olarak meşruiyetini sağlamaktadır.

Parlamentonun hükümeti denetleme işlevi ise İngiliz Anayasa sisteminin sorumlu hükümet anlayışına dayanmaktadır.⁵¹ Temsil işlevi ile bağdaştırıldığında parlamentonun gerçek işlevi, hükümeti izlemek ve kontrol etmektir.⁵² Hükümetin denetlenmesi işlevi, özellikle hükümetin parlamento dışında oluşturduğu politikanın denetlenmesini⁵³ ve ayrıca hükümetin uyguladığı politikaların aydınlatılmasını da sağlar.⁵⁴ Fakat yürütmenin denetimi sadece parlamenter rejime özgü değildir; araçları ve usulleri farklılaşmakla birlikte yürütmenin denetimi hükümet sisteminden bağımsız biçimde tüm demokratik rejimlerde parlamentonun olmazsa olmaz işlevlerindendir.

⁴⁷ İngiltere’de 1713 yılından itibaren yürütme organı vergiler konusunda öneri sunmaya başlamıştır. Yürütmenin önerisi, önce Avam Kamarası tarafından onaylanmakta ve ardından Lordlar Kamarasınca onaylanmanın uygun bulunmasıyla kabul edilmekteydi. 1911’de *Parliament Act*-Parlamento Kanunu ile vergiye ilişkin bir yasa tasarısı hakkında Lordlar Kamarasınca kendisine geliş tarihinden itibaren bir ay içinde karar verilmemesi durumunda Kralın imzasıyla kanunlaşacağı kabul edilerek vergilendirme konusunda Avam Kamarası üstün bir konuma gelmiştir. Bu Kanunla ayrıca, hangi konuların mali nitelikte olup olmadığına karar verme yetkisi de Avam Kamarasına verilmiştir. Bkz. Nami Çağan, **Vergilendirme Yetkisi**, İstanbul: Kazancı Hukuk Yayınları, 1982, s. 19-20.

⁴⁸ 1822 yılından itibaren ise devletin mali durumunu yansıtan raporların her yıl Parlamentoya sunulmaya başlanması, modern bütçelerin başlangıcı sayılmaktadır. Mehmet Başoğlu, “İngiltere Parlamentosu’nda Bütçe Süreci”, **Yasama Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 28, Eylül 2014, s. 34.

⁴⁹ Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku**, Yirminci Baskıdan Tıpkı 22. Baskı, İstanbul: Beta Yayıncılık, 2018, s. 466.

⁵⁰ Hague, Harrop, McCormick, **Comparative Government and Politics**, s. 144-145.

⁵¹ W. Ivor Jennings, **The British Constitution**, Cambridge: The University Press, 1943, s. 142.

⁵² John Stuart Mill, **Considerations on Representative Government**, UK: Andrews, 2011, s. 83.

⁵³ Loewenberg, Patterson, **Comparing Legislatures**, s. 64.

⁵⁴ Vincenzo Miceli, **Modern Parlamentolar**, Çev. Atif Akgüç, Ankara: Ulus Basımevi, 1946, s. 121.

Anayasal sistem içerisinde tercih edilen hükümet biçimine bağlı olarak yürütmenin siyasal denetimi farklı araçlar ve biçimlerde, farklı etkinlik derecesiyle gerçekleştirilmektedir. Başkanlık sisteminde iktidar bölüşümü söz konusu olduğundan yürütme, parlamentonun desteğine bağlı değildir.⁵⁵ Dolayısıyla yasama-yürütme arasında karşılıklı bağımsızlık vardır.⁵⁶ Parlamenter hükümet biçiminde ise yürütme ile yasama arasındaki karşılıklı bağımlılık nedeniyle yürütmenin siyasal sorumluluğunu gündeme getirebilecek birçok araç vardır. Ancak zaman içerisinde görev alanları genişleyen erkler nedeniyle başkanlık sisteminde dahi erkler arasında kontrol ve denge mekanizmaları geliştirilmiştir.⁵⁷ Bunlar doğrudan veya dolaylı biçimde kullanılabilen ve etkililiği, her siyasi sistemin davranışsal dinamiklerine de bağlı olarak değişebilen niteliktedir.

Bu klasik işlevler dışında bugün parlamentonun müzakere işlevinden de bahsedilmektedir. Toplumsal yaşamın idaresiyle ilgili çeşitli konuların konuşulması ve görüş alışverişinde bulunulması gibi sınırlı bir işlevle ortaya çıkan parlamentonun⁵⁸ bu işlevi, giderek hükümetin politikasının sorgulanması ve eleştirilmesi biçimini alacaktır. Farklı bölgelerden gelen bireysel şikâyet dilekçelerindeki uyuşmazlıkların çözümünü meşgul bir kuruldan herkesin “ortak” şikâyetlerini” içeren “ortak dilekçelerin” kaynaştırıldığı bir kuruma dönüşüm süreci yaşayan parlamento, bu süreçte müzakereci bir meclis haline gelmiş ve önemi de bu niteliği ile artmıştır. Birer hukuki mesele olan bireysel şikâyetler mahkemelerin işi olmaya başladığında Parlamento da siyasi bir mesele olan ulusun şikâyet ve dileklerinin ifade edildiği siyasi bir arena haline gelmiştir.⁵⁹ Bu yönüyle müzakere, halkın en geniş biçimde temsil edildiği tek organ olarak taleplerin dile getirildiği bir müzakere mekânına işaret etmektedir ve İngiliz Parlamentosu, bu niteliği ile anılmaktadır.

Müzakere, başta karar aşamaları olmak üzere parlamentonun çeşitli yetkilerinin yerine getirilmesinde kullanılan bir yöntemdir. Bu yönüyle müzakere, parlamentonun tarihsel süreç içerisinde yürütme karşısında elde edebildiği kanun yapımı, bütçenin

⁵⁵ Giovanni Sartori, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, Çev. Ergun Özbudun, Ankara: Yetkin Yayınları, 1997, s. 117.

⁵⁶ Şule Özsoy Boyunsuz, **Dünyada Başkanlık Sistemleri**, Ankara: İmge Kitabevi, 2017, s. 101.

⁵⁷ Özsoy Boyunsuz, **Dünyada Başkanlık Sistemleri**, s. 167.

⁵⁸ Onar, “Güncel Demokrasilerde Parlamentonun Rolü”, s. 108.

⁵⁹ Pollard, **The Evolution of Parliament**, s. 60.

onaylanması, yürütmenin denetlenmesi, atama işlemleri ve yargısal bağlantılı işlevleri gibi geleneksel işlevlerinden⁶⁰ bağımsız ve ayrı bir yetki olarak düşünülmemektedir.⁶¹

Peki müzakere bir işlev olarak nasıl ortaya çıkmaktadır ve parlamentonun bu işlevini doğrudan ortaya çıkaran bir yetkisi veya aracı var mıdır? Çalışma konumuzun esası, bu soru üzerine kuruludur. Bu noktada, parlamentoların denetleme yetkisini kullandığı araçlardan biri genel görüşme karşımıza çıkmaktadır. Genel görüşme de güncel bir denetleme aracıdır; gensoru, güvenoylaması veya soru kadar geçmişe sahip değildir ve nitelik olarak bu denetleme araçlarından ayrılmaktadır. O halde parlamentoların özellikle “düşüş algısı” sonrasında demokratik kurumlaşma amacıyla yapılan reformlar sürecinde ortaya çıkan genel görüşme yolu, parlamentonun müzakere işlevini karşılamaktadır.

Parlamentonun müzakere işlevi ve bunun doğrudan aracı olarak gördüğümüz genel görüşme, demokrasi tartışmasının bir sonucudur. Çünkü demokratik bir parlamentonun farklı görüşleri yansıtmayı beklenir. Nitekim temsili rejimlerde olması gereken ilkelerden biri de “kamusal kararların müzakere edilerek alınmasıdır.”⁶² Fakat günümüz demokrasileri için bu yeterli görülemez. Belli bir süre için seçimle işbaşına gelmiş bir parlamentonun bu süre içerisinde yetkilerini nasıl kullandığı, yasama-yürütme ilişkilerinin nasıl gerçekleştiği, çoğunluk dışındaki fikirlerin nasıl ve ne derece gündeme taşındığı günümüz demokrasinin ölçütleri arasındadır. Müzakere işlevi bu noktada bir anlam taşımaktadır. Müzakere parlamentonun yetkilerini kullanırken bir demokratik yöntem olarak kullanılmaktadır; bu yöntemin kullanılmaması parlamentonun aldığı kararların meşruiyeti temelinde tartışılmaktadır. Bu yetkilerin kullanımındaki müzakereyi parlamentonun kararlarına, işlemlerine meşruiyet kazandıran demokratik bir yöntem olarak görüp geniş anlamda genel görüşme olarak isimlendirdik.

Müzakere işlevi ise yöntemin ötesinde başka bir demokrasi sorununa, anlayışına işaret etmektedir. Bu çerçevede, müzakere işlevini etkileyen kurumsal etkenlerin

⁶⁰ Teziç, **Anayasa Hukuku**, s. 466-467; Charles Debbasch, Jean-Marie Pontier, Jacques Bourdon, Jean-Claude Ricci, **Droit Constitutionnel Et Institutions Politiques**, Paris: Economica, 2é Edition, 1989, s. 138. Bu çalışmada kullanılan Fransızca eserlerin Türkçe’ye çevirisini yapan değerli arkadaşım Esen AYDIN’a teşekkür ederim.

⁶¹ Onar, “Güncel Demokrasilerde Parlamentonun Rolü”, s. 109.

⁶² Manin, **The Principles of Representative Government**, s. 6.

önemi öne çıkmaktadır. Fakat müzakere işlevini etkileyen kurum içi ve dışı birçok dinamik vardır. Seçim sisteminden hak ve özgürlüklerin güvencelenmesine, siyasi parti yapısından basın özgürlüğüne ve yasama-yürütme arasında iktidarın nasıl paylaşıldığına kadar birçok etken vardır. Çalışmamızda bu etkenleri tüketmek mümkün olmadığı için parlamentonun yapısı ve varlığıyla ilgili olarak çift meclis sistemi ve fesih yetkisi müzakere işlevi temelinde değerlendirilmektedir. Parlamentonun müzakere işlevinin sürekliliği bakımından fesih kurumu dışında üyelerin müzakere işlevine katılmaları bakımından söz hakları ve yasama bağıışıklıkları da bu bağlamda değerlendirilmektedir. Bu etkenlerin seçiminde, çalışma konumuzun odağındaki yasama organı TBMM'nin, anayasal gelişmeler içerisindeki kurumsallığı esas belirleyici oldu. Çalışmamızda karşılaştırmalı hukuktan faydalanmakla birlikte bir karşılaştırmalı hukuk çalışması yapılmamıştır; bu nedenle Türkiye'nin de anayasal gelişmeleri içerisinde de tartışma konusu olmuş, deneyimlenmiş bu üç etken ile müzakere işlevi arasındaki bağlantıyı tartışmak istedik. Nitekim Türkiye'de çift meclis tecrübe edilmiştir. Öte yandan fesih mekanizmasının da Türkiye'nin anayasal gelişmeleri içerisinde önemi büyüktür ve buna ilişkin tecrübe de TBMM'nin kurumsallığını etkilemiştir. Bugün de önemini yitirmiş değildir. Nihayet yasama bağıışıklıkları ve muhalefetin hakları konusu da hem geçmişte çok önemli tartışmalara konu olmuş hem de günümüz siyasetinin de en önemli meselesi olmaktan kurtulamamış kurumlardır.

Bu temel üzerinde çalışmanın birinci bölümünde, parlamentonun geleneksel işlevlerinden ayrı biçimde müzakere işlevi, mekân-söz ilişkisi bağlamında müzakere parlamentosu ve müzakere işlevini etkileyen bazı kurumsal faktörler değerlendirildikten sonra müzakere işlevi temelinde genel görüşme ikiye ayrılarak incelenmektedir. Geniş anlamda genel görüşme dediğimiz kurumlar, parlamentonun genel görüşme dışındaki denetleme araçları veya diğer yetkileriyle ilgili birtakım kurumlardır. Bunlar, yöntem olarak doğrudan genel görüşmenin veya ona çok yakın müzakere yöntemleri kullanılarak gerçekleştirilmektedir. Bunların sonucunda da müzakere işlevi ortaya çıkmaktadır. Dar anlamda genel görüşme ise parlamentonun denetleme araçları arasında yer alan, hukuki dayanağını anayasa ve/veya içtüzüklerde bulan ve toplumu ilgilendiren önemli, güncel, ulusal veya uluslararası boyutta kamusal önemi haiz konuların belli bir usul ile parlamento genel kuruluna taşınıp görüşülmesi şeklinde beliren denetim yoludur. Dar anlamda genel görüşme, birçok parlamentoda

kullanılan bir denetim aracıdır. Bu bağlamda çalışmanın birinci bölümünde, Britanya Parlamentosunun ve Alman Federal Meclisinin temsili kanatları Avam Kamarası ve Bundestag'daki genel görüşme yetkisi ile TBMM'nin genel görüşme yetkisini karşılaştırılmaktadır. Bu karşılaştırmadan çıkan sonuçlar, çalışmanın ikinci bölümün sonunda TBMM için önereceğimiz yeni bir genel görüşme modeline ışık tutmaktadır.

TBMM de arena parlamentosu ya da müzakere parlamentosu olma niteliği ile öne çıkan parlamentolardan biridir. Türkiye'de parlamento, Meşrutiyet dönemlerinde temsil işlevi ile öne çıkmış, ancak parlamenter faaliyet, Birinci Dünya Savaşı öncesinde ve sonrasındaki siyasi ve askeri koşullar sebebiyle kesintili biçimde gerçekleşmiştir. Hatta işgal döneminde tamamen parlamentosuz bir yönetimden bahsetmek mümkündür. Bu parlamentosuz dönemin iktidar boşluğunu, işgale karşı gelişen yerel kongre iktidarlara doldurmuştur. Bu sürecin devamında kurucu meclis yetkileriyle kurulan Birinci Meclis tüm yetkileri kendinde toplayarak ülkenin tüm sorunlarıyla ilgili adımlar atmış, yeni bir devlet kurmuştur. Bu tarihsel mirasın etkisiyle kurulduğu günden günümüze genel ve resmi olarak *meclis* sözcüğü ile adlandırılan TBMM için kurumsal isim olarak parlamento sözcüğü kullanılsa da parlamento denilince TBMM'den bahsedildiği anlaşılır. Meclis ve parlamento kelimeleri, bugüne kadar anayasal sistemimizin benimseyip uyguladığı egemenlik anlayışının ve hükümet biçiminin temel niteliğinden kaynaklı olarak kullanılmaktaydı. Çünkü, 1920-1923 yılları arasında uygulanan meclis hükümeti sistemi dışında, Teşkilatı Esasiye Kanunu'nda 1923 yılında yapılan değişikliklerden 2017'ye kadar uygulanan hükümet rejimi, bazı unsurları ile tartışmalı olsa da parlamenter nitelikteydi ve seçimle işbaşına gelen tek temsilci kurum TBMM'ydı. Ancak 1982 Anayasası'nda 2017 tarih ve 6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun⁶³ ile gerçekleştirilen Anayasa değişikliği ile Türkiye'nin anayasal geleneğinden ve birikiminden tamamen farklı bir hükümet sistemi yürürlüğe girdi. Yasama-yürütme arasındaki organik bağı ortadan kaldıran 2017 Anayasa değişikliği, ikili bir meşruiyete de sebep oldu. TBMM, her zaman etkili olmasa da müzakereci bir parlamentoculuk geleneğine sahipti ve “*siyasal tartışmanın ana merkeziydi.*”⁶⁴ 6771 Sayılı Kanun'un yasama organının yetki ve işlevlerine yönelik hükümleri, bir müzakere parlamentosu olarak nitelendirilen TBMM'nin müzakere işlevini nasıl

⁶³ Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Kanun No: 6771, Kabul Tarihi: 21/01/2017, R.G. 01.02.2017-29976.

⁶⁴ Oder, “Parlamentonun Kurumsal Değeri ve Türkiye’de Parlamentonun Geleceği”, s. 18.

etkilemiştir? Çalışmamızda bu soruya parlamentonun bir kurumu olan genel görüşme aracı çerçevesinde yanıt aranacaktır.

Genel görüşme, çoğunlukçu demokrasi anlayışının yarattığı siyasi krizler sonrasında ilk olarak 1961 Anayasası'nda anayasallaştı ve 2017 Anayasa Değişikliği ile hükümet sistemi değişmesine rağmen hâlâ TBMM'nin bilgi edinme ve denetleme yolları arasında bulunmaktadır. Neredeyse hiç anayasal değişikliğe uğramamış parlamenter bir kurum olan genel görüşmenin, 1961 Anayasası'ndan günümüze ve cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin uygulandığı 27. yasama dönemindeki pratiği de bu değişmezliği doğrulamakta mıdır? Çalışmamızın ikinci bölümü, bu sorunun yanıtını aramaktadır.

Bu uzun girişi bitirirken 2017 Anayasa değişikliğinin TBMM'nin kurumsal niteliği üzerinde önemli değişiklikler meydana getirdiğini ve özellikle müzakere işlevini neredeyse ortadan kaldırdığını belirtmek gereklidir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, “devlet başkanı, yürütme başkanı ve parti başkanı” olmak üzere üç önemli siyasal konumu tek kişide birleştirerek yürütmeyi-tek kişiyi, seçim sistemi ile parti yapısının da etkisiyle milletvekili olmamasına rağmen Meclise de etki edebilen üstün bir konuma taşımıştır.⁶⁵ Demokratik başkanlık sistemlerinde ve parlamenter sistemlerde de görülmeyen bu durum, bir görüşe göre parlamentoyu “süper noter” konumuna indirgeyerek kurumsal açıdan yozlaşmasına neden olmuştur.⁶⁶

Türkiye’de Meclisin kurumsal değeri, yürütmenin güçlenmesi ihtiyacı ve gerçeği karşısında diğer tüm demokrasilerde olduğu gibi öteden beri tartışma konusu olmuştur. Bu durumun devlet organları arasında yarattığı dengesizlik meselenin özünü oluşturmaktadır ve Meclisin noter veya “oylama ve kayıt bürosuna indirgendiği” tespitleri yapılmaktadır.⁶⁷ Bu tartışmaların doğduğu ve Türkiye siyasi tarihinin en çatışmacı dönemlerinde siyasi partilerin ve yürütmenin üstlendiği işlevler karşısında parlamentonun bir foruma dönüşmesi gerekliliği bir çözüm olarak öne sürülmüştür: “...çeşitli tutumları ve ideolojileri halkın önüne sermeye yarayan bir düşünce pazarı,

⁶⁵ Ersin Kalaycıoğlu, “Yasamanın Yüzyıllık Kurumsallaşma Öyküsü: Türkiye Büyük Millet Meclisi”, **Türkiye Büyük Millet Meclisi Yüzüncü Yıl Armağanı, Hukuk, Siyaset Bilimi ve Tarih**, Yayın Editörü: Anayasa Hukuku Araştırmaları Derneği, İstanbul: Tekin Yayınevi, Ekim 2022, s. 349.

⁶⁶ A.g.e. s. 350-353.

⁶⁷ İbrahim Ö. Kaboğlu, “Ulusal Parlamentolar ve Avrupa: Türkiye Örneği”, **Le Parlement, Aujourd’hui?**, İstanbul: Galatasaray Üniversitesi Yayınları, 2005, s. 325.

bir forum. Görünüşler örgütlenmiş parti çalışmaları yoluyla en iyi buradan duyulacak, yine yasama ve denetleme dolayısıyla ortaya çıkan somut sorunlar karşısında ideolojilerin ve programların nasıl ses verdiği, ne gibi çözümler getirdiği buradan işitilecek. Önemli olan, bu forumu, ‘eksik forum’ haline getirmemek...”⁶⁸ Soysal’ın vurguladığı husus, parlamentonun müzakere işlevidir. Bu noktadan hareketle tartışmaya katılan bir diğer görüş de parlamentonun işlevlerini yitirmesinden çok işlevlerinin niteliğinin ve odağının değişmesine dikkat çekmiştir. Anayasa hukuku bakımından o dönemde Batı’da kural koyma yetkisinin yürütmeye geçtiğini, ancak denetimin önplana çıktığını, Türkiye’de ise anayasa hukuku bakımından yürütmenin hala türev bir yetki olduğunu ifade eden Kapani, siyasi açıdan ise Batı ile Türkiye arasında önemli bir farka dikkat çekmektedir. Orada etkili denetim yollarının bulunması sorunu çözebilir, ancak Türkiye’de parlamentonun “...verimsizliği, etkisizliği, pasifliği, kısır bir çember içinde dönüşü... kendisinden bekleneni vermediği... ve görevini tam olarak yerine getirmediği...” algısının oluşmasının bir itibar ve nihayetinde bir demokrasi sorunu doğuracağını ifade etmektedir. Kapani de çözümü, parlamentonun müzakere işlevine bağlamaktadır: “...Meclislerin çok kere devamsızlık yüzünden toplanamayışı... Kavgalı, gürültülü ve küfürlü oturumlar... Fikir çatışması yerine kaba kuvvet gösterileri... Ve bütün bunlardan daha da önemli olarak, Parlamento’nun toplumun çözüm bekleyen temel sorunları üzerine eğilmeyişi. Vatandaşlar nazarında yasama organının prestijine gölge düşüren asıl etkinin bu sonuncusu olduğuna şüphe etmemek gerekir.” Türkiye’de Meclis ile demokrasinin geleceğinin birbirine bağlı olduğuna vurgu yapan Kapani, Meclisin dinamik bir biçimde çalışıp yaşayan bir organ haline getirilmesini kurumsal itibarının yeniden kazanımı için zorunlu görmektedir.⁶⁹ Aynı dönemdeki parlamento tartışmalarına katılan Abadan, değişen modern devletin yerine getirmesi gereken görevleri üzerinden yoğun ve kapsamlı birçok işlevi yerine getirmek zorunda kalan parlamentonun değişime nasıl ayak uydurabileceğini sorgulamaktadır. Özellikle ekonomik planlamanın yasama ve denetim alanını daralttığını, temsil görevinin ise siyasi partilerin disiplinli yapıları nedeniyle bu planları tartışmaya ve halkın sorunlarını parlamentoya taşımaya olanak tanımadığını belirtmektedir. Siyasi partiler aracılığıyla çeşitli siyasi görüş ve fikirlerin açıklanıp tartışılmasına zemin oluşturan parlamentonun görev buhranını kuvvetli muhalefet partilerinin ve yasama

⁶⁸ Mümtaz Soysal, “Parlamento Görevini Yitiriyor Mu? Eksik Forum”, **Milliyet Gazetesi**, 21.01.1969, s. 2.

⁶⁹ Münici Kapani, “Oynanmayan Rol”, **Milliyet Gazetesi**, 19 Ocak 1969, s. 2.

bürokrasisinin gelişimde gören Abadan, özellikle TBMM için şu öngöründe bulunmaktadır: “...parlamento hayatı objektif ve sübjektif sebeplerle kısıtlanıp, yetersiz ve sınırlı bir forum olarak kaldığı sürece, halkoyu aleni ve meşru tartışmalar sayesinde gelişeceği yerde, kamu hayatının her kesiminde sorumlu, sorusuz patlamalara yol açılacaktır.”⁷⁰

Bugün bu tartışma daha önemli bir aşamaya, yazarların o dönemki Meclis ve demokrasi ilişkisi bağlamında öngördükleri aşamaya varılmıştır. Bu nedenle müzakere işlevinin bugün TBMM için daha önemli bir işlev olduğunu düşünmekteyiz. Bu bağlamda TBMM, halktan ve siyasetin odağı olmaktan uzaklaş mıdır? Bizim de gözlemlediğimiz üzere TBMM’nin müzakere işlevi cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi döneminde zayıflamış hatta neredeyse ortadan kalkmış olsa da siyasi parti grup toplantılarının basın aracılığıyla halka iletilmesi yoluyla Meclis “muhalafetin merkezi olmaya” devam etmektedir.⁷¹ Ancak parti grubu olmayan milletvekilleri bakımından bu mümkün değildir. Öte yandan yürütme, artık Mecliste değildir. Siyasi parti grup toplantıları bu ortamda önemli de olsa belli usul kurallarına uyularak hukuki belirlilik ve düzen içerisinde genel kurulda gerçekleşmeyen tartışma ve konuşmalar, müzakere işlevini sağlamamaktadır.

Bu noktadan hareketle bu çalışmanın nihai amacı, Türkiye’nin anayasal mirası içerisinde önemli bir aşamada ortaya çıkıp bugün de Anayasa’da varlığını koruyan genel görüşmenin etkili şekilde kullanılmasını ve TBMM’nin demokratik işlevlerindeki zayıflamaya bir tampon görevi görerek katkı sunmasını sağlayacak çözümler sunmaktır. Bu bağlamda, çalışmanın son kısmında cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ve parlamenter hükümet sistemi tercihlerine göre yeni bir genel görüşme modeli, bütüncül bir İçtüzük değişikliği yapılması ihtimaline özgülenerek karşılaştırmalı verilerden de yararlanarak geliştirildi. Fakat bütüncül bir İçtüzük değişikliği yapılmazsa en azından kurumun mevcut sistem içerisinde etkinliğini sağlayacak bir değişiklik de önermeyi düşündük.

⁷⁰ Nermin Abadan, “Parlamentolar Yeterli midir?”, **Milliyet Gazetesi**, 20 Ocak 1969, s. 2

⁷¹ Şule Özsoy, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Meclis’in Değişen Rolü ve Gücü”, **Türkiye Büyük Millet Meclisi Yüzüncü Yıl Armağanı, Hukuk, Siyaset Bilimi ve Tarih**, Yayın Editörü: Anayasa Hukuku Araştırmaları Derneği, İstanbul: Tekin Yayınevi, Ekim 2022, s. 919.

Geliştirdiğimiz modellerin temelinde, genel görüşmenin bir muhalefet hakkı olarak düzenlenmesi, parlamenter faaliyete katılımın sadece söz hakkı veya talepte bulunmayla sınırlanmaması ve gündemin de belirlenmesine katılma hakkının tanınması bulunmaktadır.  oğulcu katılımın bu şekilde sağlandığı bir parlamentoda müzakere işlevinin ve diğer parlamenter işlevlerin demokratik biçimde gerçekleşmesi mümkündür.

Hükümet sisteminden bağımsız olarak parlamentonun müzakere işlevinin kabulü ile bu işlevin genel görüşme gibi kurumsal araçlarının geliştirilmesinin, uygulanmasının hem parlamentonun kurumsal değerine hem de demokrasiye katkı sunacağını ummaktayız.



BİRİNCİ BÖLÜM

PARLAMENTONUN MÜZAKERE İŞLEVİ VE GENEL GÖRÜŞME

I. Parlamenteonun Müzakere İşlevi

Modern devlet anlayışı ile toplumsal gereksinimler, devletin faaliyet alanı ve bu faaliyetlerin yerine getirilmesinde kullanılan yöntemler eskiye göre önemli derecede değişmiştir.⁷² Bu değişim bugün, devletin bireysel ve toplumsal yaşamın her alanına tarihte hiçbir zaman olmadığı kadar karışmasını gerektiren bir boyuta ulaşmıştır⁷³ ve devletin kurumsal açıdan yine ve yeniden tartışılmasına devam edilmektedir. Kurumsal tartışmanın boyutu, elbette devletin organları ve fonksiyonlarına doğru da genişlemektedir. Devlet fonksiyonlarının belirlenmesinde geleneksel klasik ayrımlar yadsınmamakla birlikte karar alma, danışma, uygulama ve kontrol fonksiyonlarının devlet organları arasındaki dağılımı farklılaşmaktadır. Sosyal ideallerin gelişmesi, devletin görev alanının genişlemesi, daha iyi planlamayı, teknik bilgiyi ve birbiriyle bağlantılı birçok alanda uzmanlığı gerektirmektedir. Özellikle ekonomi gibi daha hızlı müdahaleyi gerektiren sorunlar ve yeni hedefler karşısında yasama organlarının değişime ayak uyduramadığı, yürütme organlarının ön plana çıktığı belirtilmektedir.⁷⁴ Örneğin, hazırlık ve kabul edilme aşamaları da dahil tüm kanun yapım sürecinde yürütmenin baskınlığı hissedilmektedir. Yürütmeye normatif düzenleme yetkisinin verilmesi ve bu yetkinin genişletilmesi, parlamentoyu geleneksel işlevlerine ilişkin alanda sadece sınırlı şekilde kullanabileceği engelleme ve değişiklik önerme yetkilerine sahip bir organa dönüştürmektedir.⁷⁵ Dolayısıyla yürütme organı geleneksel işlevlerini aşarak bir karar, atılım ve öngörü organı biçimine evrildikçe

⁷² Modern devletin kökeni, XII. ve XVII. yüzyıllar arasındaki Avrupa’da ortaya çıkan belli nitelikleri olan siyasi birliklere dayanmaktadır. Buna göre zaman içinde devamlılık gösterecek şekilde ortaya çıkan, belli bir yerde yerleşik olan, süreklilik gösteren kişiler üstü kurumlara yer veren, nihai kararlar veren bir otoritenin iktidarına ihtiyaç duyan ve bu konuda uzlaşan bir tebaanın varolduğu siyasi birlikler, modern devleti oluşturan niteliklerdir; bkz. Joseph R. Strayer, **Modern Devletin Kökenleri**, Çev. Erarslan Candan, İstanbul: Say Yayınları, 2020, s. 35.

⁷³ Cem Eroğul, **Devlet Nedir?**, İstanbul: Yordam Kitap, 2014, s. xxii.

⁷⁴ Benoit Jeanneau, **Droit Constitutionnel et Institutions Politiques**, Paris: Mémentos Dalloz, Huitième Edition, 1991, s. 111; Teziç, **Anayasa Hukuku**, s. 467.

⁷⁵ Jeanneau, **Droit Constitutionnel et Institutions Politiques**, s. 112.

parlamento da klasik işlevlerinin ötesinde müzakere, denetim ve geleceğin hükümetini belirleyen nöbet değiştirme işlevleriyle öne çıkmaktadır.⁷⁶

Bu durum karşısında özellikle klasik yasama-yürütme-yargı hukuki ayrımını fazlasıyla teorik bulan görüşler, deneyliliği ön plana çıkararak devlet fonksiyonlarının belirlenmesinde yeni ölçütler geliştirmektedir. Söz konusu ölçütlerin belirlenmesinde ise organik ve fonksiyonel ayrımın yanı sıra siyasi ve sosyolojik yaklaşım da etkili olmaktadır.⁷⁷ Bu yaklaşıma göre parlamento “*müzakere iktidarını*” kullanır; bu iktidar alanında parlamentonun, frenleme ve yön verme işlevleri etkindir. Parlamento, kanunlarla çizdiği genel esaslarla, müzakereyle, bütçeye onay vermekle “*hükümet iktidarını*”⁷⁸ frenler; kanunların nasıl uygulandığını ve bu uygulamanın sonuçlarını kontrol eder. Bu kontrol, soru, gensoru, genel görüşme, meclis soruşturması, meclis araştırması gibi araçlarla gerçekleştirilir. “Müzakere iktidarının” yön verme işlevi ise parlamentonun, kamuoyunun⁷⁹ ve demokratik düşüncenin temsilcisi olması esasına dayanır. Bu işlev, muhalefet başta olmak üzere siyasi partilerin tartışma ve eleştiri haklarını, hak ve özgürlüklerin güvencelendiği bir rejim içerisinde kullanabildiği ölçüde gerçekleştirilebilir.⁸⁰ Burada Kubalı’nın kullandığı “müzakere iktidarı” ifadesi, kanımızca parlamentodaki muhalefeti vurgulamak amacıyla kullanılmaktadır. Çünkü parlamentonun müzakere işlevi, iktidar dışındaki siyasi partilerin anayasa ve içtüzüklerle tanınan haklarını kullanmasıyla ortaya çıkmaktadır. Daha açık ifadeyle müzakere edebilme, iktidarın politikalarını eleştirebilme ve kendi görüşlerini açıklayabilme, gündemi etkileyebilme veya belirleyebilme hakları ile muhalefet, yürütme ile aynı kaynaktan -parlamentodan- doğan “alternatif iktidar” olduğunu kamuoyuna göstermektedir.⁸¹ Biz ise müzakere

⁷⁶ Teziç, **Anayasa Hukuku**, s. 433-441 ve s. 467-468.

⁷⁷ Hüseyin Nail Kubalı, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları ve Siyasi Rejimler**, İstanbul: Ersa Matbaacılık, 1964, s. 121.

⁷⁸ Kamu hukukunun değişik anlamlara gelebilen bazı kavramlarından biri de *hükümet* sözcüğüdür. Burada da hükümet iktidarı olarak geçen *dar anlamda* hükümetten anlaşılması gereken yasama erki karşısında bulunan yürütme erkidir. Bu anlamıyla hükümet, parlamenter hükümet sisteminde devlet başkanı ve bakanlar kurulunu birlikte karşılayabileceği gibi bazen sadece bakanlar kurulu için kullanılır. *Geniş anlamda* hükümet ise bir ülkede izlenecek genel politikayı belirleyerek bu kararları uygulayan, siyasi iktidarı elinde bulunduran yönetenleri ifade eder; bu konudaki açıklamalar için bkz. Teziç, **Anayasa Hukuku**, s. 424-427.

⁷⁹ Türkçe karşılığı olarak “*kamuoyu*” deyimini kullanmayı yanlış bulan Kubalı, “*halk efkari*” deyimini kendi deyimiyle eskimiş görünmesine rağmen kullanmayı tercih etmiştir; Kubalı, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları ve Siyasi Rejimler**, s. 563.

⁸⁰ Kubalı, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları ve Siyasi Rejimler**, s. 124-125.

⁸¹ Tunaya, **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, s. 350-351.

işlevi kavramını kullanmayı, azınlık ile çoğunluk arasındaki farkı belirtmek ve kavramın bugünkü kullanımını ve anlamını ifade edebilmek için tercih etmekteyiz.

Bu anlamda parlamentonun müzakere işlevinin öne çıkarak bu yönünün güçlenmesi, parlamentoda gerçekleştirilen müzakereleri adeta devam eden bir seçim kampanyası niteliğine kavuşturmuştur.⁸² Böylece müzakere işlevinin aslında parlamentodan çıkan sonuç ne olursa olsun kamuoyu nezdindeki etkisi önem kazanmaktadır. Parlamentonun müzakere işlevi hem frenleme hem yön verme etkisi içermektedir. Parlamento, bir sonraki seçime kadar halk ile hükümet arasında bağlantı kurmakta, kamuoyunu bilgilendirmekte, iktidarın uyguladığı siyasanın sürekli biçimde halkın önünde değerlendirilmesini ve gözden geçirilmesi sağlamaktadır.⁸³ Bu bağlamda parlamento kontrolcü, düzenleyici ve denetleyici işlevleriyle güçlenmekte⁸⁴ ve geleneksel işlevleri olarak anılan diğer işlevlerinin, müzakere işlevi ile bağlantısı ön plana çıkmaktadır.

Aslında müzakere, parlamentonun diğer bütün işlevlerinde varolan, bu işlevlerin yerine getirilmesinde kullanılan bir yöntem olarak zorunlu ve içkin bir araçtır. Fakat müzakerenin bir işlev olması bu yöntemden çok farklı bir anlam taşımaktadır. Müzakere işlevi, siyasi ve ekonomik gelişmeler karşısında yaşanan siyasal rejim krizleri neticesinde parlamentonun kurumsal olarak sorgulanması ve işlevlerinin de bu gelişmelere bağlı olarak değişmesi neticesinde onun çağdaş bir işlevi olarak öne çıkmaktadır.⁸⁵ Bu işlevin parlamentoya verdiği “müzakere iktidarı” olma biçimi karşısında artık *hükümet iktidarı* da yasamaya tabi biçimde ve sadece onun çizdiği sınırlar çerçevesinde kalan klasik yürütme biçiminden çıkmaktadır. *Hükümet iktidarı* olarak yürütme, yasama iktidarının yapacağı kanunlara ilham ve yön veren, modern devletin gereklerine uygun hızlı hareket edebilme yeteneğine sahip, uzmanlaşma ve planlama işlevleri öne çıkan bir iktidar olarak belirmektedir.⁸⁶

Literatürde günümüz parlamentolarının işlevleri açısından yapılan ayrımlarda klasik veya genel işlevler diyebileceğimiz işlevler dışında, parlamentonun müzakere

⁸² Austin Ranney, **Governing: An Introduction to Political Science**, N.J. Prentice Hall: Englewood Cliffs, 1993, s. 264.

⁸³ Roy C. Macridis, **Modern Political Regimes**, USA: Little, Brown and Company 1986, s. 58.

⁸⁴ Ranney, **Governing: An Introduction to Political Science**, s. 264.

⁸⁵ Teziç, **Anayasa Hukuku**, s. 467.

⁸⁶ Kubalı, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları ve Siyasi Rejimler**, s. 124.

işlevine de yer verilmektedir. Hukuk sistemi içerisinde herkesi etkileyen genel kuralları koyan parlamentonun, bu kararların alınmasından önceki aşamalara ilişkin yürüttüğü müzakere sürecinin demokratik sürece etkili olup olmadığı çerçevesinde bir değerlendirme, müzakereyi bir işlev olarak değil parlamentonun bir kararla sonuçlanan bütün faaliyetleri öncesinde uygulanması gereken usule ilişkin bir unsur olarak görmektedir.⁸⁷ Öte yandan parlamentonun müzakere işlevi, sadece karar aşaması öncesine özgü bir usul olmanın ötesinde karar aşamasına varmayan veya kararla sonuçlanmayan bazı yetkilerini de kapsamaktadır.

Parlamentonun bir “müzakere ‘işlevi’ var mıdır” veya literatürde kimi yazarlarca ileri sürüldüğü gibi “özerk bir müzakere ‘işlevi ve yetkisi’ bulunmamaktadır”⁸⁸ mı? Bu sorulara yanıt vermeye, yetki ve işlev kavramları bakımından bir değerlendirmeye başlamak gerekmektedir. Anayasa hukuku veya siyaset bilimi literatüründe kullanılan bazı kavramlar tartışmalı ve tanımlanması zor kavramlar olabilmekte veya birden fazla anlamı taşıyabilmektedir. Bu çerçevede yukarıdaki sorulara dönülecek olunursa parlamentonun “yetkileri” ve “işlevleri” kavramları, bazı durumlarda birbirinin yerine kullanılır olsa da aslında birbirinden farklı anlamları işaret etmektedir. Bu karışıklık, biraz da “yasa-yasama-yasama organı” kavramlarının birbiriyle iç içeliğinden ve “yasama” denilince akla ilk olarak “kanun-yasa yapımı”nın akla geliyor olmasından kaynaklıdır. Aynı kavramlar İngilizcede de “*legislation-legislative-legislature*” birbirine yakın ve birbirinin yerine kullanılabilir. Bu noktadan hareketle parlamentonun yetkileri ve işlevleri arasındaki ayrıma dikkat çekmek gerekmektedir ki “parlamentonun bir müzakere yetkisi ve/veya işlevi var mıdır”, sorusu yanıtlanabilsin.

Yetki, devlet organlarının bir işi veya görevi yapabilme hakkı veya salâhiyetidir; işlev ise fonksiyonu, yani yetkinin kullanılması sürecinde ortaya çıkan işi ve bazen de işi görme yetisini ifade etmektedir.⁸⁹ Modern devlette, her bir devlet organının anayasa

⁸⁷ Yılmaz’a göre “...herkesi etkileyen bu kararların alındığı yasama organında, yasama faaliyetlerinin yapıldığı sürecin demokratik işleyişe etkisi var mıdır, varsa ne oranda olmaktadır soruları ...karardan önceki aşamalar ile ilgili olduğundan müzakere, bir işlev olarak değil, yasama organının bir kararla sonuçlanan tüm faaliyetlerinin sahip olması beklenen bir niteliği olarak değerlendirilmektedir.” Yazar bu nedenle “müzakere işlevi açısından” değil “müzakere açısından yasama organının işlevi” temelinde bir değerlendirmeyi tercih etmiştir; bkz. Didem Yılmaz, “Müzakere İşlevi Açısından Yasama Organı”, **Anayasa Hukuku Dergisi**, Yıl 2016, C. 5, S. 9, s. 56-57.

⁸⁸ Yılmaz, “Müzakere İşlevi Açısından Yasama Organı”, s. 57.

⁸⁹ Türk Dil Kurumu Sözlüğünde yetki, “bir görevi, bir işi yasaların verdiği imkânlarla göre, belli şartlarla yürütmeyi sağlayan hak, salâhiyet, mezuniyet” şeklinde tanımlanmaktadır; işlev ise “bir nesne veya bir

ile tanınmış farklı yetkileri vardır; parlamento da yasama yetkisini haizdir. Parlamentonun kullandığı tüm hukuki yetkiler, yasama işlevini/fonksiyonunu oluşturur.⁹⁰ Kısacası yetkinin kullanılması, işlevi ortaya çıkarır; işlev, yetkinin pratiğidir.

Yasama fonksiyonu, öğretilerde maddi ve şekli kriterler üzerinden açıklanmaktadır. Fransız hukukçu Léon Duguit'nin geliştirdiği maddi kritere göre devletin hukuki fonksiyonları, işlemin niteliğine göre kural işlem, sübjektif işlem ve yargı işlemi olmak üzere üçe ayrılmaktadır. Bu ayırmadan hareketle yasama fonksiyonu, onu ortaya çıkaran organdan bağımsız “genel, sürekli, soyut, objektif, kişisel olmayan kural koyma” faaliyetidir. Şekli kriter ise yine Fransız hukukçu Raymond Carré de Malberg tarafından geliştirilen, devletin hukuki fonksiyonlarını onu ortaya çıkaran organa ve yapılış şekline göre belirleyen bir kriterdir.⁹¹ Türk hukukunda da yasama fonksiyonu, şekli kritere göre tanımlanmakta ve yasama yetkisinin TBMM'ye ait olduğu 1982 Anayasası'nın 7. maddesinde ifade edilmektedir. Fakat yasama yetkisinin içeriği açıklanmamaktadır. Bu bağlamda TBMM'nin yasama yetkisinin “1982 Anayasası'nın 87'nci maddesinde ve diğer maddelerinde TBMM'ye verilen yetkileri içeren” genel, asli ve devredilemez bir yetki olduğu belirtilmektedir.⁹² Bu noktadan hareketle yasama yetkisinin dar anlamda yasa yapımını-kanunlaştırma faaliyetini, geniş anlamda ise yasama organının kanun koymanın ötesindeki tüm görev ve yetkilerini kapsamaktadır.⁹³ Özbudun, yasama yetkisinin TBMM tarafından “*ya kanun veya karar biçiminde işlemlerle*” kullanılacağından hareketle yasama yetkisini “kanun yapma ve parlamento kararları

kimsenin gördüğü iş, iş görme yetisi, görev, fonksiyon” olarak tanımlanmaktadır. Bkz. <https://sozluk.gov.tr>

⁹⁰ Abdurrahman Eren, **Anayasa Hukuku Dersleri**, Güncellenmiş 3. Baskı, Ankara: Seçkin, Eylül 2021, s. 657.

⁹¹ Konuyla ilgili açıklamalar için bkz. Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, Gözden Geçirilmiş 22. Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, 2022, s. 196-198; Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, Güncellenmiş, Düzeltilmiş ve Genişletilmiş 3. Baskı, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2019, s. 615-620.

⁹² TBMM'nin iç yapısıyla ilgili işlemleri ise idari işlemleridir. Bkz. Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 621-623; Neziroğlu, **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, Ankara: Seçkin, 2008, s. 444. Öte yandan 2017 yılında 6771 Sayılı Anayasa Değişikliği Hakkındaki Kanun ile gerçekleştirilen değişiklikler neticesinde yürütme organının da asli düzenleme yetkisinin genişletildiği yönünde bkz. Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku (2022)**, s. 207. Ayrıca bkz. Sezgin Baş, **Türk Anayasa Hukukunda Yasama İşlemleri Teorisi ve Parlamento Kararları**, İstanbul: On İki Levha Yayınları, 2016, s. 11-15.

⁹³ İba, **Parlamento Hukuku**, s. 52.

alma” yetkisi olarak tanımlanmaktadır.⁹⁴ Dolayısıyla Meclisin, yasama yetkisini belli hukuki işlemler ile yerine getirmesi yasama fonksiyonunu ortaya çıkarmaktadır.

Hukuki işlemler ise “*belli bir sonuç doğurmaya yönelik irade açıklaması*” olarak tanımlanmaktadır⁹⁵ ve yasama organı bu işlemleri, Anayasa ve İçtüzük’te belirlenen usul ve şekil şartlarına göre gerçekleştirmektedir.⁹⁶ Bu bağlamda Gözler yasama işlemini şu şekilde tanımlamaktadır: “*Yasama işlemi, yasama organının, yasama görev ve yetkileriyle ilgili olarak belli bir hukuki sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır.*”⁹⁷ Öğretideki genel kabul yasama işlemlerinin, parlamento kararı ve kanun olmak üzere ikiye ayrıldığı yönündedir.⁹⁸ Bu ayırımı kanun dışında kalan yasama işlemleri, olumsuz bir tanımlama yöntemiyle karar olarak kabul edilerek kanun dışındaki tüm yasama işlemleri çok geniş bir kapsama sokulmaktadır.⁹⁹ Bu yaklaşımın, TBMM’nin karar ve kanunlar dışında oylamasız sonuçlanan yasama işlemlerinin hukuki niteliğini açıklamadığı düşünülerek yeni bir yaklaşım da geliştirilmiştir. Buna göre kanun ve karar gibi oylama ile sonuçlanmayan ancak Meclisin yasama ve denetim gibi *hukuk düzeninde sonuç doğurmaya yönelik yaptığı diğer bazı işlemler* de yasama işlemlerinden sayılmaktadır. Buna göre Mecliste, kanun ve karar gibi oylama ile değil bilgiye sunularak hukuki sonuç doğuran bu tür yasama işlemleri, “*diğer (adsız/isimsiz) yasama işlemleri*”, “*bildirici (isimsiz) yasama işlemleri*” veya “*bilgiye sunma işlemleri*” şeklinde adlandırmaktadır.¹⁰⁰ Fakat Mecliste

⁹⁴ Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku (2022)**, s. 209.

⁹⁵ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 632.

⁹⁶ Baş, **Türk Anayasa Hukukunda Yasama İşlemleri Teorisi ve Parlamento Kararları**, s. 19.

⁹⁷ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 636.

⁹⁸ Teziç’e göre parlamentonun işlemleri, nitelikleri, konuları, kapsamı ve oluşma biçimleri bakımından farklılaşan kanunlar ve kararlar şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Kararlar, kanunlardan farklı olarak “*heterojen bir hukuksal kategori*” oluşturmaktadır; bkz. Erdoğan Teziç, “Parlamento Kararı ve Kanun”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, Cilt: 5, 1988, s. 121. Gözler de yasama işlemleri konusunda kanun ve karar şeklindeki genel ayrıma katılmakta ve ayrıca “TBMM Başkanı kararlarının” üçüncü bir tür yasama işlemi olarak kabul edilebileceğini düşünmektedir; ayrıntılı bilgi ve değerlendirmeler için bkz. Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 636. Tanör ve Yüzbaşıoğlu ise yasama işlemlerini, anayasayı değişikliği, kanun ve Meclis kararları olarak üçe ayırmaktadır; bkz. Bülent Tanör, Necmi Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasası’na Göre Türk Anayasa Hukuku**, İstanbul: Beta Basım, Güncelleştirilmiş 20. Baskı, 2020, s. 309.

⁹⁹ Teziç, parlamento kararlarını, “parlamentoların kanun dışındaki işlemleri” şeklinde tanımlamaktadır; bkz. Erdoğan Teziç, **Türkiye’de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı**, İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 1761, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1972, s. 11. Aynı yönde, bkz. Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku (2022)**, s. 236-237. Öğretide parlamento kararlarının olumsuz tanımlama yöntemi ile “kanun dışında kalan işlemler” olarak tanımlanmasını Teziç ve Özbudun dışında Servet Armağan ve Rona Aybay tarafından da benimsendiği tespit edilmiştir; bu konudaki tespit ve açıklamalar hakkında bkz. Abbas Kılıç, **Türkiye’de Parlamento Kararlarının Hukuki Rejimi**, Ankara: Adalet Yayınevi, 2020, s. 55-56 ve dipnot 108.

¹⁰⁰ İba, **Parlamento Hukuku**, s. 55; Şeref İba, “Türk Parlamento Hukukunda ‘Yasama İşlemi’ ve ‘Karar’ Kavramları”, **Anayasa ve Parlamento Üzerine İncelemeler**, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ekim 2010, s. 462; Onur Çekiç, “Türk Parlamento Hukukunda Yasama İşlemi Türleri

bilgiye sunulan her husus, hukuki sonuç doğurmamaktadır; bu nedenle Meclis Genel Kurulunda bilgiye sunulan her bilgi, diğer (adsız/isimsiz) işlemlerden sayılmamaktadır.¹⁰¹ Bu nedenle Meclis Genel Kurulunda bilgiye sunulan işlemler de bilgiye sunulmakla hukuki sonuç doğurmayan¹⁰² ve hukuki sonuç doğuran işlemler¹⁰³ olmak üzere ayrılmaktadır. Çok farklı konularda olabilen bu tür bilgiye sunma işlemleri,¹⁰⁴ yasama görev ve yetkisiyle ilgili bir işlemin tamamlanmasıyla hukuki sonuç doğuran işlemlerdir.¹⁰⁵ Bir oylamaya veya denetime konu olmayan Meclisin *diğer (adsız/isimsiz)* işlemlerinin kaynağını da Anayasa, İçtüzük, kanunlar veya teamüller oluşturmaktadır.¹⁰⁶

ve Diğer (İsimsiz) Yasama İşlemleri”, **Yasama Dergisi**, Sayı: 12, Mayıs-Haziran-Temmuz-Ağustos 2009, s. 107, 113. Aynı yönde bkz. Kılıç, **Türkiye’de Parlamento Kararlarının Hukuki Rejimi**, s. 83, 98; Kahan Onur Arslan, **Türk Parlamento Hukuku**, Güncellenmiş ve Genişletilmiş 2. Baskı, Ankara: Adalet Yayınevi, 2018, s. 160, 177.

¹⁰¹ Çekiç, “Türk Parlamento Hukukunda Yasama İşlemi Türleri ve Diğer (İsimsiz) Yasama İşlemleri”, s. 122; Kılıç, **Türkiye’de Parlamento Kararlarının Hukuki Rejimi**, s. 98; Arslan, **Türk Parlamento Hukuku**, s. 178.

¹⁰² Anayasa’nın 89. maddesinin 2. fıkrasına göre cumhurbaşkanınca yayımlanması uygun bulunmayan kanunların bir daha görüşülmek üzere Meclise geri gönderilmesine ilişkin cumhurbaşkanlığı tezkeresinin Genel Kurula sunulması, 90. maddesinin 2. fıkrasına göre yayımlanmakla yürürlüğe giren uluslararası andlaşmaların Meclisin bilgisine sunulması, İçtüzüğün 177. ve 179. maddelerine göre Hesapları İnceleme Komisyonu raporlarının Genel Kurula sunulması, İçtüzüğün 34. maddesine göre komisyonların kendi görev alanıyla ilgili taleplerin Meclis Başkanınca çözülmesi ve bu durumun Genel Kurulun bilgisine sunulması, İçtüzüğün 180. maddesine göre Hesapları İnceleme Komisyonunun her mali yıl sonunda hazırladığı TBMM bütçesinin kesin hesabına ilişkin raporun Meclisi Genel Kuruluna sunulması bu konudaki örneklerdir. 1982 Anayasası’nın 90. maddesinin 2. fıkrası hükmüne göre “*Ekonomik, ticarî veya teknik ilişkileri düzenleyen ve süresi bir yılı aşmayan andlaşmalar, Devlet Maliyesi bakımından bir yüklenme getirmemek, kişi hallerine ve Türklerin yabancı memleketlerdeki mülkiyet haklarına dokunmamak şartıyla, yayımlanma ile yürürlüğe konabilir. Bu takdirde bu andlaşmalar, yayımlarından başlayarak iki ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgisine sunulur.*” Bu bilgiye sunma işlemi açısından İba, Baş ile aynı görüşte olmayıp bu işlemi hukuki sonuç doğuran bildirici nitelikteki genel kurula sunuşlardan saymaktadır. Örnekler ve tartışmalar için bkz. Baş, **Türk Anayasa Hukukunda Yasama İşlemleri Teorisi ve Parlamento Kararları**, s. 89-92. s. 91 ve İba, “Türk Parlamento Hukukunda ‘Yasama İşlemi’ ve ‘Karar’ Kavramları”, s. 464-466.

¹⁰³ Meclis Genel Kurulunda bilgiye sunulmakla hukuki sonuç doğuran işlemler arasında Anayasa’nın 84. maddesinin 2. fıkrası ve İçtüzüğün 136. maddesinin 2. fıkrası gereğince milletvekilliğinin düşmesi, Anayasa’nın 109. ve 113. maddelerine göre cumhurbaşkanlığı tezkeresiyle bakanların istifasının kabulü ve yeni bakanların atanması, İçtüzük madde 75’e göre kanun tekliflerinin geri alınması, 2017 öncesindeki İçtüzük 90 maddesine göre yürürlükten kaldırılan KHK’ların raporunun Genel Kurula sunulması, İçtüzük’ün 110. maddesindeki soruşturma komisyonlarının ek süre istem yazısının sunulması, İçtüzük’ün 105. maddesindeki araştırma komisyonlarına ek süre verilmesi gibi örnekler için bkz. Baş, **Türk Anayasa Hukukunda Yasama İşlemleri Teorisi ve Parlamento Kararları**, s. 92, 94-97. Ayrıca ortak bildirilerin işlem türü ise tartışmalıdır; bkz. Çekiç, “Türk Parlamento Hukukunda Yasama İşlemi Türleri ve Diğer (İsimsiz) Yasama İşlemleri”, s.123-128; Baş, **a.g.e.**, s. 101; İba, “Türk Parlamento Hukukunda ‘Yasama İşlemi’ ve ‘Karar’ Kavramları”, s. 461. Ortak bildiriler konusuna çalışmanın ikinci bölümünde değinilmektedir; bkz. aşağıda s. 375’te “Genel Görüşmenin Araçsallaştırılması: Meclisin Ortak Bildirileri (Deklarasyonlar)”.

¹⁰⁴ Bu konudaki örnekler ve tartışmalar için bkz. Kılıç, **Türkiye’de Parlamento Kararlarının Hukuki Rejimi**, s. 98-115.

¹⁰⁵ İba, “Türk Parlamento Hukukunda ‘Yasama İşlemi’ ve ‘Karar’ Kavramları”, s. 462; Çekiç, “Türk Parlamento Hukukunda Yasama İşlemi Türleri ve Diğer (İsimsiz) Yasama İşlemleri”, s. 133.

¹⁰⁶ Kılıç, **Türkiye’de Parlamento Kararlarının Hukuki Rejimi**, s. 112; Çekiç, “Türk Parlamento Hukukunda Yasama İşlemi Türleri ve Diğer (İsimsiz) Yasama İşlemleri”, s. 123; Arslan, **Türk Parlamento Hukuku**, s. 178.

Kanun, karar veya diğer isimsiz yasama işlemleri olsun her bir yasama işleminin tanımları, kapsamaları ve çeşitleri çok farklıdır. Bizim buradaki ayrımı ve tartışmaları ele almamızdaki amaç, yasama organının yetkilerini kullanmakla ortaya çıkardığı iradenin yasama işlevini karşıladığını belirtmektir. Yasama organının hukuk düzeninde sonuç doğurmaya yönelen kanun, karar ve bildirici (isimsiz-diğer) işlemler şeklindeki işlemlerinin tümü, yasama işlevini ifade eder.¹⁰⁷ Bu bakış açısıyla parlamentonun anayasa ve içtüzük hükümlerine göre kendisine tanınan yetkilerini kullanması aynı anda birden fazla işlevi doğurabilir. Örneğin, kanun yapmak parlamentonun bir yetkisidir; parlamento bu yetkisini kullandığında kanun yapma işlevini, temsil işlevini, kanun yapımının şekli ve usuli sürecinde ise bilgi edinme ve müzakere işlevini, hatta bir kanun tasarısını reddetmek ile de dolaylı biçimde denetleme işlevini¹⁰⁸ yerine getirir. Yine parlamentonun temsil işlevi vardır ve bu işlevi tüm yetkilerini millet adına kullanmakla gerçekleştirir. Yetki ve işlev kavramları arasındaki bağlantılı ama farklı anlamlar üzerinde durulmasının amacı, müzakerenin parlamentonun bir işlevi olması hususuna ve bu işlevin diğer yetkilerini kullanırken ortaya çıkmasına dikkat çekmektir.¹⁰⁹ Bunu çalışmanın başlığına özgüleyerek ifade edecek olursak TBMM, genel görüşme yetkisini kullanır; bu yetkiyi kullanmakla hem müzakere hem denetim hem de bilgi edinme işlevleri gerçekleşir. Gerçekten de parlamentonun ayrı bir müzakere yetkisi yoktur; ancak müzakere işlevi vardır.

Özellikle yabancı literatürde ve bazı parlamentoların kurumsal yayınlarında parlamentonun işlevleri arasında müzakere işlevi yerini almaktadır.¹¹⁰ Ancak Türkçe

¹⁰⁷ İba, **Parlamento Hukuku**, s. 53.

¹⁰⁸ Onar, 2017 Anayasa değişikliği öncesi parlamenter sistemin uygulandığı dönemde kaleme aldığı makalesinde TBMM'nin denetleme işlevini, siyasal, yargısal, mali ve dolaylı denetim olarak ayırarak incelemiştir. Buradaki dolaylı denetimden kasıt, TBMM'nin doğrudan hükümeti denetleme işlevine özgülenmeyen bazı yetkilerini kullanmasının bazen dolaylı denetime sebep olduğu hallerdir. Kanun tasarılarının ve KHK'lerin reddi, kalkınma planlarının onaylanmaması, sıkıyönetim ve ohal ilanlarının onanmaması ve vatandaşların TBMM'ye sunduğu dilekçeler yoluyla dolaylı denetim işlevi gerçekleşebilmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Erdal Onar, "1982 T.C. Anayasası'nda Türkiye Büyük Millet Meclisinin Hükümeti Denetleme İşlevi", **6. Milli Egemenlik Sempozyumu "TBMM ve Milli Egemenlik"**, 22 Nisan 1990, Ankara: TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları No: 47, s. 30 ve 56 vd.

¹⁰⁹ Onar, "Güncel Demokrasilerde Parlamentonun Rolü: Türkiye Büyük Millet Meclisi Örneği", s. 118.

¹¹⁰ Bu konudaki bazı eserler için bkz. **The UK Constitution, A Summary, with Options for Reform**, Political and Constitutional Reform Committee of House of Commons, London: HC, March 2015, s. 11; Hague, Harrop, McCormick, **Comparative Government and Politics**, s. 145-148; Jeanneau, **Droit Constitutionnel et Institutions Politiques**, s. 113-114; Friedrich, **Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America**, 1941, s. 443-474; Debbasch, Pontier, Bourdon, Ricci, **Droit Constitutionnel Et Institutions Politiques**, s. 139; Jeanneau, **Droit**

literatürde müzakere işlevinin parlamentonun işlevleri arasında sayılması, tespit edebildiğimiz kadarıyla ilk Kubalı'nın "müzakere iktidarı" olarak ifade ettiği şekliyle yer almıştır.¹¹¹ Daha güncel bazı eserlerde de müzakere işlevinden bahsedilmeye başlanmıştır. Örneğin, bu çalışmaya da esin kaynağı olan Teziç'in Anayasa Hukuku kitabında "parlamentonun çağdaş işlevi" olarak müzakere işlevi anılmaktadır. Onar, TBMM'nin müzakere işlevini ayrıntılı biçimde ele aldığı bir makalesinde müzakere işlevini diğer işlevlerle birlikte ifade etmektedir. Müzakere işlevini, parlamento genel kurulunda çoğunlukla bir konunun görüşülmesi ve bazen de bu görüşmenin sonucunda bir karara da varılabilmesi şeklinde ortaya çıktığını belirtmektedir.¹¹² İba, "Parlamento Hukuku" adlı eserinde¹¹³ ve Kılıç, "Türkiye'de Parlamento Kararlarının Hukuki Rejimi" adlı eserinde¹¹⁴ aynı şekilde müzakereyi parlamentonun diğer işlevleri arasında saymaktadır. Oder ise "Parlamentonun Kurumsal Değeri ve Türkiye'de Parlamentonun Geleceği" adlı makalesinde parlamento tipolojileri üzerinden müzakere parlamentosu-çalışma parlamentosu ayrımı bağlamında TBMM'nin müzakere işlevine ilişkin değerlendirmelerde bulunmaktadır.¹¹⁵ Özsoy da güncel bir makalesinde TBMM'nin kurumsal niteliği ve değerini, politika üretme gücü ve işlevleri üzerinden değerlendirdiği bir makalesinde müzakereci niteliği çerçevesinde müzakere işleviyle ilgili önemli değerlendirmelerde bulunmaktadır.¹¹⁶ Akın da literatüre önemli katkı sunan Birinci Meclis üzerine kaleme aldığı eserinde, arena parlamentosu tipolojisi üzerinden Birinci Meclisin çoğulculuk ve demokratik müzakere niteliğine vurgu yaparak Meclisin o dönemki müzakere işleviyle ilgili tespitlerde bulunmaktadır.¹¹⁷ Türk ise TBMM'nin müzakere işlevini tarihsel süreciyle değerlendirdiği önemli makalesini tamamen müzakere işlevi üzerine kurgulamaktadır.¹¹⁸ Nihayet Aktaş ise bir yöntem olarak ele aldığı müzakereyi kanımızca önemli bir yaklaşımla Meclisin eylemlilik hali üzerinden değerlendirmeye çalışmakta, müzakere işlevinin ancak bu görev ve yetkilerin kullanılmasıyla açığa

Constitutionnel et Institutions Politiques, s. 114; Palonen, "A Comparison Between Three Ideal Types Of Parliamentary Politics: Representation, Legislation and Deliberation", s. 10-12.

¹¹¹ Kubalı, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları ve Siyasi Rejimler**, s. 121 vd.

¹¹² Onar, "Güncel Demokrasilerde Parlamentonun Rolü: Türkiye Büyük Millet Meclisi Örneği", s. 74 ve 118.

¹¹³ İba, **Parlamento Hukuku**, s. 27.

¹¹⁴ Kılıç, **Türkiye'de Parlamento Kararlarının Hukuki Rejimi**, s. 47

¹¹⁵ Oder, "Parlamentonun Kurumsal Değeri ve Türkiye'de Parlamentonun Geleceği", s. 16-19.

¹¹⁶ Özsoy, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Meclis'in Değişen Rolü ve Gücü", s. 905-949.

¹¹⁷ Rıdvan Akın, **TBMM Devleti (1920-1923), Birinci Meclis Döneminde Devlet Erkleri ve İdare**, 2. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 2008, s. 416

¹¹⁸ Ender Türk, "Parlamentonun Müzakere İşlevi: Türkiye Büyük Millet Meclisi Örneği", **Anayasa Hukuku Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 9, 2016, s. 87-129.

çıkacağına vurgu yapmaktadır.¹¹⁹ Literatürde Eren de parlamentonun müzakere işlevinden bahsetmektedir. Yanlış tespit etmediyse Teziç'ten sonra ilk defa Anayasa Hukuku ders kitapları içerisinde parlamentonun işlevleri arasında müzakere işlevini de ana yazar, müzakere işlevini sadece modern değil tarihsel süreç içerisinde ve siyasi rejimi ne olursa olsun tüm parlamentoların yetkilerini kullanırken zorunlu olarak gerçekleştirdiği danışma-tartışma yöntemi temeli üzerinden açıklamaktadır.¹²⁰ Aslında müzakere işlevi, parlamentonun güncel ve demokrasiyle doğrudan ilgili bir işlevidir.

Son olarak literatürde Yılmaz'ın "Müzakere İşlevi Açısından Yasama Organı" başlıklı önemli makalesine değinmek gerekmektedir. Çünkü yazar, makale başlığında işlev olarak ifade edilse de müzakereyi parlamentonun bir yetkisi ve işlevi olarak görmemektedir. Yılmaz'a göre parlamento bir karar organıdır; müzakere de parlamentonun bir işlevi veya yetkisi olarak değil karar alma süreçlerine özgü bir yöntemdir. Yazar, "...yasama organının anayasal liberal teoride kabul edilmiş özerk bir müzakere işlevi, yetkisi bulunmamaktadır. Yasama organı kural olarak karar organıdır." diyerek makalesini, "müzakere işlevi açısından" değil "müzakere açısından yasama organının işlevi" temelinde kaleme almaktadır.¹²¹

Biz ise yukarıdaki gerekçelerle ve aşağıda ayrıntılı değerlendirileceği üzere müzakerenin karar alma süreçlerinin zorunlu bir yöntemi olmasının ötesinde Meclisin sadece karar alma süreçleriyle değil bir kararla sonuçlanmayan yasama faaliyetlerini de kapsadığını düşünmekteyiz. Bu anlamda parlamentonun bir müzakere yetkisi yoktur; ancak bazı parlamenter faaliyetlerde daha ağırlıklı veya doğrudan ortaya çıkan bir müzakere işlevi vardır. Yasama organlarının en önemli işlevlerinden biri kural koyma faaliyetidir; ancak sadece kural koyma işlevine odaklanmak hem bunun dışındaki faaliyetlerinin anlaşılmasına hem de kural koyma faaliyetinin günümüzde hangi mekânda, kimler tarafından ve nasıl şekillendirildiğiyle ilgili süreçleri ve bir siyasi sistemdeki aktörleri daha iyi anlamanın ve değerlendirmenin önüne geçer düşüncesindeyiz. Tam da bu noktada müzakere işlevi öne çıkmaktadır. Nitekim müzakere az ya da çok tüm yasama organlarında kullanılan bir yöntem olsa da

¹¹⁹ Kadir Aktaş, "TBMM'nin Etkinliğine İlişkin Tartışmalarda Gözden Kaçan Odak: 'Müzakere' Yöntemi", *Yasama Dergisi*, Yıl 2020, S. 41 (Ocak-Haziran), s. 87-106.

¹²⁰ Eren, *Anayasa Hukuku Dersleri*, s. 657 ve 661-662.

¹²¹ Yılmaz, "Müzakere İşlevi Açısından Yasama Organı", s. 57.

literatürde arena-müzakere parlamentosu ve komite temelli-çalışma parlamentosu şeklinde ayrımlar¹²² mevcuttur ki müzakere işlevinin öne çıkmasına göre bu nitelendirme yapılmaktadır.

Müzakere işlevi, parlamentonun ilk ortaya çıktığı dönemlerin karşılıklı görüş alışverişinde bulunma şeklindeki danışma süreçlerini ifade etmemektedir. Müzakere işlevi bugün, siyasal gelişimin de etkisiyle parlamentoya taşınan bir fikir-politika çatışmasını barındırmaktadır; bu anlamda kitleleri temsil eden siyasi partilerin - özellikle de iktidarda olmayan siyasi partilerin- fikirlerini açıklaması, iktidarı eleştirmesi, kamuoyu oluşturma, kamuoyunu etkilemesi ve bilgilendirmesi ile alternatif iktidar rolünü oynamasını sağlayan bir yoldur. Parlamentonun Anayasa ve İçtüzüklerle bu saydığımız hususları ortaya çıkarmaya yarayan tüm yetkileri doğrudan ya da dolaylı olarak, az ya da çok müzakere işlevinin ortaya çıkmasını sağlamaktadır.

A. Müzakere Kavramı

Müzakere “*deliberation*” kavramı, genel olarak herhangi bir konu veya sorun üzerinde etraflıca düşünmeyi, bu konu veya sorunu derinlemesine incelemeyi gerektiren bir tartışmayı ifade etmektedir. Eski Fransızcadaki “*libre*” kelimesinden türeyen “*deliberation*”, iyice tartmak anlamında da kullanılır.¹²³ Bununla birlikte “*deliberation*” basit bir tartışmanın ötesinde, bir karara varmadan önce görüş alışverişinde bulunmayı da içeren gerçekleştirilmesi zorunlu bir aşamaya karşılık gelir.¹²⁴ Herhangi bir sorunu ölçüp biçme, çeşitli değişkenler üzerinde düşünme gibi farklı düşünce ve mantık işlemlerini kapsayan “*deliberation*” kavramı, Türkçedeki görüşme, dikkatle inceleme gibi ifadelerden daha derin bir zihinsel faaliyeti gerektirmektedir.¹²⁵ Bir sorunu akılda tartarak dikkatlice düşünme; lehte ve aleyhte gerekçeleriyle mantıklı bir şekilde tartışma; bu eylemlerin aceleden kaçınılarak gerçekleştirilmesi “*deliberation*” kavramının içeriğini doldurmaktadır.¹²⁶ Bu içerik bakımından Türkçedeki *müzakere* kavramı, bir konuyla ilgili fikir alışverişinde

¹²² Hague, Harrop, McCormick, *Comparative Government and Politics*, s. 145.

¹²³ Skeat, *An Etymological Dictionary of The English Language*, s. 159.

¹²⁴ <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/d%C3%A9lib%C3%A9ration/23072> (E.T. 22.10.2021).

¹²⁵ Karamustafaoğlu'na göre Arapça “*tezekkür*” sözcüğü, “*deliberation*” kavramının iç boyutlarını daha iyi belirtmektedir; Tunçer Karamustafaoğlu, *Yasama Meclisinde Komisyonlar*, Ankara: Ajans Türk Matbaası, 1965, s. 6, dn. 11.

¹²⁶ *The Concise Oxford Dictionary of Current English*, Ed. J. B. Sykes, 7. Edition, Oxford: Clarendon Press, 1983, s. 252.

bulunma, karşılıklı zikretme, olaşma, danışma ve görüşme anlamları ile “*deliberation*” kavramını karşılamaktadır.¹²⁷

Müzakere kavramına ilişkin literatürdeki tanımların çoğu Aristocu bir bakış açısıyla yapılmıştır. Buna göre müzakere, özünde argümanların değiş tokuşuna dayanan, katılımcıların lehte ve aleyhte gerekçeler sunabildiği ve bilgi sağladığı bir tartışmadır.¹²⁸ Müzakere, en dar anlamıyla “*bireylerin ortaklaşa bir karar almadan önce sırayla konuşup birbirini dinlediği bir konuşma*”dır¹²⁹ ve müzakereci bir konuşma, pazarlık (*arguing*) ve tartışma (*bargaining*) gibi iki uç nokta arasında yer alır. Hem tehdit ve taahhütlerin değiş tokuşuna dayanan *pazarlık* hem de ilkesel sorunlar, olgular ve nedenselliklerle ilgili *tartışma*, müzakere sürecine ilişkindir. Ancak tartışmanın farkı, başkalarını kendi görüşlerinin değeri konusunda ikna etmekte yatmaktadır ve tartışma aynı amaca yönelenlerin farklı araçları benimsemesinde bile ortaya çıkabilir. Fakat tartışma da gizli bir pazarlığı içerebildiğinden müzakere biçimlerini birbirinden ayırmak her zaman kolay değildir.¹³⁰

Tartışma, müzakereden daha somut, anlamlandırmalara daha az açık bir süreci işaret etmektedir; müzakere ise bir önermenin lehinde ve aleyhinde olan gerekçelerin dikkatli ve ciddi bir şekilde tartışılmasını içeren belirli bir tartışma türünü ifade etmektedir.¹³¹ Müzakere, bireylerin diğer katılımcıların manipülasyonu, aldatması ve zorlaması olmaksızın ikna edilebilecekleri ve kendi tercihlerini gözden geçirmeye ve değiştirmeye açık oldukları bir tartışmayı içermektedir.¹³²

Müzakerenin politik niteliğini vurgulayan bir yaklaşıma göre ise müzakere, “*insanların nasıl davranacağına karar verirken dayandıkları esaslar üzerinden*

¹²⁷ Devellioğlu, **Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lûgat**, s. 927; <https://sozluk.gov.tr/>, <http://www.nisanyansozluk.com/?k=m%C3%BCzakere&lnk=1> (E.T. 22.10.2021).

¹²⁸ Bjørn Erik Rasch, “Legislative Debates and Democratic Deliberation In Parliamentary Systems”, **Presentation at the Oslo-Yale International Workshop on Epistemic Democracy in Practice**, Yale University, New Haven, 20-22 October, 2011, s. 3

¹²⁹ Austen-Smith’in 28-30 Nisan 1995 tarihinde Chicago Üniversitesi’nde gerçekleştirilen Müzakereci Demokrasi Çalıştayı’nda sunduğu bildiride yer verdiği müzakere tanımıdır; bkz. David Austen-Smith, Workshop on Deliberative Democracy, University of Chicago, April 28-30, 1995’ten aktaran Diego Gambetta, “‘Claro!’: An Essay on Discursive Machismo”, *Deliberative Democracy*, Ed. Jon Elster, UK: Cambridge University, 1998, s. 19, dn. 3.

¹³⁰ Gambetta, “‘Claro!’: An Essay on Discursive Machismo”, s. 19-20.

¹³¹ James D. Fearon, “Deliberation as Discussion”, **Deliberative Democracy**, Ed. Jon Elster, UK: Cambridge University, 1998, s. 63.

¹³² John S. Dryzek, Christian List, “Social Choice Theory and Deliberative Democracy: A Reconciliation”, **British Journal of Political Science**, Vol. 33, No. 1, January 2003, s. 1.

tercihlerini değiştirmeyi amaçlayan tartışma” biçimidir. Bunun sonucunda ortaya çıkan karar eğer bir topluluk için bağlayıcı olursa gerçekleştirilen müzakerenin niteliği politiktir; tartışma oylama yoluyla bir karara yol açıyorsa demokratik siyasi müzakereden bahsedilebilir.¹³³

Müzakerenin politik niteliği üzerinden yapılan açıklama ya da tanımlar, liberal demokrasinin içinde bulunduğu siyasal krizlere bir çözüm arayışı olarak geliştirilen bir demokrasi anlayışına, müzakereci demokrasiye bağlanmaktadır. Bu bağlamda müzakereci demokrasi, temsili demokrasinin yaşadığı meşruluk sorununa, yani özellikle tüm toplumu ilgilendiren çetrefilli siyasi kararların toplumun tümünü kapsamayan biçimde alınmasının yarattığı demokrasi sorununa bir çözüm olarak toplumu ilgilendiren kararların bütün yurttaşların katılımına dayanan bir kamusal müzakere sürecinden geçirilerek alınmasını önermektedir.¹³⁴

Temsili demokrasinin gelişmesi sonucunda genel-eşit oy ilkesinin kitlelere daha açık bir yapıya dönüştürdüğü parlamento, çoğunlukçu oluşumu nedeniyle bir süre sonra bir krizle karşılaşmıştır. Buradaki krizden kasıt parlamentonun kalabalık yapısının ve çalışma biçiminin, toplumsal gelişime ayak uyduramamasıdır; çözüm olarak ise yasama organından farklı olarak bir bütün halinde daha hızlı ve etkili biçimde bu sorunlara yanıt vermesi mümkün görünen yürütme organının güçlendirilmesi tercih edilmiştir. Genel temsile dayanan ve bu nedenle farklı görüşleri de yansıtan yasama organının üstünlüğü ilkesi, sanayileşme ve kalkınma amacına uygun bir yapı ihtiyacını karşılamadığından sadece parlamenter rejimlerde değil başkanlık rejimlerinde de yürütmenin güçlenmesini gerektirmiştir. Fakat bu seyir farklı ülkelerde aynı anda gerçekleşmemiş, ara sıra kesintilere de uğramıştır. Ancak yürütmenin üstünlüğü yönündeki genel eğiliminin, iktidarın kişiselleşmesi tehlikesine rağmen yükselip belli bir aşamaya varması, buna rağmen ekonomik ve sosyal çalkantıların devam etmesi siyasi kurumların kendi arasında ve halk ile ilişkilerinde farklı dengelerin, farklı siyasal katılma biçimlerinin de oluşmasına neden olmuştur.¹³⁵

¹³³ Adam Przeworski, “Deliberation and Ideological Domination”, **Deliberative Democracy**, Ed. Jon Elster, UK: Cambridge University Press, 1998, s. 140.

¹³⁴ Mustafa Erdoğan, “Müzakereci Demokrasi ve Sınırları”, **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Yıl:11, Sayı: 22, Güz 2012/2, s. 27-28.

¹³⁵ Erdoğan Teziç, “Batı Demokrasilerinde ‘Yürütme’nin Üstünlüğü ve Yeni Kurumlar Dengesi”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Y. 1980, C. 1, S. 2, s. 91-94.

Müzakereci demokrasi de temsili demokratik sistemin yaşadığı demokrasi sorununun çözümüne odaklanan bir teori olarak geliştirilmiştir.

Müzakereci demokrasi, parlamentonun kurumsal işleyişinde serbest ve açık bir müzakerenin uygulanması ile herkesin üzerinde fikir birliğine vardığı mantıklı bir sonuca ulaşılacağı fikrine dayanır.¹³⁶ Bu dayanak, parlamentonun geleneksel işlevlerine uygulanarak geliştirilmektedir. Müzakereyi “*yasamanın ethosu*” olarak gören Waldron, yasama organının faaliyetlerinde esas alınması gereken ilkeleri belirlemeye çalıştığı eserinde, Bentham’ın ortaya koyduğu “genel-ortak yararı ortaya çıkarmak” amacının çok önemli ancak yeterli olmadığını ifade etmektedir.¹³⁷ Bentham’ın “ortak yarar” ve Rawls’ın “adalet” şeklinde belirlediği maddi esaslar ile Fuller’in “yasaların belirli bir biçimde yapılması gerekliliğine” ilişkin şekli ilkeler yanında yazar, yasama kurumu ve yasama süreçleriyle ilgili usul ilkelerinin önemine odaklanmaktadır. Ona göre bir vatandaş, bir yasanın içeriğinin adil olmadığını düşünse bile adil bir şekilde kabul edildiğini bilirse yasanın da adil olduğu kanısına varır. Bu şekilde bir meşruiyet yükü yüklediği yasama sürecine dair geliştirdiği ilkeler arasında yasaların aleni yapılması ve değiştirilmesi, yasaların toplumdaki önemli görüş ve çıkarları temsil eden ve bunlar hakkında bilgi edinebilen bir temsili forumda yapılması, müzakere ve müzakereye yanıt verme yükümlülüğü, yasaların görüşülmesine ilişkin önceden iyi şekilde belirlenmiş tartışma usulleri ve konuya odaklanmayı sağlayacak görüşme süreçleri, siyasal eşitlik ilkesi ve seçimle oluşturulmuş bir mecliste önceden belirlenmiş bir kabul edilme usulü gibi.¹³⁸ Dikkat edilirse Waldron’ın bu ilkeleri yasa yapımına ve değiştirme süreçlerine ilişkindir. Bu noktadan hareketle yasa yapım süreçlerindeki tartışmanın niteliklerini de müzakereci demokrasi teorilerine de atıfla ortaya koymaktadır. Müzakere, başkalarının görüşlerine açık olmayı ve aynı zamanda ileri sürülen fikirlere ikna olma yönünde bir istekliliği, mevcut fikirleri düzeltmeye ve değiştirmeye açık olmayı gerektirir. Waldron, parlamentonun çıkardığı bir yasanın meşruiyetini, ilkesel olarak insanların fikirlerini tartışma yoluyla değiştirebilecekleri olasılığına dayandırmaktadır; nitekim çoğunluk desteğini alamasa da karar öncesinde

¹³⁶ Şaban Sitembölükbaşı, “Liberal Demokrasinin Çıkmazlarına Çözüm Olarak Müzakereci Demokrasi”, **Akdeniz İİBF Dergisi**, Cilt: 3, Sayı: 10, 2005, s. 147-148.

¹³⁷ Jeremy Waldron, “Principles of Legislation”, **The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State**, Ed. Richard W. Bauman&Tsvi Kahana, New York: Cambridge University, 2006, s. 15-16.

¹³⁸ Bu ilkeler dışında Waldron, yasa yapımında özgürlükler söz konusu olduğu için özen ve dikkat gösterme yükümlülüğü olduğunu, ayrıca yasa yapım sürecinde anlaşmazlığa saygı gösterilmesi gerektiğini de saymaktadır; bkz. Waldron, “Principles of Legislation”, s. 18.

tüm görüşler temel argümanlarını ileri sürmüş olacaktır. Fakat insanların görüşlerini değiştirmeye istekli olmaları gerekmediğini, sadece kendilerine saygılarıyla bağlantılı olarak başkalarının da görüşlerini dinlemeye rıza gösterilmesini, bu açıklığın en azından siyasi partiler bakımından politikalarını gözden geçirmenin bir yolu olduğunu ifade etmektedir.¹³⁹ Bu ilkeler, yasama faaliyetinin temeli için geliştirilmiştir. Yazar geliştirdiği bu ilkelerin, bir kural olmadığını ancak yasama organının yasama süreçlerinde uyguladığı kurallara bir temel oluşturan ilkeler olduğunu vurgulamaktadır. Ona göre parlamentonun çıkardığı yasanın siyasi meşruiyeti -yani yasanın içeriğine karşı çıkanlar tarafından bile kabul edilmesi ve yasaya uyulması- usul kurallarının ve onlara hâkim olması gereken ilkelere hakim olması gereken en önemli değerdir.¹⁴⁰

Parlamento tartışmalarının politika oluşturma üzerine etkisi konusunda geliştirilen görüşler, tartışmaların sembolik nitelikte olduğunu savunan geleneksel görüşten, bu görüşe tamamen meydan okuyan müzakereci yaklaşıma kadar geniş bir yelpazede yer almaktadır.¹⁴¹ Bu yelpazenin bir ucundaki müzakereci yaklaşıma göre müzakere, aktörlerin konumlarını ortak menfaate odaklanarak gerekçelendirmeleri, alternatif argümanları ve durumları saygıyla karşılayıp tartışmaları, daha iyi bir argüman karşısında bunu kabul etmeye istekli olmaları ve argümanların geçerliliği hakkındaki iddialar üzerinde gerekçeli bir fikir birliği bulmaya çalışmaları anlamına gelir.¹⁴² Bunlar içerisinde ilginçtir ki müzakereci bir yasama organı olarak bilinmeyen ABD Kongresinin politika oluşturma süreçlerine dair ilk defa müzakereci yaklaşımla bir tartışma da yürütülmüştür. Bessette, Kongrenin genel kurulunda gerçekleştirilen bir tartışmaya müzakereci açıdan yaklaşıldığında, bunun karmaşık, anlaşılması zor yasalar için “bilgilenme kaynağı” ve “en güçlü lehte ve aleyhte argümanları duymanın son fırsatı” olarak görülebileceğini söylemektedir; buna karşıt siyasi yaklaşımın tartışmayı sadece seçmenlerle ilişkiyi geliştirmenin göstermelik bir şekli olarak

¹³⁹ Waldron, “Principles of Legislation”, s. 27.

¹⁴⁰ Waldron, “Principles of Legislation”, s. 31-32.

¹⁴¹ Bu yaklaşımlar, rasyonel seçim teorisine bağlı stratejik ve partizan-retorik yaklaşım, söylem yaklaşımı ve müzakereci yaklaşımlardır. Bu üç yaklaşım hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. André Bächtiger, “Debate and Deliberation in Legislatures”, **The Oxford Handbook of Legislative Studies**, Ed. Shane Martin, Thomas Saalfeld ve Kaare W. Strøm, UK: Oxford University Press, 2014, s. 145 vd.

¹⁴² J. Habermas, **Moralbewusstsein und Kommunikatives Handeln**, Frankfurt: Suhrkamp, 1983’ten; J. Habermas, **Between Facts and Norms**, Cambridge: MIT Press, 1996’dan; S. Chambers, **Reasonable Democracy: Jürgen Habermas and The Politics of Discourse**, Ithaca: Cornell University Press, 1996’dan ve A. Gutmann and D. Thompson, **Democracy and Disagreement**, Cambridge: Harvard University Press, 1996’dan aktaran Bächtiger, “Debate and Deliberation in Legislatures”, s. 149.

açıklamaktadır. Aynı şekilde siyasi yaklaşım, komite oturumlarını Kongre dışından destek almak için tanıtım aracı olarak görmektedirken müzakereci yaklaşım, “bilinçli kararlar vermek, argümanları öğrenmek için bilgi edinmeyi sağlayan bir forum” olarak görmektedir.¹⁴³

Müzakere ile daha meşru ve etkili kararlar üretilmesi hedeflenmekteyse de aslında bir varsayıma dayanan bu yaklaşım, siyasetin ideal olarak nasıl işlemesi gerektiğine dair güçlü tartışmalara ve eleştirilere yol açmıştır.¹⁴⁴ Genel olarak bu eleştiriler müzakereci demokrasinin eşitlik, kapsayıcılık ve konusu bakımından pratikte karşılığının olamayacağına ve bu nedenle meşruiyeti sağlamayacağına ilişkindir.¹⁴⁵ Öte yandan müzakereci teorisyenler, temel meşrulaştırma ve sosyal bütünleştirme işlevlerine hizmet ettiğinden parlamentoların önemli bir müzakere alanı olduğunu savunmaktadır.¹⁴⁶

B. Müzakere İşlevinin Etkisi ve Sonuçları

Parlamentonun müzakere işlevi, parlamentonun yetkilerine dayanarak karar alırken veya karara bağlanmayan diğer yetkilerini kullanırken dayandığı esasların ve buna ilişkin uygulamanın hem maddi hem de şekli açıdan anayasal çerçevede gerçekleşip gerçekleşmediğinin sürekli biçimde belirlenmesini, açığa çıkmasını sağlar. Daha açık ifadeyle müzakere işlevinin kurumsal katkısı, iç işleyişe ilişkin uygulama ve kuralların yeniden yaratımı yoluyla ve müzakere sürecinin sonunda varılan sonuç ile anayasa metninin hayata geçmesi, anayasal düzenin sürekliliği ve yeniden üretiminin gerçekleşmesidir.

Bu yanıyla müzakere işlevinin etkisi, aslında temsil işlevinden farksız değildir, ondan türeyen bir işlevdir. Nitekim temsil, siyasal sisteme meşruiyet sağladığı gibi

¹⁴³ J. M. Bessette, *The Mild Voice of Reason: Deliberative Democracy and American National Government*, Chicago: University of Chicago Press, 1994’ten aktaran Bächtiger, “Debate and Deliberation in Legislatures”, s. 150.

¹⁴⁴ Bächtiger, “Debate and Deliberation in Legislatures”, s. 149.

¹⁴⁵ Özellikle eşitlik açısından düşünüldüğünde, belli bir sınıfın egemenliğine dayalı burjuva kurumlarının -ki parlamento da bunlardan biridir- Habermas’ın müzakereci demokrasi modelinde farklı sınıflara mensup bireyler arasında eşit haklara sahip olma kurgusunu nasıl sağlayacağı sorusu, önemli bir eleştiridir. Müzakere de olsa kararlar belli çoğunlukla alınacağına göre azınlıkta kalanları bağlayan bu kararlar, toplumsal çatışmaya engel olamayacaktır. Bu konudaki eleştiriler için bkz. Gökçe Zabunoğlu, “Bir Radikal Demokrasi Teorisi Olarak Müzakereci Demokrasi”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 66, Sayı: 4, 2017, s. 811-814.

¹⁴⁶ Bächtiger, “Debate and Deliberation in Legislatures”, s. 149.

parlamentonun işlemlerine de meşruiyet kazandıran bir işlevdir. Parlamentonun zaman içerisinde kazandığı tüm yetkiler ve bu yetkilere bağlı olarak yerine getirdiği işlevler, esasında temsil işlevi üzerinde ve onun sağladığı rızaya dayalı biçimde gerçekleşir. Bu sayede, toplumsallık korunur ve yeniden üretilir.¹⁴⁷ Dolayısıyla günümüzde müzakere işlevinin, temsili demokrasinin meşruiyetini sağlayan ve artıran bir etkisi vardır. Tam da bu nedenle bugün parlamentonun müzakere işlevinden bahsedilmektedir ve müzakere, parlamentonun bir işlevi olarak kabul edilmektedir. Ancak bu demek değildir ki, müzakere parlamentosu niteliği göstermeyen bir parlamentonun müzakere işlevi yoktur. Demokratik olsun veya olmasın her siyasal sistemde parlamento, kurumsal yapısına göre bazısı ağırlığı komisyonlarda ve/veya bazısı genel kurulda olmak üzere az veya çok müzakere araçlarını kullanır. Ancak müzakerenin bir işlev olarak ortaya çıkması bazı siyasal durumların etkisiyle gerçekleşmiştir.

Müzakerenin, parlamentonun bir işlevi olarak kabul edilmesi, parlamentoların “düşüş”ü veya “krizi” olgusuyla ilgilidir. Nitekim parlamentonun bugünkü tüm yetkileri, işlevleri ve bunlara özgülenen araçlar, başından beri var olmamıştır, zaman içerisinde yürütmeden/monarktan koparılan yetkilerle gelişmiş ve bugünkü halini almıştır. Fakat gelişen karmaşık toplumsal ilişkiler ve teknolojik gelişmeler karşısında parlamentonun halkın taleplerini karşılayamaması, demokrasi taleplerine yanıt verememesi, karar mekanizmalarının parlamento dışına kayması, bu bağlamda çoğu işlevinin siyasi partilerce kullanılmaya başlanması, parti ilişkilerinin parlamentoya yansması, parlamentoların nitelikleri ve parti ilişkileri, nihayetinde parlamento oluşturanların da değişime ayak uyduramamaları gibi somut bir gerçek ortaya çıkmıştır. Bu kriz, yeni bir olgu değildir ve XX. yüzyıl sürecinde yürütmenin güçlendirilmesi eğiliminin artması neticesinde parlamentoların krizi ve reform tartışmaları günümüzde de devam etmektedir.¹⁴⁸

Genel olarak “*parlamentonun düşüşü*” nitelendirmesiyle ele alınan dönüşümü, daha sonra demokratik temsili sistemi ortadan kaldırmayı hedefleyen Nazizme teorik

¹⁴⁷ Ali Murat Özdemir, Abdurrahman Saygılı, Hamdi Gökçe Zabunoğlu, Aynur Demirli, Ebubekir Aykut, Ezgi Nur Türkoğlu Karacaova, Göksu Uğurlu, Ozan Giray Şahin, **Genel Kamu Hukuku, Kuramsal Yaklaşım**, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 2019, s. 80-82.

¹⁴⁸ Bkz. İba, **Parlamento Hukuku**, s. 36-37; Turan, “Parlamentoların Etkinliği ve Türkiye Büyük Millet Meclisi”, s. 15-17; Bülent Yücel, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Hakkında Bir Siyasal Niteleme: Yasamasızlaştırma’ Sürecinin Son Halkası”, **Cumhurbaşkanının İşlemleri, Hukuki Niteliği Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi**, Ed. Oktay Uygun, Egemen Esen, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2020, s. 60-61.

bir temel yaratma amacıyla kullanan ünlü Alman hukukçu ve düşünür Carl Schmitt¹⁴⁹ ifade etmiştir. Ona göre parlamento “*ahlaki ve düşünsel zeminini kaybetmiş*”, sadece “*boş bir aygıt olarak*” ayakta durmaktadır.¹⁵⁰ 1923’te yazdığı “*Parlamentar Demokrasinin Krizi*” isimli eserinde Schmitt, parlamentonun üzerine kurulu olduğu iki ana ilkenin, “müzakere” ve “kamusallık (aleniyet-*Öffentlichkeit*)” ilkelerinin, temelinin çöktüğünü iddia etmektedir. Ona göre XX. yüzyıla kadar bu çöküş dikkat çekmemiştir; çünkü parlamentarizm ile demokrasi birlikte gelişim göstermiştir; ancak parlamentarizm ile kitle demokrasisi birlikte yol alamamakta ve hatta birbirine zıt bir konumdadır.¹⁵¹

Her ne kadar Carl Schmitt, parlamentoculuk ile demokrasi arasındaki ilişki ve çelişkileri ortaya koyması ve parlamentoculuğun temellerini ele alması bakımından kapsamlı parlamentoculuk eleştirisini yapmış bir teorisyen olarak kabul edilse de onun ileri sürdüğü düşünceler esasında diktatörlüğü meşrulaştırmada rol oynamıştır. Nitekim Schmitt parlamentoya özgülediği ilkeleri, ona karşı kullanmış ve olağanüstü durumda hızlı ve etkin karar alamayan parlamentoyu gereksiz bir kurum olarak görmüştür.¹⁵² Açıklık ve tartışma ilkeleri ile XIX. yüzyıl parlamentolarının gerçek işleyişi arasındaki geniş uçurumu fark etmeyen Schmitt, parlamentonun gücünün, yetkilerinin sağlamaştırılmasını bilinçli olarak yadsımıştır.¹⁵³ Schmitt’in bakış açısı, XX. yüzyıl parlamentolarının demokratik reformlar yapılması suretiyle topluma daha açık, çoğulcu ve özellikle toplumun en zayıf kesimlerini kapsayıcı şekilde

¹⁴⁹ 1888’de Almanya’da dünyaya gelen Carl Schmitt, XX. yüzyılın en önemli düşünürleri arasında yer almıştır. Hukuk, siyaset ve tarih felsefesi bilgini olan Schmitt, nasyonal sosyalist devlete fikir babalığı yapmış olsa da kendi çağının “Hobbes”u olarak nitelendirilmektedir; bkz. Carl Schmitt, **Parlamentar Demokrasinin Krizi**, Çev. A. Emre Zeybekoğlu, Ankara: Dost Kitabevi Yayınları, Aralık 2014, s. 3. Yoksul ailesinde ilk defa üniversite okuyan Schmitt’tir. Zekâsı ve hırsıyla zamanla Nazi iktidarı döneminde başhukukçu olmaya kadar yükselmiştir. 1985 tarihinde hayata veda eden Schmitt’in Nazi rejimiyle ilişkisi nedeniyle yaşamı boyunca kişiliği üzerinden yapılan tartışmalar, öldükten sonra eserlerinde yoğunlaşmıştır ve bugün eserleri klasikleşmiştir; bkz. Aykut Çelebi’nin sunuş yazısı, Schmitt, **Siyasal Kavramı**, s. 10 ve Schmitt’in hayatı ve siyasi düşünceleriyle ilgili bkz. Sonay Bayramoğlu, **Parlamentonun Krizi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı, Ankara: 1998, s. 55-56 ile s. 60-70. Schmitt’in klasikleri son zamanlarda Türkçe’ye de kazandırılmıştır. Bunlar arasında Carl Schmitt, **Parlamentar Demokrasinin Krizi**, Çev. A. Emre Zeybekoğlu, Ankara: Dost Kitabevi Yayınları, Aralık 2014; Carl Schmitt, **Siyasal Kavramı**, Çev. Ece Göztepe, İstanbul: Metis Yayınları, 4. Basım, Şubat 2018; Carl Schmitt, **Kanunilik ve Meşruiyet**, Çev. Mehmet Cemil Ozansü, İstanbul: İthaki Yayınları, Nisan 2016 gibi eserler bulunmaktadır.

¹⁵⁰ Schmitt, **Parlamentar Demokrasinin Krizi**, s. 13 ve 36.

¹⁵¹ Schmitt, **Parlamentar Demokrasinin Krizi**, s. 16-17.

¹⁵² Bayramoğlu, **Parlamentonun Krizi**, s. 70, 78.

¹⁵³ John Keane, **Demokrasi ve Sivil Toplum, Avrupa Sosyalizminin Açmazları, Toplumsal ve Siyasal İktidarın Denetlenmesi Sorunu ve Demokrasi Beklentileri Üzerine**, Çev. Necmi Erdoğan, İstanbul: Ayrıntı Yayınları, Birinci Baskı, 1994, s. 219. s. 222-225 ve 227.

gelişmesinin önünde engeldir.¹⁵⁴ Parlamenteoya biçilen bu konumun, totalitarizm dışında bir seçeneğe açık kapı bırakmayan bilinçli bir yönelme olduğu açıktır. Oysa parlamento, bu çalışmanın da konusunu oluşturan güncel işlevi müzakere ve onun araçları ile demokratik bir işlev görmeye evrilebilen bir kurumdur. Diğer işlevleri de demokratik ve katılımcı bir işleyişle daha etkin, görünür ve verimli hale getirilebilir. Bu gözden kaçırılır veya görmezden gelinirse o zaman parlamentodan da demokrasiden de bahsedilemez.

Sisteme yönelik tartışmanın bir boyutu olarak parlamentonun rolüne, işlevlerine yönelik tartışma, kitle hareketinin yükselişine, siyasi partilerin rolüne, olağanüstü hızla gelişen teknolojiye ve daha karmaşık hale gelen siyasal-toplumsal ilişkilere bağlı olarak o günlerden bugüne devam etmektedir. Bütünsel bir yaklaşımla bakıldığında esas olarak siyasal sisteme meşruiyet sağlayan parlamentonun, özellikle siyasi sistemin kriz dönemlerinde karar alma dışındaki işlevleri daha büyük önem kazanmaktadır. Bu çerçevede, güncel araştırmalar da parlamentonun siyasal sistemi korumak için işlevlerini ne derece etkili kullandığına odaklanmaktadır.¹⁵⁵ Aslında parlamentonun bütün işlevleri, siyasal sistemi destekleme rolünün çeşitli biçimlerde yerine getirilmesini sağlamaktadır. Her yasama organında farklılaşan bu işlevlere ilişkin literatürdeki tartışmalar, odağı, “yasama-yürütme” ilişkisinden “yasama-vatandaşlık” ilişkisine çevrilerek yapılmaktadır.¹⁵⁶ Tartışmanın odağıyla ilgili değişim öncesinde parlamentonun işlevleriyle ilgili yapılan sınıflandırmalarda yer alan ve siyasal sistem için vazgeçilmez görülenler (toplum ile hükümet arasında ilişki-bağlantı kurulması, liderlerin seçilmesi-yetiştirilmesi ve çatışma yönetimi), aslında modern çağda parlamentonun tekelinde olmayıp siyasal sistemin bütün kurumlarınca da yerine getirilmektedir. Bu noktada parlamentonun varlığı, söz konusu işlevlerin siyasal sistem içerisinde yerine getirilmesi için en uygun kurum olmasıyla açıklanmaktadır.¹⁵⁷ Odağın değişmesi, parlamenteoya halk tarafından verilen desteğin niteliğini ve kapsamını önplana çıkarmaktadır. Çünkü, sistemin ve kurumlarının temeli, nihayetinde halkın rızasına dayanmaktadır.

¹⁵⁴ Keane, **Demokrasi ve Sivil Toplum, Avrupa Sosyalizminin Açmazları, Toplumsal ve Siyasal İktidarın Denetlenmesi Sorunu ve Demokrasi Beklentileri Üzerine**,

¹⁵⁵ Philip Norton, “Parliaments: A Framework for Analysis”, **West European Politics**, Volume 13, Issue 3, 1990, s. 8.

¹⁵⁶ Norton, “Parliaments: A Framework for Analysis”, s. 4.

¹⁵⁷ Loewenberg, Patterson, **Comparing Legislatures**, s. 66.

Parlamentonun da bu rızayı sağlayacak araçlara, gereksinimi vardır; zamanın koşullarına göre bunlar gelişebilir veya değişebilir. Hatta bu gereksinimin, diğer devlet organlarından çok daha fazla olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır; çünkü parlamento halka en yakın devlet organıdır;¹⁵⁸ halkın gözü önündedir ve doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Tüm bu nedenler, genel görüşme yetkisinin ve müzakere işlevinin önemini artırmaktadır.

“Yasama organının işlevi/işlevleri nedir” sorusu ve bu soru etrafında yürütülen-yürütülecek olan tartışmanın odağı, bakış açısına bağlı olarak farklılaşmaktadır. Eğer neoliberal bir bakış açısıyla “*parlamento ne üretir?*” sorusuna bir yanıt verilecek olunursa, parlamento “etkin ve verimli” bir yasama süreciyle “kaliteli” biçimde “yasa üretir”; yasa yapma/kanun koyma işlevini yerine getirir. Bu bakış açısına göre sürecin kalitesi “rekabete” bağlı olduğundan verimliliği ve etkinliği sağlayan bir unsur olarak muhalefetin varlığı da kaçınılmaz hatta zorunludur. Soruya kapitalist sistemin başka bir toplumsal biçimiyle uyumlu cumhuriyet kuramı üzerinden verilecek yanıt, toplumsallığın korunması ve hergün yeniden üretilmesi işlevi temelinde parlamentonun “meşruiyet” üretmesi olacaktır.¹⁵⁹ Bu noktada parlamentonun temsil işlevi ve bu işlevine ilişkin önkabul önem kazanmaktadır. Toplumun, geleneksel olarak taşıdığı siyasal ve anayasal mirasla bağlantılı olarak içinde bulunulan zaman diliminde parlamentoya kazandırdığı meşruiyet ve bunun derecesi olarak demokrasi, kanımızca tartışmanın bugünkü ve gelecekte odağını oluşturacaktır.

Müzakere işlevini bu bakış açısıyla değerlendirirken, etkisi ve sonucunu, sadece karar veya kanunlara oy verme aşamasına indirgemenin bir yanılsamaya neden olacağı kanısındayız. Çünkü, müzakere her zaman bir karar alma süreci öncesinde yoktur; kendi başına bir işlevdir. Dolayısıyla müzakerenin günümüzde bir işlev olarak kendi etkisi ve sonucu söz konusudur. Eğer sadece karar almaya özgülenen bir etkisi olduğu kabul edilirse parlamentonun kararla ortaya çıkmayan işlemlerinin demokratik süreçlerin dışında tutulduğu veya tutulabileceği sonucuna varılır; ya da en azından karara varacaksa bile olağanüstü durumlarda veya belli şartlarda demokratik süreçler dışlanır; bu demokrasinin ve hukuk devletinin önünde engeldir.

¹⁵⁸ Hague, Harrop, McCormick, **Comparative Government and Politics**, s. 141.

¹⁵⁹ Özdemir, Saygılı, vd., **Genel Kamu Hukuku, Kuramsal Yaklaşım**, s. 80-82.

Ayrıca, müzakereci demokraside öngörüldüğü gibi iyi, çok veya kaliteli müzakerenin, parlamentonun alacağı kararlara veya kabul edeceği kanunlara aynı kaliteyi ve herkesin yararına olma niteliklerini kazandıracığı, “ortak iyiyi belirleyeceği” düşüncesi, kanımızca ideal bir düşüncedir. Nitekim, parlamentonun vereceği herhangi bir karar, sonuçta bazı faydaları gözetirken bunun karşısında olan faydaları gözetmeyecektir. Bu nedenle, parlamentonun “*müzakere işlevini, yasama organında alınan her türlü karar öncesi, yasama organında temsil edilen partiler arasında, yani ortak iyiyi belirleyecek taraflar arasında gerçekleşen bir diyalogun varlığında aramak gerek(tiği)*”¹⁶⁰ görüşüne katılmamaktayız. Kanımızca, parlamentonun müzakere işlevinin tarafları ikna etmesi ve ortak iyinin belirlenmesi idealine indirgenmesi, onun bir işlev olarak görülmesi önünde de engeldir. Bu bakış açısı müzakerenin, parlamento *genel kurulu dışında* gerçekleşmesinin yeterli görülmesine ve parlamentonun rolünün sadece onaylayıcı bir işleve indirgenmesine neden olabilir. Ayrıca parlamento ile temsil edilenler arasındaki ilişkinin zayıflaması nedeniyle günümüzde zaten parlamento dışında gerçekleşen siyasetin kamusallaşması, alenileşmesi mümkün olmaz.

Parlamentoda yapılan konuşmanın müzakere niteliği taşıması, bu konuşmanın sanılanın aksine üyelerin birbirini ikna etmeye yönelik olmasına bağlı değildir; müzakere doğrulamaya, başkalarının tutumunu eleştirmeye, kamusal olarak etkili olabilecek görüşlerin ifade edilmesine olanak tanır.¹⁶¹ Çünkü, herhangi bir tartışmanın-görüşmenin varlığı müzakere işlevini doğurmaz: “*Konuşma doğal olarak demokrasiyi yaratmaz, demokrasi demokratik konuşmayı yaratır.*”¹⁶² Çoğunluğu dengeleyecek çoğulcu demokrasinin gerçekleşmesi açısından komisyonlar da dahil her aşamada müzakerenin parlamentonun faaliyetine demokratik öge katacağını¹⁶³ vurgulamakla birlikte parlamentonun müzakere işlevinin ve bu işlevin etkisinin, esasında parlamento genel kurulunda yapılan bir müzakere ile gerçekleşeceğini düşünmekteyiz. Fakat bu müzakerenin kendiliğinden soyut biçimde demokrasiyi sağlayacağını savunmamakta, müzakerenin eylemden bağımsız düşünülemeyeceğini

¹⁶⁰ Yılmaz, “Müzakere İşlevi Açısından Yasama Organı”, s. 63.

¹⁶¹ Winfried Steffani, **Parlamentarische und präsidentielle Demokratie, Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien**, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1979, s. 96. Bu çalışmada kullanılan Almanca eserlerin çevirisi Dr. Barış Işık tarafından yapılmıştır (S.Ş.).

¹⁶² Ülkü Doğanay, **Demokratik Usuller Üzerine Yeniden Düşünmek**, Ankara: İmge Kitabevi, 2003, s. 310.

¹⁶³ İbrahim Ö. Kaboğlu, **Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)**, Güncellenmiş ve Sadeleştirilmiş 16. Baskı, İstanbul: Legal Yayıncılık, 2021, s. 127.

ve sadece müzakerenin demokratik bir kamusal alan için yeterli olmadığını savunmaktayız.¹⁶⁴ Müzakerenin yararlı olması, belli bir düzende dengeli biçimde gerçekleştirilmesine bağlıdır.¹⁶⁵ Müzakere işlevi, sadece söz hakkına indirgenmemelidir; eğer söz hakkı ve parlamenter faaliyete katılım, bir muhalefet-azınlık hakkı olarak doğrudan tanınmaz ve bu hakların kullanımı doğrudan sağlanmazsa yine parlamento çoğunluğuna bağlı bir sonuç çıkacaktır ki bu ihtimalde de gerçek bir müzakereden bahsedilemez. Bu nedenle, müzakerenin parlamentonun bir işlevi olarak bu demokratik bağlamda kabul edilerek, genel görüşme gibi anayasal araçlarının çoğaltılması gerektiği kanısındayız.

Müzakerenin bir işlev biçiminde ortaya çıkması, XX. yüzyılın ortalarına denk gelmekteyse de kurumsal açıdan parlamentoya yerine getirdiği müzakereler üzerinden, ulusun Şikâyet Komitesi (*Committee of Grievances*) ve Kanaat Kongresi (*Congress of Opinion*) niteliğinin atfedilmesi çok eskilere, genel oyun kabul edildiği dönemlere kadar geri gitmektedir. Parlamentonun sadece ulusun değil onu oluşturan her kesimin ve mümkün olduğu kadar her bir bireyin görüşünü ve itirazlarını tam anlamıyla tartışmaya sunulabileceği bir *arena* olarak kabul gördüğü, bu arenada fikirlerin sadece yandaş ve partizanlar arasında değil muhalifler karşısında da tartışılarak sınıldığı, düşüncesi kabul görmeyenlerin ise seslerinin duyurulduğuna kani olduğu kabul edilmektedir. Temsili meclislerin yalnızca konuşma ve gevezelik yapılan bir yer oldukları yönündeki eleştirilere karşı Mill, şu soruyu yöneltir: “Özellikle yüksek kamu yararı gerektiren bir konuda yapılan tartışmada, parlamento, işlevini konuşmaktan başka bir yöntemle nasıl daha iyi yerine getirebilir?” Ona göre ülkedeki her menfaat ve görüşün savunulmasını sağlayan bir yer olarak parlamento, hükümeti ve diğer menfaat gruplarını dinlemeye ya da en azından kendi içinde, başka bir amaca cevap vermese bile kendi nedenlerini açıklamaya zorlayan önemli bir siyasi kurumdur.¹⁶⁶ Nitekim bu niteliğin atfedildiği Birleşik Krallık Parlamentosunun gerçek işlevinin, hükümetin politikasının sorgulanması ve tartışılmasında olduğu her zaman vurgulana

¹⁶⁴ Demokrasi ve konuşma arasında varolduğu kabul edilen ilişkiye soyut anlam yükleyen müzakereci demokrasinin, kamusal müzakere süreçlerini kolektif eylemden bağımsız değerlendirmesi ve kamusal tartışma zeminin varlığını, demokratik bir kamusal alanın varlığı için yeterli görmesi, yanılışı Doğanay, **Demokratik Usuller Üzerine Yeniden Düşünmek**, s. 310-311.

¹⁶⁵ Friedrich, **Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America**, s. 444.

¹⁶⁶ Mill, **Considerations on Representative Government**, s. 83-84.

gelmiştir. Tartışmanın önemi ise hükümetin kontrolünden çok gelecek seçimde beğenilmemesinin bir “temsili” olması gerçeğinde yatmaktadır.¹⁶⁷

Bugün ise parlamentonun müzakere işlevi, günümüz demokratik sistemlerinde geleneksel işlevlerinden ayrı olarak anlamlandırılmakta ve önemsenmektedir. Bu yönüyle bakıldığında yaşanan düşüş karşısında halka açık bir arena ve kamuoyunu aydınlatan tartışmaların mekânı olan parlamento, muhalefetin kendi fikirlerini halka iletmesini ve mevcut hükümetin hatalarının halkın gözü önüne serilmesini sağlayan en iyi türbindir.¹⁶⁸ Günümüzde artık kolaylıkla yaptırım uygulama serbestisine sahip olmayan parlamentonun, önemli bir vaka olduğunda bunu kullanıp etkili yöntemlerle hükümet üzerinde ağırlık kurarak veya hükümetin fikirlerini değiştirerek, güncel sorunlarla ilgili parlamenter denetim araçlarını kullanarak, baskı uygulayarak bu işlevini yerine getirebilmektedir.¹⁶⁹ Parlamentonun bu yönünü öne çıkaran görüşlere göre parlamento “ölmemiştir” ve müzakere işlevi ile hayatta kalmaya devam etmektedir. Nitekim parlamentonun kanun yapma ve bütçeyi kabul etme işlevleri, hükümetin denetimine yönelmiş; bu alanda işlevleri çeşitlenmiş ve gelişmeye de devam etmektedir. Dolayısıyla bugün parlamentonun önemi, tamamen kamuya açık tartışmalar yürütmesinde ve faaliyetlerinin apaçık ortada olmasındadır. Müzakerelerin kamuya açıklığını sağlayan parlamento, yürütme organı tarafından kısmen veya tamamen gizli alınan kararların daha iyi olması için ahlaki-moral bir baskı yaratmakta, halk karşısında bu kararların kabul görmesini ve meşruluğu sağlanmaktadır. Dolayısıyla birden çok işlevin ortak özelliğini kısaca ifade etmek için “*yasama erki*”nden değil “*müzakere erki*”nden söz edilmelidir.¹⁷⁰

Bu doğrultuda müzakere işlevinin kamuoyunun oluşturulması,¹⁷¹ bilgilenme hakkının gerçekleştirilmesi, hak ve özgürlüklerin güvencelenmesi, keyfi yönetimin

¹⁶⁷ Jennings, **Parliament**, s. 8-9.

¹⁶⁸ Jeanneau, **Droit Constitutionnel et Institutions Politiques**, s. 113.

¹⁶⁹ Jeanneau, **Droit Constitutionnel et Institutions Politiques**, s. 114.

¹⁷⁰ Jeanneau, **Droit Constitutionnel et Institutions Politiques**, s. 114.

¹⁷¹ Kamuoyu, “*belli bir zamanda, belli bir tartışmalı sorun karşısında, bu sorunla ilgilenen kişiler grubuna veya gruplarına hâkim olan*” ve “*kendini etkin olarak duyuran kanaattir.*” Kamuoyunun oluşmasında, onu oluşturan kişisel kanaatlerin ortaya çıkmasında rol oynayan çeşitli psikolojik (bireyin iç dünyasını etkileyen bilinçaltı unsurlar, içgüdü ve çocukluk anıları gibi) ve sosyal (aile, okul, iş başta olmak üzere çevreyle ilgili) etkenler rol oynar. Bunların dışında kamuoyunun oluşmasında en etkili kabul edilen unsur ise teknolojik gelişmelerle etkisi daha da artan kitle iletişim araçlarıdır. Ancak kitle iletişim araçlarının kamuoyunu etkilemedeki rolü, grup bağlılıkları ve “seçmeli ilgi” tutumu nedeniyle her zaman yoğun ve yaygın olmayabilir. Tanım, tartışmalar ve ayrıntılı bilgi için bkz. Münici Kapani, **Politika Bilimine Giriş**, 31. Basım, Ankara: Bilgi Yayınevi, 2012, s. 161-162 ve 163-173.

engellenmesi ve hesap verirliliğin¹⁷² sağlanması gibi birbiriyle ve hukuk devleti ilkesiyle de bağlantılı birçok etkisi ve sonucu söz konusudur. En başta, parlamentoda *-konuşma yerinde-* yürütülen müzakereden çıkan sonuçlardan biri kamuoyunun aydınlatılmasıdır.¹⁷³ Demokratik sistemlerde kamuya en açık olan devlet organı parlamentoda, yürütme ve yargı organlarının aksine sadece argümanlar ve anlaşmazlıklar kamuya açık biçimde gösterilebilir.¹⁷⁴ Bu açıklık sayesinde ki halk, yürütülen politikalardan, yöneticilerin eylemlerinden, fikirlerinden haberdar olur ve bu politikalarla ilgili fikir edinir, kanaatini geliştirir. Parlamento genel kurulunda açık şekilde gerçekleştirilen müzakereler sadece halkın değil diğer temsilcilerin de bilgi edinmesini sağlar. Bu yönüyle kanımızca parlamentonun müzakere işlevi, anayasal bilgilenme hakkının bir güvencesidir. “*Anayasal bilgilenme hakkı olmadan, ‘anayasal kamuoyu’ oluşma*”yacak ve kamuoyunun yönetimle ilgili fikir edinmesi ve kanaat oluşturması mümkün olmayacaktır.¹⁷⁵

Öte yandan bir hukuk devletinde yöneticilerin uyguladıkları politikalardan dolayı halka karşı sorumluluğu esastır ve bu sorumluluk ancak şeffaf bir yönetimde mümkün olur. Parlamento genel kurulunda gerçekleştirilecek müzakere, bu şeffaflığı ve hesap verirliliği sağlar. Nitekim modern demokrasilerde siyasi tercihlerin ve kararların oluşumunun, “*mümkün olan ölçüde, geniş ve alenî tartışmaya tabi tutmak, seçmen önünde iktidarların sorumluluğunun esasıdır*” ve kanun yapımı dahil tüm hükümet faaliyetlerinin sürekli biçimde parlamentoda müzakere edilmesi basın ve kitle iletişim araçları dışında başka bir devlet organı nezdinde gerçekleşeceğinden daha çok aleniyeti sağlayacaktır.¹⁷⁶ Öte yandan çağdaş demokrasilerde “*siyasî tercihlerin ve kararların oluşumunun mümkün olan ölçüde geniş ve açık tartışmalarla sağlanması*” sadece iktidar değil muhalefet partilerinin ve tüm milletvekillerinin temsilcilik görevlerinden doğan sorumluluklarının gereğidir. Bu da ancak temsilcilerin

¹⁷² İngilizce literatürde “*accountability*” kavramının karşılığı olarak Türkçe’de “hesapverilebilirlik” kavramı kullanılmaktadır. Özbudun ise “hesap verilebilirlik” kavramının hukuki bir zorunluluğu dışladığı ve ihtiyari bir hesap verme halini çağrıştırdığı için “hesapverirlik” kavramını kullanmaktadır. Biz de aynı gerekçeyle “hesapverirlik” kavramını kullanmayı tercih etmekteyiz. Bilgi için bkz. Ergun Özbudun, **Anayasalcılık ve Demokrasi**, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 1. Baskı, Eylül 2015, s. 79, dn. 15.

¹⁷³ Bülent Nuri Esen, **Anayasa Hukuku Genel Esaslar**, Ankara: Ayyıldız Matbaası, 1970, s. 489.

¹⁷⁴ David M. Olson, **Democratic Legislative Institutions: A Comparative View**, New York: M.E. Sharpe, 1994, s. 1. Aynı yönde Walter Bagehot, **The English Constitution**, New York: Cornell University Press, 1966, s. 155.

¹⁷⁵ İbrahim Ö. Kaboğlu, **Anayasasızlaştırma ve Demokrasi Umudu**, 2. Baskı, İstanbul: Tekin Yayınevi, 2019, s. 185.

¹⁷⁶ AYM, E. 1964/19, K. 1965/11, K.T. 02/03/1965, RG. 17.9.1965-12103.

bilgi edinmesi yoluyla mümkündür. Parlamentoda gerçekleştirilen iktidar-muhalefet diyaloguyla hem parlamentonun iradesinin yansıtılması mümkün olur hem de temsilcilerin aydınlanması, bilgi edinmesi gerçekleşir.¹⁷⁷ Bilgi edinilmeden yasama faaliyeti sırasında halkın temsilcilerinin iradesinin oluşması ve bir fikir beyan etmesi beklenemez; müzakere bu amaca hizmet eder. Ayrıca müzakere, parlamenterlerin sadece aydınlanması ve bilgi edinmesini değil parlamenter faaliyete katılımını da sağlayan bir araçtır. Bu yönüyle de demokratik katılıma etkisi ortaya çıkmaktadır.

Parlamentonun müzakere işlevinin en etkili olduğu konulardan biri de parlamentonun norm yaratma yetkisi üzerindedir. Bir görüşe göre normun “*meşruiyet kalibresi*”ni, sadece yetkili organ tarafından yapılması değil ortaya çıkış süreci, yani yapılış biçimi ve içeriği de belirlemektedir.¹⁷⁸ Bir kanunun parlamento komisyonlarında ve/veya genel kurulunda müzakere edilmeden kabul edilmesi, anayasa ve içtüzüğe göre böyle bir usul belirlenmiş olsa bile o kanunun yürürlüğünü etkilemeyecektir. Katılımı ve müzakereyi dışlayarak demokratik bir süreçten uzak şekilde oluşan ve yürürlüğe giren bir normun, kanunilik niteliği olacaktır; ancak demokratik süreçlerden uzaklığı Waldron’ın meşruiyet kavramından hareketle tartışılabilir hale gelecektir.¹⁷⁹ Bu nedenle normun toplumun tüm kesimlerince benimsenip uygulanması, o norma saygı duyulması ve normun *etkinliğinin* ve *dayanıklılığının*¹⁸⁰ artması normun oluşumunun demokratik olmasına da bağlıdır.

¹⁷⁷ AYM, E. 2001/129, K. 2002/24, K.T. 31/01/2002, R.G. 18.06.2002-24789.

¹⁷⁸ Bülent Yücel, **Temsili Demokratik Sistemde Yasama Erki ve Kural Koyma Faaliyetinin Belirleyicileri**, Ankara: Adalet Yayınevi, 2018, s. 68.

¹⁷⁹ Meşruluk aslında hukuk ötesi bir kavramdır. Meşruluk ve kanunilik (yasallık) kavramları ise bağlantılı ancak birbirinden farklı kavramlardır. Meşruluk, toplumun genelince kabul edilmeyi ifade eder. Hukuki veya şekli meşruluk olarak da ifade edilen kanunilik (yasallık) ise meşruluğun karinesidir ve yürürlükteki hukuk kurallarına uygunluk anlamına gelir. Siyasi iktidarın yasal olması her zaman onun meşru olduğu sonucunu doğurmaz. Siyasi iktidar yönetime meşru yollardan gelerek sonradan meşruluğunu yitirebilir veya meşru olmayan bir yoldan yönetime gelerek zaman içerisinde hukuki meşruluk kazanabilir. Bu nedenle meşruluk, iktidarın hem kaynağı hem de kullanımı açısından ortaya çıkar. Siyasi bir iktidarın meşruluğunu yitirmesi ise meşruluğunun dayandığı hukuki kuralları açık ve bilinçli biçimde ihlal etmek suretiyle olabileceği gibi yürürlükteki hukuk kurallarına uymakla birlikte pozitif hukuk kurallarının toplumsal dayanağının ve etkinliğinin artan şekilde zayıflaması suretiyle toplumdaki meşruluk anlayışının değişmesiyle de olur; bkz. Kapani, **Politika Bilimine Giriş**, s. 88-90. Bu çerçevede düşünüldüğünde müzakere sürecinden geçmeden kabul edilecek bir kanun veya kararın, toplumsallık kazanamayacağı için meşruiyeti ve etkinliği zayıf olacaktır.

¹⁸⁰ Kamuoyunun siyasal kararları etkileme gücü tartışmalı bir konu olup bu etkinin ölçülmesi zordur; ancak kamuoyunun bu kararlar üzerindeki etkisi yadsınamaz bir gerçektir. Parlamento kanun yapım sürecinde kamuoyunun isteklerini gözönünde bulundurmadıkça söz konusu kanun veya kararlar etkinlik ve dayanıklılıktan yoksun olacaktır; Kapani, **Politika Bilimine Giriş**, s. 171-172. Müzakere sürecinden geçmeyen bir norm kamuoyunun talepleri karşılamayacağı için geçerli bir norm olsa da etkinlik kanamayacaktır. Geçerli bir normun uygulanma kabiliyetini etkinlik kavramıyla açıklayan Işıқтаç’a göre bu o normun toplumsal gereksinimleri karşılayıp karşılamamasıyla da ilgilidir; Yasemin Işıқтаç, **Hukuk Normunun Mantıksal Analiz ve Uygulanması**, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1999, s. 27-28’den

Kanunun yapım sürecindeki müzakere, şeffaflık, kamusalılık, çatışan hakların uyumlaştırılması gibi etkileriyle kanuna meşruiyet kazandırır. Bu, öncelikli olarak kuralların uygulanacağı kişilerin, bu kuralların oluşumuna etki etmesiyle gerçekleşecek demokratik devlet ilkesinin bir gereğidir.¹⁸¹ Öte yandan, müzakere, aynı zamanda hukuk devleti ilkesinin de bir gereğidir. *“Hukukun ana prensiplerine dayanmayan, devletin amacı ve varlığı sebebiyle bağdaşmayan ve sadece belli bir anda hâsıl olan geçici bir çoğunluğun sağladığı kuvvete dayanılarak çıkarılan kanunlar toplum vicdanında olumsuz tepkiler yaratır. Böyle bir kanun hukukun yüceliğini temsil etmez. Böyle bir kanunun kabulünü ve uygulanmasını hukuk devleti tasarrufu niteliğinde saymak da mümkün değildir.”*¹⁸² Anayasa Mahkemesinin bu Kararı kanunun maddi anlamda hukuka uygun olması gerekliliğini ifade ederken belli bir anda oluşan sayısal bir çoğunluğun kabul ettiği metnin çoğunlukçu bir anlayışa dayandığından bahisle usul açısından da hukuka uygun olmayacağını vurgulamaktadır. Parlamentoda sadece belli bir anda oluşmuş sayısal çoğunluğa bağlı olarak kabul edilmiş bir norm, çoğulcu demokrasiye aykırıdır ve yasama faaliyeti bakımından parlamentonun hukukun temel ilkelerine aykırı hareket ederek gerçekleştirdiği tasarruflar bu nedenle meşru değildir.¹⁸³ Bu noktada parlamento, diğer devlet organları gibi yetkilerini kullanırken hukuk devletine uygun ve onu hayata geçirecek şekilde hareket etmekle yükümlüdür.

Bununla bağlantılı biçimde parlamentonun müzakere işlevinin, temel hak ve özgürlüklerin korunması ve geliştirilmesinde önemli bir etkisi vardır. Hak ve özgürlüklerin korunması ve geliştirilmesi, tüm devlet organlarının yükümlülüğüdür ve parlamento da bunlar arasındadır. Bu amaca parlamento, yasama faaliyetini genel kurulda açık görüşme ve müzakere yöntemiyle kamuoyunun denetiminde gerçekleştirerek ulaşır. Bu yöntem, hak ve özgürlüklerin ancak kanunla sınırlanabileceği kuralının bir tezahürüdür.¹⁸⁴ Almanya Federal Anayasa Mahkemesinin bir kararında da bu bağlantı açıkça ifade edilmektedir. Günümüz

aktaran Yücel, **Temsili Demokratik Sistemde Yasama Erki ve Kural Koyma Faaliyetinin Belirleyicileri**, s. 70 ve dipnot 94.

¹⁸¹ Şirin, **Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda Kanun Kavramı**, s. 78-79.

¹⁸² Anayasa Mahkemesinin “CHP’nin Haksız İktisaplarının İadesi Hakkındaki 14/12/1953 günlü ve 6195 sayılı Kanun’un iptaline ilişkin vermiş olduğu karar için bkz. AYM, E. 1963/124, K. 1963/243, K.T. 11/10/1963, R.G. 4.12.1963-11572.

¹⁸³ Oktay Uygun, **Demokrasi, Tarihsel, Siyasal ve Felsefi Boyutlar**, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, Ekim 2011, s. 262-265.

¹⁸⁴ Münici Kapani, **Kamu Hürriyetleri**, Yedinci Baskı (Tıpkı Basım), Ankara: Yetkin Yayınları, 2013, s. 230-231.

koşullarında her türlü konunun kanun ile düzenlenememesi ve genel ilkelerin kanunla belirlenip ayrıntıların yürütmeye bırakılması gerçeği karşısında, temel hak ve özgürlüklere yönelik “*esaslı*” bir şekilde müdahale içeren bir düzenleme ancak kanunla yapılabilir; çünkü parlamentonun işlemleri, kamuya açık müzakere usulleriyle yüksek düzeyde kamusalılık ve çatışan menfaatlerin dengelenmesi olanağını yaratır; bu özellik parlamentonun işlemlerine yürütmeninkine nazaran “*doğrudan demokratik meşruluk*” katar.¹⁸⁵ Kanunların yapılış usulü, saydamlık, kamuoyunda tartışma, çoğulculuk ilkeleri gibi demokratik toplum düzenine, hukukun genel ilkelerine saygıya dayandığı sürece demokrasi gerçekleştirilebilir; devletin insan haklarını korumak ve geliştirmek bakımından taşıdığı yükümlülüğü gerçekleştirmesi için en elverişli araç, bu nitelikleri taşıyan kanundur.¹⁸⁶ Parlamentonun müzakere işlevi ile hak ve özgürlüklerin korunması arasında böylesine sıkı bir bağ vardır.

Parlamentonun müzakere işlevi bir yönüyle de parlamentonun gerçek iradesinin ortaya çıkmasını ve kamusalılığın gerçekleşmesini sağlar. Parlamentonun iradesi, kamu yararını gözetmelidir. Bu iradenin ortaya çıkmasını engelleyecek herhangi bir düzenleme veya eylem, demokratik hukuk devletine aykırılık teşkil eder. Nitekim Anayasa Mahkemesine göre kanunların yapım sürecinde parlamentoda yapılacak “*enine boyuna*” görüşme, söz konusu kanunun “*toplumun gereksinimlerini yeterince karşılayabilecek bir yapıya sahip kılınması*”nı sağlar. Müzakere, “... (y)asa koyucunun gerçek iradesinin belli olmasında en önemli bir Ögedir. Gerçek iradenin açıklanmasını önleyecek bir görüşme yöntemi demokratik hukuk düzenine aykırı düşer.”¹⁸⁷ Bu irade müzakere işleviyle ortaya çıktığı gibi toplum nezdindeki karşılığını da aynı işlevle bulacaktır.

Tüm bu değerlendirmeler çerçevesinde denilebilir ki parlamentonun müzakere işlevi, hukuk devleti ilkesinin dinamik bağlamını aşmakta, kanımızca en önemli ve vazgeçilmez bağını demokrasi sorunu bağlamında ortaya koymaktadır. Hukuk devleti ilkesinin liberal sistemin krizi bağlamında ortaya çıkan ve değişen içeriğiyle ve özellikle neoliberal sistemde esnek ve yoruma dayalı hale gelmesi, devlet organlarının

¹⁸⁵ Esaslılık teorisi hakkındaki yorumlar ve Almanya Federal Mahkemesinin söz konusu BVerfGE 40, 237, (240) kararı için bkz. <https://www.tolgasin.com/post/2017/08/24/bar%C4%B1%C5%9F-i%C4%B1%CC%87%C3%A7in-akademisyenler-olay%C4%B1-ve-kanunilik-i%C4%B1%CC%87%lkesinin-tahribat%C4%B1> (E.T. 31.01.2022).

¹⁸⁶ İbrahim Ö. Kaboğlu, **Özgürlükler Hukuku 1, İnsan Hakları Kuramına Genel Giriş**, Yenilenmiş 7. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi, Ekim 2013, s. 126 ve demokratik toplum düzeni için bkz. **age.** s. 154.

¹⁸⁷ AYM, E. 1973/42, K. 1976/48, K.T. 19/10/1976, R.G. 10.5.1977-15933.

da bu içerikle bağlantılı biçimde konumunu değiştirmiştir. Parlamento başta olmak üzere tüm demokratik mekanizmaların işlevi, neoliberal sistemin kamu yararını dışlayan ve piyasa mekanizmalarını ve ilişkilerini koruyan yaklaşımına özgülenmiştir. Dolayısıyla bu sistemde siyasi süreçler, kamuya kapalı ve kamusal denetimden uzaklaştırılmaktadır.¹⁸⁸ Bu nedenle demokrasi sorunu daha önemli bir siyasal sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü günümüzde, Keane'in de çok yerinde biçimde vurguladığı gibi siyasi karar alma süreçleri, hükümetin faaliyetleri, denetim dışına çıkmış ve adeta görülemez hale gelmiş, bu açıdan parlamento kuşatılmıştır. Öyle ki *"16. yüzyıla ait 'devlet sırrı kavramı' (Arcana rei publicae) bugün yeniden devlet iktidarının temel bir bileşeni haline geliyor. Siyasal karar alma sürecinin görünmeyen ve hesabı sorulmayan boyutlarının çokluğu -devlet mülkiyetindeki veya devlet destekli sanayi ve hizmetler, nükleer reaktörler, yarı resmi örgütler, gizli istihbarat işleriyle uğraşan ve askeri operasyonlar düzenleyen 'ulusal güvenlik' örgütleri ve gizli polis-meclis kürsüsünü gölgeliyor. Devletin seçimle işbaşına gelen yürütme organının, sistemli bir şekilde parlamentoyu yanlış bilgilendirdiği, potansiyel rakipleri hakkında gizlice bilgi topladığı (Watergate) ve parlamentodan habersiz gizli operasyonlar düzenlediği (İran-Kontra olayı) garip durumlar bile olabiliyor. Tüm bu gelişmeler, siyasal karar alma sürecinin gitgide devlet iktidarının karanlıkta kalan ve seçimle belirlenmeyen bölgelerinde gerçekleştiğini ve Avrupa'daki mutlak yetçili devletlerin anayasal parlamenter devletlere dönüştüğü (tamamlanmamış) tarihsel sürecin şimdi tersine döndüğünü göstermektedir."*¹⁸⁹ Keane, karar alma ve gizlilik bakımından uluslararasılaşmanın etkisini özellikle anmaktadır. Günümüzün uluslararası politik alanda en etkili NATO, BM, IMF ve AB gibi uluslararası örgütler başta olmak üzere bu gibi örgütlere üyeliğin, uluslararası politikaların belirlenmesine etkisine; bu belirlemede parlamentoların geri planda kalarak hükümetlerin önplana çıkmasına ve bu nedenle de özellikle uluslararası şirketlerin yatırım kararlarının hükümetler arasında kararlaştırılarak parlamentonun bu süreçlerin dışında tutulmasına dikkat çekmektedir. Bu durum, hükümet faaliyetlerinin gizliliğinin artmasına ve siyasi karar ve faaliyetler karşısında seçmenlere karşı sorumluluğun azalmasına neden olmaktadır.¹⁹⁰

¹⁸⁸ Hukuk devleti ilkesinin küreselleşme süreciyle dönüşerek ulaştığı "neoliberal hukuk devleti" kavramı için bkz. Berke Özenç, **Hukuk Devleti, Kökenleri ve Küreselleşme Çağındaki İşlevi**, İstanbul: İletişim Yayınları, 2014, s. 281-296.

¹⁸⁹ Keane, **Demokrasi ve Sivil Toplum, Avrupa Sosyalizminin Açmazları, Toplumsal ve Siyasal İktidarın Denetlenmesi Sorunu ve Demokrasi Beklentileri Üzerine**, s. 230-231.

¹⁹⁰ Keane, **Demokrasi ve Sivil Toplum, Avrupa Sosyalizminin Açmazları, Toplumsal ve Siyasal İktidarın Denetlenmesi Sorunu ve Demokrasi Beklentileri Üzerine**, s. 231.

Parlamentonun müzakere işlevi, bu doğrultuda söz konusu gizliliği aydınlatma, parlamentonun bilgi edinmesini ve halkın bilgilendirilmesini sağlamakta önemli bir rol oynamaktadır. Müzakerenin ortaya çıkardığı bilgi ve bu bilginin alenileşmesi, aynı zamanda hak ve özgürlüklerin korunmasına da hizmet etmektedir. Bu noktada Kaya'nın "devlet aklının en çok çekindiği denetim yolu" olarak parlamentonun genel görüşme yetkisini görmesi çok yerinde bir tespittir.¹⁹¹ Gerçekten de "...devlet ve onun faaliyetleri bakımından, tek tek bireyler olarak insanlara yönelen moral ya da etik gereklerden ayrılma hakkının var olduğu şeklindeki kabulden hareket eden" devlet aklı doktrini, devletin yalnız devlet olduğu için meşru olduğuna, devletin başka hiçbir meşrulaştırıcı prensibe ihtiyaç duymayacağına, bu bağlamda varlığı ve etkililiği sorgulanamayan, hukuktan ve ortaya çıkış biçimlerinden de bağımsız bir devlet anlayışına dayanmaktadır.¹⁹² Bu nedenle devletin bekası ve başarısı için alınan kararlar ve işlemler, bunun için kullanılan araçlar, başarı elde edilirse sorgulanamaz. Dolayısıyla başarının kendisi tek başına her şeyden bağımsız tek meşrulaştırıcı araç olarak kabul görmektedir.¹⁹³ Kökeni çok eskiye dayanan ve günümüzde de kullanılan bir kavram olan devlet aklı kavramının, keyfi bir yönetime kapı araladığı açıktır. Dolayısıyla parlamentonun müzakere işlevinin etkinliği, aşağıda ele alınacağı üzere onun temel aracı olarak gördüğümüz genel görüşmenin konu sınırına devlet sırrının dahil olup olmayacağına dair bakış açısına da bağlıdır. Hukuk devletine uygun bir denetim, keyfiliğe kapı aralamamalıdır.

Parlamentonun müzakere işlevinin eksik gerçekleştirilmesi veya hiç gerçekleştirilememesi hem bireylerin haklarının ihlali hem de kurumsal olarak parlamentonun ve üyelerinin haklarının ihlali anlamına gelir. Nitekim parlamentonun bilgi edinme hakkını kullanması, Almanya Federal Anayasa Mahkemesinin vurguladığı gibi talep edilen bilgilerin kamuya açık şekilde edinilmesi ve tartışılması temelinde kurgulanmıştır: "*Demokratik parlamentarizmin temel bileşenleri, argüman ve karşı argümanların karşılıklı değişiminin yanında kamusal tartışma ve*

¹⁹¹ Semih Batur Kaya, **Hükümet Sistemi Sınıflandırmasında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Analizi: Denge-Denetim Ağı ve Demokratiklik Sorunu**, Ankara: Yetkin Yayınları, 2021, s. 196-197 ve dn. 156.

¹⁹² Mithat Sancar, "**Devlet Aklı**" **Kıskacında Hukuk Devleti**, 9. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 2020, s. 48-49.

¹⁹³ Devlet aklı doktrinin tarihsel kökeni ve kavramla ilgili tartışmalar hakkında bkz. Sancar, "**Devlet Aklı**" **Kıskacında Hukuk Devleti**, s. 50-68.

*müzakeredir.*¹⁹⁴ Bu bağlamda parlamentonun müzakere işlevi ve bu işlevin aleni biçimde gerçekleştirilmesi, parlamentonun yetkilerini kullanmasının koşulu olmasının da ötesinde demokrasinin öncelikli koşulu olarak görülmektedir.

Bu bağlantı, parlamentonun müzakere işlevinin etkinliğinin yukarıda tartışıldığı gibi demokrasinin unsurlarına bağlı olduğunu yeniden akla getirmektedir. Kitle iletişim araçlarının günümüzde, geçmişte olduğundan daha da önemli derecede halk ile parlamento arasında oynadığı arabuluculuk rolüne bağlı olarak basının parlamentonun yürüttüğü müzakerelere tümünden veya yetersiz derecede kayıtsız kalması ve topluma müzakereleri açıklıkla yansıtmaması müzakere parlamentosunun etkililiğini ortadan kaldırır. Parlamentonun müzakere işlevi, güvenilir, sistematik ve ikna edici bir muhalefete ve onunla eleştirel kamuoyu arasındaki etkileşime bağlıdır. Bu noktada sadece iktidarın değil özellikle muhalif görüşlerin kamuoyuna yansımaları önemlidir. Parlamentoda muhalefete eleştirel müzakere olanakları ve araçları tanınmazsa ve bunun kamuoyuna yansımaları sağlayacak parlamento dışı demokratik araçlar olmazsa müzakere işlevinin etkinliği ve müzakereci bir parlamento da söz konusu olamayacaktır.¹⁹⁵

Sonuç olarak parlamentonun müzakere işlevinin etkisi ve sonucu, tüm toplumu ilgilendiren politikalar, siyasal kararlar ve faaliyetler üzerinde gerçekleşir. Bu karar ve uygulamaların alenileşmesiyle kamusal bilgilenmenin etkisiyle oluşacak kamuoyu, bu fikirleri savunan ve faaliyetleri yürütenlerin hesap verirliliğini sağlayabilir. Bu anlamda parlamentonun müzakere işlevi, demokrasinin asgari vazgeçilmez bir gereğidir. Parlamentonun karar süreçlerinde etkili bir usul olmasının ötesinde müzakere işlevi, bu işleve özgülenen anayasal araçlarla siyasal sistemin demokratik meşruluğunu destekleyecek bir önemi haizdir.

¹⁹⁴ Yeşiller/Birlik '90 Parti Grubunun yönlendirdiği soruları yanıtlamayan veya eksik yanıtlayan Federal Hükümetin hem parti grubunun hem de Parlamento'nun hakkını ihlal ettiği yönündeki Almanya Anayasa Mahkemesi Kararı ve ilgili haber için bkz. "*Almanya Anayasa Mahkemesi: Muhalefetin sorularını cevaplamayan Hükümet Anayasa'yı ihlal etti*" <https://anayasagundemi.com/2017/11/08/almanya-anayasa-mahkemesi-muhalefetin-sorularini-cevaplamayan-hukumet-anayasayi-ihlal-etti/> (E.T.11.02.2022) ve "*Press Release No. 94/2017 of 07 November 2017. Judgment of 7 November 2017, 2 BvE 2/11*" <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2017/bvg17-094.html> (E.T.11.02.2022).

¹⁹⁵ Steffani, *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie*, s. 96.

C. Bir Müzakere Mekânı Olarak Parlamento: Müzakere Parlamentosu

Modern parlamentoların, bir savaş meydanında karşı karşıya gelen orduların psikolojik yapısını kullandığını belirten Canetti, 1960'ta yayımladığı “Kitle ve İktidar” (*Masse und Macht*) adlı önemli eserinde, iki ordudan hangisinin başarılı olacağını kalan sayısal çoğunluğa bağlı olmasından hareket ederek bu benzetmeyi yapmaktadır.¹⁹⁶ Nazilerin iktidara geldiği 1933'te kitle ve iktidar üzerine çalışmaya başlayıp eserini 1949'da yazmaya başlayan Canetti, savaş meydanında başarının toplam kuvvetinin azlığına bakılmaksızın, ordu komutanının kuvvetleri en önemli noktalarda, en yüksek sayıda toplamasına bağlı olduğunu, bu durumun da parlamentoda karşı karşıya gelen karşıt grupların oylamadaki sayısal mücadelesine benzetmektedir. Tek fark, savaşta ölüm, yani bir nihayet vardır. Parlamentoda ise sayıca az olanların herhangi bir oylamadaki anlık yenilgiyi kabulü sonrasında yeni çatışma ve mücadeleler olacaktır. Parlamentodaki üstünlüğün nedeni, karşılıklı iradelerden birinin diğerinden daha akıllı davranıp daha çok oy almış olması değildir; tarafların her birinin savunusu kendilerine göre haklıdır ve akla uygundur. Verilen karara uyulması yönünde gösterilen iradenin sebebi de haklılık veya akla uygunluk açısından ikna edilmişlikte değil, bir iradenin diğeri karşısında üstün gelmesinde, yani sayıca üstünlüktedir.¹⁹⁷

Kanımca, Canetti'nin yapmış olduğu savaş meydanı psikolojisi benzetmesi her ne kadar ve yazıldığı dönemdeki siyasi gelişmeler sebebiyle temsili demokrasinin çoğunlukçu oluşumu üzerinden yapılmışsa da parlamentonun, bir “müzakere mekânı” olmasına da vurgu yapmaktadır. Parlamento belli özelliklerinden kaynaklı olarak bir müzakere mekânı olarak nitelendirilebilmektedir. Burada hem “müzakere” hem de “mekân” kavramları, kanımca onun bu niteliklerini birlikte ve birleşik olarak karşılamaktadır. Çünkü parlamentoda bir arada olan, karşı karşıya gelen, aynı mekânı paylaşan taraflar vardır. Öte yandan bu mekân paylaşımı, dilsel bir faaliyet üzerine kuruludur; yani müzakere-tartışma söz konusudur.

Parlamentonun, etimolojisinden de anlaşılacağı gibi dilsel bir faaliyet üzerine kurulu olması, onun aynı zamanda çatışmacı yapısına da işaret etmektedir.

¹⁹⁶ Elias Canetti, **Kitle ve İktidar**, Çev. Gülşat Aygen, İstanbul: Ayrıntı Yayınları, 7. Basım, 2016, s. 203.

¹⁹⁷ Canetti, **Kitle ve İktidar**, s. 203-205.

Parlamentar söylem, çatışmacı sürecin sonunda, bir toplum içerisinde neyin, ne kadar ve nasıl yapıp yapılamayacağına dair somut düzenlemelerin ortaya çıkmasını sağlar. Elbette bu çatışma sürecinin, diğer siyasi dinamiklerin varlığı karşısında milletvekillerinin oylarını bir taraftan diğerine kaydırmaya ikna etmekte başarılı olup olmadığı tartışmalıdır; ancak bu süreç temelde önemli sosyal ve politik sorunların gündeme taşınmasını sağlamaktadır.¹⁹⁸ Ayrıca “sözün iş başında olduğu bir mekân” olarak parlamentonun dilsel faaliyeti, yazılı olarak ortaya çıkan iradesinin, otoritesini de tesis etmektedir.¹⁹⁹

Parlamentonun içinde doğduğu İngiliz anayasal sistemi, hükümetin ve Parlamentonun aynı doğrultuda çalışmasını sağlamak üzerine gelişmiş bir sistemdir ve kabine üyeleri aynı zamanda Parlamento üyesidir. Başkanlık sisteminden farklı olarak parlamenter rejimlerde hükümet üyeleri, müzakere mekânını, yani Genel Kurulu diğer üyelerle paylaşmakta ve onlarla sürekli temas halinde bulunmaktadır.²⁰⁰ Hükümet, “politik dilin en resmi ve kurumsallaşmış bir alt türü”²⁰¹ olan parlamento konuşması yoluyla, tartışmalara dahil olur ve hükümetin faaliyetleri sürekli biçimde sorgulanır. Parlamentonun genel kurulunda yapılan bir müzakere, esas olarak kamuoyuna, basına ve seçmene yöneliktir; karşı konuşma hakkına sahip muhalefetin huzurunda, tutanaklara kaydedilerek devletin en yüksek karar organında kamuoyuna açık şekilde gerçekleştirilen parlamenter müzakere bu niteliğiyle diğer tüm siyasi konuşmalardan farklılaşır.²⁰²

Bu çerçevede, parlamentolar “müzakere parlamentosu” -*debating legislature*- olarak nitelendirilir. Genel faaliyetini müzakerenin oluşturduğu bu parlamentolar, ulusal önemi haiz kamusal konuları dikkate alan bir müzakere organı görevi görür. Müzakere parlamentolarında müzakere, olağan tartışmalarla veya belli mekanizmaların harekete geçirilmesinin sonucu gerçekleşen tartışmalarla genel kurulda gerçekleştirilir. Bir müzakere parlamentosu olan İngiltere Parlamentosu’nun

¹⁹⁸ Paul Bayley, “Introduction: The Whys and Wherefores of Analysing Parliamentary Discourse”, **Cross-Cultural Perspectives on Parliamentary Discourse**, Ed. Paul Bayley, Amsterdam: John Benjamins Publishing Company, 2004, s. 12.

¹⁹⁹ Seçil Kavuş, “Sağır Cumhuriyet’ Üzerine: Sesin Siyasal Anlamı”, **Hukuk Defterleri**, Sayı: 32, Temmuz-Ağustos 2021, s. 38-39.

²⁰⁰ Kenneth Bradshaw, David Pring, **Parliament and Congress**, London: Quartet Books, 1972, s. 355-356.

²⁰¹ Bayley, “Introduction: The Whys and Wherefores of Analysing Parliamentary Discourse”, s. 1.

²⁰² Steffani, **Parlamentarische und präsidentielle Demokratie**, s. 96.

Genel Kurulunda gerçekleştirilen müzakere ve müzakerenin oluşturduğu ruh/hava, müzakere sonucunda ortaya çıkacak karardan daha önemlidir. Müzakere, sürekli bir seçim kampanyası etkisi göstererek Parlamento’yu ulusal siyasi tartışma alanı haline getirmektedir. Bu tür müzakere parlamentoları, siyasal yönüyle öne çıkmaktadır ve ülke gündemini oluşturan büyük bir kamusal tartışma forumu niteliğini haizdir. Girdi odaklı bir siyaset yaklaşımı hâkim olduğu için önemli olan müzakerenin kendisidir. Genel Kurulun belirleyici ve etkin konumu karşısında parlamento komisyonlarının niteliği ikincildir ve ancak parlamentoya yardımcı oluşumlar düzeyindedir. Bu türün karşısında konumlanan komisyon faaliyetine dayalı yasama organları ise “*komiteye dayalı/çalışma parlamentoları*”dır. Bu türde ise müzakere ağırlıklı olarak komisyonlarda gerçekleştirilmektedir ve parlamento daha çok karar alan bir organ konumundadır. Komiteler, yasamayla ilgili işlerin yoğunluğuna göre kimi zaman küçük bir yasama organı gibi çalışmaktadır. Öyle ki, bir çalışma parlamentosu niteliği gösteren Amerikan Kongresinin her iki kanadının komiteleri, yürütmenin gözetimi ile de yetkilidir ve sürekli şekilde gözetim işlevi de görmektedirler.²⁰³ Bu türde genel kurulda tartışmadan ziyade ortaya çıkan sonuç, kısacası çıktılar önemlidir.²⁰⁴ Örneğin, komite temelli bir parlamento olarak kurulan İskoçya Parlamentosunda, parlamentonun yürütmeyi denetleme işlevini etkili biçimde kullanamaması, komite sisteminin zayıf olması ve sistemin yürütmenin hakimiyetine sebep olması nedenleriyle Westminster sistemi bilinçli olarak tercih edilmemiştir. Komite temelli parlamento sistemi özellikle Parlamento’nun faaliyetlerine halkın katılımının teşvik edilmesi ve hükümetin etkin bir şekilde hesap vermesini sağlamak amacıyla oluşturulmuş, yetki paylaşımını teşvik edecek biçimde komitelere görev alanlarına giren herhangi bir konuyu araştırma ve soruşturma yapma yetkisi, Parlamento ve Hükümete tavsiyelerde bulunma ve kanun teklifinde bulunma yetkisi verilmiştir.²⁰⁵ Parlamentonun komitelerce oluşturulan yasama işlemleri üzerindeki tartışması, müzakere parlamentolarındaki kadar yoğun ve tiyatral biçimde gerçekleşmemekte ve sonuç odaklı olmaktadır. Müzakere parlamentosunun temeli genel kurul üzerine kuruluyken çalışma parlamentolarında parlamentonun yetkilerinin ve yapacağı

²⁰³ Bradshaw, Pring, **Parliament and Congress**, s. 355.

²⁰⁴ Bu konuda bkz. Hague, Harrop, McCormick, **Comparative Government and Politics**, s. 145 ve 148; David Judge, “Parliaments and Parliamentary Systems” in **International Encyclopedia of the Social Sciences**, Volume 6, Editor in Chief William A. Darity Jr., Second Edition, USA: Macmillian, 2008, s. 147; Oder, “Parlamentonun Kurumsal Değeri ve Türkiye’de Parlamentonun Geleceği”, s. 17-18; Steffani, **Parlamentarische und präsidentielle Demokratie**, s. 95-96.

²⁰⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz. İskoçya Parlamentosu Resmi İnternet Sitesi: <https://www.parliament.scot/visitandlearn/Education/18643.aspx> (E.T. 14.03.2021).

işlemlerin, komitelere devredilmiş olması her iki parlamento üyelerinin de farklı roller üstlenmesi ve farklı özellikler göstermesine etki etmektedir. Çalışma parlamentolarında milletvekilleri, komisyondaki konumlarına ve rollerine göre etkili olabilmektedir; komisyonlarda konuşmadan çok konuya ilişkin uzmanlıkları ve bilgileri öne çıkmaktadır. Müzakere parlamentosunda ise milletvekilleri genel kurulda gösterdikleri hitabetleri ile öne çıkmaktadır.²⁰⁶

Görüldüğü gibi parlamentolar benzer işlevleri yerine getirmelerine rağmen, geniş anlamda kültür ve tarih bağlamına duyarlı kurumlardır.²⁰⁷ Bu nedenle parlamenter sistemin parlamentolarının, kendisine bağlı hükümete bir “*kodlaştırma-kanunlaştırma komisyonu*” işlevi verdiği, başkanlık sistemi parlamentolarının ise belirli alanlarda aynı işlevi üstlenen, uzmanlaşmış ve sürekli biçimde çalışan teknik komiteler sistemi geliştirdiği belirtilmektedir.²⁰⁸ Ancak “*çalışma parlamentosu*” ve “*müzakere parlamentosu*” biçiminde literatüre yerleşmiş olan bu iki tip arasındaki ayrım,²⁰⁹ her zaman bu kadar belirgin olmamakta özellikle günümüz koşullarında farklı biçimler ve uygulamalar ortaya çıkabilmektedir.

Teknik, ekonomik, sosyal ve askeri sorunları içeren son derece karmaşık konuları tartışmak için parlamentonun gereken zamana veya uzmanlığa sahip olamaması karşısında bazı parlamentolarda hem müzakereci hem de komite temelli çalışma parlamentosu özellikleri bir arada uygulanabilmektedir.²¹⁰ Nitekim literatürde yasama performansı üzerinden politika gücünün kapsamı veya politika sürecindeki etkisi temelinde yapılan çeşitli tasniflerde de benzer biçimde İngiltere Parlamentosu, “*arena tipi yasama organı*” olarak bir uçta yer alırken diğer uçta ABD Kongresinin klasik örneğini oluşturduğu “*dönüştürücü yasama organı*” tipi yer almaktadır. Diğer yasama organları ise bu iki belirgin örnek arasında bulunmaktadır. *Arena* yasama organı (*arena legislatures*) ya da *meşrulaştırma* meclisi (*legitimising assemblies*) niteliğindeki parlamentonun, yasama sürecindeki rolü dar olup esas rolü siyasi sistemdeki önemli siyasi güçlerin etkileşimine zemin hazırlamaktır. Dönüştürücü (*transformative legislatures*) ya da politika oluşturan (*policy making legislatures*)

²⁰⁶ Steffani, *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie*, s. 96.

²⁰⁷ Bayley, “Introduction: The Whys and Wherefores of Analysing Parliamentary Discourse”, s. 14.

²⁰⁸ Steffani, *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie*, s. 95-96.

²⁰⁹ David Arter, “Conclusion. Questioning the ‘Mezey Question’: An Interrogatory Framework for the Comparative Study of Legislatures”, *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 12, No: 3-4, September-December 2006, s. 471.

²¹⁰ Oder, “Parlamentonun Kurumsal Değeri ve Türkiye’de Parlamentonun Geleceği”, s. 18.

yasama organının temel işlevi ise önerileri biçimlendirerek yasa haline getirmektir.²¹¹ Literatüre Polsby'nin katkısı olan arena tipi ve dönüştürücü yasama organları ayrımında, arena tipi parlamento bu nitelikleriyle müzakere parlamentosunun karşılığı olurken dönüştürücü yasama organı da çalışma parlamentosuna denk gelmektedir. Günümüzdeki gelişmeler bize müzakere parlamentolarında komitelerin yetkilendirilebildiğini veya yukarıda bahsedildiği gibi ABD Kongresi gibi komite temelli bir yasama organının dahi müzakereci yaklaşımla değerlendirmelere konu olabildiğini göstermektedir.

Siyasal sistemin açıklığıyla doğru orantılı biçimde siyasal güçlerin çeşitliliği, temsili ve hesap verilebilirliği arena tipi ya da müzakere parlamentosu tipinde artmaktadır. Nitekim Posby, bu siyasal güçlerin 18. yüzyıldan itibaren sınıfsal ayrıma dayandığına ve arena tipinin beşiği olan İngiltere Parlamentosunda bireysel olarak parlamenterlerin niteliğindense örgütlülüğün ve parti yapısının önemli ağırlığı olduğuna dikkat çekmektedir.²¹² ABD Kongresi ve İngiliz Parlamentosu arasında kalan parlamentolar açısından dönüştürücü veya arena niteliğinin belirlenmesinde²¹³ siyasi parti yapısının etkisi, en belirgin ayırıcı unsur olarak görülmektedir. ABD'de siyasi partiler son derece koalisyonel, merkezi olmayan ve esnek yapıdayken İngiltere'de siyasi partiler daha az koalisyonel, hiyerarşik ve sabittir.²¹⁴

Literatürde müzakere parlamentosundan ayrılan bir diğer tip de yasa yapımında üstün bir işleve sahip olan yasa yapıcı veya yasayıcı meclisler (*legislating assemblies*) olarak nitelendirilen parlamentolardır. Önemli kamu politikalarını içeren yasa

²¹¹ Arter, "Introduction: Comparing The Legislative Performance of Legislatures", s. 249; Michael Mezey, "Classifying Legislatures", **Legislatures**, Edited by Philip Norton, USA: Oxford University Press, 1990, s. 153.

²¹² Nelson W. Polsby, "Legislatures", **Legislatures**, Edited by Philip Norton, USA: Oxford University Press, 1990, s. 130-131.

²¹³ Bu noktada Polsby, yasama organı araştırmalarının yöneldiği inceleme alanının da arena ve dönüştürücü yasama organları bakımından ayrıldığına işaret etmektedir. Arena yasama organı üzerine yapılacak bir araştırma, araştırmacıyı kendiliğinden siyasi parti veya sınıfsal sistem gibi yasama organının dışındaki kurumların incelenmesine yönlendirir. Arena yasama organına ilişkin sonuçlarda, kurum dışı kuvvetlerin etkisi belirleyici rol oynamaktadır. Bunun tam tersi dönüştürücü yasama organları için geçerlidir. Burada yasama organının iç yapısı, kıdem gelenekleri ve alt kültürel normları gösteren değişkenler belirleyicidir; bkz. Polsby, "Legislatures", s. 141.

²¹⁴ Polsby, siyasi parti yapısı ile yasama organı tipi arasındaki ilişkiyi şu şekilde tespit etmektedir: Yasama organındaki baskın parlamento grubu tarafından benimsenen koalisyon ne kadar geniş olursa yasama organı da o kadar dönüştürücü olur; yasama organındaki partilerin yönetimi ne kadar az merkezileştirilmiş ve hiyerarşikse, yasama organı o kadar dönüştürücü olur; ardışık spesifik konularda yasama çoğunluklarının kompozisyonu ne kadar az sabit ve güvenilirse, yasama organı o kadar dönüştürücü olur. Bununla birlikte bu bağımsız değişkenlerin hepsi aynı anda mümkün olmayabilir, ancak uç noktalarda etkileri oldukça belirgindir; bkz. Polsby, "Legislatures", s. 142.

önerilerinin, büyük ölçüde parlamentoda hazırlandığı ve dışarıdan gelen kamu politikasına dönük yasa önerilerinin ise büyük ölçüde dönüştürülerek kabul edildiği bu tipte, önerilerin kabulü veya reddinde yürütmeden bağımsız müzakere edilmesi ve karar alınması hayati önem taşımaktadır.²¹⁵ Müzakere parlamentosunun ise bundan farklı bir yasa yapma rolü vardır. Parlamentonun temel işlevi yasama sürecini başlatmak değil parlamento dışında ve çoğunlukla yürütme organınca tasarlanarak biçimlendirilen önerileri kabul etmek, onaylamaktır. Çoğunlukla parti sadakatine bağlı olarak yürütmenin önerdiği teklifleri kabul eden parlamento, bu politikaların geliştirilmesine ve daha uygulanabilir hale getirilmesine, bunları halka açık bir şekilde incelemeye, müzakere etmeye ve ayrıntılı gözden geçirmeye dayalı bir yasama süreci sunarak yardımcı olmaktadır.²¹⁶ Bu iki tip dışında kalan parlamentoların ise yasamadaki rolü sınırlı olup temel işlevleri, hükümet ile vatandaşlar arasında ilişki kurulması, yani temsil işleviyle bağlı olarak vatandaşların hükümetin politikalarını benimsemesine aracılık etmeye katkı sunmak (*integrating legislature*) olarak belirtilmektedir.²¹⁷ Parlamentonun dışında oluşturulan politikalara meşruiyet kazandırmaya hizmet eden meşrulaştırıcı yasama organlarının (*legitimizing legislature*) ise uzun aralıklarla topladığı kısa süreli genel kurulları bile tek parti veya yürütme tarafından kontrol edilmek suretiyle bütün işlevlerini sınırlı biçimde yerine getirmektedirler.²¹⁸

Bütün bu özellikler ve farklılıklar yanında arena tipi ya da müzakere parlamentosunda, ne söylendiği ve kim tarafından söylendiği önemlidir.²¹⁹ Ancak parlamentoda genel politika konularında yapılacak herhangi bir müzakere, siyasi partiler ve liderler arasında gerçekleşen bir çatışmaya indirgenebilir.²²⁰ Müzakere parlamentosunun tartışmacı niteliğinin bir sonucu olarak doğabilecek bu gibi

²¹⁵ ABD ve Almanya, yasa yapıcı-yasayıcı (*legislating assemblies*) yasama organına sahip ülkelere örnek gösterilmiştir; Loewenberg, Patterson, **Comparing Legislatures**, s. 197.

²¹⁶ Klasik örnek İngiliz Avam Kamarası dışında Kanada Parlamentosu, Fransa Ulusal Meclisi ve Japonya Ulusal Meclisi (Diet) de müzakere parlamentoları arasında anılmaktadır; Loewenberg, Patterson, **Comparing Legislatures**, s. 197.

²¹⁷ Birleştirici işlev gören yasama organına örnek olarak o dönemde bağımsızlığını yeni kazanmış Kenya'yı göstermektedir. Bu türde, kamu politikasının oluşumu, yasama alanında değil yürütme organında veya parlamento dışı parti vasıtalarıyla gerçekleşmektedir. Loewenberg, Patterson, **Comparing Legislatures**, s. 198.

²¹⁸ Sovyetler Birliği Yüksek Sovyet Şurası ve Doğu Avrupa ülkelerinin yasama organları ise meşrulaştırıcı yasama organlarına örnektir; Loewenberg, Patterson, **Comparing Legislatures**, s. 198.

²¹⁹ Philip Norton, "General Introduction", **Legislatures**, Ed. Philip Norton, United States: Oxford University Press, 1990, s. 128; Polsby, "Legislatures", s. 129.

²²⁰ Macridis, **Modern Political Regimes**, s. 56.

durumlarda, parlamentonun kurumsal itibarı sarsılabilir.²²¹ Bunu engelleyecek olan ise herhangi bir siyasal sistemdeki, diğer anayasal ve siyasal dinamikler olacaktır. Bu konuyu, müzakereyi etkileyen kurumsal etkenlerle tartışmak gereklidir.

Son olarak müzakere mekânının yapısal özelliğinin de parlamento tipolojisini yansıttığına değinmek gerektiği kanısındayız. Bu durumun en belirgin örneği, İngiltere Parlamentosudur. Bir müzakere mekânı olan Avam Kamarasında hükümet ve muhalefet, karşıtlıklarının bir göstergesi olarak karşı karşıya gelecek şekilde konumlanmıştır. Karşılıklı müzakere, bu karşı karşıya oturum düzeninde gerçekleşir. Bu yapısal durum ve müzakere ilişkisi, parlamento tartışmalarında dahi dile getirilmiştir. II. Dünya Savaşı'nda *Blitz* bombardımanı sırasında tahrip edilen Avam Kamarasının yeniden yapımı üzerine yürütülen tartışmalarda Winston Churchill, yarım daire veya at nalı biçimindeki diğer yasama organlarına özgü yapıyı, İngiliz parlamenter demokrasisinin özünü oluşturan iki partili sisteme uygun görmemiştir ve dikdörtgen şeklinde, eskisi gibi hükümet ve muhalefetin karşı karşıya geleceği bir yapının oluşturulması için ısrarcı olmuştur.²²² Müzakere ve mekân ilişkisine yaptığımız vurgu, Churchill'in meşhur ifadesinde karşılığını bulmaktadır: “*Biz binalarımızı şekillendiriyoruz ve daha sonra binalarımız bizi şekillendiriyor.*”²²³ Nitekim yarı daire veya at nalı biçimindeki bir genel kurulda, sağdan sola geçişler mümkün olabilir; ancak karşılıklı bir oturumda bir taraftan diğer tarafa geçmek zor hatta neredeyse imkansızdır. Öyle ki Avam Kamarasında sağdan sola geçmek, hükümet partisinden muhalefet partisine geçmeye, yani bağlı olunan partinin değiştirilmesi anlamına gelmektedir.²²⁴ Bu yapı göstermektedir ki hükümet ve muhalefetin çatışması, mekânın da tasarımına çatışmacı biçimde yansımaktadır.

Öte yandan karşılıklı değil de yarım daire biçimli bir parlamento genel kurulu, Churchill'e göre siyaset teorisyenlerine hitap eden, milletvekillerinin veya parti

²²¹ Oder, “Parlamentonun Kurumsal Değeri ve Türkiye’de Parlamentonun Geleceği”, s. 18.

²²² Avam Kamarasının zeminine hükümet-muhalefet çatışmasını simgeler nitelikte karşılıklı iki kılıç işlenmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. “*Churchill and the Commons Chamber*”, <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/building/palace/architecture/palacestructure/churchill/> (E.T. 13.01.2022)

²²³ Winston Churchill, “*We shape our buildings and afterwards our buildings shape us...*” şeklindeki meşhur cümlesini, 28 Ekim 1943 tarihinde Lordlar Kamarasındaki toplantıda dile getirmiştir. Bkz. <https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1943/oct/28/house-of-commons-rebuilding> (E.T. 14.01.2022)

²²⁴ İngiltere Parlamentosu sözlüğünde “*crossing the floor*” ifadesi bu anlamda kullanılmaktadır; bkz. <https://www.parliament.uk/site-information/glossary/crossing-the-floor/> (E.T. 14.01.2022)

gruplarının değişken siyasi duruma göre -onun deyimiyle “pembenin çeşitli tonlarını benimseyerek”- merkez etrafında hareket etmesini olanaklı kılan bir yapıdır. Bu yapıda parti sistemi değil grup sistemi ön plandadır; geçişler ise kolaydır. Oysa bu karşılıklı yapı, taraf değiştirmeyi zorlaştırmaktadır. Churchill’in ünlü konuşmasında değindiği ikinci önemli husus ise tam da parlamento genel kurulunun yapısının müzakereci niteliğine vurgu yapmaktadır. Avam Kamarası gibi oluşturulmuş bir parlamento, tüm üyeleri aynı anda genel kurula sığacak kadar büyük olmayıp her üyeye ayrı bir yer vermemektedir. Böylece yarı daire biçimindeki parlamento genel kurullarındaki gibi aşırı bir kalabalık oluşturulmayıp etkin müzakere yürütülmesi sağlanmaktadır. Çünkü büyük bir genel kurul salonunu doldurmak zordur ve salondaki boşluğun yaratacağı hava, konuşmanın da etkisini azaltacaktır. Oysa Avam Kamarası gibi küçük bir mekânda karşılıklı konuşmanın esası, kalabalık bir ortamın yarattığı, aciliyete, hıza ve samimiyete dayanır. Bu tarz bir mekânda konuşulanlar, “Parlamentoda söylenen birçok şeyin önemli olduğu ve büyük meselelerin parlamento tarafından kararlaştırıldığı duygusu uyandırır.” Churchill, Parlamentonun yapısal özelliğini onun kurumsal kimliğine bağlamaktadır: “*Parlamentomuzu güçlü, kolay ve esnek bir özgür-serbest müzakere-tartışma aracı olarak görmek istiyoruz.*”²²⁵



Resim 1.1: İngiltere Avam Kamarası Görüşmelerinden Bir Fotoğraf

Kaynak: *Britannica İnternet Sitesi*²²⁶

²²⁵ “We wish to see our Parliament a strong, easy, flexible instrument of free Debate.”
<https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1943/oct/28/house-of-commons-rebuilding>

²²⁶ <https://www.britannica.com/topic/House-of-Commons-British-government> (31.5.2023)

Literatürde, parlamentonun tarafımızca değinilen mekân-müzakere ilişkisi,²²⁷ daha geniş biçimde, mekân-siyasi kültür ilişkisi çerçevesinde analiz edilmektedir.²²⁸ Britanya ve Commonwealth ülkeleri dışında, oturma düzeni genelde, milletvekillerinin genel kurulu yöneten meclis başkanının oturduğu kısma bakacağı biçimde yarım daire şeklinden oluşmaktadır. Ancak parlamentolarda genel kurul salonunun yapısı, sadece biçim olarak değil oturma düzeninden kullanılan renklere ve mobilyalara kadar çok çeşitlilik göstermektedir.²²⁹ Dolayısıyla ele aldığımız mekân-müzakere ilişkisi açısından genel bir çıkarımda bulunmak mümkün değildir. Bu konuda literatürde, örneğin, Norveç Parlamentosu “*Storting*”’in yapısı üzerinden yapılan bir değerlendirme söz konusudur. Rommetvedt’e göre yarım daire biçimindeki “*Storting*” Genel Kurulu, aslında partilerin bir arada oturması koşuluyla ideolojik tartışmayı kolaylaştıran bir etki sağlayabilirdi. Ancak böyle bir kural belirlenmemekle birlikte “*Storting*”’in Genel Kurulu, Norveç’in coğrafi yapısını yansıtmaktadır. Milletvekilleri, genel kurul salonunun bölgelere göre ayrılmış sıralarında partilerindeki görev dağılımına göre otururlar; bunun anlamı herhangi bir eyaletin sırasında birbirlerine muhalif partilerin milletvekillerinin birlikte otururken aralarındaki siyasi gerilimin azalmasının taraflar arasındaki çatışmayı da azaltması ve işbirliğini zorlayıcı bir sonuç doğurmasıdır. Rommetvedt bu yapının özellikle savaş dönemi sonrasında Norveç siyasetinin karakteristiği olarak bilinen fikir birliğini sağlamaya katkısı olduğunu düşünmektedir.²³⁰ Norveç açısından bu yapı müzakere

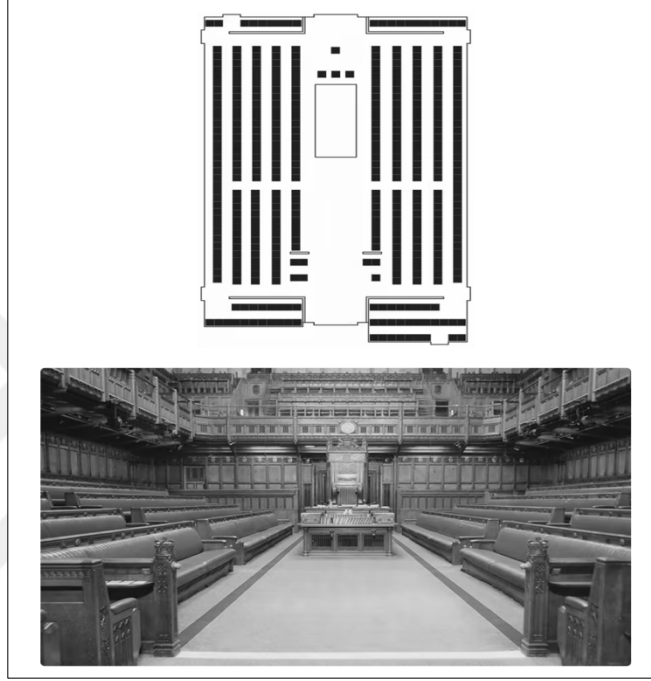
²²⁷ Yücel de mekân-siyaset ilişkisi bağlamında temsil ilişkisi üzerinden yasama organlarını “*siyasal mekân*” olarak tanımlamaktadır. Bunu yaparken Karabağ’ın daha çok devlet için yaptığı “*İnsanın siyasal amaçlarla doğal ortamı parselleyerek buna uygun ve bağlı çeşitli örgütlenmeler oluşturmaya mekânın siyasallaşması denmektedir. Bu çerçevede yeryüzünün insanlarca siyasal anlamda bölünmesi ve kullanım amacının belirlenerek sınırlandırılması söz konusudur.*” şeklindeki belirlemesini küçültürük parlamentoya uyarlamakta ve belli sınırlar içerisinde iktidarın yerleştiği uygun politik örgütlenme alanı olarak parlamentonun bir siyasal mekân olduğunu belirtmektedir; bkz. Servet Karabağ, **Mekânın Siyasallaşması**, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2002, s. 3’ten aktaran Yücel, **Temsili Demokratik Sistemde Yasama Erki ve Kural Koyma Faaliyetinin Belirleyicileri**, s. 21 ve dipnot 11.

²²⁸ Bu konuda bkz. Charles T. Goodsell, “The Architecture of Parliaments: Legislative Houses and Political Culture”, **British Journal of Political Science**, Vol. 18, No. 3, s. 287-302.

²²⁹ Almanya ve ABD’de parlamento genel kurulunun kendi yapısı dikkörtgenken mobilya düzenlemesi yarım daire biçimini oluşturmaktadır. Macaristan, İsrail ve İrlanda gibi bazı ülkelerde yarım daire iyice gerilmiş bir açıyla düzenlenmiş ve at nalı biçimini almıştır. Genelde oturma düzeninde ideolojiye göre sağda veya solda oturulurken Hindistan’da hükümet, parti bileşiminden bağımsız olarak her zaman sağda oturur; İrlanda’da ise her zaman solda yer almaktadır. Norveç, Romanya, Almanya ve Yugoslavya federal meclisleri gibi bazı parlamentolarda ise coğrafi bölgeye göre oturma kriterleri uygulanmaktadır. Çekoslovakya, Macaristan, Kuzey Vietnam korporatist tarzındaki sosyal veya ekonomik seçim bölgesi kriterini uygularken Bangladesh, Kamerun ve İspanya’da alfabetik sıraya göre oturulmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Goodsell, “The Architecture of Parliaments: Legislative Houses and Political Culture”, s. 295-296.

²³⁰ Bu yapıyla birlikte milletvekili adaylarının, adaylık sürecinde yerel siyasetten edindikleri deneyimleriyle öne çıkması, milletvekillerinin coğrafi arka planlarında var olan siyasi etkilerinin güçlenmesini de etkilediğini göstermektedir. Rommetvedt’in bu konudaki tespit ve değerlendirmeleri için bkz. Hilmar Rommetvedt, “The Norwegian Storting: The Central Assembly of the Periphery*”

işlevini olumlu ya da olumsuz etkiler mi, kuşkusuz bunun için daha geniş yelpazede daha çok veriye ihtiyaç vardır. Ancak, İngiltere ve Norveç parlamentolarının genel kurul yapılarının her iki parlamentonun müzakere işlevi açısından karşılaştırılmasına yönelik bir tespitte bulunmak gerekirse en azından denilebilir ki “*Storting*”in uzlaşmaya zorlayan yapısı, kanımızca İngiltere’deki gibi karşılıklı çatışmacı bir müzakere işlevinin varlığını göstermemektedir.



Resim 1.2: İngiltere Avam Kamarasının Genel Kurulunun Oturma Düzeni

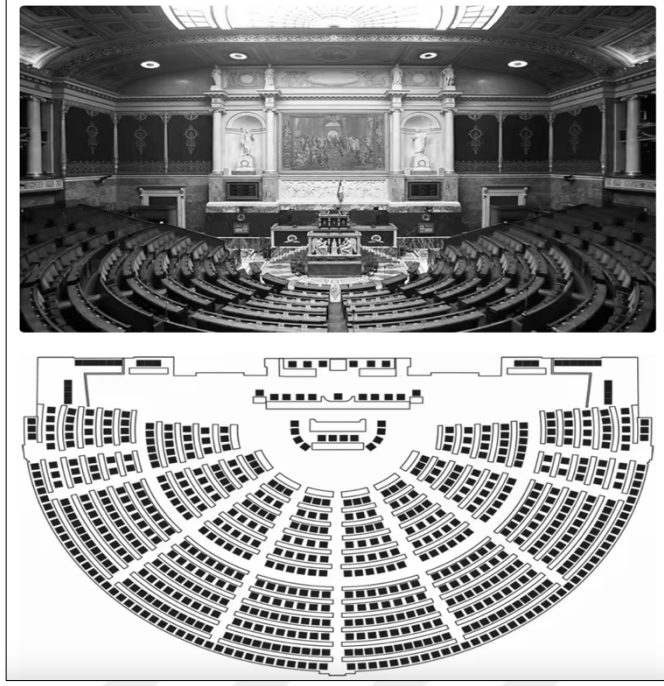
Kaynak: David Mulder, “Parliaments around the world: what can architecture teach us about democracy?”, 7 Feb 2017, **Hansard Society Website**²³¹

Öte yandan İngiliz modelinin tarihi kökenin, bugün taşıdığı demokratik model olma düşüncesine rağmen anti demokratik bir geçmişe dayandığı, ilk zamanlarındaki merkezinde mutlak güce -İngiltere Kralına- tavsiyelerde bulunan din adamları ve soylular olmak üzere iki farklı gruba dayandığı bilinmektedir.²³² Mutlak güç dağılmışsa da Churchill’in değindiğimiz gayretleri sonucu yasama organının yapısı değiştirilmemiştir.

Scandinavian Political Studies, Vol. 15, No. 2, 1992, s. 79-97, https://tidsskrift.dk/scandinavian_political_studies/article/view/32744

²³¹ **Hansard Society Website**, <https://www.hansardsociety.org.uk/blog/parliaments-around-the-world-what-can-architecture-teach-us-about-democracy> (31.5.2023)

²³² Mulder, a.g.e.



Resim 1.3: ABD Temsilciler Meclisi Salonu ve Oturma Düzeni

Kaynak: David Mulder, “Parliaments around the world: what can architecture teach us about democracy?”, 7 Feb 2017, **Hansard Society Website**²³³

ABD Kongresi de dahil en yaygın kullanılan yarım daire biçiminin klasik antik çağa, Yunan ve Roma tiyatrosuna atıf yapmaktadır. Günümüzde Avrupa’da yaygın biçimde kullanılan bu tarz, Fransız Devrimi ve sonrasında 19. yüzyıldan itibaren kurulan ulus devletlerce benimsenmiştir. Karşılıklı oturma düzeninden farklı olarak yarım daire mimarisi, parlamento üyelerini tek bir varlık halinde birleştirmektedir. Fakat bu tercih kökenindeki Yunan meclislerinde uygulanan doğrudan demokrasi yönetim biçiminin vatandaşlara sunduğu meclise doğrudan erişebilme imkanını vermemektedir; seçmen ile onu temsil eden seçkin arasındaki fikir birliğini bu şekilde gerçekleştirdiğini yansıtmak amacıyla kullanılmaktadır. Bu nedenle yasama organının biçimi ile uygulanan sistem arasında bir çelişki olduğu belirtilmektedir.²³⁴

İngiltere Avam Kamarası, parlamentolar arasında müzakere parlamentosu olması açısından bilinen en belirgin örnektir; diğer parlamentolar ise çalışma parlamentosunun bilinen en belirgin örneği ABD Kongresi ile müzakere parlamentosu arasındaki geniş yelpazede farklılaşmaktadır. Bununla birlikte her bir yasama organının birçok kültürel, siyasal, tarihsel ve coğrafi yönünün olması nedeniyle her

²³³ Mulder, a.g.e.

²³⁴ Mulder, a.g.e.

birinin ayrı bir değerlendirmeye konu olması gerektiğini düşünmekteyiz. TBMM açısından ise bu çalışmanın sınırlarını aşan ve farklı bir çalışmanın konusu olduğu için kısaca müzakere parlamentosu niteliği ile öne çıkmasına rağmen Mulder'ın vurguladığı gibi bugün ulus devlet inşası sürecindeki benzerleri gibi temsili demokrasilerin yaygın olarak kullandığı yarım daire biçimini kullandığı söylenebilir. Bir kurucu meclis olarak kurulan ve o dönem açısından oldukça demokratik biçimde oluşan TBMM'nin ilk genel kurulunun biçimi ise "sınıf modeli" olarak bilinen milletvekillerinin tek bir konuşmacıya odaklanmış şekilde düzenli sıralar halinde oturduğu günümüzün demokrasi sıralamasında düşük sıralarda yer alan ülkelerdeki modeli andırmaktadır. Rusya, Çin ve Kuzey Kore parlamentoları, çok büyük salonları olan sınıf tipindeki genel kurul salonlarında toplanmaktadır.²³⁵ Fakat Birinci Meclis, oluşumu ve büyüklüğü bakımından tam anlamıyla bu yapıya benzemediği gibi toplantı salonu tercihi de o dönemin imkansızlıkları zorlanarak belirlenmiştir. Büyüklük ve donanım açısından toplanılabilecek en uygun mekân olarak 1915-1916 yıllarında İttihat ve Terakki Fırkası için yapımı kararlaştırılan ancak çatısı da dahil yapımı tamamlanamayan binanın halkın, askerlerin ve Ankara Müdafaa-i Hukuk Cemiyetinin destekleriyle tamamlanmıştır. Binanın içerisindeki en geniş oda toplantı salonu olarak kullanılmıştır. Dikdörtgen biçimindeki salonun ortasında Başkanlık ve Divan Üyeleri ile kürsü bulunmaktaydı; kürsünün önünde Zabıt Kâtipleri kürsüsü, karşısındaki sıralarda Heyet-i Vekile üyeleri, yan sıralarda milletvekilleri, kürsünün sağındaki balkonda diplomatik görevliler, solundaki balkonda milletvekilleri, balkon altlarında yerli ve yabancı basın temsilcileri bulunmaktaydı.²³⁶ Dolayısıyla Birinci Meclisi sınıf modeli ile benzer tutamayız. İkinci Meclis binası da özellikle tasarlanmış bir Meclis binası olmayıp 1923 tarihli Cumhuriyet Halk Fırkası Mahfeli, 1924'te Meclisin kullanımına tahsis edilmiştir.²³⁷ Bugün Cumhuriyet Müzesi olarak kullanılan bu binadaki Genel Kurul salonu, sınıf modeline uymaktadır; çünkü Halk Fırkasının toplantılarını yaptığı salondur. Bu tercih hem fiziki ve ekonomik koşullardan doğan bir zorunluluktan kaynaklanmaktadır hem de kanımızca tek parti dönemine de uygun bir yaklaşımı yansıtmaktadır. Bu dönemin Meclisinin müzakere işlevi açısından çalışmanın ikinci bölümünde değerlendirilecek olsa da esas olarak tek parti döneminde müzakere ve kararların parti merkezinde alınması ve Meclis'te onaylanması söz

²³⁵ Mulder, **a.g.e.**

²³⁶ Bilgi ve fotoğraflar için bkz. <https://www.tbmm.gov.tr/Sayfa/KurtulusSavasiMuzesi>

²³⁷ Leyla Alpagut, **Milli Egemenlik ve Mekân, Türkiye Büyük Millet Meclisi**, Ankara: TBMM Basımevi, Kasım 2022, s. 53-55.

konusu olduğu için Birinci Meclisteki gibi bir müzakere işlevinden bahsedilemeyeceğini belirtmek gerekir. TBMM Genel Kurulu için günümüzde de kullanılan yarım daire şeklindeki model ise ilk defa 1937 yılında düzenlenen uluslararası yarışmada birincilik ödülünü kazanan projeye göre ekonomik zorluklar sebebiyle uzun bir zamanda yapılmış, 1961 Anayasası hazırlığında Kurucu Meclis çalışmalarını ve ilk seçimler sonrası oluşan her iki Meclis toplantıları için kullanılmaya başlanmıştır.²³⁸ Ancak Genel Kurul salonunun ilk hali sınıf modeline uygun yapılmıştır. Daha sonra 1998’de yapılan ve çokça tartışmaya neden olan tadilat ile bugünkü yarım daire halini aldı. Bu değişiklik sırasında TBMM Genel Sekreteri görevini yürütmekte olan düzenlediği basın toplantısında “...Genel Kurul Salonu, mimari yönden, yapıldığı dönemin otoriter devlet ve demokrasi anlayışını yansıtmakta idi. Bunun sonucu olarak Genel Kurul Salonunda, milletvekilleri tek bir aks üzerinde Başkanlığa yönelerek oturmaktaydılar. Birbirlerini görerek karşılıklı tartışmamakta, en kısa bir konuşma zorunlu olarak otoritenin kürsüsünden yapılmaktaydı. Nitekim, Meclis Başkanı platosu, milletvekillerine göre abartılmış hâkim bir yükseklikte yer almıştır...” şeklindeki sözleri ile Genel Kurul Salonunun neden değiştirildiğine dair teknolojik gereksinimler dışında demokratik gerekçeleri de ileri sürmüştür.²³⁹ Bu yapının yapıldığı dönemde itibariyle Basa’nın iddia ettiği şekilde otoriter bir anlayışın değil yasama organının üstünlüğü ilkesinin vurgulandığını düşünmekteyiz. Otoriter tanımlaması için çok daha geniş ve derin bir tartışma yapmak gerekirdi; çünkü Meclis binasının planı 1930’ların sonunda yapılmış, bina bundan yirmi yıl sonra kullanılmaya başlanmış ve 1961 ve 1982 olmak üzere 1998’e kadar iki farklı anayasa döneminde, çok farklı siyasi oluşum, tarihsel süreçlerde çalışmıştır. Bu nedenle yapı üzerinden bu kadar uzun yıllara yayılmış Meclis uygulaması geniş bir tartışma gerektirir ki bu çalışmada bunu yapmak amacımızın ve konumuzun dışındadır. Müzakere işlevi bu açısından ise yapı özelinde tartışma yapılabilir olsa da farklı etkenlerin varlığının müzakere işlevini etkilediği bilinmektedir. Şu kadarı söylenebilir ki Avam Kamarası eşine az rastlanır bir örnektir ve tarihi ve siyasal gelişimi bu yapıyı oluşturmuştur. TBMM’nin bu karşıtlığı taşımamasının nedeni, ilk ortaya çıktığı dönemde ulusun tek temsilcisi olmasından ve bu birliğin monarşiye karşı tek bir güç olarak ortaya çıkmasından kaynaklanmaktadır.

²³⁸ Tüm süreç hakkında bilgi için ve ayrıca projeden, yapım sürecinden fotoğraflar için bkz. Alpagut, **Milli Egemenlik ve Mekân, Türkiye Büyük Millet Meclisi**, s. 59-105.

²³⁹ https://www.tbmm.gov.tr/eyayin/GAZETELER/WEB/MECLIS%20BULTENI/2469_1996_0000_0052_0000/0014.pdf

D. Müzakere İşlevinin Yerine Getirilmesini Etkileyen Başlıca Kurumsal Etkenler

Herhangi bir siyasal sistemde parlamentonun işlevlerinin gelişimini ve bu işlevlerden hangisinin daha etkili olacağını o siyasal sistemin en önemli unsurlarından siyasal tarih ve siyasal kültür belirlemektedir.²⁴⁰ Dolayısıyla bir parlamentonun müzakere işlevinin varlığını, gelişimini ve etkinliğini belirleyen de hem tarih ve kültür gibi dinamikler hem de anayasal dinamiklerdir.

Anayasal dinamikler açısından müzakere parlamentosu, yukarıda açıklandığı gibi öncelikli olarak hükümet sistemiyle doğrudan bağlantılıdır. Fakat müzakere işlevinin etkinliği siyasi parti sistemi ve yapısına, meclis sistemine, başta yasama bağıışıklığı olmak üzere parlamentonun çalışma düzenine ilişkin anayasa kurallarına, içtüzük kuralları ve uygulamalarına, ayrıca düşünce ve ifade hürriyeti, basın özgürlüğü olmak üzere anayasayla güvencelenmiş temel hak ve özgürlükler rejimine de bağlıdır. Bu kadar çok sayıdaki etkenin varlığı, müzakere işlevinin etkinliğini değerlendirmeyi sağlayacak genel ölçütler oluşturmayı zorlaştırmaktadır. Bu zorluk sebebiyle yasama organı alanında yapılan araştırmalarda müzakere işlevinin değerlendirilmesi açısından farklı noktalardan hareket edilmektedir. Çalışma parlamentolarının çıktı odaklı olması, sanırız nicelik değerlendirmesini olanaklı kılmaktadır. Ancak müzakere parlamentoları açısından nitelik daha önplanda olmaktadır. Bundan dolayı daha çok parlamentonun örgütlenmesi, gündem ve üyelerin müzakere sürecine katılmasıyla ilgili kurallar ve veriler üzerinden değerlendirmeler yapılmaktadır. Parlamentonun düzenli biçimde toplanıp toplanmadığı, nasıl ve ne sıklıkla toplandığı; fesih mekanizmasının varlığı ve koşulları; parlamento gündeminin belirlenmesi ve işleyişine ilişkin kuralların nasıl düzenlendiği ve bununla ilgili etkin usulü araçların olup olmaması, bu araçların nasıl kullanıldığı; parlamentonun yürütmeden bağımsız biçimde bilgi edinebilmesi için kaynakların ve araçlarının olup olmadığı; parlamentodaki komisyonların rolleri ve yetkileri; parti gruplarının parlamentodaki rolleri ve müzakere sürecini ideolojik olarak etkileyip etkilemedikleri²⁴¹ yönünde

²⁴⁰ Oder, “Parlamentonun Kurumsal Değeri ve Türkiye’de Parlamentonun Geleceğı”, s. 17.

²⁴¹ Ayrıntılı bilgi için bkz. Arter, “Conclusion. Questioning the ‘Mezey Question’: An Interrogatory Framework for the Comparative Study of Legislatures”, s. 471-476.

temel belirleyici sorular, müzakere işlevi araştırmalarının hareket noktasını oluşturmaktadır.

Parlamentonun işlevleri, iç düzen ve işleyişe ilişkin anayasa ve içtüzük kurallarına bağlıdır. Özellikle müzakere işlevi açısından “iktidar-muhalefet” ilişkilerinin güvence altına alınması önemlidir.²⁴² Ne bu olgunun ne de siyasi dinamiklerin etkisini yadsımadan, kısaca müzakere işlevini etkileyebilen normatif dinamikler üzerinde durmak gerektiği kanısındayız.

1. Çift Meclis Sistemi

İlkin parlamentonun yapısı bakımından çift meclisli bir parlamentoda, ikinci meclisin müzakere işlevine etkisi tartışılabilir. Parlamentoların tek veya çift meclisli bir yapıda olması müzakere işlevini artıran veya azaltan bir etken olarak görülebilir mi? İkinci meclislerin varlık nedeni üzerinden bu soru yanıtlanabilir.²⁴³ Bir ülkede parlamentonun tek veya çift meclisli olmasının temel nedenlerinden biri o ülkenin devlet biçimiyken, toplumsal ve siyasi sebeplerden kaynaklı olarak veya anayasal bir tercih olarak da çift meclisli bir parlamento oluşturulabilir.²⁴⁴ Federal devlet biçimlerinde federe birimlerin temsilini sağlayan ikinci meclis, bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır. Tek yapılı devletlerde ise geleneksel veya toplumsal koşullar sebebiyle ya da kurucu iktidarın tercihiyle çift meclis yapısı oluşturulmaktadır.²⁴⁵ Devlet biçiminden, geleneksel bağlılıklardan kaynaklı çift meclisli parlamento yapısı bir yana, özellikle kurucu iktidarın tercihi olarak beliren çift meclisli parlamentolarda, ikinci meclislere, birinci meclis üzerinde denge ve frenleme görevi yüklenerek “organ-

²⁴² Eren, **Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 661-662.

²⁴³ Çift meclis sisteminin ortaya çıkış nedenleri için bkz. Peri Uran, **Yasama İşlevinin Yerine Getirilmesinde Çift Meclis Sistemi ve Türk Siyasal Tarihindeki Yeri**, Ankara: Yetkin Yayınları, 2008, s. 24-30.

²⁴⁴ Didem Yılmaz, “Çift Meclis Tercihi Türkiye için Savunulabilir mi?”, **Türkiye’nin Anayasa Gündemi**, Der. İbrahim Ö. Kaboğlu, 2. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 2016, s. 255.

²⁴⁵ Parlamentolararası Birlik’in (IPU) güncel verilerine göre 192 ülke parlamentosunun 81’i çift meclisliken 111’i tek meclisli yapıdadır; (E.T. 31.10.2021):

https://data.ipu.org/compare?field=country%3A%3Afield_structure_of_parliament#pie

Parlamentolararası Birlik’in verileri, ülkelerin kendilerince sunduğu bilgilendirme raporlarına dayanmaktaysa da literatürde, ikinci meclisin sadece tavsiye niteliğinde görüş bildiren yetkileri sebebiyle bazı ülkelerin tek meclisli kabul edildiği ve tek meclisli olan bazı ülkelerin ise yasaların çıkarılmasında iki karar alma mekanizmasına sahip olunması nedeniyle çift meclisli parlamentolar olarak kabul edildiği yönünde bkz. Betty Drexhage, **Bicameral Legislatures, An International Comparison**, The Hague: Publication Ministry of the Interior and Kingdom Relations Directorate of Constitutional Affairs and Legislation, 2015, s. 3, dn. 3.

ıçı” denetim işlevi hedeflenmektedir.²⁴⁶ Öte yandan ikinci meclisin varlığı ve işlevleri tartışmalı bir konudur. Demokrasi anlayışına bağlı olan bu tartışmanın temelinin, aslında ideolojik olduğu düşünülmektedir.²⁴⁷ Bu tartışmalarda ikinci meclisin faydalı ve sakıncalı yanları ortaya konulmakla birlikte, ikinci bir meclisin, birinci meclisin hızlı karar alma sürecini frenlediği ve yasama sürecinde ortaya çıkan siyasi tartışmaları halkın bilgisine sunarak parlamentonun müzakere işlevine katkı sağladığı ileri sürülmektedir. Çeşitli etnik grupların, meslek gruplarının, sınıfların veya yerel grupların temsili ile demokrasinin gelişimine katkı sunmak, parlamentonun daha müzakereci bir yaklaşımla karar almasını sağlamak ve acele karar alınmasının önüne geçerek yasaların daha iyi hazırlanmasını, anayasaya ve insan haklarına uygunluğunu sağlamak, azınlığın çoğunluğa karşı korunmasını sağlamak, parti sistemlerinin sakıncalarını gidermek, yürütme organının gözetimini veya kontrolünü sağlamak, yürütme ile birinci meclis arasında çıkabilecek uyuşmazlıkları çözmek, federal ve bölgesel devletlerde merkezi yönetim ile yerel-bölgesel yönetimler arasında ilişkileri düzenlemek gibi faydaları yanında parlamentonun yasama faaliyetini yavaşlatacağı, toplumsal gelişmeler karşısında ilerlemenin önünü kesebileceği, parlamentonun işlevlerini yerine getirirken meclislerin belli sorunlar karşısında sorumluluğu paylaşmaması ihtimalinin yeni sorunlar yaratabileceği, çift meclis yapısının milli egemenliğin bölünmezliği ilkesine ve demokrasiye aykırı olduğu, ikinci meclisin oluşumunun her zaman anlaşmazlık konusu olacağı gibi sakıncalar ve aleyhe görüşler de ileri sürülmektedir.²⁴⁸ Ender de olsa, iki meclisli bir parlamentoda aslında müzakerenin kesintiye uğrayıp kısaldığı, hantallık çekincesiyle hıza önem verildiği, bu nedenle kanun yapımında dikkatsizliğe ve hatalara sebep olunduğu, müzakerenin önemsenmediği, buna karşın tek meclisli parlamentoda yasama sürecinin doğrudanlığı ve basitliğinin daha yavaş ve daha dikkatli bir müzakere sürecine yol açtığı, bu

²⁴⁶ Uran, **Yasama İşlevinin Yerine Getirilmesinde Çift Meclis Sistemi ve Türk Siyasal Tarihindeki Yeri**, s. 30.

²⁴⁷ Ömer Anayurt, **Anayasa Hukuku: Genel Kısım (Temel İlkeler, Kavram ve Kurumlar)**, Güncellenmiş 5. Baskı, Ankara: Seçkin Yayınevi, 2022, s. 674.

²⁴⁸ Bkz. İlhan Arsel, “Çift Meclis Sisteminin Memleketimizde Tatbiki Hususunda Bazı Düşünceler”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 12, Sayı 3, Yıl 1955, s. 80-99; Kaboğlu, **Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)**, s. 120-122; Drexhage, **Bicameral Legislatures, An International Comparison**, s. 11-12; **National Democratic Institute For International Affairs, Legislative Research Series Paper 3**, s. 2-3, https://www.ndi.org/sites/default/files/029_ww_onechamber_0.pdf (E.T. 1.11.2021); Teziç, **Anayasa Hukuku**, s. 445-447; Uran, **Yasama İşlevinin Yerine Getirilmesinde Çift Meclis Sistemi ve Türk Siyasal Tarihindeki Yeri**, s. 30-35.

durumun müzakereyle karar vermeye teşvik ettiği de karşıt bir görüş olarak ileri sürülmektedir.²⁴⁹

Kanımızca, ikinci meclisin parlamentonun müzakere işlevine etkisi, sahip olduğu yetkiler ve bu yetkileri kullanmasını etkileyen diğer siyasal koşullarla bağlantılıdır. Hangi yapı tercih edilirse edilsin önemli olan, yasama organlarının toplum yararını gözeten, anayasaya uygun ve meşru kararlar almasıdır.²⁵⁰ Örneğin, İngiltere’de aristokratik ikinci meclis niteliğini haiz Lordlar Kamarası,²⁵¹ zaman içinde yetkilerini kaybetmiştir. Öte yandan Lordlar Kamarası, karmaşık konularla ilgili Avam Kamarasına yardımcı olacak şekilde ön çalışmalar yaparak kendini yararlı kılmaya ve yürüttüğü tartışmalarla kamuoyunu etkileyebilmeye çalışmaktadır.²⁵² Lordlar Kamarası her ne kadar denetleme yetkileri gerilemiş olsa da kendi üyesi olan bakanlara soru sormakta ve önemli konularda genel görüşme yapmaktadır.²⁵³ Görülmektedir ki, tarihsel olarak varlığı demokratik bir sebebe dayanmasa da Lordlar Kamarasının, yetkilerini Parlamentonun müzakere işlevini geliştirecek yönde kullanması, kamuoyunda kurumsal saygınlığını artırmakta ve meşruluğuna dayanak sağlamaktadır.

Türkiye’de ise ilk Osmanlı Parlamentosu 1876 Kanun-ı Esasî gereğince iki meclisli bir yapıdaydı. 1920’den sonra ise tek meclisli yapı benimsenmiş ve daha sonra 1961 Anayasası ile TBMM, 1982 Anayasası dönemine kadar iki meclisli bir yapıyla görev yapmıştı.²⁵⁴ 1961 Anayasası’nın demokratik ikinci meclis niteliğini haiz

²⁴⁹ Bu görüş, ulusal bir parlamento üzerinde değil Minnesota Eyaleti yasama organı üzerinde yürütülen bir tartışmada sunulmuştur. Ancak müzakere işlevine ilişkin genel bir yargı olması nedeniyle kanımızca önemli bir farklı bakış açısı sunmaktadır; bkz. Tom Todd, **Unicameral or Bicameral State Legislatures: The Policy Debate**, Policy Brief Minnesota House of Representatives Research Department, August 1999, s. 9-10: <https://www.house.leg.state.mn.us/hrd/pubs/uni-bicam.pdf> (E.T. 1.11.2021).

²⁵⁰ Anayurt, **Anayasa Hukuku: Genel Kısım**, s. 675.

²⁵¹ İngiltere’de Parlamentonun çift meclisli yapısının bir tercihten değil tesadüfen ortaya çıkmıştır. Bugünkü Lordlar Kamarası, Kralın devlet işleriyle ilgili görüş alışverişinde bulunduğu feodal beylerin oluşturduğu “Magnum Concilium” adlı kuruldan doğduğu kabul edilmektedir. 19. yüzyıl sonlarında, uzun yıllar önemli yetkilere sahip olan ve bu yetkileri giderek Avam Kamarası karşısında kaybeden Lordlar Kamarası’nın bu yetkilerinin azaltılması ve hatta kurumun lağvedilmesi gündeme gelmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Arsel, “Çift Meclis Sisteminin Memleketimizde Tatbiki Hususunda Bazı Düşünceler”, s. 66-72.

²⁵² Cem Eroğul, **Çağdaş Devlet Düzenleri (İngiltere, Amerika, Fransa, Almanya)**, Gözden Geçirilmiş 7. Baskı, Ankara: İmaj Yayınevi, 2010, s. 23; Teziç, **Anayasa Hukuku**, s. 444.

²⁵³ Eroğul, **Çağdaş Devlet Düzenleri**, s. 22.

²⁵⁴ Kanun-ı Esasî’den günümüze anayasa hukukumuzda çift meclis üzerine yapılan tartışmalar hakkında bkz. Şeref İba, “Anayasa Tarihimizde Senato Tartışmaları”, **Prof. Dr. Mehmet Akad’a Armağan**, İstanbul: Der Yayınları, 2012, s. 563-580.

Cumhuriyet Senatosu da başta tek başına kullanabildiği genel görüşme yetkisi olmak üzere parlamentonun müzakere işlevini artıran yetkilere sahipti.²⁵⁵ İkinci meclisin kanımızca sadece yetkileri değil nasıl oluştuğu da parlamentonun müzakere işlevi bakımından etkili olacaktır. Örneğin ABD’de Senato’nun oluşumu, Temsilciler Meclisinin politik olarak daha acele karar verme yönündeki yapısını yumuşatmayı amaçlayan daha müzakereci bir organ olması yönünde tasarlanmıştır. Senatörlerin, görev süresinin uzun olması, Temsilciler Meclisinin aksine, yaklaşan bir seçimde gündeme gelecek taleplerle sürekli şekilde meşgul olmalarını engellemekte ve yasama sürecine daha dikkatli ve düşünme olanağına sahip şekilde katılmalarını sağlamaktadır.²⁵⁶ ABD’de olduğu gibi ikinci meclisin, birinci meclisle “*popüler ezgilerin hepsinde dans etme zorunluluğunu paylaşmaması*”, bunun yerine dikkatini önemli ancak ihmal edilmiş alanlara vermesi, ABD’de ikinci bir meclisin olumlu görülen bir yönüdür.²⁵⁷ Sonuç olarak, ikinci meclisin kurumsal varlığına dayanılarak parlamentonun müzakere işlevini sağlayan, artıran veya eksiltten bir etkisi olduğu tek başına ifade edilemez; ancak parlamentonun çift meclisli olması, çoğulculuğu kurumsallaştıran bir yapıyı sağladığından müzakere işlevini etkili kılabilen bir ortam oluşturabilir.²⁵⁸ Bu durum çoğu zaman oluşumu ve işleyişinin ötesinde diğer siyasi dinamiklere bağlıdır.

2. Parlamentonun Feshi ve Sürekliliğine İlişkin Kurallar

Yukarıda yer verilen temel değerlendirme sorularından bir diğeri de parlamentonun feshi olgusunun, müzakere işlevine etkisidir. Parlamenter rejimin yasama ile yürütme arasında oluşabilecek anlaşmazlıklara çözüm olarak sunduğu baskı araçlarından fesih ya da seçimlerin yenilenmesi mekanizması, yürütmenin, olağan görev süresi dolmadan yasamaya karşı kullandığı ve parlamentonun görevine son verip halkın hakemliğine başvurduğu bir yoldur.²⁵⁹ Bu dengeleme yolunun, demokratik olup olmadığı ve parlamenter rejimin bir unsuru olup olmadığı konusunda

²⁵⁵ Bu konu, çalışmanın ikinci bölümünde “1961 Anayasası’nda Genel Görüşme” başlığı altında incelenecektir.

²⁵⁶ National Democratic Institute For International Affairs, Legislative Research Series Paper 3, s. 6.

²⁵⁷ Donald R. Shell, “Second Chamber”, **World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures**, Vol. 2, Ed. George Thomas Kurian, USA: Congressional Quarterly Inc., 1998, s. 852.

²⁵⁸ Kaboğlu, **Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)**, s. 122; Yılmaz, “Müzakere İşlevi Açısından Yasama Organi”, s. 83. Aynı yönde bkz. Türk, “Parlamentonun Müzakere İşlevi: Türkiye Büyük Millet Meclisi Örneği”, s. 123.

²⁵⁹ Tunaya, **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, s. 402.

tartışma söz konusu olsa da seçimlerin yenilenmesi, uygulanabilme koşulları farklılık gösteren ve parlamenter rejimlerde çoğunlukla yürütmeye tanınan bir yetkidir.²⁶⁰ Ancak, parlamentoda yürütmenin çoğunluğa sahip olması, yürütme ile parlamento çoğunluğu arasında herhangi bir anlaşmazlığın doğmasına engel olmakta, klasik fesih mekanizmasının kullanılması pratikte mümkün olmamaktadır.²⁶¹ Bu nedenle fesih mekanizması, anlaşmazlık olmaksızın, önemli sorunlar karşısında hükümetin yeniden halkın desteğini arkasına almak amacıyla kullandığı bir yol olmaktadır.²⁶² Hemen hemen her parlamenter rejimde görülen²⁶³ feshin,²⁶⁴ şartları ve uygulaması ülkeden ülkeye farklılık göstermekte ve genelde politik bir ihtiyaç ya da politik bir fırsatı yakalamak için kullanılmaktadır.²⁶⁵ Bu nedenle çoğu parlamentoda mevcut hükümete tanınan fesih yetkisini hükümetler, kendileri için en avantajlı anda kullanma eğilimindedirler; fakat seçimlerin zamanlaması seçim sonucunu etkilemekle birlikte uygulamada her zaman seçim kararını veren tarafın yeni seçimi kazandığı görülmemektedir.²⁶⁶

Bazı sistemlerde başbakan tarafından tek başına kullanılabilen fesih bazı sistemlerde ise cumhurbaşkanı ve milletvekilleri de dahil kamu görevlilerinin etkileşimiyle de kullanılabilir.²⁶⁷ Bu durum, siyasi kariyeri tehlikede olan politik figürlerin, parlamentonun olağan seçim zamanını kısaltan bir yol olarak fesih mekanizmasını ve buna ilişkin kuralları sıklıkla çıkarları için kullanmalarına neden

²⁶⁰ Kaare Strøm, Stephen M. Swindle, "Strategic Parliamentary Dissolution", **The American Political Science Review**, Vol. 96, No. 3, (Sep., 2002), s. 575. Fesih hakkını kullanan yürütmenin, herhangi bir sorunla ilgili halkın görüşünü alması ve bu görüşe değer vermesi açısından feshin demokratik bir araç olduğunu savunanlar, aynı zamanda feshi, yasama-yürütme arasında denge ve eşitliğe dayanan parlamenter rejimin esaslı unsuru saymaktadır; bilgi için bkz. Kubalı, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları ve Siyasi Rejimler**, s. 656.

²⁶¹ Teziç, **Anayasa Hukuku**, s. 283.

²⁶² Kubalı, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları ve Siyasi Rejimler**, s. 528-529.

²⁶³ Norveç, fesih mekanizmasının olmadığı parlamenter rejime örnek olarak gösterilmektedir; Kaboğlu, **Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)**, s. 153; Tunçer Karamustafaoğlu, **Yasama Meclislerini Fesih Hakkı**, AÜHFY No: 465, Ankara: Çağ Matbaası, 1982, s. 83; İba, **Parlamento Hukuku**, s. 29.

²⁶⁴ Parlamento seçimleri, parlamentonun seçimle belli bir süre göreve gelmesini ve bu süre bitince parlamentonun yenilenmesini sağlar. Bu şekilde gerçekleşen seçimler, normal genel seçimlerdir. Ancak yürütmenin fesih yetkisini kullanmasıyla veya parlamentonun *öz fesih* yetkisini kullanarak seçimlerin yenilenmesine karar vermesiyle parlamentonun normal görev süresi sona erer ve erken seçim gerçekleşir. Bu iki türlü erken seçimi birbirinden ayırmak için TBMM'nin kendisinin seçimleri yenilemesinden -*öz fesihten*- yürütme-cumhurbaşkanı tarafından feshedilmesini ayırmak amacıyla ikincisine *tekrar seçim* veya *yeniden seçim* kavramı önerilmektedir; bkz. Şeref İba, **Siyasi Partiler ve Seçim Hukuku**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, Güncellenmiş 4. Baskı, 2020, s. 188-190.

²⁶⁵ Strøm, Swindle, "Strategic Parliamentary Dissolution", s. 575.

²⁶⁶ Alastair Smith, "Election Timing in Majoritarian Parliaments", **British Journal of Political Science**, Vol. 33, No. 3, Jul. 2003, s. 397, 399.

²⁶⁷ Fesih, bu yetkiyi veya hakkı kullanacak organa göre beş türdür: 1. Devlet başkanı ya da başkanlık feshi, 2. Hükümet eliyle fesih, 3. Öz fesih, 4. Halk girişimiyle fesih, 5. Otomatik -kendiliğinden işler-fesih; daha fazla bilgi için bkz. Karamustafaoğlu, **Yasama Meclislerini Fesih Hakkı**, s. 104-105 vd.

olabilmektedir. Bu nedenle erken seçim kararını veren mevcut hükümetin, gelecek seçimde oyunu artırmak için değil yine iktidar olmak için kendisine en uygun zamanda bu yetkisini kullanma eğilimi olduğu önemle vurgulanmaktadır.²⁶⁸ Bununla bağlantılı olarak parlamenter rejimlerde hükümetlerin seçim yoluyla hesap verebilirliğinin birçok stratejik etkene bağlıdır. Erken seçim ise çoğunlukla siyasi istikrarsızlığa bağlı bir gereklilik hatta zorunluluktan gerçekleşmekte veya “*stratejik fesih*” denilen partizan ya da kişisel siyasi çıkarlara bağlı bir fırsat olarak kullanılmaktadır.²⁶⁹ Bu çerçevede, parlamentonun müzakere işlevinin etkin şekilde gerçekleştirilebilmesi, yürütme tarafından stratejik fesih de denilen keyfi biçimde feshedilmesine veya genel kurul oturumlarının kesintiye uğramasına karşı anayasa kurallarıyla korunmasına bağlıdır.²⁷⁰ Örneğin, 17 Mayıs 1814 tarihli dünyanın en eski ve günümüzde hala yürürlükte olan ikinci anayasası Norveç Anayasası’nda²⁷¹ parlamenter sistem öngörülmesine rağmen yürütmeye fesih hakkı tanınmamıştır.²⁷² Bu istisna dışında parlamenter rejimlerde fesih yetkisi, tek taraflı olarak veya başbakanın talebi üzerine kullanılmak üzere belli koşullara bağlı olarak devlet başkanına tanınmakta veya otomatik fesih²⁷³ de söz konusu olabilmektedir. Parlamentonun düzenli olarak toplanması tek başına müzakere işlevini etkiler demek tam anlamıyla mümkün olmasa da yürütmenin kendi konumunu kuvvetlendirmek amacıyla parlamentodaki faaliyetleri engellemesi önemli bir etkidir. Sadece fesih de değil parlamentonun kendi kendine toplanması, belli bir süre ile anayasada düzenlenmiş istisna durumlar dışında aralıksız görev yapması, göreve başlama ve tatil dönemiyle ilgili kendi karar verebilmesi veya belli konularda aralıksız müzakere, öncelikle veya ivedilikle görüşme gibi kurallar da doğrudan müzakere işlevine etki eden unsurlardır. Bu nedenle bazı sistemlerde, örneğin bütçe görüşmeleri gibi konularda, asgari oturum sayısı belirlenebilmektedir. 1958 Fransa Anayasası’nın 28. maddesi ile Fransa Ulusal Meclisinin bir yasama yılında toplanacağı gün sayısı, başbakan bazı durumlarda

²⁶⁸ Smith, “Election Timing in Majoritarian Parliaments”, s. 400.

²⁶⁹ Strøm, Swindle, “Strategic Parliamentary Dissolution”, s. 575. Politikacıların partizan amaçlarla fesih yetkisini kullanması, Strøm ve Swindle tarafından “*stratejik fesih*” olarak adlandırılmaktadır. Yazarlar, “(1) başbakan, (2) önemli bir koalisyon ortağı ve (3) seçimle veya veraset yoluyla göreve gelmesi veya partizan olup olmadığı varsayımları dışarıda bırakılarak devlet başkanının” fesih konusundaki yetkileri çerçevesinde yaptıkları değerlendirmelerle stratejik fesih modelini/kavramını geliştirip değerlendirmektedirler; bkz. Strøm, Swindle, “Strategic Parliamentary Dissolution”, s. 578 vd.

²⁷⁰ Arter, “Conclusion. Questioning the ‘Mezey Question’: An Interrogatory Framework for the Comparative Study of Legislatures”, s. 471.

²⁷¹ <https://www.stortinget.no/en/In-English/About-the-Storting/The-Constitution/> (E.T. 17.11.2021)

²⁷² Karamustafaoğlu, **Yasama Meclislerini Fesih Hakkı**, s. 83.

²⁷³ Otomatik fesih, parlamentonun anayasada belirlenen bazı koşulların gerçekleşmesi durumunda kendiliğinden feshidir; bkz. Karamustafaoğlu, **Yasama Meclislerini Fesih Hakkı**, s. 140-141.

artırabilse de yüz yirmi gün ile sınırlandırılmış ve aynı zamanda bütçenin en fazla yetmiş gün içerisinde görüşülüp kabul edilmesi düzenlenmiştir.²⁷⁴ Fakat kamu politikalarının parlamentoda etkin bir şekilde müzakere edilmesi, bu kuralların gerekliliği dışında yasama iş yükünün kapsamına ve parlamentonun kurumsal altyapısına da bağlıdır.²⁷⁵

Yürütmenin, parlamentonun müzakere işlevini kesintiye uğratan yetki kullanımı açısından anayasa hukuku tarihimizdeki ilk parlamento deneyimini anmak gerektiği kanısındayız. Türkiye’deki ilk parlamento deneyimi, 1876 Kanun-ı Esasî’ye dayanan “parlamentolu monarşi” sisteminde kısa süreli²⁷⁶ yaşanmıştır. Bu sistemin tek temsili organı sayılabilecek Heyet-i Mebusan’ın yetkileri, yürütme/monark karşısında zayıflatılmıştı. Meclis “*Padişah+Meclis-i Vükela+Heyet-i Ayan+Şûra-yı Devlet’ten oluşan bir dörtgenle*”²⁷⁷ adeta kuşatılmış olmasına rağmen müzakere işlevini kullanma yönünde önemli derecede davranış göstermiş,²⁷⁸ bu iradesi, padişah tarafından bir daha toplanmamak üzere tatil edilmesine neden olmuştur.²⁷⁹ Bu kuşatılmışlığına ve yeni kurulmuş olmasına rağmen Meclis, kendisinden beklenmeyecek derecede hükümete yönelik eleştirel bir tutum sergilemişti. Özellikle dış politika, savaşlarda ordunun başarısızlığı ve yolsuzluk sorununa ilişkin tartışmalar ile hükümetin politikasının eleştirilmesi karşısında II. Abdülhamit, Heyet-i Mebusan’ı “*var olan olağanüstü*

²⁷⁴ Eric Kerrouche, “The French Assemble’e Nationale: The Case of a Weak Legislature?”, **Comparing and Classifying Legislatures**, Ed. David Arter, s. 105, dipnot 4; Arter, “Conclusion. Questioning the ‘Mezey Question’: An Interrogatory Framework for the Comparative Study of Legislatures”, s. 471. Söz konusu düzenlemeler 1958 Fransa Anayasası’nın 28. maddesinde “*Her Meclisin olağan toplantı dönemince bağlı olduğu oturum günü sayısı yüzyirmi günü geçemez.*” ve 47. maddesinde “bütçeyi onaylamak için en fazla 70 gün (40 NA, 15 Senate, 15 resolution)” biçimindedir:

[https://www.conseil-](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/anglais/constiution_anglais_oct2009.pdf)

[constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/anglais/constiution_anglais_oct2009.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/anglais/constiution_anglais_oct2009.pdf)

²⁷⁵ Arter, “Conclusion. Questioning the ‘Mezey Question’: An Interrogatory Framework for the Comparative Study of Legislatures”, s. 471-472.

²⁷⁶ Meclis-i Umumi’nin bu dönemdeki çalışma süresi, ilk toplantı yılı yaklaşık üç ay (19/20 Mart 1877-28 Haziran 1877) ve ikinci toplantı yılı iki ay (13 Aralık 1877-13/14 Şubat 1878) olmak üzere toplam beş ay kadardı; Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, s. 155.

²⁷⁷ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, s. 141.

²⁷⁸ Ülkede bir temsil geleneğinin ve milletvekillerinin parlamenter deneyiminin eksikliğine rağmen üyelerin hükümeti eleştirmesinin Meclisi etkili bir tartışma mekanına dönüştürdüğü yönünde bkz. Erik Jan Zürcher, **Modernleşen Türkiye’nin Tarihi**, İstanbul, İletişim Yayınları, 7. Baskı, 2000, s. 116-117.

²⁷⁹ Anayasa’da her ne kadar seçimlerin dört yılda bir yapılacağı belirtilmiş olsa da 1877’de yapılan ilk seçimlerle oluşan Meclis, padişahın İrade-i Seniye’si ile bildirilen 3 aylık çalışma süresini 10 gün kadar aşmış dağılmıştır. İlk seçimlerde uygulanan ve daha sonra yenisi düzenlenmeyen Talimat-ı Muvakkate’ye göre seçimlerin “o seneye mahsus” olarak yapılacağı düzenlenmiş ve bu düzenleme Anayasa’ya aykırı şekilde uygulanmış; Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, s. 154-155.

durum nedeniyle” belirsiz bir süreyle tatiline karar vermiştir.^{280 281} Üzerinde dikkatle durulması gereken Kanun-ı Esasî’nin Meclislerin toplanma ve tatil edilmesini padişahın iradesine bağlamasıdır.²⁸² Tarihte “93 Harbi” olarak anılan Osmanlı-Rus Savaşı’nın yenilgiyle sonuçlanması ve Padişah II. Abdülhamit’in bu savaşta başarısızlıktan şahsen sorumlu tutulacağından korkması, ilk dönemine göre daha sert ve doğrudan hükümetin uygulamalarına yönelik eleştirilerde bulunan Meclisin “*tatil edilmesine*” ve 30 yıl süreyle bir daha toplanmamasına neden olmuştur. Savaşın başarısızlığına karşı artan eleştiriler karşısında Padişah II. Abdülhamit, Rus ordusunun İstanbul’a girme tehlikesiyle ilgili görüşmek üzere bir olağanüstü toplantı düzenleyerek bakanları, ulemayı, subayları ve Meclis üyelerini davet etmiştir. Bu toplantıda Yenişehirizade Ahmet Efendi’nin “*Sultan çok önceleri, henüz böyle bir felaketten kurtulma şansı varken Meclisin fikrini almalıydı; şimdi, iş işten geçtikten sonra üzerinden her türlü sorumluluğu atıp kurtulmak ister gibi Bakanlar Kurulunun Meclise başvurması anlaşılır gibi değil!*” şeklindeki konuşmasının ertesi günü Meclis tatil edilerek etkin muhalefet yürüten bazı siyasiler İstanbul’dan sürülmüş ve Yenişehirizade Ahmet Efendi ile bazı milletvekilleri tutuklanmıştır.²⁸³ Tarihimizdeki ilk parlamento deneyimi, müzakere işlevini etkileyen temel kurumsal faktörlerden parlamentonun feshi, toplanması ve tatili gibi kurumsal varlığına dönük kuralların kendi yetkisinde olması gerektiği esasına dair bir örneğini bire bir karşılamaktadır.

²⁸⁰ Tanör’ün dikkat çektiği üzere Meclisi Mebusan, Padişahın, kendisine Anayasa ile tanınan (Kanun-ı Esasî m. 7) Meclisi tatil etme yetkisini kullanmıştır; burada literatürde çoğunlukla yanlış şekilde anıldığı gibi Meclisin feshi söz konusu değildir; Meclis “muvakkaten tatil” edilmiştir; Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, s. 161. Aynı yönde bkz. Servet Armağan, “Türkiye’de Parlamento Seçimleri”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Yıl: 1967, Cilt: 33, Sayı: 3-4, s. 58; Tahsin Bekir Balta, **Türkiye’de Yürütme Kudreti**, Ankara: Ajans Türk Matbaası, 1960, s. 42-43; Esen, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 50; Zürcher, **Modernleşen Türkiye’nin Tarihi**, s. 117. Karşıt yönde bkz. Mümtaz Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, İstanbul: Gerçek Yayınevi, Baştan Başa Yeniden Yazılmış Altıncı Baskı, Mayıs 1986, s. 34-35. Karamustafaoğlu ise amacı ve sonucu bakımından siyasi nitelikteki bu durumun ne “fesih” ne de “tatil” olduğu görüşündedir; söz konusu olan parlamentonun ortadan kaldırılmasıdır. Ayrıntılı açıklamalar için bkz. Karamustafaoğlu, **Yasama Meclislerini Fesih Hakkı**, s. 185-186.

²⁸¹ Meclis-i Umumi’nin, ilk toplantı yılı 3 ay kadar (19-20 Mart 1877-28 Haziran 1877), ikinci toplantı yılı ise iki ay (13 Aralık 1877-13,14 Şubat 1878) sürmüştür; Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, s. 155.

²⁸² Kanun-ı Esasî’nin 43. maddesine göre Meclisi Umumi’nin her iki kanadı padişahın irade-i seniyesi ile 1 Kasım’da açılır ve yine padişahın iradesiyle 1 Mart’ta kapanırdı. Dolayısıyla Padişah, Anayasa’nın 73. maddesindeki fesih yetkisini kullanmadan Anayasa’nın 43. maddesine dayanarak tatil ettiği Meclisi 30 yıl boyunca toplantıya çağırmadı. Bu durumda Anayasa açıkça yürürlükten kaldırılmamış olmakla birlikte fiilen hükümsüz kaldı; bkz. Balta, **Türkiye’de Yürütme Kudreti**, s. 43 ve Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, s. 161.

²⁸³ Sina Akşin, “Birinci Meşrutiyet Meclis-i Mebusanı (I)”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, C. 25, S. 1, 1970, s. 38-39; Soysal, **Anayasaya Giriş**, s. 87; Ahmet N. Yücekök, **Siyaset Sosyolojisi Açısından Türkiye’de Parlamentonun Evrimi**, Ankara: Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, No: 533, 1983, s. 76-77 ve Yuriy Aşatoviç Petrosyan, **Sosyalist Açıdan Jöntürk Hareketi**, Çev. Ayşe Hacıhasanoğlu, Mazlum Beyhan, Birinci Baskı, İstanbul: Yordam Kitap, Aralık 2015, s. 112-113.

Meclisi Mebusan deneyimi göstermektedir ki meclis üyelerinin²⁸⁴ sergilediği müzakereci tutum, parlamentoya, ülke sorunlarının gündeme getirildiği bir tartışma-müzakere mekânı kimliği kazandırmıştı. Bunun arkasında ise Meclisi Mebusan üyelerinin, tanzimat meclislerinde ve temsili karakteri olan yerel meclislerde edindikleri siyasal deneyim yatmaktaydı.²⁸⁵ Anayasa hukuku tarihimizin Cumhuriyet döneminde ise parlamentonun feshi, belki de bu tarihi deneyim sebebiyle söz konusu olmamış ve TBMM siyasal koşullara göre kendisi seçimlerin yenilenmesi kararı almıştır.²⁸⁶ Yine aynı duyarlılıkla 1924 Anayasası'nda fesih mekanizmasına yer verilmemiştir.²⁸⁷ Ayrıca 1961 Anayasası'nda ve 1961'e göre daha kolay işletilebilen bir mekanizma öngören 1982 Anayasası'nda da bu tepki sebebiyle fesih değil

²⁸⁴ Kapitalist ilişkilerin diğer bölgelere göre görece daha hızlı geliştiği İzmir'de güçlü burjuva sınıfının varlığı, İzmir mebuslarının diğerlerine oranla daha güçlü muhalefet etmelerinin nedeni olarak görülmektedir; bkz. Petrosyan, **Sosyalist Açından Jöntürk Hareketi**, s. 112.

²⁸⁵ Bu davranışın gelişebilmesi, üyelerin Mebusan Meclisinden çok öncesine dayanan vilayet idare meclislerindeki ve muhassıllık meclislerindeki deneyimine bağlıdır. 1840'lara kadar geri giden bu müzakere ve tartışma deneyimi, Birinci Meşrutiyet Meclisi üyelerinin, parlamentolar haklarını ve özgür bir tartışma ortamını savunmalarını sağlamıştır. Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, s. 157-158. Muhassıllık meclisleri, Tanzimat döneminde kadar yönetime katılma konusunda hiçbir deneyimi olmayan Osmanlı halkı için bir ilki oluşturmaktaydı. Merkezden görevlendirilen bağımsız memur statüsündeki muhassıllar, görevlendirildikleri sancaklarda "muhassıllık meclisleri" oluşturacaklardı. Sancaklardan vergi toplanması konusunda görev yapacak bu meclisler, devlet işlerinden anlayan ve ülkenin sorunlarıyla ilgilenen ilgili sancak halkından seçkin kimselerin seçimi ile oluşmaktaydı. Kendilerinden beklenen etkinliği gösteremeyen muhassıllık meclisleri kısa bir süre sonra memleket meclislerine dönüştürülmüştür. Ayrıntılı bilgi için bkz. İhsan Güneş, **Türk Parlamento Tarihi, Meşrutiyete Geçiş Süreci: I. ve II. Meşrutiyet, 1. Cilt**, Ankara: TBMM Vakfı Yayınları No: 14, 1997, s. 40-41, 669. Ortaylı, her ne kadar çağdaşı olan parlamentolar gibi sınıfsal bir niteliği olmayıp daha çok etnik görünümüne sahip bir parlamento olsa da Mebusan Meclisinin köksüz bir geleneğe sahip olmadığını, aksine Tanzimat hareketinden itibaren olgunlaşan bir geleneğe sahip olduğunu vurgulamaktadır. 1864 Vilayet Nizamnamesi ile statüsü belirlenen il meclislerinin bu dönemde çok yaygın uygulanmasa da giderek yaygınlaştığını, karar ve istişare organı olarak çalışan meclislerin 1871 Nizamnamesi ile son şeklini aldığını, bu statünün de 1916'ya kadar yürürlükte kaldığını belirtmektedir. Sancak ve kazalardaki idare meclisleri, vilayet idare meclisleri dışında bir de 1871 Nizamnamesi ile Vilayet Umumi Meclisleri oluşturulmuştu. Bütün bu tecrübe, Mebusan Meclisinin geleneğini oluşturmaktaydı. Ayrıntılı bilgi için bkz. İlber Ortaylı, "İlk Osmanlı Parlamentosunun Yapısında Eyalet İdare Meclislerinin Etkisi", **Türk Parlamentoculuğunun İlk Yüzyılı 1876-1976**, Hazırlayan: Siyasi İlimler Türk Derneği, Ankara: Ajans- Türk Gazetecilik ve Matbaacılık Sanayii, 1976, s. 433-442. 1845'te Sultan Abdülmecit, bu meclislerden belli sayıda kişileri Meclis-i Ali-yi Tanzimat'a davet etmiştir. Bu davet üzerine Meclise katılan temsilcilerin siyasal katılma biçiminde bir temsil ilişkisi olmasa da kendi en azından kendi bölgelerindeki sorunları buraya taşıyarak dillendirmeleri Ortaylı'ya göre "*anayasal monarşinin ilk sessiz provası*" gibidir. Ayrıntılı bilgi için bkz. İlber Ortaylı, **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı**, 45. Baskı, İstanbul: Timaş Yayınları, 2017, s. 169-170.

²⁸⁶ Bu durumun tek istisnası 1 Kasım 2015 Milletvekili Genel Seçimleri'dir. 1 Kasım 2015 Milletvekili Genel Seçimleri, 7 Haziran 2015 Milletvekili Genel Seçimleri sonucunda oluşan parlamentoda hükümet kurulamaması üzerine gerçekleşmiştir. 1982 Anayasası'nın "*Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin Cumhurbaşkanınca yenilenmesi*" başlıklı 116. maddesinin 2. fıkrasındaki "*...yeni seçilen Türkiye Büyük Millet Meclisinde Başkanlık Divanı seçiminden sonra yine kırkbeş gün içinde Bakanlar Kurulunun kurulamaması hallerinde de Cumhurbaşkanı Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanına danışarak seçimlerin yenilenmesine karar verebilir.*" hükmüne dayanılarak dönemin Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan tarafından seçimlerin yenilenmesi kararı alınmıştır.

²⁸⁷ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, s. 305.

seçimlerin yenilenmesi kavramı kullanılmıştır.²⁸⁸ Teziç'e göre fesih ile seçimlerin yenilenmesi kavramları birbirinden farklıdır; parlamentonun feshi halinde parlamenterlerin temsilcilik statüsü sona ermektedir; ancak seçimlerin yenilenmesinde bu statü, yeni meclis göreve başlayana kadar devam etmektedir.²⁸⁹ Gözler'e göre ise seçimlerin yenilenmesi işlemi de parlamentonun olağan döneminden önce görev süresine son verdiğinden netice de bir fesih işlemidir; oysa feshedilen parlamentonun yeni seçimlere kadar göreve devam edip etmeyeceği feshin sonucuyla, yani feshin yürürlük tarihiyle ilgilidir. Dolayısıyla feshedilen bir parlamentonun görevi fesih bildirimiyle derhal veya bu bildirimden sonra sona ermiş olsa da her iki durumda da fesih söz konusudur.²⁹⁰ Kanımızca yeni bir seçim yapılması şeklinde sonuçları bakımından aynı gibi görünen seçimlerin yenilenmesi ve fesih arasındaki fark, Meclisin yeni seçime kadar faaliyetlerini sürdürüp srdrememesiyle ve egemenliğin kullanılmasıyla ilgili tarihsel bir vurguya işaret etmektedir. İki kavram arasında farkı, bu çerçevede düşünmek gerekmektedir. Öte yandan 1982 Anayasası'nın 1961 Anayasası'na göre seçimlerin yenilenmesi mekanizmasının cumhurbaşkanınca kullanılmasını kolaylaştırmasının ardında yasama ve yürütme organları arasında bir güç dengesi kurma amacı olmadığı, hükümetin kurulması ve cumhurbaşkanının seçilmesi gibi 1961 Anayasası döneminde yaşanan tıkanıklıkları nleme amacı olduğu belirtilmektedir.²⁹¹

Fesih, hangi türü olursa olsun, “*yasama meclislerinin seçim dönemlerini, bu dönem dolmadan önce sona erdiren bir işlem*” olarak hem hukuki hem siyasi bazı sonuçlar doğurur.²⁹² Bu sonuçlardan biri de parlamentonun yeni seçimler yapılana

²⁸⁸ 1982 Anayasası'nda, 1961 Anayasası döneminde yaşanan siyasi krizlerin zor koşullara bağlanmış seçimlerin yenilenmesi mekanizması ile aşılamaması üzerine daha kolay işletilebilen bir seçimlerin yenilenmesi mekanizması kabul edilmiştir. 1961 Anayasası'nda (m. 89, 104 ve 108) cumhurbaşkanı seçimleri yenilenmesi yetkisini, bakanlar kurulunun güven istemi üzerine 18 ay içerisinde iki defa güvensizlik oyu alması üzerine üçüncü kere de güvensizlik oyu alması halinde başbakanın istemi zerine Meclislerin başkanlarına danışarak kullanabilmekteydi. Nitekim yirmi yıl boyunca da hiç kullanılmamıştı. Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, s. 402-402, 430. 1982 Anayasası ise bu deneyimden hareketle cumhurbaşkanına seçimlerin yenilenmesi kararını, seçimler sonrasında yeni kurulan bakanlar kurulunun göreve başlarken (m. 110) veya görevdeki bakanlar kurulunun gensoru (m. 99) veya güven istemi (m. 111) zerine güvenoyu alamaması halinde düşmesiyle kırk beş gün içinde yeni bakanlar kurulunun kurulamaması veya kurulup güvenoyu alamaması halinde verebilmektedir. Yine başbakanın istifası veya yeni seçilen TBMM'nin Başkanlık Divanı oluştuktan sonra kırk beş gün içinde yeni bakanlar kurulu kurulamaması durumunda da cumhurbaşkanı bu yetkisini kullanabilir. Her iki durumda da cumhurbaşkanı Meclis başkanına danışmak zorundadır.

²⁸⁹ Teziç, **Anayasa Hukuku**, s. 520.

²⁹⁰ Kemal Gözler, **Referandumdan nce, Referandumdan Sonra**, 1. Baskı, Bursa: Ekin Basın Yayın, Mayıs 2017, s. 9-12.

²⁹¹ Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, s. 312.

²⁹² Karamustafaoglu, **Yasama Meclislerini Fesih Hakkı**, s. 143-144, 166.

kadar görevde kalıp kalmayacağına ve parlamenterlerin hukuki statüsünün son bulup bulmayacağına ilişkindir.²⁹³ Bu husus da parlamentonun müzakere işleviyle bağlantılıdır ve diğer bazı parlamentolarda²⁹⁴ olduğu gibi 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında²⁹⁵ seçimlerin yenilenmesi ile Meclisin ve milletvekillerinin, yeni seçimle oluşan Meclis göreve başlayana kadar görevlerine devam etmesi esası kabul edilmiştir. Bu esas da yine ilk parlamento deneyiminden doğan bir tepkiyle 1920'den günümüze benimsenen parlamentonun sürekliliği (*istimrar*) ilkesine dayanmaktadır.

İstimrar ilkesinin müzakere işlevine etkisinden önce seçimlerin yenilenmesi hususunda 1982 Anayasası'nda yapılan 2017 Anayasa Değişikliği'nin müzakere işlevi çerçevesinde değerlendirilmesi yerinde olur. Cumhurbaşkanı ve milletvekili seçimlerinin eş zamanlı olarak gerçekleştirilmesi esasının benimsenerek seçimlerin TBMM tarafından (üye tamsayısının beşte üçünün çoğunluğuna dayanan kararla) yenilenmesi veya cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesine karar vermesi hallerinde her iki seçimin de birlikte yapılacağı düzenlenmiştir. Bu hüküm, önceki düzenlemeye göre nitelikli çoğunluk aranması ve cumhurbaşkanının da seçimlerini yenileme sonucunu doğurması sebepleriyle TBMM'nin kendi seçimlerini yenileyebilme konusunda yetkisini sınırlandırmaktadır. Çünkü bir önceki düzenlemede özel bir karar yetersayısı düzenlenmemiştir. Öte yandan seçimlerin yenilenmesi aynı zamanda cumhurbaşkanı seçimlerini de yenileyeceğinden bu noktada alınacak bir karar, Anayasa'ya göre ikinci ve son döneminde olan bir cumhurbaşkanının tekrar aday olmasının önünü açacağından Meclisin mevcut siyasi oluşumuna bağlı olarak bu amaca yönelik bir karar almasına da sebep olabilir.²⁹⁶ Böyle bir ihtimal çerçevesinde Meclisin seçimleri yenileme kararı, bağımsız alınmış bir karar olamayacaktır. Bu konu hakkındaki görüş ve değerlendirmelere çalışmanın ikinci bölümde değinilmekle birlikte şu kadarı söylenebilir ki 2017 Anayasa değişikliği getirilen seçimlerin yenilenmesi mekanizması, kuvvetlerin başkanda birleştiği hiperbaşkanlık sistemlerinde görülmektedir. Başkan aşırı derecede güçlendiren bu tarz bir

²⁹³ Karamustafaoğlu, **Yasama Meclislerini Fesih Hakkı**, s. 167.

²⁹⁴ Avusturya Anayasası m. 27/1, 1953 Danimarka Anayasası m. 32/2, 4, 1893 Hollanda Anayasası m. 64/3, 1944 İzlanda Anayasası m. 24, 1976 Portekiz Anayasası m. 172/3 gibi örnekler için bkz. Karamustafaoğlu, **Yasama Meclislerini Fesih Hakkı**, s. 168-169; Gözler, **Devlet Başkanları**, s. 130-131; Gözler, **Referandumdan Önce, Referandumdan Sonra**, s. 10.

²⁹⁵ Söz konusu hükümler 1924 Anayasası'nın 13. maddesinin 3. fıkrasında, 1961 Anayasası'nın "*Millet Meclisi seçimlerinin Cumhurbaşkanınca yenilenmesi*" başlıklı 108. maddesinde düzenlenmişti ve 1982 Anayasası'nın "*Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin yenilenmesi*" başlıklı 116. maddesinde düzenlenmektedir.

²⁹⁶ İba, **Siyasi Partiler ve Seçim Hukuku**, s. 191.

fesih yetkisi çok az ülkede görülmekle birlikte tekil demokratik meşruiyetin hâkim olduğu parlamenter sistemlerdeki gibi bir kriz çözücü bir işlev de görmemektedir.²⁹⁷ Kısacası, 2017 Anayasa Değişikliği ile getirilen yeni düzenleme, TBMM'nin müzakere işlevine yönelik olumsuz bir etkidir.

Parlamentonun müzakere işlevini etkileyen olumlu bir kurumsal etken olarak gördüğümüz istimrar ilkesinin birkaç önemli yönü vardır. Parlamentonun sürekli toplantı halinde olması (*müstemirren inikad*) ve parlamentonun tatilini zorunlu kılan bir kurala yer verilmeyerek sadece azami tatil yapabileceği sürenin belirlenmesine ilişkin kurallar, *süreklilik* bir başka deyişle *aralıksız çalışma* ilkesinin esaslarıdır. Anayasa hukukumuza ilk defa 23 Nisan 1920'de TBMM kurulduktan sonra çıkarılan 18 Sayılı Nisabı Müzakere Kanunu'nda ve 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun "madde-i münferidesi"nde düzenlenmekle giren süreklilik ilkesi, daha sonraki anayasalarımızda da istisnasız kabul edilen bir ilkedir.²⁹⁸ Nitekim bu ilkenin dayanağı da Meşrutiyet döneminin anayasal ve siyasal tecrübesidir.

Süreklilik ilkesinin dikkat çekilmesi gereken önemli bir yönü de seçimler yenilenip yeni parlamento göreve başlayana kadar hükümetin denetim ve gözetiminin sürdürülmesidir.²⁹⁹ Bu amaçla, örneğin Almanya Federal Meclisinin görev süresinin, Almanya Federal Anayasası'nın "toplanma ve görev süresi" başlıklı 39. maddesinin ilk fıkrasına göre seçimler yenilenip yeni Federal Meclisin toplanmasıyla sona ereceği düzenlenmiştir.³⁰⁰ Bu maddeden anlaşılacağı üzere Almanya'da seçimlerin yenilenmesiyle Parlamentonun soyut-kurumsal varlığı devam etmektedir. Somut

²⁹⁷ Şule Özsoy Boyunsuz, **Dünyada Başkanlık Sistemleri**, Ankara: İmge Kitabevi, 2017, s. 151-155.

²⁹⁸ Ayrıntılı bilgi için bkz. İba, **Parlamento Hukuku**, s. 47-49 ve Teziç, **Anayasa Hukuku**, s. 71. 18 Sayılı Nisabı Müzakere Kanunu'nun 1. maddesinde "Büyük Millet Meclisi, hilâfet ve saltanatın, vatan ve milletin istihlâs ve istiklâlinden ibaret olan gayesinin husulüne kadar şeraiti âtiye dairesinde müstemirren inikat eder." hükmü ve 1921 Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'nun Madde-i Münferidesinde "İşbu kanun tarihi neşrinden itibaren meri olur. Ancak elyevm münakit Büyük Millet Meclisi 5 Eylül 1336 tarihli nisabı müzakere kanununun birinci maddesinde gösterildiği üzere gayesinin husulüne kadar müstemirren müçtemi bulunacağı..." hükmü istimrar ilkesini düzenlemiştir; söz konusu metinler için bkz. Suna Kili, Şeref Gözübüyük, **Sened-i İttifak'tan Günümüze Türk Anayasa Metinleri**, Yenilenmiş 3. Baskı, İstanbul: İş Bankası Kültür Yayınları, 2006, s. 102 ve 108. 1924 Anayasası'nın 13. maddesinin 3. fıkrasındaki "Eski Meclisin görevi yenisi toplanana kadar sürer" kuralı ve 14. maddesindeki "Büyük Millet Meclisi, her sene Teşrîn-i sâni ibtidasında dâvetsiz toplanır. Meclis âzâsının memleket dahilinde devir, tedkik ve murâkabe vazifelerinin ihzarı ve teneffüs ve istirahatleri için senede altı aydan fazla tatili faaliyet edemez." düzenlemeleri, TBMM'nin sürekli çalışmasına ilişkin kurallar olarak daha sonra da 1961 Anayasası'nın 69. maddesinin 3. fıkrasında ve 83. maddesinde, 1982 Anayasası'nın 93. maddesinde ve 2017 Anayasa Değişikliği öncesinde 77. maddesinin 3. fıkrasında ve değişiklik sonrasında 116. maddesinin 4. fıkrasında düzenlene gelmiştir.

²⁹⁹ Karamustafaoğlu, **Yasama Meclislerini Fesih Hakkı**, s. 169.

³⁰⁰ https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html#p0192 (E.T. 5.12.2021)

varlığı son bulsa da “*organ sürekliliği*” ilkesi gereği Parlamento seçimle yenilenene kadar Bundestag’ın meclis başkanı ve yardımcılarının, başkanlık divanı katiplerinin, dışişleri ve savunma komisyonlarının varlıklarının devam edeceği esası kabul edilmiştir.³⁰¹

Uygulamalar ve anılan düzenlemeler göstermektedir ki parlamentonun sürekliliği ve biçimsel-idari bağımsızlığı ilkelerinin benimsenmesi, bu ilkelere ilişkin tüm kurallar, parlamentonun diğer işlevlerinde olduğu gibi müzakere işlevinde de önemli kurumsal etkenler olarak önem taşımaktadır.

3. Parlamenterlerin Gündeme İlişkin Hakları ve Yasama Bağışıklığı

Parlamentonun müzakere işlevini kurumsal olarak etkileyen fesih, kendiliğinden toplanma ve tatil gibi parlamentoya ilişkin kurallar, bir yönüyle parlamenterlerin statüsünü de etkilemektedir. En önemli kurumsal etkenlerden biri olarak gördüğümüz milletvekillerinin gündem belirleme ve söz haklarına ilişkin kurallar da parlamentonun müzakereci niteliğini doğrudan etkileyen düzenlemelerdir. Milletvekillerinin konuşma süreleri, gündeme ilişkin hakları ve yasama bağışıklığı, bu kapsamda ele alınabilir.

Parlamentonun gündemi üzerinde yürütmenin hakimiyetini azaltmak üzere bazı parlamentolarda karşı önlemler geliştirilmektedir. Dikkat edileceği gibi bu düzenlemeler parlamentoya değil de “muhalafete” tanınmış yetkilere ilişkindir. Ancak günümüzde kontrol ve denetim araçlarının kullanılması konusunda parlamentolar yetkilendirilmiş gibi görünse de gerçekte bu yetkiler parlamentodaki muhalafet tarafından kullanılmaktadır.³⁰² Örneğin, Finlandiya’da “*floor filibustering*” gibi engelleme araçları uygulanmakta ya da Fransa’daki “*niches parlementaires*” gibi belli günlerde gündem sadece parlamenterlere ayrılmaktadır.³⁰³ “*Filibustering*” olarak tabir edilen uygulama, parlamento hukukunda “*obstrüksiyon*” ya da “*engelleme-parlamenter engelleme*” olarak bilinen kurumun bir alt türüdür. *Obstrüksiyon* ya da engelleme, “*yasama işlerinin ya da etkinliklerinin, bunlara karşı çıkan siyasal partiler ya da milletvekillerince yasal yollar kullanılarak engellenmesi, tıkanması veya*

³⁰¹ Karamustafaoğlu, **Yasama Meclislerini Fesih Hakkı**, s. 168.

³⁰² Nükhet Turgut, **Siyasal Muhalefet**, Ankara: Birey ve Toplum Yayınları, Birinci Baskı, 1984, s. 47.

³⁰³ Arter, “Conclusion. Questioning the ‘Mezey Question’: An Interrogatory Framework for the Comparative Study of Legislatures”, s. 473.

geciktirilmesi girişimi”dir.³⁰⁴ Birçok parlamenter kavram ve uygulama gibi engelleme de İngiltere kökenlidir ve siyasal amaçla kullanılır. Çok uzun önergeler verilmesi suretiyle asıl konuya girilmesinin önlenmesi, uzun konuşmalar yapılarak bilinçli şekilde parlamento görüşmelerinin uzatılması veya toplantılara girmeyerek parlamentonun genel kurulunun toplantıya başlamasının engellenmesi gibi yöntemler engellemeye örnektir. Burada dikkat edilmesi gereken engellenmenin, parlamentonun iç çalışma düzenine ve kurallarına uygun yollar kullanılarak gerçekleştirilmesidir.³⁰⁵ *Filibustering* ise engellenmenin genel kurulda müzakereler sırasında söz hakkını kullanan milletvekilinin, konuşma süresini uzatmak yoluyla gerçekleştirilen eski bir türüdür; ancak günümüzde çoğu parlamentoda söz hakkı kesin sürelerle bağlandığından filibustering türü engellemelere sık rastlanmamaktadır.³⁰⁶ Bunda geçmiş dönem usullerine göre çalışan parlamentoların hantallığı eleştirilerine karşı rasyonelleştirilmiş parlamentarizm yaklaşımının benimsenmesiyle gelişen kuralların etkisi vardır. Özellikle bu kurallar arasında genel kurulda yapılan görüşmelerde söz hakkının süre olarak sınırlandırılması ya da belirli bir sürenin sonunda kesilmesi (*giyotin-kesme*) bulunmaktadır.³⁰⁷ Elektronik oylama, blok oylama gibi karar alımında daha hızlı ve kesintisiz sonuca ulaştıran yöntemlerin benimsenmesi, komisyon görüşmelerine ve konuşma sürelerine getirilen kısıtlamalar, toplu görüşme, genel kurulun toplanma ve karar alma sayılarının düşürülerek kolaylaştırılması gibi usuller de parlamentonun etkin çalışması amacıyla benimsenen rasyonelleştirilmiş parlamentarizm uygulamalarıdır.³⁰⁸

Rasyonelleştirilmiş parlamentarizm³⁰⁹ ile bu gibi uygulamalar Türk Anayasa Hukukuna da yansımıştır. Parlamenter sistemde siyasi risklerin sistemin devamlılığı

³⁰⁴ İba, “Parlamento Hukukunda Obstrüksiyon ve Giyotin”, s. 147.

³⁰⁵ Engelleme türleri ile Avrupa’daki bazı parlamentolardaki örnek ve uygulamalar hakkında bkz. Murat Bilgin, “Parlamenter Engelleme: Tanımı, Amaçları, Yöntemleri ve Avrupa Örnekleri”, **TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığınca Hazırlanan Karşılaştırılmalı İctüzük Çalışmaları Raporu**-Ekim 2018, Ankara: TBMM Basımevi, s. 295-309.

³⁰⁶ Filibustering uygulanan ve uygulanmayan parlamentolar ve ayrıntılı bilgi için bkz. Joseph Biicker, Obstruction of Parliamentary Proceedings, **Inter-Parliamentary Union Association of Secretaries General of Parliaments Review No. 158**, 1989, s. 247 vd.: <https://www.asgp.co/sites/default/files/documents/WQEASQEMMHFGRHHIELPJYYIKEBULLGK.pdf> (E.T. 7.12.2021)

³⁰⁷ İba, “Parlamento Hukukunda Obstrüksiyon ve Giyotin”, s. 154-155.

³⁰⁸ Anayurt, **Anayasa Hukuku: Genel Kısım**, s. 447-448.

³⁰⁹ Rasyonelleştirilmiş (aklıleştirilmiş) parlamentarizm, yürütme organının zayıf yönlerini anayasal usullerle güçlendirerek hükümet etkinliğini ve istikrarını korumayı hedefleyen, yasama-yürütme arasındaki ilişkilerin ayrıntılı kurallara bağlandığı bir parlamenter hükümet biçimidir. Siyasi hayatı oldukça geniş bir ölçüde yazılı kurallara bağlayan bu sistemde, sadece yasama-yürütme ilişkileri değil parlamento içi faaliyetlerin de ayrıntılı kurallarla düzenlenmesine neden olmuştur. Bunlar arasında başta

açısından tehlike oluşturmaması, istikrar ve etkinliğin sürdürülmesi amacıyla sisteme “esneklik” kazandıracak kurallar getirilerek bir yandan siyaset hukuk kurallarına bağlanmakta bir yandan da parlamentonun karar alma başta olmak üzere çalışma kuralları ayrıntılı şekilde düzenlenmektedir.³¹⁰ Hatta bazı usul kurallarına doğrudan anayasada yer verilmektedir.³¹¹ Türkiye’de de rasyonelleştirilmiş parlamentarizm yaklaşımının etkisiyle 1982 Anayasası döneminde buna ilişkin kurallar düzenlenmiştir. Aslında ayrıntılı usul kuralları 1961 Anayasası döneminde de düzenlenmekteydi; fakat 1982 Anayasası döneminde parlamentonun rasyonelleştirilmesi yürütmenin güçlendirilmesi lehine kullanılmıştır.³¹² Bu nedenle 1982 Anayasası yapılırken parlamentoyu rasyonelleştirmenin ötesinde onun “*siyasal arena*” niteliğini ortadan kaldırarak “*yasa fabrikası*”na dönüştürmeyi amaçlayan birçok düzenlemeye yer verilmiştir. Soysal’a göre bu yaklaşım “siyasetin dozajını düşürmek ve parlamentoyu siyaset oyunlarının dışında tutmak” istemektedir. Özellikle milletvekilinin devamsızlığı sonucunda üyelikten düşme yaptırımının öngörülmesi ve “partisinden istifa ederek başka bir partiye giren milletvekili” hakkında üyelikten düşme kararı verilebilmesi gibi vekillik yasağına aykırı düzenlemeler, TBMM’yi siyasi bir forum olmaktan çok bir “çalışma yerine” çevirmeyi amaçlayan kurallardır.³¹³

1982 Anayasası’nda olduğu gibi parlamenter faaliyetlerin aşırı ölçüde sınırlandırılması karşısında hükümet faaliyetlerinin güçlendirilmesi, temsili demokrasinin fiilen uygulanmasını olumsuz yönde etkileyerek yürütmenin tüm yasama sürecine hâkim olması sonucunu doğurmuştur. Çünkü rasyonelleştirilmiş parlamentarizmde hükümetlere istikrar ve etkinlik kazandırma amacı parti sistemleri ve seçim sistemlerinin rolü göz ardı edilerek belirlenmiş ve bu nedenle beklenen amaca da ulaşamamıştır.³¹⁴ Özellikle usule ilişkin yöntem ve kuralların, çoğunluk kuralıyla

hükümetin kuruluşunun kolaylaştırılması, devamlılığının sağlanması ve düşürülmemesi için getirilen kurallar ve ayrıca yürütmenin yasamaya karşı kullanabildiği en önemli araç fesih mekanizması üzerindeki değişikliklerdir. Örneğin, yapıcı-kurucu güvensizlik oyu, fesih tehdidiyle güvenoyu, güvensizlik önergelerinin sayı ve zaman bakımından sınırlandırılması, giyotin gibi uygulamalar rasyonelleştirilmiş parlamentarizmde görülen belli başlı uygulamalardır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Ekrem Ali Akartürk, **Parlamenter Rejim Uygulamaları ve Parti Sistemleri**, İstanbul: Yeditepe Üniversitesi Yayınları, 2010, s. 47-55; Kaboğlu, **Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 155-156; Teziç, **Anayasa Hukuku**, s. 535-526; Yücel, **Pârlamenter Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi ve Türkiye Örneği**, Ankara: Adalet Yayınevi, 2009, s. 155, 156-167; Anayurt, **Anayasa Hukuku: Genel Kısım**, s. 440-448.

³¹⁰ Yücel, **Pârlamenter Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi ve Türkiye Örneği**, s. 154-156.

³¹¹ İba, **Parlamento Hukuku**, s. 33.

³¹² Gençkaya, “Türkiye’de Parlamento Reformu: Tarihsel Bir Değerlendirme”, s. 38 vd.

³¹³ 1982 Anayasası’nın meclis çalışmalarına ve meclis yapısına getirdikleri yenilikler ve bilgi için. bkz. Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, s. 309-313.

³¹⁴ Akartürk, **Parlamenter Rejim Uygulamaları ve Parti Sistemleri**, s. 52-55.

birleşmesi hem kanun yapımı hem denetim organı sıfatıyla yaptığı işlemleri de sınırlamıştır. Bu süreçlerde etkinliğini yitiren parlamentonun meşruiyet kaygısı, müzakere işlevini yeni bir bakış açısıyla kullanılmasını sağlayacak araçların geliştirilmesi ve kullanılmasıyla giderilmektedir. Böylelikle rasyonelleştirilmiş parlamentarizmin “*ağır silahlarının*” kullanılmasını engelleyecek şekilde parlamentonun müzakere işlevi ve bunun araçları öne çıkmaktadır.³¹⁵ Yazar burada Fransa üzerinden rasyonelleştirilmiş parlamentarizm nitelemesini kullanmaktadır; ancak aslında hükümet sisteminin özelliğinden çok yürütmenin güçlenmesi karşısında parlamentonun işlevlerindeki zayıflamayı ifade etmektedir; yoksa rasyonelleştirilmiş parlamentarizmin kabulü ile doğrudan yasama organının yetkilerinin zayıflatılması söz konusu değildir. Fakat eğilim, bu şekilde gerçekleşmiştir. Buna karşın örneğin, Fransa’da 1995 Anayasa reformu ile sadece parlamentoya özgülenmiş oturumlar “*niches parlementaires*” uygulaması kabul edilmiştir.³¹⁶ Çünkü 1958 Fransa Anayasası ile kabul edilen sistemin yürütmeyi güçlendirmeye ilişkin düzenlemeleri kendisinden önceki dönemde yaşanan istikrarsızlığın tekrar edilmesinin önüne geçmeyi amaçlamaktaydı. 1995’teki reformla Meclis İçtüzüğünde değişiklik yapılmış ve yürütmenin hakimiyetine karşı parlamentoya daha güçlü bir rol vermek amaçlanmıştır.³¹⁷ Bu değişiklik ile “*gündemin eşit paylaşımı ilkesi*” gereği bir aylık Meclis gündeminin iki haftasının öncelikli olarak Hükümet tarafından talep edilen kanun tasarılarının görüşülmesine ve müzakerelerine, diğer iki haftanın ise meclislere -azınlık ve muhalefet gruplarını oluşturan diğer milletvekillerine- olacak şekilde paylaşılması esası kabul edilmiştir.³¹⁸ Parlamentonun toplanma zamanı Ekim’den Haziran’a kadar kesintisiz dokuz aya çıkarılarak yılda iki kere üç ay toplanma kuralı terk edilmiştir. Haftalık soru saatinin de zorunlu şekilde uygulanmasını düzenleyen bu değişiklik daha uzun süren parlamento faaliyeti ile hükümet üzerindeki kontrolün artırılması hedeflemekteydi.³¹⁹ Fakat bu düzenleme esas 2008 tarihli Anayasa değişikliği ile gerçek anlamda uygulanabilir hale gelmiştir. 2008’de her ay bir

³¹⁵ Cristophe Chabbot, “Un Nouveau Role Pour Le Parlement: La Démocratie Délibérante Et La Démocratie Responsable”, **Le Parlement, Aujourd’hui?**, İstanbul: Galatasaray Üniversitesi Yayınları, 2005, s. 200-205.

³¹⁶ Arter, “Conclusion. Questioning the ‘Mezey Question’: An Interrogatory Framework for the Comparative Study of Legislatures”, s. 473 ve Kerrouche, “The French Assemblée Nationale: The Case of a Weak Legislature?”, s. 105.

³¹⁷ Kerrouche, “The French Assemblée Nationale: The Case of a Weak Legislature?”, s. 79 ve 98.

³¹⁸ **The National Assembly in The French Institutions**, Translated by M. Declan Mc Cavana, Paris: Assemblée Nationale-SERVICE des Affaires Internationales et de Défense, February 2011, s. 39-40.

³¹⁹ Kerrouche, “The French Assemblée Nationale: The Case of a Weak Legislature?”, s. 105, dipnot 4.

oturumun azınlık gruplarına ayrılmasına ve gündemin de onlar tarafından belirlenmesine ilişkin düzenleme kabul edilmiştir.³²⁰

Müzakere işlevine özgülünen benzer usul ve denetim araçları, başka ülkelerde de görülmektedir. Örneğin, Kanada Parlamentosunda “*supply day*” veya “*allotted day*” ismiyle anılan günlerde gündemin konusunu muhalefet partileri belirlemektedir. Her takvim yılının yirmi iki günü, parlamentodaki muhalefet partilerinin sayısal gücüyle orantılı olarak paylaştırılmaktadır. Meclisin yıllık takviminde muhalefet günleri “*supply period*” denilen aralıklarda üç kere uygulanmaktadır.³²¹ İngiltere’de ise Avam Kamarası İçtüzüğü’nün 14. maddesi uyarınca her yasama yılında en az 20 gün muhalefete (*opposition days*) ayrılır.³²² Avam Kamarası gündemi, sadece muhalefet partileri tarafından seçilen konu başlıkları üzerinde tartışılmak ve muhalefete söz verilmek üzere oluşturulur. Muhalefet günlerinde, anamuhalefet partisi liderine on yedi gün, en büyük ikinci muhalefet partisinin liderine ise üç gün ayrılmaktadır. Belirlenen gündem, hükümetin görüşmek istediği konulardan öncelikli olarak görüşülmektedir.³²³ İngiltere’de Parlamento’nun her yasama yılında (*session*) toplam görüşme süresinin yaklaşık yüzde on birini oluşturan muhalefet günü tartışmaları, muhalefet partileri ve özellikle anamuhalefet partisi için kendi politikalarını açıklamak veya hükümeti savunmasız olabileceği bir konuda ifşa etmek için önemli bir olanak sağlamaktadır.³²⁴

Bu gibi araçlar kuşkusuz müzakere işlevini hayata geçiren araçlardır. Parlametonun bir “mekân” olarak “söze” dayanması nedeniyle parlametonun kurumsal temelini oluşturması bakımından da parlamenter muafiyetler (yasama bağışıklıkları) ve bunlar arasında da yasama sorumsuzluğu en önemli kurumsal

³²⁰ **The National Assembly in The French Institutions**, s. 155.

³²¹ **Glossary of Parliamentary Procedure**, House of Commons of Canada Official Website, https://www.ourcommons.ca/procedure/glossary/index-e.html#allotted_day_e

³²² Ayrıca ek günler de belirlenebilmektedir. Muhalefet günleriyle ilgili daha fazla bilgi ve raporlar için bkz. <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn06315/#fullreport> (E.T. 7.12.2021)

³²³ Avam Kamarası İçtüzüğü’nün (*Standing Orders of the House of Commons*) 14. maddesinin 2. bendinden itibaren muhalefet günlerinin nasıl gerçekleştirileceğine ilişkin ayrıntılı şekli düzenleme yapılmıştır: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmstords/1154/body.htm#14> (E.T. 7.12.2021)

³²⁴ Robert Rogers, Rhodri Walters, **How Parliament Works**, Seventh Edition, New York: Routledge, 2015, s. 256-257.

etkenlerdendir.³²⁵ Yasama bağıışıklığının parlamenterlerin hükümetle ve diğer üyelerle olan ilişkilerinde sağladığı güvence, parlamentonun işlerliğini sağlar.³²⁶

Parlamentonun toplumu ilgilendiren konular üzerinde müzakere işlevini yerine getirebilmesi için üyelerin serbestiyeti önemlidir; bu nedenle yasama sorumsuzluğu mutlaklıdır.³²⁷ Parlamenterlerin, parlamenter faaliyetleriyle ilgili kullandıkları oylardan, ileri sürdükleri fikirlerden ve beyanlardan hiçbir adli veya idari merci karşısında sorumlu tutulamamaktadır. Bu yönüyle sorumsuzluk ilkesi, tam bir ifade özgürlüğü (*freedom of speech*) esasına dayanır; nitekim bu ilke parlamenterlerin bireysel özgürlüğünün yanı sıra parlamentonun da kolektif özgürlüğünü, yani kendi usul ve çalışma düzenini belirleyebilmesi ve kendi üyeleri üzerinde disiplin işlemlerini uygulayabilmesi yetkisini ifade eder.³²⁸ Parlamentonun milletvekilleri üzerindeki disiplin yetkisi ise ilk bakışta ifade hürriyetini ve parlamentonun müzakere işlevini sınırlandırıcı bir yetki olduğu düşüncesini akla getirebilir; ancak bu yetki, parlamentonun hükmi şahsiyetinin ve parlamenterlerin kişisel onurunun korunması, aynı zamanda parlamentonun müzakere işlevinin yerine getirilmesi amacına uygun şekilde düzenlendiği ve uygulandığı sürece ifade özgürlüğünü ihlal etmeyecektir.³²⁹ Yasama sorumsuzluğunun kapsamı belirlenirken kurumun sadece teknik yönü dikkate alınarak parlamenterlerin ifade özgürlüğünün önemi ve ağırlığı gözardı edilirse hem kurumun hem de parlamentonun demokratik işlevselliğinden bahsedilemez.³³⁰

Müzakere parlamentosunun merkezinde, hükümet ve muhalefet liderleri arasındaki tartışma yeraldığından parlamentodaki belirleyici siyasi gücü temsil eden başbakan ve “gölge başbakan”ın konuşma hakkına ve bilgi edinme hak ve

³²⁵ Parlamenter muafiyetlerin doğuşu ve gelişimi hakkında bkz. Metin Kıratlı, **Parlmanter Muafiyetler**, Ankara: Sevinç Matbaası, 1961, s. 7-16.

³²⁶ Canetti’ye göre parlamento yasama bağıışıklığına göre “*ayakta durur veya devrilir.*”; Canetti, **Kitle ve İktidar**, s. 203-204.

³²⁷ Eren, **Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 662.

³²⁸ Kıratlı, **Parlmanter Muafiyetler**, s. 24-25.

³²⁹ Kıratlı, **Parlmanter Muafiyetler**, s. 25. Türk hukukunda milletvekillerinin disiplin ceza ve yaptırımlarının düzenlenmesi, uygulanması ve Anayasa Mahkemesinin yaklaşımı hakkında bkz. Özen Ülgen Adadağ, “Türk Hukukunda Milletvekillerine Uygulanan Disiplin Cezaları”, **Legal Hukuk Dergisi**, Vol.17, No. 200, 2019, s. 3237-3290 ve Şeref İba, “Türk Parlamento Hukukunda Milletvekillerinin Kural-Dışı Tutum ve Davranışları ve Disiplin Cezası Uygulamaları”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Yıl: 2002, Cilt: 57, Sayı: 1, s. 35-53.

³³⁰ 1982 Anayasası’nın yasama sorumsuzluğuna ilişkin düzenlemesine ilişkin bazı sorunlar ve özellikle 2017 Anayasa Değişikliği sonrasında yapılan İçtüzük değişikliğiyle ilgili eleştirilerin kurumu işlevsizleştirilmesi üzerine eleştiriler için bkz. Osman Can, Duygu Şimşek Aktaş, “Yasama Sorumsuzluğunun İşlevsizleştirilmesi”, **Terazi Hukuk Dergisi**, Cilt: 13, Sayı: 145, 2018, s. 70-71.

yükümlülüğüne sahip olması gereklidir.³³¹ Dolayısıyla yasama sorumsuzluğunun önemi, özellikle parlamento çoğunluğu karşısında muhalefetin korunmasında yatmaktadır. Öyle ki “*sorumsuzluk kadar önemli bir hürriyet yoktur.*”³³² Sorumsuzlukla birlikte elbette yasama dokunulmazlığı ve hatta dolaylı da olsa yasama uyumsuzluğu kurumları da milletvekillerinin parlamenter faaliyete ve parlamento müzakerelerine katılabilmeleri bakımından önemli kurumlardır. Yasama dokunulmazlığının olmadığı yerde zaten yasama sorumsuzluğunun olması mümkün değildir; çünkü milletvekillerinin parlamenter faaliyete katılması öncelikli olarak parlamentoda fiziki olarak bulunmalarını gerektirir. Yasama uyumsuzluğu ya da bağdaşmazlığı (*teşrii imtizaçsızlık*) ise milletvekillerine bu statülerinden dolayı bazı görevleri yapamamaları yönünde getirilen bir kısıtlamadır.³³³ Milletvekillerinin, hükümeti denetleme görevlerini bağımsız biçimde yerine getirebilmeleri için bu görevle bağdaşmayan işleri yapmalarının yasaklanması da parlamentonun tüm işlevlerinin yerine getirilmesi açısından kanımızca önemli bir kurumdur. Diğer bazı parlamentolarda³³⁴ olduğu gibi Türkiye’de de 1982 Anayasası’na göre TBMM üyeleri bakımından yasama uyumsuzluğu kurumu kabul edilmiştir.³³⁵ Anayasa’nın 82. maddesinin 2. fıkrasında da yürütme organından bağımsızlık ayrıca vurgulanarak TBMM üyelerinin “*yürütme organının teklif, inha, atama veya onamasına bağlı resmî veya özel herhangi bir işle*” görevlendirilemeyeceği düzenlenmiştir.³³⁶ TBMM Üyeliği

³³¹ Steffani, *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie*, s. 96.

³³² Kıratlı, *Parlamanter Muafiyetler*, s. 25.

³³³ İba, *Parlamento Hukuku*, s. 69.

³³⁴ Avrupa’da tek yapılı parlamentolardan Azerbaycan, Litvanya, Kuzey Makedonya, Türkiye ve Ukrayna olmak üzere sadece 5 ülke parlamentosunda, çift meclisli parlamentolarda ise alt meclislerde sadece İspanya ve Slovenya’da yasama uyumsuzluğu kabul edilmiş olup ikinci meclislerde kabul edilmemiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz.

https://data.ipu.org/compare?field=chamber%3A%3Afield_is_outside_employment&region=europe&structure=unicameral__any#pie;

https://data.ipu.org/compare?field=chamber%3A%3Afield_is_outside_employment&region=europe&structure=any__upper_chamber#pie ve

https://data.ipu.org/compare?field=chamber%3A%3Afield_is_outside_employment&region=europe&structure=bicameral__lower_chamber#pie (E.T. 16.03.2022).

³³⁵ 1982 Anayasası’nın “Üyelikle bağdaşmayan işler” başlıklı 82. maddesine göre,

“Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Devlet ve diğer kamu tüzelkişilerinde ve bunlara bağlı kuruluşlarda; Devletin veya diğer kamu tüzelkişilerinin doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak katıldığı teşebbüs ve ortaklıklarda; özel gelir kaynakları ve özel imkânları kanunla sağlanmış kamu yararına çalışan derneklerin ve Devletten yardım sağlayan ve vergi muafiyeti olan vakıfların, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sendikalar ve bunların üst kuruluşlarının ve katıldıkları teşebbüs veya ortaklıkların yönetim ve denetim kurullarında görev alamazlar, vekili olamazlar, herhangi bir taahhüt işini doğrudan veya dolaylı olarak kabul edemezler, temsilcilik ve hakemlik yapamazlar.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, yürütme organının teklif, inha, atama veya onamasına bağlı resmî veya özel herhangi bir işle görevlendirilemezler. (Mülga cümle: 16/4/2017-6771/16 md.)

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği ile bağdaşmayan diğer görev ve işler kanunla düzenlenir.”

³³⁶ 1982 Anayasası’nın 82. maddesinin ilk fıkrasında 2017 Anayasa değişikliği ile hükümet biçimi değişmeden evvel ayrıca şu hüküm bulunmaktaydı: “Bir üyenin belli konuda ve altı ayı aşmamak üzere

İle Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanun ile de Anayasa’da belirtilen haller dışında ayrıca devlet veya özel herhangi bir ücret karşılığı iş takip edemeyecekleri, komisyonculuk, müşavirlik yapamayacakları, devletin aleyhine işlenen zimmet, irtikap, kaçakçılık, döviz suçları gibi davalarda devlet aleyhine vekil olmayacakları ve de kendi serbest mesleklerini icra ederken vekil sıfatını kullanamayacakları, yabancı devlet veya milletlerarası kuruluşlarda idari ve siyasi ücretli bir işi Meclis kararı olmaksızın alamayacakları düzenlenmektedir.³³⁷ Bu düzenlemeler hem erkler ayrılığının bir garantisi hem de milletvekilliğinin görevleriyle ilgili sorumluluğunun yerine getirilmesinin bir garantisidir. 1982 Anayasası’nda yasama uyumsuzluğu - bugüne kadar bu konuda alınmış bir karar olmasa da-³³⁸ aynı zamanda milletvekilliğinin düşmesi sebepleri arasında sayılmaktadır.³³⁹ Tüm bunlardan hareketle demokratik bir hukuk sisteminde temsil görevinin gereği gibi yerine getirilebilmesi, milli egemenlik ilkesinin hayata geçirilebilmesi, kamu adına karar alan parlamentonun bağımsız ve iyi bir şekilde işlemesine, bu da parlamenterlerin tartışmacı bir ortamda kamusal kararların alınmasına özgürce katılmasına bağlı olduğu açıktır.

II. Müzakere İşlevinin Araçları

Parlamentonun müzakere işlevinin ortaya çıkmasını sağlayan birçok araç söz konusudur. Bu durum, parlamentonun birçok yetkisini bir görüşme usulünden geçerek

*Bakanlar Kurulunca verilecek geçici bir görevi kabul etmesi, Meclisin kararına bağlıdır.” Bu hüküm ile yasama uyumsuzluğuna bir istisna tanınmış ve TBMM üyelerinin yürütme organının vereceği bir görevi ancak geçici olmak üzere 6 aylığına yapabileceği, buna da ancak Meclisin karar verebileceği düzenlenmişti. Bu konuda Kılıç, bir noktaya dikkat çekmektedir. Eskiden görevlendirme bilgisi, Başbakanlık tezkeresi ile TBMM Başkanlığına sunulmaktaydı. 2000’li yılların başından itibaren ise tezkereler Başkanlığa gönderilememeye başlanmıştır. Kılıç bu uygulamanın görevlendirmenin sadece “harcırah sorunu” olarak görülmesine ve bunun da bütçe kalemindeki bir değişiklik nedeniyle belirtilmediğini tespit etmektedir. Nihayet, 2017 Anayasa Değişikliği ile TBMM bu konuda artık karar alamamaktadır. Bkz. Kılıç, **Türkiye’de Parlamento Kararlarının Hukuki Rejimi**, s. 330-332.*

³³⁷ 3069 Sayılı Kanun, K.T. 31.10.1984, R.G. 6.11.1984-18587.

³³⁸ Yerel yönetim seçimlerinde aday olan milletvekilleri hakkında yasama uyumsuzluğu konusu gündeme gelmişse de TBMM’nin karar almasını gerektiren bir süreç yaşanmamıştır; bkz. Kılıç, **Türkiye’de Parlamento Kararlarının Hukuki Rejimi**, s. 332-333.

³³⁹ 1982 Anayasası’nın “Milletvekilliğinin düşmesi” başlıklı 84. maddesine göre “82’nci maddeye göre milletvekilliğiyle bağdaşmayan bir görev veya hizmeti sürdürmekte ısrar eden milletvekilinin milletvekilliğinin düşmesine, yetkili komisyonun bu durumu tespit eden raporu üzerine Genel Kurul gizli oyla karar verir.” 1995 Anayasa Değişikliği öncesinde yasama bağdaşmazlığı nedeniyle milletvekilliğinin düşmesi için üye tamsayısının salt çoğunluğu aranmaktaydı. Nitelikli karar yetersayısının 1995’te değiştirilerek basitleştirilmesi bir görüşe göre milletvekillerinin siyasi parti grubu baskısından uzak kendi kişisel görüşüne göre oy kullanmasının yolunu açmayı hedeflemektedir; bkz. Ümit Güveyi, **Anayasa Hukuku Açısından Yasama Meclisi Üyeliği**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2017, s. 301.

kullanıyor olmasından kaynaklanır. Kanunların görüşülmesi, bütçe görüşmeleri başta olmak üzere tüm karar süreçlerinde müzakere zorunlu bir usuldür. Fakat parlamentonun doğrudan müzakere işlevini ortaya çıkaran sadece müzakereye dayalı kullanabildiği yetkileri de söz konusudur. Bunlar ise farklı parlamentolarda bazen birbirine benzeyen veya farklı biçimlerde kullanılan yetkilere. Örneğin, İngiltere Parlamentosunun Türkçeye “erteleme görüşmesi” (*adjourment motion*) şeklinde çevirebileceğimiz yetkisi bunlar arasındadır. Aslında parlamentonun görüşmelerini tamamen ertelemesi anlamına gelmeyen “erteleme görüşmesi”, üyelerce verilen bir öneri ile “belli bir konuda” gerçekleştirilmek üzere “genel bir görüşme” yapılmasıdır. Bazen de kamuoyunu ilgilendiren önemli ve acil bir meselenin görüşülmesi de *adjourment motion* ile gerçekleştirilmektedir.³⁴⁰ Parlamentonun devlet başkanının nutku ile açılışı sonrasında, olağan dönem içerisinde birleşimlerin sonunda ve Noel, Paskalya ve Pentekost (*Whitsuntide*) tatilleri öncesinde kural olarak milletvekillerine ve özellikle muhalefete, genel politik sorunlar hakkında konuşma hakkı tanınarak müzakere işlevi yerine getirilmektedir.³⁴¹ Birleşim sonlarındaki *adjourment motion* ile milletvekilleri yarımşar saat önceden belirlenen bir konu hakkında tartışma başlatabilmektedir.³⁴² Görüldüğü gibi bu yetkinin kullanımı sadece parlamentonun belli bir konuyu genel kurulda görüşmesine dayanmaktadır ve sonuçta parlamento bununla ilgili bir karar almamaktadır.

Parlamentonun müzakere işlevine ilişkin İngiltere Parlamentosundakine benzer bir kurum, Türkiye’de de ilk defa 1961 Anayasası’ndan itibaren parlamentoya tanınan genel görüşme yetkisidir. TBMM’nin bilgi edinme ve denetleme yetkisini kullanma yolları arasında düzenlenen genel görüşme de “toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun” TBMM Genel Kurulunda görüşülmesidir. TBMM’nin denetim işlevinin bir yolu olan genel görüşme, müzakere işlevinin tam anlamıyla gerçekleştiği bir yetkidir.³⁴³

Doğrudan müzakere işlevine özgülenen genel görüşme yetkisi dışında başka araçlar da müzakere işlevini gerçekleştirebilir. Örneğin, parlamentonun talebi üzerine

³⁴⁰ Sydney D. Bailey, **British Parliamentary Democracy**, Second Edition Revised, Boston: Houghton Mifflin Company, t.y., s. 102.

³⁴¹ Jennings, **Parliament**, s. 6.

³⁴² Bill Jones, Philip Norton, **Politics UK**, Seventh Edition, England: Pearson Education Limited, 2010, s. 324.

³⁴³ Onar, “Güncel Demokrasilerde Parlamentonun Rolü”, s. 118.

veya kendiliğinden sunulan hükümet bildirileri bunlar arasında sayılabilir. Özellikle önceleri anayasalarda ve içtüzüklerde açıkça düzenlenmeyip teamül ile gelişen bir parlamenter uygulama olan bilgi edinme faaliyetinin bir yolu olarak hükümetten belli bir konuda parlamentoya bilgi vermesinin istenmesi,³⁴⁴ bu bilginin genel kurulda görüşülme yoluyla sunulması ve verilen bilgi üzerine tartışma yürütülmesi bilgi edinme ve denetleme işlevlerinin yanı sıra müzakere işlevini de ortaya çıkarır. Bu usul TBMM uygulamasında gündem dışı söz alma olarak adlandırılır.³⁴⁵

Bu bağlamda denilebilir ki parlamentonun müzakere işlevi, genel kurulda yürütülen genel görüşmelerle ortaya çıkmaktadır. Bu işlev, aynı zamanda ve çoğunlukla denetleme ve bilgi edinme işlevine özgülenen yetki ve usullerle doğrudan ve dolaylı biçimde gerçekleştirilmektedir. Bu çerçevede, parlamentonun müzakere işlevinin doğrudan aracı olarak genel görüşme yetkisi ile diğer genel görüşme usullerini birbirinden ayırmak gerektiği kanısındayız.

A. Geniş Anlamda Genel Görüşme

Genel görüşme, dar anlamıyla parlamentonun denetleme ve bilgi edinme yetkisine özgü kullandığı bir yetki olmakla birlikte geniş anlamıyla da hem parlamentonun diğer benzer nitelikteki yetkileri ve yetkilerini kullanırken uygulanan bir yöntemdir.³⁴⁶ Hem maddi anlamda hem de şekli anlamda genel görüşme yetkisine benzeyen parlamentonun diğer müzakere işlevi araçları, geniş anlamda genel görüşme başlığı altında toplanabilir.

Tablo 1.1: Geniş ve Dar Anlamda Genel Görüşme Karşılaştırması

	<i>Geniş Anlamda Genel Görüşme</i>	<i>Dar Anlamda Genel Görüşme</i>
<i>Konu</i>	Kanun teklifleri, bütçe görüşmeleri, soru (çeşitli soru tipleri), hükümet bildirileri veya hükümet sorguları, gündem dışı konuşma, çeşitli komisyon raporlarının veya sayıştay gibi kurulların,	Toplumu veya devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konu

³⁴⁴ Ergun Özbudun, **Parlâmenter Rejimde Parlâmentonun Hükûmeti Murakabe Vasıtaları**, AÜHF Yayınları No: 171, Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi, 1962, s. 66.

³⁴⁵ Şeref İba, **Parlâmenter Denetim, Yolları, Etkinliği ve Susurluk Örneği**, Ankara: Bilgi Yayınevi, Ağustos 1997, s. 21-22.

³⁴⁶ Genel görüşme konusunda başvurduğumuz bu ayırım, Doç. Dr. Şeref İba'yla genel görüşme üzerine yaptığımız sohbet sırasında ortaya çıkmış ve kendisi tarafından önerilmiştir.

	ombudsmanların raporlarının görüşülmesi vb.	
<i>Yer</i>	Genel Kurul	Genel Kurul
<i>Yöntem</i>	Müzakere, karşılıklı diyalog ve genelde oylama	Sadece müzakere
<i>Katılanlar</i>	Milletvekilleri, siyasi partiler, hükümet	Milletvekilleri, siyasi partiler
<i>Nitelik</i>	Tek yanlılık/karşılıklı tartışma	Çok yanlılık/kolektif tartışma
<i>Sonuç/Çıktı</i>	Karar (bazı istisna haller dışında)	Karar yok
<i>İşlev</i>	Denetleme, bilgi edinme ve/veya müzakere	Denetleme, bilgi edinme ve müzakere

Bu belirlemeye göre geniş anlamda genel görüşme, birçok açıdan dar anlamda genel görüşmeden ayrılmaktadır. Geniş anlamda genel görüşme ayrımını kullanmamızdaki amaç, parlamentonun genel görüşme yetkisi dışında kalan ancak maddi veya şekli özellikleriyle genel görüşmeye benzeyen diğer yetkilerinin de müzakere işlevini gerçekleştirdiğini ve bunlardan farklı olarak genel görüşme yetkisinin müzakere işlevinin doğrudan aracı olduğunu vurgulamaktır. Tablo 1.1’den görüleceği üzere geniş-dar anlamda genel görüşmenin ortak unsurları, yer ve yöntemdir. Geniş anlamda genel görüşmenin dar anlamda genel görüşmeye şekli anlamda benzeyen yönleri, bu iki unsurdur. Buna göre bir genel görüşmeden bahsedebilmek için parlamentonun “genel kurulunda” gerçekleştirilen bir “müzakere” olmalıdır. Kısacası, genel görüşme, parlamento genel kurulunda yapılacak görüşmeler için şekli bir temel oluşturmaktadır.

Genel görüşme nasıl ki şekli anlamda bir temel oluşturmakta ise maddi anlamda da parlamentonun bilgi edinme ve denetleme yetkisini kullanırken kullandığı araçlarla hem benzerlik hem de farklılık göstermektedir. Bu hususa yukarıda yer verilen konu unsuru açısından bakılırsa geniş anlamda genel görüşmenin konusunu, bu usulün uygulandığı herhangi bir “özel” konu oluşturur. Buna kanun yapım sürecindeki

görüşmelerde kanun teklifi veya tasarısı, bütçe görüşmelerinde bütçe kanunu, hükümeti denetleme yetkisinin kullanılmasında hükümetin politikasıyla ilgili sorun veya herhangi bir konudaki komisyon raporunun görüşülmesi dahildir. Dar anlamda genel görüşmede ise konu, “toplumu”, “devlet faaliyetlerini” ilgilendiren, “güncel”, “belli”, “önemli”, “siyasi” veya “olağanüstü” bir konudur. Geniş anlamda genel görüşmeye konu edilen başlıklar da elbette toplumu ilgilendirmektedir; bu anlamda maddi açıdan bir benzerlik taşır gibi görünmektedir. Nitekim, TBMM’den bir örnek vermek gerekirse, örneğin kanunların görüşülmesi usulünde “*konu dışına çıkmama*” kuralı uygulamada sıkı sıkıya uygulanmamaktadır; dolayısıyla Mecliste gerçekleştirilen her türlü görüşmede, toplumu ve devleti ilgilendiren herhangi bir konu gündeme taşınarak bilgi edinme, denetleme ve müzakere işlevleri gerçekleşmektedir. Ancak aslında genel görüşme yetkisi konu unsuru bakımından, yani genel görüşmenin maddi unsuru bakımından farklılık arz etmektedir.³⁴⁷

Geniş-dar genel görüşme ayrımında iki önemli farklılık da şekli açıdan ortaya çıkmaktadır. Görüşme, her ikisinde de parlamento genel kurulunda yapılmakla birlikte geniş anlamda genel görüşmede karşılıklılık söz konusudur. Geniş anlamda genel görüşmede genelde muhalefet-iktidar partileri arasında diyalog biçiminde seyreden karşılıklı bir görüşme gerçekleşir. Örneğin bir kanun görüşmesinde komisyon raporu üzerine siyasi parti grupları söz alır; kanun hakkında lehte ve aleyhte görüşlerini ifade eder. Bütçe görüşmeleri de aynı şekilde iktidar-muhalefet ekseninde yürütülür; soru gibi denetim araçları da daha dar ve sadece soruyu soran ve yanıtı veren ilgili hükümet üyesi arasında gerçekleşir. Dar anlamda genel görüşme ise konu itibarıyla daha kapsayıcıdır; bu nedenle karşı karşıya olma halinden ziyade toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren bir konu hakkında bireysel olarak üyelerin veya siyasi parti gruplarının kendi fikrini ileri sürmesi, fikir alışverişi ve bilgilenme zemininde bir tartışma yürütmesi vardır. Burada da karşı karşıya olmama, kolektif olma halini vurgulamaktadır; yoksa fikir beyan edecek parlamenterlerin bireysel düşünceleri, siyasi ideolojileri ve parti politikalarından bağımsızlığı ve tarafsızlığı uygulamada mümkün değildir. Bu bağlamda kolektif tartışmada da ileri sürülen görüşler bakımından bir taraf ve karşı karşıya olma söz konusudur.

³⁴⁷ Parlamentonun genel görüşme yetkisinin konu unsuru hakkındaki açıklamalar için bkz. aşağıda “3. Genel Görüşmenin Konusu”, s. 124 vd.

Son olarak geniş anlamda genel görüşmede parlamento, müzakere bittiğinde görüşme konusuyla ilgili bir oylama gerçekleştirerek karara varır. Bu bir kanun ise maddeleri veya tümü kabul edilir; bütçe görüşmesi ise kabulü veya reddi yönünde karar verilir veya komisyon raporu görüşülmüşse raporla ilgili bir sonraki adıma yönelik bir karar verilir. Dar anlamda genel görüşmede ise müzakereler bittiğinde görüşülen konuyla ilgili bir karar alınmaz. Geniş anlamda genel görüşme araçları arasında andığımız gündem dışı konuşma, acil görüşme ve soru sonucunda da bir karar alınmamaktadır; ancak bu istisnalar kolektif tartışma gibi şekli ve maddi unsurlarıyla dar anlamda genel görüşmeden ayrılmaktadır.

Karşılaştırmalı biçimde dünyadaki bazı parlamentolardan da örnekleyerek dar-geniş anlamda genel görüşme üzerine bir çerçeve çizmek gerekirse aşağıdaki gibi bir tablo karşımıza çıkmaktadır. Bu tabloya parlamentonun çeşitli karar mekanizmaları öncesinde bir müzakere yürütmek suretiyle usulen gerekli olan ve müzakere işlevini ortaya çıkaran genel görüşmeler değil dar anlamda genel görüşmeye maddi ve şekli açıdan çok benzeyen, parlamentonun diğer bilgi edinme ve denetleme yolları işlenmiştir. Böylelikle, dar anlamda genel görüşmenin bu kuruma çok benzeyen farklı uygulamalarını karşılaştırmalı olarak görmek mümkün olacaktır.

Tablo 1.2: Farklı Ülke Parlamentolarından Geniş ve Dar Anlamda Genel Görüşme Örnekleri

<i>Ülke</i>	<i>Geniş Anlamda Genel Görüşme Araçları</i>	<i>Dar Anlamda Genel Görüşme Aracı</i>
<i>Almanya</i>	Sözlü soru (büyük soru, acil soru, hükümet sorgulaması)	Güncel saat (<i>topical time</i>)
<i>Avusturya</i>	Acil görüşme Soru	Genel görüşme (<i>önemli konuların görüşülmesi</i>)
<i>Fransa</i>	Soru zamanı Niches parliaments (meclis-muhalefet günleri) Görüşmeli sözlü soru Cumhurbaşkanının konuşması üzerine görüşme Hükümet beyanları üzerine görüşme	Sadece Senato'da

<i>İngiltere</i>	Soru zamanı (<i>question times</i>) Başbakana sorular (<i>Prime Minister's Questions</i>) Gündem dışı konuşma (<i>adjournment debates</i>) Acil görüşmeler (<i>emergency debates</i>) Dağılma öncesi yarım saatlik görüşme (<i>the half-hour adjournment debate</i>) Komisyon raporları üzerine görüşmeler Muhalefet günleri (<i>opposition days</i>)	Genel görüşme (topical debates)
<i>İspanya</i>	Sözlü soru Hükümet tezkerelerinin, programının, planlarının ve diğer raporların görüşülmesi	Genel görüşme
<i>İtalya</i>	Soru	Genel görüşme
<i>Polonya</i>	İstizah (Interpellations) Milletvekillerinin soruları Güncel konular hakkında sorular	Genel görüşme - güncel konular üzerine Hükümetten bilgi talebi (<i>Current information request-topical debates</i>)
<i>Portekiz</i>	Sözlü soru Başbakana sorular Üyelerin siyasi açıklamalarda bulunması	Genel görüşme Kamu yararıyla ilgili, önemli güncel meselelerle ilgili görüşme, Genel veya sektörel politikalar konusunda görüşme
İsveç (<i>Ting'lerden</i> ³⁴⁸ <i>bir örnek</i>)	Soru saati, sözlü soru, Parti liderleri arasında tartışma ³⁴⁹	Özel görüşme

³⁴⁸ Kuzey (Nordic) ülkelerinin parlamentolarını toplu biçimde ifade etmek amacıyla “*Tings*” nitelemesi kullanılmaktadır. Sanırım buradaki “*Ting*”, söz konusu ülkelerin parlamentolarının çoğunun kurumsal isimlerinin sonundaki ses-ekten kaynaklanmaktadır. İngilizce’deki “-s” takısı ile çoğul yapılarak da “*ting'ler*” şeklinde tümü ifade edilmektedir. Bu ülkelerden Danimarka’nın parlamentosu “*Folketing*”, İzlanda’nın parlamentosu “*Althing*”, Norveç’in parlamentosu “*Storting*” olarak adlandırılmaktadır. Kurumsal adı “*ting*” sesiyle bitmeyen diğer Kuzey ülkelerinden İsveç’in parlamentosu “*Riksdag*” ve Finlandiya’nın parlamentosu “*Eduskunta*” adlarına sahiptir. Ayrıca Kuzey bölgesindeki özerk yönetimler Grönland Adası’nın “*Landsting*” ile Faeroe Adası’nın “*Lagting*” ve Åland Adası’nın “*Landsting*” adlı parlamentoları da mevcuttur. 1952’de Danimarka’nın girişimiyle kurulan danışma meclisi niteliğindeki Kuzey Konseyi (*Nordisk Råd*) ile bu parlamentolar, Kuzey parlamentolarını oluşturmaktadır; bkz. David Arter, *The Nordic Parliaments, A Comparative Analysis*, London: C. Hurst & Company, 1984, s. 1.

³⁴⁹ İsveç Parlamentosunda (*Riksdag*) temsil edilen tüm partilerin liderleri, parti politikalarıyla ilgili fikir beyan etme ve fikirlerini tartışma olanağı bulduğu bir yöntemdir. Her yıl Ocak, Haziran, Eylül ve Kasım aylarında yapılan tartışmanın konusunu AB politikaları da dahil çeşitli konular oluşturmaktadır; bkz. <https://www.riksdagen.se/en/how-the-riksdag-works-of-the-work-of-the-riksdag/debates-and-decisions-in-the-chamber/#c5a6fd1b4eac1243d0db4495448c6111> (E.T. 13.04.2022)

	Dış politika üzerine görüşme ³⁵⁰	
<i>Türkiye</i>	Gündem dışı konuşma Sayıştay raporları üzerine genel görüşme Meclis araştırması raporu üzerinde genel görüşme Komisyon raporları üzerine görüşmeler	Genel görüşme

Tabloda yer verilen ülkeler, Avrupa Kıtasından olup örneklendirme yoluyla tüketme amacı güdülmeden tabloya konmuştur. Tabloya bu ülkelerde parlamentonun denetleme ve bilgi edinme yetkisini kullandığı yollardan tümüyle müzakere işlevini ortaya çıkaran araçlar örnekleme yoluyla seçilip işlenmiştir. Ancak parlamenter rejimlerde parlamentonun hükümeti denetleme yetkisinin en önemli aracı gensoru yetkisi bu tabloya özellikle eklenmemiştir. Parlamentonun müzakere işleviyle bağlantılı olarak hükümetin siyasal açıdan denetlenmesini sağlayan bilgi edinmeye yönelik araçlar tercih edilmiştir ve hükümetin sorumluluğuna yol açabilecek denetim araçları dışarda bırakılmıştır. Çünkü parlamentonun bir müzakere iktidarı haline gelmesi ve bununla bağlantılı olarak özellikle başta dar anlamda genel görüşme yetkisi ve benzer yetkiler elde etmesi, üzerinde kurulan yürütme hakimiyetine ve rasyonelleştirilmiş parlamentarizme bağlı bir gelişim seyri göstermiştir.

Birçok parlamenter sistemde parlamentoya geniş ve dar anlamda genel görüşme yetkileri tanınmıştır. Bu konudaki en zengin örnek, İngiltere Parlamentosunun müzakere işlevine ilişkin denetleme ve bilgi edinme araçlarıdır. İngiltere’de özellikle muhalefete özgülenen muhalefet günleri (*opposition days*)³⁵¹ dikkat çekmektedir. Muhalefet partilerince belirlenecek bir gündem başlığı ile gerçekleştirilen bu

³⁵⁰ İsveç Parlamentosunda (*Riksdag*), her yıl Şubat ayında İsveç’in diğer ülkelerle ilişkileri ve dış politikası hakkında bir müzakere düzenlenir. Hükümetin dış ilişkilerle ilgili politikasına dair Dışişleri Bakanının bilgilendirmesiyle başlayan müzakereler aracılığıyla, Parlamento, dış politikayı yönlendirmede önemli rol oynamaktadır. Uluslararasılaşmanın artması, Parlamentonun da dış politikaya katılımını artırmıştır. Dış politikadan hükümet sorumlu olsa da özellikle uluslararası askeri operasyonlara katılma ve gayri safi milli hasılanın ne kadarının uluslararası katılımlara harcanacağı konusunda Parlamento karar vermeye yetkilidir; ayrıntılı bilgi için bkz. <https://www.riksdagen.se/en/how-the-riksdag-works/what-does-the-riksdag-do/foreign-policy/> (E.T. 13.04.2022)

³⁵¹ Avam Kamarası İçtüzüğü’nün 14. maddesi uyarınca her yasama yılında en az 20 günün muhalefet liderinin belirleyeceği gündemle toplanmasına ilişkin bilgi, yukarıda “3. Parlamenterlerin Gündeme İlişkin Hakları ve Yasama Bağışıklığı” başlığı altında değinilmişti, bkz. s. 76.

müzakerelerin etkisi, yapılan anketlere göre tartışmalı olsa da muhalefetin medyada yer almasına ve hükümet üzerinde baskı kurmasına etki edebilmektedir.³⁵²

İngiltere’de çok çeşitli soru tipleri de uygulanmaktadır. Soru saatinden ayrı olarak Avam Kamarasında her Çarşamba yarım saat boyunca doğrudan Başbakana yöneltilen sorular (*Prime Minister's Question Time*), bizzat Başbakan tarafından yanıtlanmaktadır. Bu soru usulünde çarşamba gününden önceki haftanın perşembe gününde soru sormak isteyen her bir milletvekilinin soruları toplanarak karıştırılmakta ve bu sorular içerisinden rastgele seçim yapılarak Başbakana on beş soru yönlendirilmektedir. Dolayısıyla Başbakan soruların içeriğinden önceden haberdar olamamaktadır. Temmuz 1961’den bu yana haftada iki kez on beşer dakika uygulanan bu yöntem 1997’den itibaren haftada yalnızca bir kez çarşamba günleri yarım saat olmak üzere uygulanagelmıştır. Başbakan soru saatine katılamayacak olursa onun yerine yardımcısı veya kıdemli bir bakan soruları yanıtlamak için hazır bulunur; ancak bu durumda muhalefet lideri sorularını yöneltmez.³⁵³

Acil soru (*urgent questions*), bir bakanının önceden haber vermeksizin hemen yanıt vermesini sağlamak üzere kurgulanmıştır. Bir milletvekili, acil ve önemli olduğunu düşündüğü bir konu hakkındaki bir soruyu o günkü sorulara ayrılan sürenin sonunda Meclis Başkanı aracılığıyla yöneltebilmektedir. Sözlü soru (*oral questions*) ise her iki Kamara tarafından bir bakana sorulur ve kural olarak pazartesten perşembeye kadar her gün oturum başlangıcında gerçekleştirilir. Tamamlayıcı sorular (*supplementary questions*) da her iki Kamaradaki soru oturumları sırasında önceden haber vermeksizin sorulabilecek müteakip sözlü sorulardır; aynı konuda birden fazla soru sorulması için kullanılır. Türkçeye “özel bildiri sorusu” şeklinde çevirebileceğimiz “*private notice question*” ise Lordlar Kamarası üyelerinin herhangi bir oturumda hükümete acil ve önemli bir soru sorma olanağı tanımaktadır.³⁵⁴

³⁵² Ayrıntılı bilgi için bkz. Mark Shephard “Administrative Review and Oversight: The Experience of Westminster” **Legislatures and Oversight**, Edited by Riccardo Pelizzo and Rick Staphenurst, World Bank Institute Series on Contemporary Issues in Parliamentary Development, Washington: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2004, s. 41-42.

³⁵³ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Richard Kelly, **Prime Minister’s Questions Standard Note: SN/PC/05183**, 9 February 2015, House of Common’s Library, Section: Parliament and Constitution Centre,

<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN05183/SN05183.pdf> (E.T. 15.04.2022).

³⁵⁴ Bu soruların konusu, güncel veya çok yakın bir zamanda gerçekleşmiş bir olay veya gelişmeyle ilgili olabilir; kamu politikası açısından önemli bir konu olabilir; herkesi ilgilendiren ve geçici olmayan bir önemi haiz konuda olabilir.

Görüldüğü gibi soru mekanizması Parlamentonun her iki kanadında da çok çeşitli biçimde kullanılmaktadır. Soru dışındaki en önemli müzakere aracı ise her oturum sonunda yarım saat gerçekleştirilen gündem dışı konuşmalardır. Erteleme tartışmaları (*adjournment debates* ya da *the half-hour adjournment motion*) denilen bu usulde, Avam Kamarası'nda her oturumun ertelenmesi yönünde önerge verilerek aslında o günkü oturum kapatılmadan önce tartışma açılması sağlanır.³⁵⁵ Özel komisyon raporları üzerine görüşmeler geniş anlamda genel görüşme araçları olup parlamentonun müzakere işlevini ortaya çıkaran önemli yetkilerindendir.

Bir diğer araç da Nutuk Tartışması ("*the debate on the address*" ya da "*loyal address*" de denmektedir) denilen, seçimle yenilenmiş Parlamento'nun her iki kanadında, ilk oturumdan itibaren birkaç gün boyunca devam eden Parlamento'nun açılışında gerçekleştirilen Kraliçe'nin Konuşması üzerine yürütülen tartışmalardır. Tartışmalar, Kraliçe'ye teşekkür mahiyetinde olsa da aslında konuşmanın içeriği, yani hükümetin gelecek gündemi ve programı da tartışılmaktadır.³⁵⁶

Bunlar arasına Westminster Salonu tartışmalarını (*Westminster Hall debates*) da ekleyebilirdik; ancak bu çalışmada genel görüşmeyi parlamentonun müzakere işlevi çerçevesinde ele almaya çalıştığımız için parlamento genel kurulunda gerçekleştirilmeyen müzakereleri araştırmanın dışında tutmayı tercih ettik. Westminster Salonu tartışmaları, Büyük Komite Odasında yapılmaktadır. Genelde yerel veya ulusal sorunların gündeme getirildiği ve konuyla ilgili bakanlardan yanıt alınabildiği bu Salon, tüm milletvekillerinin katılabildiği önemli bir müzakere alanıdır. Buradaki toplantılara başlamak için üç üyenin olması yeterlidir.³⁵⁷

Özellikle vurgulamak gereklidir ki tablodaki gibi benzer hükümet biçimine sahip ülkeler bile olsa çeşitli parlamentoların her birinde uygulanan denetim ve bilgi edinme

³⁵⁵ Avam Kamarası İçtüzüğü'nün (*The House of Commons Standing Orders*) "*Sittings of the House*" başlıklı 9. maddesinde ayrıntılı düzenlenmektedir:
<https://publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmstords/1154/body.htm#9> (Erişim Tarihi: 01.03.2022)

³⁵⁶ <https://www.parliament.uk/about/how/occasions/stateopening/> ve <https://www.parliament.uk/site-information/glossary/debate-on-the-address/?id=32625> (Erişim Tarihi: 05.10.2021)

³⁵⁷ Westminster Salonu tartışmaları, Avam Kamarası İçtüzüğü'nün (*The House of Commons Standing Orders*) "*Sittings in Westminster Hall*" başlıklı 10. maddesinde düzenlenmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. <https://publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmstords/1154/body.htm#10> ve <https://www.parliament.uk/about/how/business/debates/westminster-hall-debates/> (Erişim Tarihi: 01.03.2022)

yolları tamamen birbirinin aynısı değildir. Öyle ki iki farklı parlamentonun aynı isimdeki bir bilgi edinme ve denetleme aracı, her zaman biçimi, içeriği, işlevi ve sonuçları bakımından farklılık göstermektedir.³⁵⁸ Bu yanıltıcılığı dikkate alarak geniş anlamda genel görüşme araçlarını tablodaki ülkeler nezdinde kısaca değerlendirmek gerektiği kanısındayız. Birleşik Krallık Parlamentosu'ndaki geniş anlamda genel görüşme araçlarının birçoğu tabloda yer verilen diğer parlamentolarda da hemen hemen görülmektedir. Ancak, diğer parlamentolardaki çeşitlilik İngiltere Parlamentosu'ndaki kadar çok değildir. Birleşik Krallık Parlamentosu, müzakere parlamentosu olma niteliğini bu araçların çokluğu bakımından da göstermektedir. Denetim ve bilgi edinme yetkisinin kullanımına özgülenmiş araçlar bakımından özellikle soru mekanizması, tablodaki diğer parlamentoların ortak yanıdır. Parlamentonun birçok işlevine aynı anda katkı sağlayan soru, günümüzde çoğu parlamentonun kullandığı bir yöntemdir. Soru, milletvekillerinin, hükümetten sorumluluk alanındaki bir konuyla ilgili bilgi talep etmesinin ötesinde aynı zamanda soruyu soran üyenin hükümete ve parlamento dışına, yani basına, çeşitli çıkar gruplarına ve kamuoyuna mesaj vermesine olanak sağlamaktadır. Bu nedenle sorunun sorulması bile tek başına bir başarı olarak görülmektedir.³⁵⁹

Soru mekanizması açısından tabloda diğerlerinden ayrılan tek ülke Türkiye'dir. 2017 Anayasa değişikliği öncesinde milletvekillerinin hem sözlü hem yazılı soru³⁶⁰ sorma olanağı vardı; ancak Anayasa değişikliği ile denetim ve bilgi edinme yolları arasından sözlü soru tamamen çıkarılmış, sadece yazılı soru muhafaza edilmiştir.³⁶¹

³⁵⁸ Matti Wiberg, "Parliamentary Questioning: Control by Communication?", **Parliaments and Majority Rule in Western Europe**, Ed. Herbert Döring, s. 184.

³⁵⁹ Wiberg, "Parliamentary Questioning: Control by Communication?", s. 180.

³⁶⁰ 1982 Anayasası'nın "IV. Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgi edinme ve denetim yolları" başlıklı 98. maddesi (2017 Anayasa değişikliği öncesindeki) düzenlemesi:

"Türkiye Büyük Millet Meclisi soru, Meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve Meclis soruşturması yollarıyla denetleme yetkisini kullanır.

Soru, Bakanlar Kurulu adına, sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere Başbakan veya Bakanlardan bilgi istemekten ibarettir...

Soru, Meclis araştırması ve genel görüşme ile ilgili önergelerin verilme şekli, içeriği ve kapsamı ile cevaplandırılma, görüşme ve araştırma yöntemleri Meclis İçtüzüğü ile düzenlenir."

³⁶¹ 1982 Anayasası'nın "IV. Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgi edinme ve denetim yolları" başlıklı 98. maddesindeki düzenleme (Değişik: 16/4/2017-6771/6 md.):

"Türkiye Büyük Millet Meclisi; Meclis araştırması, genel görüşme, Meclis soruşturması ve yazılı soru yollarıyla bilgi edinme ve denetleme yetkisini kullanır...

Yazılı soru, yazılı olarak en geç onbeş gün içinde cevaplanmak üzere milletvekillerinin, Cumhurbaşkan yardımcılar ve bakanlara yazılı olarak soru sormalarından ibarettir.

Meclis araştırması, genel görüşme ve yazılı soru önergelerinin verilme şekli, içeriği ve kapsamı ile araştırma usulleri Meclis İçtüzüğü ile düzenlenir."

TBMM İçtüzüğü de 2017 tarihli Anayasa değişikliğine uyum amacıyla değiştirilmiştir ve soru hakkındaki düzenleme mülga edilerek "Bilgi Edinme ve Denetim Yolları" başlığı altında 96. maddede

TBMM'deki diğer denetim ve bilgi edinme yollarından farklı olarak soru önergesinin bir milletvekili tarafından tek başına kullanılabilmesi, soruyu daha da önemli kılmaktadır.³⁶² Bu olanakla birlikte düşünüldüğünde sözlü sorunun mülga edilmiş olması, bir tek milletvekilinin müzakere işlevini harekete geçirebilmesi olanağını ortadan kaldırdığından kanımızca, TBMM'nin müzakere işlevi açısından önemli bir gerilemeye sebep olmuştur. Oysa bilgi edinmeyi sağlayan soru, sadece soruyu soran açısından değil özellikle sözlü ise diğer milletvekilleri ve kamuoyu açısından da bir yanıt içermektedir. Ayrıca çoğu parlamentonun gündeminde önemli bir yer tutan sözlü soru, gölge hükümetin toplum ve ülkenin çıkarları konusundaki yaklaşımını da en iyi şekilde göstermesini sağlar.³⁶³ Nitekim TBMM'nin sözlü soru yetkisinin olduğu dönemde sözlü soru usulü,³⁶⁴ bilgi edinmenin ötesinde bir işlev görerek muhalefet partisi milletvekillerinin ve daha önemlisi bağımsız bir milletvekilinin bile bir konuyu kamuoyunun ve hükümetin gündemine taşımasına yardımcı olmaktaydı.³⁶⁵ Yürürlükteki hükümet sistemine göre yazılı sorunun muhatabı cumhurbaşkanı

yazılı soru ayrıntılı biçimde düzenlenmiştir: “Yazılı soru, kısa, gerekçesiz ve kişisel görüş ileri sürülmeksizin; kişilik ve özel yaşama ilişkin konuları içermeyen bir önerge ile yazılı olarak cevaplanmak üzere milletvekillerinin, Cumhurbaşkanlığı yardımcıları ve bakanlara yazılı olarak soru sormalarından ibarettir. Yazılı soru önergesi, sadece bir milletvekili tarafından imzalanır ve Başkanlığa verilir. Yazılı soru önergelerine belge eklenemez. Başkan, İçtüzük şartlarına uygun gördüğü önergeleri gelen kâğıtlar listesinde yayımlar ve ilgili Cumhurbaşkanlığı yardımcıları ile bakanlara gönderir.”

³⁶² İrfan Neziroğlu, “Türkiye Büyük Millet Meclisinde Parlamenter Denetim Aracı Olarak Sözlü Soru Önergelerinin Etkinliği”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 2, 2006, s. 151.

³⁶³ Hironori Yamamoto, **Tools for Parliamentary Oversight A Comparative Study of 88 National Parliaments**, Published by Inter-Parliamentary Union, Switzerland: PCL Presses Centrales SA, 2007, s. 49.

³⁶⁴ TBMM Genel Kurul gündemine alınan sözlü soru önergelerinin görüşülmesi, her yasama döneminde salı ve çarşamba günleri olmak üzere haftanın iki gününde o günkü birleşimin başında ayrılan bir saatte kararlaştırılmaktaydı. İçtüzük madde 98'e göre soruya ayrılan bu süre, asgari sınırdır. Genel Kurulda soruyu soran milletvekilinin adı, soru önergesinin özeti ve muhatabı okunduktan sonra eğer hükümet üyesi Genel Kurulda ise ve soruyu yanıtlayacağını belirtmişse kâtip tarafından soru önergesi okunurdu. İlgili bakanın soruyu beş dakikada yanıtlamasının ardından önerge sahibi milletvekili isterse kısa bir ek açıklama da isteyebilirdi. Muhatap bakanın ek açıklama yapmayı istemesi halinde beş dakika daha süre verilirdi. Böylece soru önergesi yanıtlanmış olurdu. 1996 yılında yapılan İçtüzük değişikliği, soru sahibinin Genel Kurulda hazır olmaması halinde de sorunun yanıtlanabilmesinin yolunu açmıştı; ancak hazır olması ilgili bakandan ek açıklama isteyebilmesi bakımından önemli bir olanaktı. İlgili bakanın Genel Kurulda hazır olmaması halinde sözlü soru önergesi ertelenirdi ve üç birleşimde yanıtlanmayan soru önergeleri, yazılı soruya dönüştürülürdü. Ancak bu halde soru önergesini sunan üyeye beş dakika söz hakkı tanınırdı. Sözlü ve yazılı soru önergelerinin 2017 Anayasa değişikliği öncesinde nasıl uygulandığı hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Rauf Bozkurt, Şeref İba, **100 Soruda Parlamento-Türk Parlamento Hukukuna Giriş**, Ankara: Nobel Yayınları, 2004, s. 184-190; TBMM, **Yasama El Kitabı**, Editörler İrfan Neziroğlu, Habip Kocaman ve Semra Gökçimen, Ankara: TBMM Basımevi, Eylül 2011, s. 80-81.

³⁶⁵ Bir denetim ve bilgi edinme yolu olarak sözlü soru mekanizmasının TBMM'deki uygulamasının etkinliği açısından ayrıntılı bilgi için bkz. Neziroğlu, “Türkiye Büyük Millet Meclisinde Parlamenter Denetim Aracı Olarak Sözlü Soru Önergelerinin Etkinliği”, s. 153 vd.

yardımcısı veya ilgili bakan, söz konusu soruya sadece yazılı yanıt vermektedir.³⁶⁶ Dolayısıyla yazılı soru, sözlü soruda olduğu gibi parlamentonun genel kurulunda iki kişi arasında dar biçimde de olsa bir müzakereye konu edilememektedir.

Soru mekanizması, Fransa’da da yukarıda değinildiği gibi Beşinci Cumhuriyet ve Cumhurbaşkanı General de Gaulle’ün güçlü kişiliği karşısında işlevsizleşen Ulusal Meclisin, modernleşme ve yeniden güçlenme sürecinde gerçekleştirilen reformlarla Meclisin haftalık gündeminde düzenli biçimde ve zorunlu olarak yerini almıştır. Ulusal Meclisinin soru zamanı, hükümete yöneltilen sorular, tartışmasız sözlü sorular ve bir veya birden fazla bakana yürüttükleri politikalarla ilgili yöneltilen sorular arasında bölünerek uygulanmaktadır. Hükümete yöneltilen sorular haftada iki kez salı ve çarşamba günlerinde öğleden sonra gerçekleştirilir; oturumun ilk saati hükümete yöneltilen güncel olaylarla ilgili sorulara ayrılır. Tartışmasız sözlü sorular ise hükümet faaliyetlerinin izlenmesi ve kamu politikalarının değerlendirilmesi için ayrılan haftada salı ve perşembe günleri sabah oturumunda gerçekleştirilir. Aynı hafta bakanlara da doğrudan yöneltilen sorular da yanıtlanır ve oturumlar genellikle bir buçuk saat sürmektedir.³⁶⁷ Soru mekanizması dışında tabloda geniş anlamda genel görüşme araçları arasında yer verdiğimiz “*niches parlementaires*” de aynı dönemde düzenlenmiştir. Yasama yılının dokuz ay boyunca kesintisiz toplanmasına dair değişikliğin de kabul edilmesiyle belli oturumların tümü “*niches parlementaires*” gereği sadece parlamentoya ayrılmıştır. Böylelikle bu oturumlarda Parlamento önerilerine öncelik tanınarak hem AB politikalarını incelemek hem de hükümeti denetlemek bakımından Parlamentaoya güçlü bir rol verilmiştir.³⁶⁸ Aynı reform döneminde kabul edilen Anayasa’nın 48. maddesinin son fıkrası gereği haftada en az

³⁶⁶ 2017 Anayasa Değişikliği sonrasında milletvekillerinin yazılı soru önergesi vermesine ilişkin usul ve esaslar hakkında bkz. İba, **Parlamento Hukuku**, s. 209-210. 2017 Anayasa Değişikliği ile tek başlı hale gelen yürütme organının tüm yetkileri cumhurbaşkanında toplanmıştır. Ancak Anayasa’ya göre yazılı sorunun muhatabı cumhurbaşkanı değil cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlardır. Bu nedenle yazılı soru, yürütmenin denetimi bakımından etkisizleştirilmiş bir araçtır; cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar yürütme alanında politika üreten değil görevleri bakımından cumhurbaşkanına bağlı üst düzey kamu görevi icra etmektedirler; bkz. Ekrem Ali Akartürk, Tefik Sönmez Küçük, **Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem, Teori ve Uygulama**, Ankara: Adalet Yayınevi, Şubat 2021, s. 58 ve 152-153.

³⁶⁷ Ayrıntılı bilgi için bkz. **The National Assembly in The French Institutions**, s. 178.

³⁶⁸ 1958 Fransa Anayasası’nın 28. maddesine göre Parlamento olağan toplantı dönemi için kendiliğinden toplanır ve olağan toplantı dönemi Ekim ayının ilk iş gününden başlayarak Haziran ayının son iş gününde kendiliğinden sona erer. Bu düzenleme öncesinde tek bir dokuz aylık toplantı yılı değil bir yıl içinde kesintili biçimde üçer aylık iki dönem kabul edilmişti. Anayasa’nın 48. maddesinin 3. fıkrasına göre ise bu dokuz aylık toplantı yılının bir ayı parlamentoya (*niches parlementaires*) özgülenmiştir; Kerrouche, “The French Assemble’e Nationale: The Case of a Weak Legislature?”, s. 105, dipnot 4 ve ayrıca **The National Assembly in The French Institutions**, s. 39.

bir oturum öncelikle Parlamento üyelerinin soruları ile Hükümetin cevaplarına ayrılmaktadır.³⁶⁹

Almanya’da ise Federal Meclisin geniş anlamda genel görüşme usulleri çerçevesinde soru mekanizmasının ayrı bir değeri vardır. Soru mekanizmasının çok farklı biçimlerde uygulandığı Federal Mecliste her çarşamba günü kabine toplantısının hemen ardından belli bir süre boyunca hükümete toplantı hakkında veya güncel bir konuyla ilgili soru yöneltilebilmektedir.³⁷⁰ Federal Meclis İçtüzüğü’nün 106. maddesinin 2. fıkrasında ve Ek 7’de ayrıntılı biçimde düzenlenen ve hükümetin sorgulanması (“Befragung der Bundesregierung”, “questions addressed to the Federal Government”) denilen bu usul her Çarşamba saat 13:00’te başlamaktadır. Önceden yarım saat olarak belirlenen soru-cevap kısmının bir saate çıkarıldığı anlaşılmaktadır. Federal Hükümet, Bakanlar Kurulu toplantısının gündemini belirlendikten sonra parlamento gruplarına iletmektedir (Annex 7, Madde 1). Sorular da uygulamada Federal Hükümetin Federal Meclis’e önceden bildirdiği kabine toplantısının içeriğiyle ilgili tek bir konuya odaklanmaktadır. Ancak milletvekilleri toplantı konusunun dışında hükümetin sorumluluğundaki konulara ilişkin başka güncel sorular da sorabilirler. Soru oturumu başlamadan önce Federal Hükümetin bir üyesine isterse beş dakikaya kadar konuşma izni verilir (Annex 7, Madde 5). Bu konuşmadan sonra milletvekillerine açıklamalarla başlayabilen soru sorma olanağı tanınır. Hem sorular hem de yanıtlar kısa olmalıdır. Soru soran milletvekili, bu soruya bağlı bir ek soru daha sorabilir. Önceki dönemler yarım saat³⁷¹ sürdüğü anlaşılan Federal Hükümete yönelik soru oturumu çarşamba günleri saat 13.00’te başlamaktadır ve soru-cevap bölümü kural olarak 60 dakika sürmektedir. Başkan bu süreyi on beş dakika daha uzatabilir; uzatma yapılırsa gündemdeki bir sonraki iş olarak yerini alan ve iki saat süren soru saatinin (question times) süresinden bu süre çıkarılır. Federal Hükümetin en az bir üyesi, önceden belirlenmiş bir rotaya göre soru-cevap oturumuna katılır ve bu bakanın yanıt hakkı önceliklidir. Sorularda diğer bakanlıkların görev alanına giren konularla ilgili bir husus olursa hazır bulunan diğer Federal Hükümet bakanları veya ilgili bakanlığın parlamenter müsteşarı da yanıt verebilir. Bundan sonra Başkan söz hakkını

³⁶⁹ <https://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly#Title5>

³⁷⁰ 1988’den itibaren uygulanan hükümet sorgulaması Federal Meclis İçtüzüğü’ne 1990’da eklenmiştir; **Almanya Parlamentosunda Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri**, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, Ankara: TBMM, Aralık 2019, s. 42.

³⁷¹ Susanne Linn, Frank Sobolewski, **The German Bundestag Functions and Procedures, 18th Electoral Term**, NDV GmbH & Co. KG, Rheinbreitbach: Kürschners Politikkontakte, 2015, s. 56.

İçtüzüğün 28. maddesi uyarınca düzenleyerek belirler. Tartışmaların düzgün ve verimli bir şekilde yürütülmesini ve tartışılan konunun lehindeki ve aleyhindeki argümanların dile getirilmesi sağlamak amacıyla hareket eder; siyasi parti gruplarının güçlerine ve parlamentodaki diğer farklı görüşlerin de ifade edilmesini sağlayacak şekilde söz verir. Hükümetin bir üyesi konuştuktan sonra ilk söz hakkı farklı bir görüşte olan kişiye verilir. Soru oturumunda önce Federal Hükümet üyesinin raporu ve belgeleri hakkında sorular sorulur; ardından Kabine toplantısı ve sonra genel sorular hakkında sorular yöneltilir. Hükümete yöneltilen soruların yılda üç oturumu ise doğrudan Federal Şansölye'ye yöneltilen sorulara ayrılır.³⁷² Hükümetin sorgulanması, bakanlar kurulu toplantısı sonrasında yapıldığından hükümet içindeki müzakerelerden ve bunların sonuçlarından, milletvekillerinin hemen ve toplu şekilde bilgi edinmesini sağlamaktadır.³⁷³ Bu açıdan önemli bir soru biçimidir.

Federal Mecliste hükümete yöneltilen sorular dışında hemen ardından gerçekleştirilen soru saatinde ise milletvekillerince yöneltilen sorular yaklaşık iki saat boyunca hükümet tarafından sözlü olarak yanıtlanmaktadır.³⁷⁴ Soru saatinde Meclis Başkanının girişimiyle açıkça kamu yararına ilişkin acil bir konuyla ilgili “*acil soruların*”, öncelikli olarak yanıtlanması mümkündür.³⁷⁵ Federal Meclisin en önemli denetim araçlarından “*büyük soru*” ise “*önemli siyasi bir sorun*” hakkında hükümetten görüş talep edilmesi ve hükümetin verdiği yanıt üzerine genel kurulda müzakere yürütülmesi şeklinde gerçekleşen bir geniş anlamda genel görüşme aracıdır. Muhalefetteki parlamento gruplarınca hükümetin siyasi yaklaşımını incelemenin bir aracı olarak kullanılan büyük soru, hükümetin hesap vermesi gereken siyasi öneme sahip konularla ilgili ayrıntılı bilgi vermesini de sağlar. Hükümetin söz konusu soruya yanıt vermemesi veya yanıt vermeyi geciktirmesi halinde söz konusu soru genel kurul gündemine alınabilmektedir. Büyük sorunun temel amacı, kamuoyunda tartışma

³⁷² **Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee**, Annex 7 Guidelines for questions put to the Federal Government, s. 130-131, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>

³⁷³ Linn, Sobolewski, **The German Bundestag Functions and Procedures**, s. 56.

³⁷⁴ Federal Meclisin her hafta Çarşamba günü birleşiminde, soru saati gerçekleştirilir. Her bir milletvekili en fazla iki soru sorabilmektedir; bu sorular sözlü yanıtlanmaktadır; **Almanya Parlamentosunda Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri**, s. 42. Almanya Federal Meclisi Bundestag İçtüzüğü'nün 4 Numaralı Eki, soru usul ve esaslarını düzenlemektedir, bkz. **Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee**, Annex 4 Guidelines for Question Time and for written questions, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf> (E.T. 23.03.2022)

³⁷⁵ Linn, Sobolewski, **The German Bundestag Functions and Procedures**, s. 57-58.

yaratmaktır.³⁷⁶ Türkçeye “büyük soru” olarak çevrilen bu denetim ve bilgi edinme aracı Almanya’da parlamento literatüründe “Große Anfragen” (veya major interpellation) olarak kullanılmaktadır.³⁷⁷ Hükümetin yanıtı geciktirmesi veya yanıt vermemesi durumunda sorunun Genel Kurul gündemine alınabilmesi için bir siyasi parti grubunca veya milletvekillerinin yüzde beşi tarafından talep edilmesi gerekmektedir. Hükümetin büyük soruya yanıt vermesi için İçtüzükte bir süre öngörülmezken Meclis Başkanı, söz konusu soruyu hükümete bildirirken hükümetten soruya yanıt verip vermeyeceği ile yanıt verecekse ne zaman yanıt vereceği konusunda bilgi istemektedir. Büyük soru dışında genel kurulda üzerinde tartışılma yapılmayan küçük soru, “Kleine Anfragen” (ya da *minor interpellation*) da Hükümetten belirli konularda yazılı olarak bilgi talep edilmesini sağlar. Hükümetin kendisine iletilen yazılı sorulara iki hafta içinde yazılı olarak yanıt vermesi beklenir. Küçük soru, muhalefetin bilgi edinmesini ve hükümetin çalışmalarını incelemesini sağlayan bir araçtır.³⁷⁸

Soru, geniş anlamda genel görüşme aracı olarak neredeyse tablodaki tüm parlamentolarda farklı biçimlerde olsa da yaygın kullanılan bir araçtır ve ayrıca haftalık birleşimlerde belli bir sürenin zorunlu olarak soruya ayrılması dikkat çekmektedir.³⁷⁹ Bunun dışında yine birçok parlamentoda *hükümet programlarının* veya *planlarının* -ki bu talep hükümetten de gelebilir- üzerine yapılan görüşmeler, yine *sayıştay raporlarının* veya *kamu denetçisi raporlarının* parlamentoya sunulması üzerine genel kurullarda gerçekleştirilen müzakereler söz konusudur. Bu anayasalar ve/veya içtüzüklerle konusu ve görüşme usulü belirlenen mekanizmalar da bize göre

³⁷⁶ Manfred G. Schmidt, **Wörterbuch zur Politik**, Stuttgart: Kröner, 2004, s. 334’ten aktaran Kadir Candan, “Koalisyon Kültürüne Dayalı Bir Parlamenter Sistem Örneği: Almanya Federal Cumhuriyeti”, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Parlamenter Sistem, Almanya, Güney Afrika, Hindistan, İngiltere, İtalya ve Japonya Örnekleri**, Ankara: TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, 2017, s. 50 ve dipnot 68.

³⁷⁷ **Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee**, Rule 100.

³⁷⁸ Almanya Federal Meclisinin çeşitli soru araçları ve işleyişi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. **Almanya Parlamentosunda Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri**, s. 43; Linn, Sobolewski, **The German Bundestag Functions and Procedures**, s. 69-70 ve Candan, “Koalisyon Kültürüne Dayalı Bir Parlamenter Sistem Örneği: Almanya Federal Cumhuriyeti”, s. 50.

³⁷⁹ Portekiz Parlamentosu için bkz. **Rules of Procedure of the Assembly of the Republic**, Article 4-d, Article 18-e, Article 19-d, Article 76-e, Article 229, https://www.parlamento.pt/sites/EN/Parliament/Documents/Rules_of_Procedure.pdf. İtalya Parlamentosu’nun soru araçları için bkz. **Rules Of Procedure Of The Chamber Of Deputies**, “Chapter XXIX Parliamentary Questions”, Rule 128, 129, 130, 132 ve devamındaki maddeler. İspanya Parlamentosunda da Anayasa gereği her hafta belli bir süreyle soru uygulamasının yapılması zorunlu kılınmış ve İçtüzükte haftanın en az iki saatinin soruya ayrılacağı belirtilmektedir; **Standing Orders Of The Congress Of Deputies**, Rule 191.

geniş anlamda genel görüşme araçları arasındadır. Nitekim bunlar da parlamentonun müzakere işlevinin gerçekleşmesini sağlamaktadır. Örneğin Fransa Ulusal Meclisinde hükümetin genel programının ve politikasının görüşülmesi konusunda gerçekleştirilen genel görüşme, hükümetin programının görüşülmesi ve Meclis nezdinde kabul görmesini sağlarken buna karşı diğer partilerin eleştirilerini sunmasını ve belli politik tutumların kamuoyuna gösterilmesini de sağlamaktadır. Hükümet programı görüşmelerinde söz alınıp oylama aşamasına geçilmeden önce de her gruptan bir konuşmacıya on beş dakika ve diğer konuşmacılara beşer dakikalık söz verilebilir.³⁸⁰ Bu bağlamda, hükümetin belli bir konudaki planlarının veya tezkerelerinin görüşülmesi de müzakere işlevini ortaya çıkarır. Örneğin, İspanya Parlamentosunda Hükümetin sunduğu bir tezkere olduğunda Hükümetin bir üyesi tarafından açılan görüşmelerde her grup temsilcisi on beş dakika ile söz alabilir ve Hükümet üyeleri sorulan sorulara yanıt verir. Ardından konuyla ilgili gruplar da görüş ve önerilerini sunarlar. Bundan sonra ise Hükümetin tezkeresi ve grupların önerileri oylanır. Bunun dışında İspanya’da Hükümet üyeleri kendi istekleriyle Meclis Genel Kurulunda bir konuda açıklama yapabilmekte veya Başkanlık Divanı veya parlamento gruplarının oluşturduğu kurulun istemi üzerine bir konuda açıklama yapmaya davet edilebilmektedir. Ayrıntılı bir usule bağlanan bu mekanizmada Hükümet tarafından yapılan sözlü açıklamanın ardından her bir parlamenter grubun temsilcisine de kendi grubunun fikrini açıklamak üzere belli bir süre konuşma hakkı tanınır ve bu konuşmalarda grup temsilcisi soru da sorabilir; hükümet bu sorulara yanıt verir.³⁸¹ Benzer bir diğer araç, bizdeki sayıştay gibi kamusal kaynakların harcamalarına ilişkin denetim yapan kurulların veya ombudsmanların parlamentolara sunduğu raporların genel kurullarda görüşülmesidir. Örneğin, Portekiz Parlamentosunda ombudsmanların ve Meclise sunulması gereken diğer kurumların yıllık raporları ilgili Meclis komisyonu tarafından yapılan çalışmalar sonrasında Genel Kurulda müzakere edilir.³⁸² İspanya Anayasası’nda düzenlenen Hesapları Denetleme Mahkemesi, kamusal harcamaların kontrolünü yapmakla görevlidir ve her yıl Cortes Generales’e denetim

³⁸⁰ “Debate on the Government’s programme or on a statement of general policy by the Government, Article 152, <https://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly#chap3-10>. Benzer biçimde İspanya Parlamentosu için bkz. **Standing Orders Of The Congress Of Deputies**, Rule 198.

³⁸¹ İspanya Parlamentosunda Hükümet tezkerelerinin görüşülmesi ve Hükümetin bilgi vermesi üzerine gerçekleştirilen görüşmeler için bkz. **Standing Orders Of The Congress Of Deputies**, Rule 196, 197 ve Rule 202 ve 203.

³⁸² **Rules of Procedure of the Assembly of the Republic**, Article 238-242, https://www.parlamento.pt/sites/EN/Parliament/Documents/Rules_of_Procedure.pdf

raporu sunmaktadır; bu rapor Kongre tarafından komisyonda ve Genel Kurulda görüşülmektedir.³⁸³ Almanya Federal Meclisinin, Federal Ordu içerisindeki öncelikli olarak temel hak ihlallerini araştırmak ve ordunun faaliyetleri üzerinde parlamentonun denetimini sağlamak üzere her yıl askeri ombudsmanlık³⁸⁴ tarafından sunulan raporu görüşmesi bir başka örnektir.³⁸⁵ Bunun dışında devletlerin silahlı kuvvetlerin kullanımına izin vermesi, yurt dışına silahlı kuvvet gönderilmesi amacıyla hükümet tarafından parlamentoya sunulan tezkerelerin görüşülmesi de parlamentonun müzakere işlevine bağlı geniş anlamda genel görüşme araçlarından biridir.³⁸⁶ Nitekim, silahlı kuvvetlerin sivil makamların yönetimi ve denetimi altında olması demokrasinin bir gereğidir.³⁸⁷ Türkiye Cumhuriyeti anayasalarında da bu ilke benimsenmiştir. 1982 Anayasası'nda düzenlenen TBMM'nin "*savaş hali ilânı ve silahlı kuvvet kullanılmasına izin verme*"³⁸⁸ yetkisi, 2017 tarihli Anayasa değişikliği sonrasında Anayasanın 119. maddesinde düzenlenen yürütme organınca alınan "*olağanüstü hal ilanı*"na³⁸⁹ ve öncesinde ayrıca "*sıkıyönetim ilanı*"na yönelik kararları onaylama

³⁸³ İspanya Anayasası Madde 136 ve İçtüzük Madde 199.

³⁸⁴ Alman Federal Meclisi Silahlı Kuvvetlerden Sorumlu Parlamento Komiseri (*Bundeswehr*), Parlamentoya silahlı kuvvetler üzerindeki gözetiminde yardımcı olmak amacıyla ve Bundeswehr'deki askerlerin dilekçelerinden sorumlu özel bir "ombudsman" olarak görevlendirilmektedir; Linn, Sobolewski, **The German Bundestag Functions and Procedures**, s. 154. Silahlı Kuvvetler Parlamento Komiserliği, Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası'nın "45b" maddesinde anayasal düzeyde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre "*Silahlı Kuvvetlerden sorumlu Parlamento Komiseri, temel hakları korumak ve Parlamento gözetimini yerine getirmede Federal Meclise yardımcı olmak üzere atanır. Ayrıntılar federal bir kanunla düzenlenir.*" **Basic Law for the Federal Republic of Germany**, s. 45, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf> (E.T. 24.03.2022)

³⁸⁵ Candan, "Koalisyon Kültürüne Dayalı Bir Parlamenter Sistem Örneği: Almanya Federal Cumhuriyeti", s. 50-51; Linn, Sobolewski, **The German Bundestag Functions and Procedures**, s. 54-55.

³⁸⁶ Alman Federal Hükümeti, Federal Meclise silahlı kuvvetlerin yurtdışında konuşlandırılmasından önce veya mevcut bir konuşlandırmada silahlı kuvvetlerin görev süresinin uzatılması için ayrıntılı ve özel bilgiler içeren bir bilgilendirme ile Meclisin onayını talep etmektedir. Parlamentoda bu talep üzerine gerçekleştirilen müzakereler sonucunda Meclis, Federal Hükümetin talebini onaylayabilir veya reddedebilir, ancak değiştirememektedir; Linn, Sobolewski, **The German Bundestag Functions and Procedures**, s. 44-45.

³⁸⁷ Silahlı kuvvetlerin sivil denetimi ilkesinin anayasallaşması ve Türkiye Cumhuriyeti anayasalarında düzenlenmesi hakkında bkz. Mustafa Erdoğan, "Silahlı Kuvvetlerin Türk Anayasa Düzeni İçindeki Yeri", **Anayasacılık, Parlamentarizm, Silahlı Kuvvetler**, Ankara: Siyasal Kitabevi, 1993, s. 130 vd.

³⁸⁸ 1982 Anayasası'nın "*F. Savaş hali ilânı ve silahlı kuvvet kullanılmasına izin verme*" başlıklı 92. maddesi şu şekildedir:

"Milletlerarası hukukun meşrû saydığı hallerde savaş hali ilânına ve Türkiye'nin taraf olduğu milletlerarası andlaşmaların veya milletlerarası nezaket kurallarının gerektirdiği haller dışında, Türk Silahlı Kuvvetlerinin yabancı ülkelere gönderilmesine veya yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye'de bulunmasına izin verme yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisinindir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi 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."

³⁸⁹ 21/1/2017 tarih ve 6771 sayılı Kanun ile 1982 Anayasası'nın "*Şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması sebepleriyle olağanüstü hal ilanı*" başlıklı 120. maddesi, "*Olağanüstü hallerle ilgili düzenleme*" başlıklı 121. maddesi ve "*Sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hali*" başlıklı 122. maddesi yürürlükten kaldırılmıştır.

yetkisi, Anayasa'nın 166. maddesindeki “*kalkınma planlarını onaylama*”³⁹⁰ yetkisi gibi bazı yetkilerini kullanırken de parlamentonun müzakere işlevi gerçekleşmektedir.³⁹¹ Bunlar arasında TBMM'nin 1982 Anayasası'nın 92. maddesindeki Türk Silahlı Kuvvetlerinin yabancı ülkelere gönderilmesine ve yabancı kuvvetlerin Türkiye’de konuşlanmasına izin verme yetkisinin kullanımının Genel Kurulda müzakere işleviyle gerçekleşiyor olmasının ne kadar önemli olduğu, kamuoyunda “*1 Mart Tezkeresi*” olarak bilinen ve Amerika Birleşik Devletleri’nin 2003’te Irak’ı işgali öncesinde Türkiye’nin de bu sürece müdahil olması yönünde TBMM’ye sunulan Başbakanlık Tezkeresi’nin³⁹² reddedilmesiyle tarihsel açıdan

³⁹⁰ 1982 Anayasası’nın “I. Planlama; Ekonomik ve Sosyal Konsey” başlığı altındaki 166. maddesinin 3. fıkrasına göre “*Kalkınma planlarının hazırlanmasına, Türkiye Büyük Millet Meclisince onaylanmasına, uygulanmasına, değiştirilmesine ve bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesine ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir.*”

³⁹¹ Onar, “Güncel Demokrasilerde Parlamentonun Rolü”, s. 118.

³⁹² TBMM Başkanlığına, 25 Şubat 2003’te dönemin Başbakanı Abdullah Gül tarafından sunulan 3/189 Sayılı “*Türk Silahlı Kuvvetleri’nin Yabancı Ülkelere Gönderilmesi ve Yabancı Silahlı Kuvvetlerin Türkiye’de Bulunması İçin Hükümete Yetki Verilmesine İlişkin Başbakanlık Tezkeresi*”: “... Irak’a ilişkin gelişmeler 6 Şubat 2003 tarihli kapalı oturumda Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından değerlendirilmiş ve her ihtimale karşı gerekli güvenlik tedbirlerinin alınması ve hazırlıkların yapılması amacıyla hükümete yetki verilmiştir. Türkiye Büyük Millet Meclisi, bu çerçevede, Türkiye’deki askeri üs ve tesisler ile limanlarda gerekli yenileştirme, geliştirme, inşaat ve tevsi çalışmaları ile altyapı faaliyetlerinde bulunmak amacıyla Amerika Birleşik Devletleri’ne mensup teknik ve askeri personelin 3 ay süreyle Türkiye’de bulunmasına, bununla ilgili düzenlemelerin hükümet tarafından yapılmasına Anayasanın 92 nci maddesi uyarınca izin verilmesini kararlaştırmıştır. Hükümet, gerekli hazırlıkları buna uygun olarak sürdürmüş ve bu faaliyetlerin hukukî ve teknik çerçevesini belirleyen mutabakat muhtırası ABD ile 8 Şubat 2003 tarihinde sonuçlandırılarak altyapı çalışmaları başlatılmıştır. ... Türk hava sahasının bütünlüğünün korunması ve gözetimi için, savunma amaçlı olarak, NATO havadan erken ihbar uçakları ile NATO hareket alanı füze savunma sistemlerinin Türkiye’de konuşlandırılması ve kimyasal ve biyolojik silahlara karşı koruma desteği sağlanması kararlaştırılmıştır. ...Irak’a karşı askeri caydırıcılık tedbirleri kapsamında yabancı silahlı kuvvetler unsurlarının Türkiye’de geçici olarak konuşlandırılması için Türkiye Büyük Millet Meclisinin izin ve yetki vermesi, bugünkü kriz ortamında munzam bir baskı unsuru olarak çok önemli ve etkili bir fonksiyon icra edecektir. Aynı şekilde, Türkiye Cumhuriyetinin, en kötü ihtimale karşı hazırlıklı olarak zamanında ve süratle hareket etmesini ve gerekli tedbirleri almasını sağlamak bakımından Türk Silahlı Kuvvetlerinin yabancı ülkelere gönderilmesi konusunda Türkiye Büyük Millet Meclisinin izninin alınması, hükümetin etkili bir siyaset izlemesini sağlamak açısından büyük önem taşıyacaktır. Bu kuvvetlerin, gelişmelerin seyrine göre gerektiğinde kullanılmaları, hükümetin belirleyeceği esaslara ve bu konuda yapılacak düzenlemelere bağlı olacaktır. Bu mülahazalarla; gereği, kapsamı, sınırı ve zamanı hükümetçe belirlenecek şekilde, 1- Türk Silahlı Kuvvetlerinin yabancı ülkelere gönderilmesine ve bu kuvvetlerin gerektiğinde belirlenecek esaslar dairesinde kullanılmasına, 2- Uluslararası meşruiyet kuralları çerçevesinde, en fazla 62 000 askeri personelin ve hava unsurları olarak 255 uçak ve 65 helikopteri aşmamak kaydıyla yabancı silahlı kuvvetler unsurlarının, hükümetin tespit edeceği mücavir bölgelerde geçici olarak konuşlandırılmak üzere 6 ay süreyle Türkiye’de bulunmasına; bu amaçla Türkiye’ye gelecek yabancı kara kuvvetlerinden destek unsurları dışındaki muharip unsurların geçici olarak konuşlandırıldıkları bölgelerden Türkiye dışına intikallerinin en kısa sürede tamamlanması ve yabancı hava ve deniz kuvvetleri ile özel kuvvetler unsurlarının muhtemel bir harekâta kullanılmalarını sağlayacak şekilde konuşlanmaları ve yabancı silahlı kuvvetlere mensup hava unsurlarının Türk hava sahasını üst uçuş amacıyla kullanmaları için gerekli düzenlemelerin yapılmasına; bu yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye’ye gelişiyile ilgili hazırlıkların yürütülmesine, Türkiye ülkesinde tabi olacakları statü ve Türk Silahlı Kuvvetleriyle işbirliği esas ve usullerine ilişkin düzenlemelerin hükümetin belirleyeceği esaslar çerçevesinde yapılmasına...”; **TBMMTD**, Cilt: 6, Dönem: 22, Yasama Yılı: 1, Birleşim: 39, 1 Mart 2003 Cumartesi, s. 115-117;

kanıtlanmıştır. 1 Mart Tezkeresi, kapalı oturumda görüşülmüş ve TBMM tarafından reddedilmiştir.³⁹³ Öncesinde ise aynı konuyla ilgili 6 Şubat 2003 tarihli Tezkere³⁹⁴ yine kapalı bir oturumda görüşülmüş ve TBMM tarafından kabul edilmiştir. Yine bu sürecin devamı niteliğinde 19 Mart 2003 tarihli Tezkere³⁹⁵ de TBMM tarafından kapalı oturumda görüşülerek kabul edilmiştir.³⁹⁶ Ancak, silahlı kuvvetlerin kullanılmasına izin verme yetkisinin TBMM tarafından müzakere sürecinden geçirilerek karara bağlanması, söz konusu tezkerenin içeriğiyle ilgili temsilcilerin bilgilendirilmesi, bu içeriğin kapalı bir forumda bile olsa tartışılmasını sağlayarak alenileşmesini,

<https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c006/tbmm22006039.pdf> (E.T. 24.03.2022)

³⁹³ TBMM'nin silahlı kuvvetlerin kullanımına izin verme yetkisini ve bu yetkinin kullanımına ilişkin örnekler, yargı kararları ve değerlendirmeler için bkz. Mustafa Erdoğan, "T.C. Anayasasına Göre Silahlı Kuvvet Kullanılmasına İzin Verme Yetkisi", **Anayasacılık, Parlamentarizm, Silahlı Kuvvetler**, Der. Mustafa Erdoğan, Ankara: Siyasal Kitabevi, 1993, 160-168; Bertil Emrah Oder, "Silahlı Kuvvet Gönderme ve Kullanma Bakımından Amerikan Anayasa Hukukunda Yasama-Yürütme İlişkileri ve Türkiye", **Ünal Tekinalp'e Armağan**, Cilt III, İstanbul: Beta Yayınevi, 1. Baskı, 2003, s. 446-455; Korkut Kanadoğlu, "Silahlı Kuvvetlerin Kullanımının Parlamento Tarafından Denetimi", **Bilgi Toplumunda Hukuk, Ünal Tekinalp'e Armağan**, Cilt: III, İstanbul: Beta Yayınevi, 1. Baskı, 2003, s. 413-421; Nur Uluşahin, "Savaş Hali İlânı ve Silahlı Kuvvet Kullanılmasına İzin Verme Yetkisi ve Anayasa Mahkemesi'nin 24.9.1990 Tarihli Kararı", **Prof. Dr. Turgut Kalpsüz'e Armağan**, Ankara: Turhan Kitabevi, 1. Baskı, Ağustos 2003, s. 1039-1065; Fahri Bakırcı, "TBMM'nin Askeri Güç Kullanması ve Kabulüne İlişkin Tezkereleri Görüşme Yöntemi Üzerine", **Mülkiye Dergisi**, Yıl: 2005, Cilt: 29, Sayı: 247, s. 87-97; Baran Kuşoğlu, "Türk Anayasa Hukukunda Silahlı Kuvvetlerin Yurt Dışına Gönderilmesine Dair Tezkereler", **Yasama Dergisi**, Sayı: 17, Ocak-Nisan 2011, s. 5-38; Mert Duygun, "Karşılaştırmalı Hukukta Pasifist Anayasa Anlayışı", **Anayasa Hukuku Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 14, Yıl: 2018, s. 446-453.

³⁹⁴ Dönemin Başbakanı Abdullah Gül tarafından TBMM'ye sunulan 5 Şubat 2003 tarih ve 3/177 sayılı "Türkiye'deki askerî üs ve tesisler ile limanlarda gerekli yenileştirme, geliştirme, inşaat ve tevsi çalışmaları ile altyapı faaliyetlerinde bulunmak amacıyla, Amerika Birleşik Devletlerine mensup teknik ve askerî personelin 3 ay süreyle Türkiye'de bulunmasına, Anayasanın 92 nci maddesi uyarınca izin verilmesine dair Başbakanlık Tezkeresi", 6 Şubat 2003'te kapalı oturumda görüşülmüş ve 510 üyenin katıldığı açık oylamada 193 ret, 9 çekimser oya karşı 308 kabul oyuyla kabul edilmiştir; **TBMMTD**, Cilt: 4, Dönem: 22, Yasama Yılı: 1, Birleşim: 32, 6 Şubat 2003 Perşembe, s. 579-583, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c004/tbmm22004032.pdf> (E.T. 26.03.2022)

³⁹⁵ Dönemin Başbakanı Recep Tayyip Erdoğan tarafından TBMM'ye sunulan 19 Mart 2003 tarih ve 3/221 sayılı "Gereği kapsamı, sınırı ve zamanı Anayasanın 117 nci maddesine göre millî güvenliğin sağlanmasından ve silahlı kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanmasından Yüce Meclise karşı sorumlu bulunan hükümet tarafından belirlenecek şekilde, Türk Silahlı Kuvvetlerinin Kuzey Irak'a gönderilmesine; etkili bir caydırıcılığın sürdürülmesi amacıyla Kuzey Irak'ta bulunacak bu kuvvetlerin, gerektiğinde, belirlenecek esaslar dairesinde kullanılmasına ve muhtemel bir askerî harekât çerçevesinde yabancı silahlı kuvvetlere mensup hava unsurlarının Türk hava sahasını Türk makamları tarafından belirlenecek esaslara ve kurallara göre kullanmaları için gerekli düzenlemelerin hükümet tarafından yapılmasına Anayasanın 92 nci maddesi uyarınca 6 ay süreyle izin verilmesine ilişkin Başbakanlık tezkeresi", 20 Mart 2003'te kapalı oturumda görüşülmüş ve 535 üyenin katıldığı oylamada 202 ret, 1 çekimser oya karşı 332 evet oyuyla kabul edilmiştir; **TBMMTD**, Cilt: 8, Dönem: 22, Yasama Yılı: 1, Birleşim: 51, 20 Mart 2003 Perşembe, s. 302-305, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c008/tbmm22008051.pdf> (E.T. 26.03.2022)

³⁹⁶ TBMM İçtüzüğü'nün 142. maddesinde tanımlanan açık oylamalar, kapalı oturum düzeninde uygulandığında kendiliğinden bir tür gizli oylamaya dönüşmektedir; Şeref İba, "TBMM'nin Toplantı Düzeni Yönünden Kapalı (Gizli) Oturum Kavramı ve Türk Parlamento Tarihinde Kapalı Oturumlar", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt: 59, Sayı: 3, 2004, s. 118.

temsilcilerin çok önemli bir siyasal durum karşısında seçmene karşı sorumluluğunu hatırlamalarını en azından 1 Mart Tezkeresi özelinde sağlamıştır. Tabi bu noktada dönemin iç ve dış siyasal etkenleri gözardı edilmemelidir.³⁹⁷ Kanımızca, 1 Mart Tezkeresi örneği, tam olarak parlamentonun müzakere işlevinin etkisini ortaya koymaktadır. Öte yandan, TBMM'nin savaş ilanı da dahil silahlı kuvvet kullanımına onay vermesi, olağanüstü hâl ilanını veya kalkınma planlarını onaylaması gibi işlemleri birer parlamento kararı niteliğinde olup bu kararlar yargısal denetime tabi olmamaktadır.³⁹⁸ Dolayısıyla, silahlı kuvvet kullanımı ve olağanüstü hal ilanı başta olmak üzere özellikle temel haklar alanına müdahale niteliği taşıyan ancak yargı denetimi dışında tutulan bu tür parlamento kararlarının müzakere sürecinden geçerek

³⁹⁷ Bu “*üç aşamalı tezkeri süreci*”ni hukuki ve siyasi açıdan değerlendirirken dönemin siyasi, ulusal ve uluslararası koşullarını da dikkate alan bir değerlendirme için bkz. Meltem Dikmen Caniklioğlu, “Ulusal ve Uluslararası Hukuk Işığında Türkiye’nin 2003 Tezkeri Serüvenine İlişkin Görüşler-Düşünceler”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Yıl: 2007, Cilt: 9, Sayı: 2, s. 29-97. Irak’ın ABD tarafından işgalinin Birleşmiş Milletler hukuk sisteminin şiddet yasağı ilkesini ihlal ettiği ve uluslararası hukuk kurallarına aykırı bir savaş yürütüldüğünü belirten Göztepe de dönemin hükümetinin ve Meclisin bu sürece dahil olmasını “*jeopolitik bölge aktörü*” olma uğruna Türkiye’yi Anayasa’daki hükme rağmen uluslararası hukukun meşru saymadığı bir saldırı savaşının aktörü durumuna düşürdüğünü ifade etmektedir. Nitekim 6 Şubat, 1 Mart ve 20 Mart 2003 Tezkerelerinden altı ay sonra savaş bittiği halde 6 Ekim 2003’te TBMM’ye sunulan Tezkeri ile de dördüncü Irak Tezkeresi “*Irak’ın yeniden yapılandırılması*” sürecine katkıda bulunma amacıyla kabul edilmişti; ayrıntılı bilgi için bkz. Ece Göztepe, “Amerika’nın İkinci Irak Müdahalesinin Uluslararası Hukuk ve Türkiye’nin Bu Savaşa Katılımının Türk Anayasa Hukuku Açısından Bir Değerlendirmesi ya da ‘Haklı Savaş’ın Haksızlığı Üzerine”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Yıl: 2004, Cilt: 59, Sayı: 3, s. 79-103. Ayrıca bkz. Levent Gönenç, Ersoy Kontacı, “Yaşayan Anayasa 2003 ve 2004 Yılları Anayasa Gelişmeleri”, **TBB Dergisi**, Sayı 61, 2005, s. 138-145.

³⁹⁸ 1982 Anayasası’na göre TBMM’nin milletvekilliğinin düşürülmesi, milletvekili dokunulmazlığının kaldırılması hakkındaki kararları (85. madde) ve TBMM İçtüzük değişikliği (148. madde) Anayasa Mahkemesinin denetimine tabi olup bu üç istisna dışındaki TBMM kararları yargı denetimi dışında bırakılmıştır. Ancak Teziç’e göre TBMM’nin, iç işleyişiyle ilgili olmayan ve doğrudan kişilerin haklarını etkileyecek nitelikteki hukuki işlemleri maddi açıdan parlamento kararı olmayıp kanun niteliği taşımakla yargısal denetime tabi olmalıdır. Bu nedenle kişilere yükümlülük getiren, dışa dönük Meclis kararlarının (olağanüstü hâl ilanının ve sıkıyönetim kararının onaylanması, savaş ilanı, beş yıllık kalkınma planlarının onaylanması) kanun ile yapılması ve yargı denetimine tabi olması gereklidir; bu konudaki görüş ve tespitleri için bkz. Teziç, “Parlamento Kararı ve Kanun”, s. 127-130; Teziç, **Türkiye’de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı**, s. 16-20. Bu görüşün aksine Erdoğan, kişilerin hukuki durumunu TBMM tarafından alınan savaş ilanını, silah kullanımını, olağanüstü hâl ilanını onaylama kararlarının değil söz konusu durumlarla ilgili yürütmenin yapmış olduğu idari düzenlemelerin etkilediğini belirtmektedir. TBMM’nin söz konusu işlemlere onay vermesi yasama niteliğinde olmayıp idari niteliktedir ve işin aciliyeti gereği söz konusu kararların kanunla yapılması uygun değildir. Bu nedenlerle söz konusu TBMM işleminin kanunla yapılmasının işin niteliğine ve gereklerine uygun olmadığını belirtmektedir; bkz. Erdoğan, “T.C. Anayasasına Göre Silahlı Kuvvet Kullanılmasına İzin Verme Yetkisi”, s. 167-168. Kişilerin mevcut hukuki durumunu değiştirir nitelikteki parlamento kararlarının Anayasa Mahkemesince işlemin maddi unsuru bakımından ele alınarak değerlendirilip denetlenmesi, Mahkemenin Anayasanın sözünü söyleme görevinin gereğidir; Mahkeme içtihatlarını geçmişte olduğu gibi bu yönde geliştirmelidir. Teziç’in bu yaklaşımının İHAS ve İHAM uygulamasında karşılığını bulduğunu ifade eden Tahmazoğlu Üzeltürk, İHAM’ın da *Lawless* ve *Brannigan* kararlarını anarak olağanüstü hâl ilanının onaylanmasına ilişkin TBMM kararının Anayasa Mahkemesince denetlenebileceğini; bireysel başvuru yolunun açık olduğunu ve Mahkemenin bu konuda kendisini yetkisiz bulması durumunda ise İHAM’a başvurulabileceğini ifade etmektedir; bkz. Sultan Tahmazoğlu Üzeltürk, “Parlamento İşlemleri ve Kanun Kavramı”, **Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Yıl: 2018, Sayı: 2, İstanbul: Beta Basım Yayım, s. 589-590.

onaylanması, en azından parlamento nezdinde siyasal bir denetimin ve kamuoyu nezdinde ise toplumsal bir denetimin gerçekleşmesini sağlayabilir.

Geniş anlamda genel görüşme araçları çok çeşitli olmakla birlikte son olarak soru dışındaki birkaç araca değinmek gereklidir. Bazı parlamentolarda soru yanında acil durumlara özgü soru sorma veya acil, önemli bir güncel gelişmeyle ilgili görüşme yapılması olanakları da mümkündür. Yukarıdaki tabloda geniş anlamda genel görüşme araçları arasında yer verdiğimiz gündem dışı konuşma veya bazı parlamentolarda acil görüşme³⁹⁹ olarak anılan araçlar bunlar arasındadır. Gündem dışı konuşma, parlamentonun genel kurul gündeminin düzeni dışında ortaya çıkan güncel gelişmelerle ilgili görüşme yapılmasını sağlayan bir uygulamadır. Çünkü parlamento gündemi, görüşmelerin düzenli biçimde yürütülmesi ve zamanı iyi kullanmak üzerine kuruludur ve her konu hakkında her an görüşme yapılması olanaklı değildir.⁴⁰⁰ Öte yandan parlamentonun işleyişi içerisinde gündem dışı konuşma gibi bir uygulamaya yer verilmemesi düşünülemez; çünkü parlamento belli işlerin sırayla yerine getirilerek tamamlandığı bir yer olmanın ötesinde güncel gelişmelere duyarlı bir siyasal kurumdur. Bu nedenle böyle bir kuruma yer verilmesi parlamentonun müzakere işlevi

³⁹⁹ Acil görüşme, “*olağanüstü toplantı*” ile karıştırılmaması gereken bir kurumdur. “*Olağanüstü toplantı*” parlamentonun toplanık olmadığı ara verme veya tatil gibi bir dönemde toplanmaya çağırılmasıdır. Örneğin, TBMM ara verme veya tatil dönemindeyken 1982 Anayasası’nın 93. maddesine ve TBMM İçtüzüğü’nün 7. maddesine göre Meclis Başkanı tarafından doğrudan veya üyelerin beşte birinin yazılı istemi üzerine veya Cumhurbaşkanı tarafından toplantıya çağırılabilir. Aslında Birinci Meclis döneminden beri kabul edilen istimrar ilkesi gereği TBMM’nin tatil ve ara verme dönemlerinde toplantı yapabilmesi “olağanüstü” şeklinde nitelendirilmemelidir. Buna rağmen 1961 ve 1982 Anayasalarında “olağanüstü” nitelendirmesine yer verilmezken 1973 tarihli İçtüzükte TBMM’nin tatil ve ara verme sırasında toplanabilme kuralına “*olağanüstü toplantı çağrıları*” başlığıyla yer verilmiştir. Bu çelişkili ve istimrar ilkesine aykırı durum, 1996’da 424 sayılı TBMM Kararıyla yapılan değişiklikle günümüzde de yürürlükte olan “*Tatilde ve aravermede toplantı*” şeklini alarak içerik açısından olmasa da en azından başlık olarak ortadan kaldırılmıştır. Başlık ve ilgili madde metninde “*olağanüstü*” ifadesi geçmemesine rağmen toplantı çağrısının gerekçeye bağlı bırakılması Bakırcı’ya göre sürekli çalışma ilkesine aykırı ve Anayasa ile uyumsuzdur. Bu konudaki tartışmalar, açıklama ve değerlendirmeler için bkz. Fahri Bakırcı, **TBMM’nin Çalışma Yöntemi**, Ankara: İmge Kitabevi, 2000, s. 94-112. Olağanüstü toplantı terimi ile süreklilik ilkesinin bağdaşmazlığı nedeniyle bu toplantı biçimine “*çağrılı toplantı*” denmesi önerisi kanımızca da benimsenmektedir; bkz. İba, **Parlamento Hukuku**, s. 49 ve 79-81. “*Olağanüstü toplantı*” kavramının söz konusu açıklamalar çerçevesinde istimrar ilkesi ve Anayasa ile çelişkili durumu karşısında güncel literatürde TBMM’nin tatilde ve ara vermede toplanabilmesine ilişkin olarak bu terim kullanılmaktadır; bkz. Arslan, **Türk Parlamento Hukuku**, s. 115. Öte yandan TBMM’nin tatilde veya ara verme döneminde toplantıya çağırılması Anayasa ve İçtüzüğe göre belli bir usule göre yapılmaktadır. Arslan, bu usule uygun olarak gerçekleştirilen toplantıları “*de jure*” olarak nitelendirmektedir. Yazar, 15 Temmuz 2016 tarihinde Türkiye Cumhuriyeti’nin anayasa ve hukuk düzenine karşı gerçekleştirilen darbe girişimi sırasında Meclis Başkanı ve bazı milletvekillerinin o günlerde tatilde olup çalışmalarına ara vermiş olan ve darbeciler tarafından bombalanan Meclise giderek Genel Kurulda toplanıp darbe girişimini kınayan konuşmalar yapmasını “*de facto olağanüstü toplantı*” olarak nitelendirmektedir; bkz. Arslan, **Türk Parlamento Hukuku**, s. 116.

⁴⁰⁰ Bakırcı, **TBMM’nin Çalışma Yöntemi**, s. 391; Bozkurt, İba, **100 Soruda Parlamento**, s. 74-75 ve 77.

açısından önemlidir. Bu anlamda tablodaki geniş anlamda genel görüşme araçlarından gündem dışı konuşma ve buna en yakın araçlardan acil görüşme, Avusturya, Danimarka, İngiltere, İtalya, Polonya ve Türkiye gibi birçok parlamentoda mevcuttur. İngiltere'deki “*adjournment debates*” denilen gündem dışı konuşma benzeri araca yukarıda değinilmişti. Bir nokta daha var ki İngiltere'de Lordlar Kamarası üyelerine de gündem sona erdiğinde bir konuyla ilgili soru sorma hakkı tanınmasıdır. Ancak kısa süren bu tartışma hükümetin söz konusu soruya yanıt vermesi ile sona erer.⁴⁰¹ Avusturya Parlamentosunun yetkileri arasında da hem sözlü soru hem acil görüşme yer almaktadır. Çift meclisli Avusturya Parlamentosunun temsili kanadı Ulusal Konseyin gündeminde, her birleşimin başında soru zamanı gerçekleştirilir.⁴⁰² Genel Kurulun sadece ayın belli günlerinde toplandığı⁴⁰³ Ulusal Konseyde, gündeme geçilmeden önce milletvekilleri tarafından tartışılması istenilen acil bir konuyla ilgili önerge de sunulabilmektedir; bu istemle ilgili görüşme gündemdeki diğer işler sona erdiğinde yapılabilmektedir.⁴⁰⁴

TBMM'de ise gündem dışı konuşma, İçtüzüğün 59. maddesine göre “...*Genel Kurula duyurulmasında zaruret duyulan olağanüstü acele hallerde*” gerçekleştirilmek üzere öngörülmüştür. TBMM'de gündem dışı konuşmadan ayrı bir acil görüşme uygulaması söz konusu değildir; çünkü gündem dışı konuşma her ne kadar uygulama bu şekilde gelişmese de “*zaruret duyulan olağanüstü haller*” için gündeme geçilmeden evvel görüşme yapılmasını sağlamaktadır. İçtüzüğe göre hem hükümete (2017

⁴⁰¹ <https://www.parliament.uk/site-information/glossary/questions-for-short-debate/> (E.T. 20.03.2022)

⁴⁰² **Federal Law on the Rules of the Procedure of the National Council**, Rules of Procedure Law of 1975, Madde § 94'e göre Federal Hükümet üyelerine yöneltilen kısa sözlü sorular, aynı oturumda sözlü yanıtlanmalı ve hükümet üyesi soruyu yanıtlamayacak ise bir neden belirtmelidir. Milletvekilleri her ay en fazla dört soru sorabilir. Soru Süresi bir saati geçemez; ancak Başkan istisnai olarak bu süreyi uzatabilir. Daha fazla bilgi için bkz. https://www.parlament.gv.at/ENGL/PERK/RGES/GOGNR/gog13_P89-97.shtml#P94 (E.T. 21.03.2022)

⁴⁰³ Avusturya Parlamentosunun ne zaman toplanık olacağına ilişkin bir kural Anayasa ve İçtüzükte belirtilmemiş olmakla birlikte toplantı günlerinin ve gündemin belirlenmesi konusunda Meclis Başkanı yetkilendirilmiştir. Ancak Meclis Başkanı bu yetkisini Başkanlar Konferansı üyelerine danışarak kullanabilmektedir. Genelde ayın ilk iki haftası komisyon toplantılarına, üçüncü haftası Genel Kurul toplantılarına ayrılmaktadır. Ayın dördüncü haftasında ise milletvekillerinin seçim bölgelerinde seçmenlerle gerçekleştireceği görüşmeler sebebiyle parlamentonda faaliyet gerçekleştirilmemektedir. Avusturya Parlamentosuyla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Fahri Bakırcı, “Avusturya Parlamentosu Üzerine”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 17, 2013, S. 1-2, s. 1198-1200.

⁴⁰⁴ Acil önerge en az beş milletvekili tarafından sunulabilmektedir. Bu önerge ile hükümetten bir konu hakkında sözlü yanıt vermesi istenir. Acil önerge usulü sıkı süre kurallarına bağlıdır. Acil önergeleri düzenleyen söz konusu İçtüzük metni için bkz. **Federal Law on the Rules of the Procedure of the National Council**, Rules of Procedure Law of 1975, “*Xa. Urgent Motion*” başlıklı § 74a. maddesi için bkz.

https://www.parlament.gv.at/ENGL/PERK/RGES/GOGNR/gog10a_P74a.shtml (E.T. 21.03.2022)

Anayasa Değişikliği ve 2018 İçtüzük değişikliği sonrasında Cumhurbaşkanına, Cumhurbaşkanı yardımcılara ve bakanlara) hem de milletvekillerine tanınan gündem dışı konuşma uygulamada “*olağanüstü acele hallerde*” gerçekleştirilmemekte, Meclis Başkanı bu konuda kendisine tanınan takdir yetkisini⁴⁰⁵ çok sayıda verilen önergelerin önemine göre kullanmakta ve en çok üç milletvekiline söz vermektedir. İstisnai olarak Genel Kurul gündeminin yoğun olduğu günlerde ve yasama dönemi başında gerçekleştirilmesi gereken ant içme, meclis başbakanının seçimi gibi durumlarda ise gündem dışı söz alma talebi kabul edilmemektedir. Yürütmeye tanınan gündem dışı konuşma hakkı konusunda ise Başkana takdir yetkisi tanınmamıştır.⁴⁰⁶ 2017 Anayasa Değişikliği sonrasında TBMM’nin denetleme ve bilgi edinme araçları arasından sözlü sorunun kaldırılması neticesinde oluşan boşluk, ağırlıklı olarak gündem dışı konuşma uygulamasıyla doldurulmakta, bu mekanizma bir “*çıkış yolu*” olarak görülmektedir.⁴⁰⁷ Kanımızca da TBMM’nin müzakere işlevi açısından sözlü sorunun kaldırılmış olmasının yarattığı gerilemeyi gündem dışı konuşma usulünün yaygın biçimde kullanılması az da olsa hafifletebilir. Her ne kadar TBMM İçtüzüğü değişikliği hakkındaki 1995 İçtüzük Taslağı’nda gündem dışı konuşmanın kaldırılması önerilmişse de değişen hükümet sistemi ile parlamentonun gerileyen müzakere işlevine şu andaki katkısı eskisinden daha fazla olabilir. 1995 tarihli Taslak’ta gündem dışı konuşma usulünün kaldırılması, uygulamanın zaman kaybına neden olması ve gündemin tutarlı biçimde takibini zorlaştırması gerekçeleriyle önerilmiş, sözlü soru mekanizmasının işlememesi nedeniyle yoğun şekilde kullanılan gündem dışı konuşmaya, soru müessesinin geliştirilmesiyle gerek kalmayacağı ileri sürülmüştü.⁴⁰⁸ Bugün sözlü soru mekanizmasının TBMM’nin

⁴⁰⁵ Meclis Başkanı gündem dışı söz alma istemine ilişkin karar verirken takdir yetkisini, söz alma talebiyle ilgili konunun önemini, daha önce aynı konuda söz verilip verilmediğini veya aynı milletvekiline söz verilip verilmediğini dikkate alarak kullanmalıdır ve siyasi parti grupları arasında dengeyi gözetmelidir; Neziroğlu, **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, s. 193.

⁴⁰⁶ TBMM uygulamasında gündem dışı söz almayla ilgili usul ve esaslar hakkında bkz. Arslan, **Türk Parlamento Hukuku**, s. 237-238; Bakırcı, **TBMM’nin Çalışma Yöntemi**, s. 391-392; Fahri Bakırcı, **TBMM Genel Kurulundaki Yerleşik Uygulamalar**, Ankara: TBMM Basımevi, 2015, s. 62-80; Bozkurt, İba, **100 Soruda Parlamento**, s. 77; İba, **Parlamento Hukuku**, s. 83-84; Neziroğlu, **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, s. 192-195.

⁴⁰⁷ İba, **Parlamento Hukuku**, s. 84.

⁴⁰⁸ “*Hemen hiçbir parlamentoda gündem dışı konuşma yöntemi mevcut değildir. Türk Parlamentosunda çok zaman kaybettiren ve gündemin tutarlı bir biçimde takip edilmesini çok zaman önleyen bu yöntemin yerleşmesi, sözlü soru müessesesinin işlememesindendir. Alt Komisyon metninde ise, hem sözlü soru müessesesi işler hale sokulmakta, hem de sorgulama yöntemi getirilmektedir. Bu sayede gündem dışı konuşma yöntemi kaldırılmaktadır. Bu hükmün tek istisnası Hükümetin çok önemli ve acele bir konuda Meclis Başkanının izniyle Meclise bilgi vermesi olacaktır. Bu takdirde de siyasi parti gruplarına konuşma hakkı doğmuş olacaktır.*”; **Anayasa Komisyonu İçtüzük Alt Komisyonu Raporu**’ndan (1995) aktaran İba, **Parlamento Hukuku**, s. 84.

denetim ve bilgi edinme araçları arasında yer almaması,⁴⁰⁹ gündem dışı konuşmanın önemini artırmakta ve gündem dışı konuşmanın kaldırılması bir yana kurumun daha işlevli hale getirilerek kullanılması TBMM'nin kurumsal rolü açısından gerekli görülmektedir.⁴¹⁰ Ancak bugünkü cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin yürürlüğe girmesinden önce başlayan uygulamada, gündem dışı konuşma İçtüzüğe aykırı biçimde ve amacı dışında kullanılagelmıştır. Yürütme tarafından genel görüşmeye alternatif olarak kullanılan ve ondan daha kolay harekete geçirilebilen gündem dışı konuşma, birçok birbirinden farklı uygulama ile sonuçlanmış, İçtüzüğün sistematığının bozulmasına ve muhalefetin söz hakkının ortadan kaldırılmasına neden olmuştur ve olmaktadır.⁴¹¹

Genel görüşmenin TBMM uygulamasında parlamentoda herhangi bir konu hakkında yapılacak görüşmelerde şekli bir temel oluşturduğuna değinmiştik. TBMM İçtüzüğü'ndeki konuşma düzeniyle ilgili ana şablon, genel görüşme yöntemidir. Bu durumun İçtüzük'te açık şekilde düzenlendiği hüküm, “*Meclis araştırmasının tarifi ve açılması*” başlıklı 104. maddesidir. Bu maddenin son iki fıkrasına göre “...*Meclis araştırmasının açılmasında genel görüşme açılmasındaki hükümler uygulanır.*” ve “*Meclis araştırma komisyonunun raporu hakkında Genel Kurulda, genel görüşme açılır.*” Nitekim genel görüşme, hukuki niteliği itibariyle meclis araştırmasının “*komisyonsuz kardeşidir.*”⁴¹² Meclis araştırması komisyonunun araştırma konusu hakkındaki raporu, Genel Kurulda genel görüşme usulünün bire bir uygulanması suretiyle görülmektedir. TBMM İçtüzüğünün meclis araştırmasına ilişkin açık

⁴⁰⁹ Sözlü sorunun, denetim ve bilgi edinme bakımından 2017 Anayasa değişikliği öncesinde etkisizleştirilmesi sebebiyle 2017 Anayasa değişikliği ile sözlü soru aracının tamamen kaldırılmasının önemli bir değişiklik yaratmadığı görüşündeki yazarlar, bu durumun sadece sözlü soru açısından değil TBMM'nin diğer tüm denetim ve bilgi edinme araçları bakımından da geçerli olduğunu ifade etmektedirler. Sözlü soru mekanizmasının etkisizleşmesi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Fahri Bakırcı, Yüksel Yalova, “TBMM'nin Denetim Yetkisinin Gelişimi Üzerine-Parlamente Sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Sözlü Soru Önergesi”, **ViraVerita E-Dergi: Disiplinlerarası Karşılaşmalar**, Sayı: 13, Mayıs 2021, s. 356-357, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1586542> (E.T. 18.04.2022).

⁴¹⁰ Gündem dışı konuşmanın daha işlevli şekilde kullanılması konusunda Bakırcı şu önerilerde bulunmaktadır: Gündem dışı konuşma, “acil konuşmalar” adıyla gündem içine dahil edilerek Meclisin diğer işlevlerini yerine getirmesine engel olmasının önüne geçilmesi, zaman kaybını engellemek üzere bu konudaki istemlerin Danışma Kurulunca değerlendirilerek Danışma Kurulunun oybirliği ile karar alamadığı hallerde kararın Genel Kurula bırakılması ve Genel Kurulun buna işaret oyuyla karar vermesi; ilgili açıklamalar için bkz. Bakırcı, **TBMM'nin Çalışma Yöntemi**, s. 393.

⁴¹¹ Fahri Bakırcı, **Kuruluşundan Günümüze TBMM'nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, Ankara: Lykeion Yayıncılık, Temmuz 2021, s. 75. Gündem dışı konuşma ile genel görüşme uygulaması, TBMM'nin müzakere işlevi çerçevesinde görüş ve değerlendirmelere çalışmanın ikinci bölümünde yer verilmiştir (SS).

⁴¹² İba, **Parlamento Hukuku**, s. 214.

hükmü dışında genel görüşme usulünün referans olarak uygulandığı haller de vardır. Bunlar arasında İktüzüğün milletvekillerinin konuşma düzenine ilişkin 61. maddesi, söz süresine ilişkin 72. maddesinin 1. fıkrası ve kanun tekliflerinin tümünün görüşülme usulü düzenleyen 81. maddesi anılabilir. Uygulamada aslında tek bir görüşme düzeni söz konusudur. Bu bağlamda genel görüşme usulü, TBMM açısından diğer görüşmelere de uygulandığı için bu tür görüşmeler şekli benzerlik sebebiyle geniş anlamda genel görüşme çerçevesinde anılabilir.

B. Dar Anlamda Genel Görüşme

Dar anlamda genel görüşme, doğrudan toplumu ve devlet faaliyetini ilgilendiren belli bir konunun parlamentonun genel kurulunda görüşülmesidir. Tanımından da anlaşılacağı gibi dar anlamda genel görüşme, konusu itibarıyla geniş anlamda genel görüşme olarak nitelendirdiğimiz diğer denetim, bilgi edinme ve müzakere araçlarından ayrılmaktadır. Dar anlamda genel görüşmenin konu bakımından ayırdedici özelliği, genel görüşme konusunun *“kamuoyunu-toplumu”* veya *“devlet faaliyetini”* ilgilendiren, *“ulusal veya uluslararası önemde”*, *“güncel ve genel”* olmasıdır. Buradaki genellikten kasıt, bireysel sorunlarla ilgili bir konu olmaması, toplumun belli bir kesimini veya tümünü ilgilendiren bir konu olmasıdır. Yine vurgulamakta fayda var ki parlamentonun komisyonlarında veya parti toplantılarında gerçekleştirilen diğer müzakerelerden farklı olarak genel görüşmenin mekânı, genel kuruldur. Çünkü, genel kurul kamuoyuna açık bir mekândır. Tanımda yer almayan bir diğer ayırdedici özellik ise dar anlamda genel görüşmede esas olanın müzakere olmasıdır; müzakerenin sonucunda bir karar alınması gerekmemektedir. Son olarak yine tanımda yer almamakla birlikte ve kanımızca önemli ayırdedici niteliği, genel görüşme yetkisinin kullanımında müzakerenin kolektif olmasıdır.

Bu nitelikleriyle dar anlamda genel görüşme, yani parlamentonun genel görüşme yetkisi, kanımızca parlamentonun müzakere işlevini ortaya çıkaran doğrudan bir araçtır. Yukarıdaki tabloda yer verildiği üzere Almanya’daki güncel saat, İngiltere’deki genel görüşme gibi Avusturya, İspanya, İtalya, Polonya, Portekiz ve Türkiye’de de genel görüşme yetkisi, parlamenter hükümet sistemini geçmişte uygulamış ve/veya günümüzde de uygulayan ülkelerde, parlamenter sistemlerde

yaygın olmadığı anlayışının aksine,⁴¹³ parlamentonun denetleme ve bilgi edinme araçları arasında rasyonelleştirilmiş parlamentarizm tercihleri sonrasında yürütmenin güçlenmesi olgusunun sakıncalarını parlamento lehine hafifleten bir araç olarak ortaya çıkmıştır. Çalışmanın bundan sonraki kısmında dar anlamda genel görüşme olarak nitelendirdiğimiz parlamentonun genel görüşme yetkisi ele alınacaktır.

III. Parlamento'nun Müzakere İşlevinin Temel Aracı Genel Görüşme Yetkisi

A. Genel Görüşmenin Hukuki Dayanağı

Parlamentoların görev ve yetkileri, birçok ülkede çoğunlukla anayasalarda düzenlenmektedir. Çoğu zaman görev ve yetkiler anayasada sadece sayılmakta ve söz konusu yetkilerle ilgili usul ve esaslar ayrıntılı biçimde parlamentonun iç çalışma düzenine ilişkin içtüzüklere bırakılmaktadır. Fakat bazen de belli görev ve yetkiler anayasada da ayrıntılı şekilde düzenlenebilmektedir. Bunu, o ülkenin kendine özgü siyasal ve anayasal dinamikleri belirlemektedir.

Genel görüşme yetkisi de bazı ülkelerde anayasada parlamentoların yetkileri arasında sayılmakta ve/veya tanımlanmakta, bazı ülkelerde ise anayasalarda sadece parlamentonun denetim ve bilgi edinme yetkisinden bahsedilerek genel görüşme gibi araçlar uygulamalarla geliştirilerek içtüzüklerle düzenlenmektedir.

Türk Anayasa Hukukunda genel görüşme yetkisi, ilk defa 1961 Anayasası'nı yapan Kurucu Meclisin temsili ayağı Temsilciler Meclisi İçtüzüğü'nde düzenlenmişti. Temsilciler Meclisi İçtüzüğü'ndeki düzenlemeye kadar ne anayasa ne de içtüzük düzeyinde parlamentonun bilgi edinme ve denetleme yolu olarak dar anlamda genel görüşmeye yer verilmiştir. Anayasal düzeyde ilk defa 1961 Anayasası'nın 88. maddesinde "*TBMM'nin denetim yolları*" arasında sadece anılan genel görüşme kurumunun ayrıntılı düzenlemesi, TBMM'yi oluşturan Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosunun kabul edileceği içtüzüklere bırakılmıştı.⁴¹⁴

⁴¹³ Anayurt, **Anayasa Hukuku: Genel Kısım**, s. 427.

⁴¹⁴ 1982 Anayasası öncesinde TBMM'nin genel görüşme yetkisi için aşağıda bkz. s. 220-261.

1982 Anayasası döneminde ise genel görüşme kurumunun hukuki dayanağını başta Anayasa'nın kendisi ve sonra TBMM İçtüzüğü oluşturmaktadır. Genel görüşme kurumunun doğrudan düzenlediği hükümlerden önce Anayasa'nın genel esaslarını incelemek gereklidir. Anayasa'nın Genel Esaslar Kısımında, “*Cumhuriyetin niteliklerini*” düzenleyen 2. maddesindeki hukuk devleti ilkesi, genel görüşme kurumunun ilk hukuki dayanağını oluşturmaktadır. Parlamento, bilgi edinme ve denetleme yetkilerini kuvvetler ayrılığı ilkesi gereğince kullanmaktadır. Ayrıca hukuk devleti ilkesine göre tüm devlet faaliyetlerinin şeffaf ve denetlenebilir olması, insan haklarına dayanan bir anlayışla gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Diğer anayasal organlar gibi TBMM de Anayasa'nın üstünlüğü ve hukuk devleti ilkeleri çerçevesinde yetkilerini kullanmakla yükümlüdür. Anayasa'nın 6. maddesindeki egemenliğin, “*Anayasanın koyduğu esaslara göre*”, “*yetkili organlar*” eliyle kullanılacağı hükmü, TBMM'ye hem anayasal düzeyde görev yüklemekte hem de bu konuda yetki vermektedir. Anayasa'nın 87. maddesinde ise TBMM'nin görev ve yetkileri genel olarak düzenlenmiştir. Bu maddede TBMM'nin kanun koymak, bütçeyi kabul etmek, savaş ilanına karar vermek gibi genel yetkileri sayılmış ve ayrıca “*Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri*” kullanmak ve “*görevleri yerine getirmek*”ten de bahsedilmiştir.⁴¹⁵ Anayasa'nın 87. maddesinin işaret ettiği gibi TBMM'nin Anayasa'da düzenlenen diğer yetkilerden biri de 98. maddede düzenlenen TBMM'nin bilgi edinme ve denetleme yetkisidir. “*Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgi edinme ve denetim yolları*” başlıklı Anayasa'nın 98. maddesinin ilk fıkrasında, TBMM'nin bilgi edinme ve denetleme yetkisini kullanma yolları arasında genel görüşme kurumuna açıkça yer verilmektedir ve maddenin üçüncü fıkrasında genel görüşme tanımlanmaktadır. 98. maddenin son fıkrasında ise genel görüşmenin usul ve esaslarının İçtüzük ile düzenleneceği belirtilmektedir. 1982 Anayasası'nın genel görüşmeyi de düzenleyen 98. maddesinin ilgili kısmı şu şekildedir:

“*Türkiye Büyük Millet Meclisi; ... genel görüşme ...yollarıyla bilgi edinme ve denetleme yetkisini kullanır...*”

⁴¹⁵ 1982 Anayasası'nın 87. Maddesi: “(Değişik: 3/10/2001-4709/28. md.; Değişik: 7/5/2004-5170/6. md.; Değişik: 21/1/2017-6771/5. md.) Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; bütçe ve kesinhesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilânına karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir.”

Genel görüşme, toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir...

...genel görüşme ...önergelerinin verilme şekli, içeriği ve kapsamı ile araştırma usulleri Meclis İçtüzüğü ile düzenlenir.”⁴¹⁶

Anayasa Hukukumuzda genel görüşme kurumunun bir diğer önemli hukuki dayanağı ise TBMM İçtüzüğü'dür. Genel görüşme, TBMM İçtüzüğü'nün “*Bilgi Edinme ve Denetim Yolları*” başlıklı Altıncı Kısımının İkinci Bölümü'nde, 101 ila 103. maddeler arasında düzenlenmiştir. İçtüzüğün 101. maddesinde genel görüşmenin tanımı yapılmıştır. Bu tanım, genel görüşme tanımını ilk defa anayasal boyutta düzenleyen 1982 Anayasası'ndaki düzenleme ile bire bir aynıdır: “*Genel görüşme, toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir.*” Bu tanımdaki “*toplumu*” ifadesi, TBMM İçtüzüğü'nün 101. maddesinde 2018'de yapılan değişiklikten önce “*toplum*” şeklindeydi; değişiklik ile Anayasa'daki genel görüşme tanımı ile tam bir uyum sağlanmıştır.⁴¹⁷ İçtüzüğün 101. maddesini takip eden maddelerinde ise genel görüşme usulü düzenlenmektedir. 102. maddede genel görüşmenin açılması ve 103. maddede genel görüşme için belirlenecek özel gündem ve buna ilişkin kurallar düzenlenmektedir.

Karşılaştırmalı hukukta ise genel görüşmenin hukuki dayanağı, farklı şekillerdedir. Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası'nda, Almanya Federal Meclisi'nin (*Bundestag*) hükümeti denetleme yetkisi düzenlenirken başbakanın siyaseten sorumluluğu ilkesine ve güvenoyu mekanizmasına yer verilmektedir; ancak

⁴¹⁶ 1982 Anayasası'nın 98. maddesinin “*A. Genel olarak*” şeklindeki kenar başlığı, 16/4/2017 Tarih ve 6771 sayılı Kanunun 6'ncı maddesi ile metinden çıkarılmış ve madde içeriği de değiştirilmiştir. Değişiklik öncesi madde metni şu şekildeydi:

“*Türkiye Büyük Millet Meclisi soru, Meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve Meclis soruşturması yollarıyla denetleme yetkisini kullanır.*

Soru, Bakanlar Kurulu adına, sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere Başbakan veya bakanlardan bilgi istemekten ibarettir.

Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinilmek için yapılan incelemeden ibarettir.

Genel görüşme, toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir.

Soru, Meclis araştırması ve genel görüşme ile ilgili önergelerin verilme şekli, içeriği ve kapsamı ile cevaplandırılma, görüşme ve araştırma yöntemleri Meclis İçtüzüğü ile düzenlenir.”

⁴¹⁷ TBMM İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair Karar, Madde 25/(ö) “*101 inci maddesinde yer alan ‘toplum’ ibaresi ‘toplumu’ şeklinde değiştirilmiştir.*”, TBMM Karar No: 1200, K.T. 09.10.2018, RG. 16.10.2018-30567 Mükerrer.

genel görüşme gibi bilgi edinme ve denetleme yollarına ilişkin açık bir kural düzenlenmemektedir.⁴¹⁸ Bununla birlikte Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası'nda düzenlenmemesine rağmen genel görüşme yetkisi, Almanya Federal Meclisi İçtüzüğü'nde hukuki dayanağını bulmaktadır.⁴¹⁹ Federal Meclis İçtüzüğü'nün 106. maddesine göre güncel meseleler ve hükümete yöneltilen sorular üzerinde genel görüşme yapılabilmektedir. “*Genel güncel konulara ilişkin*” tartışmaların yapıldığı bu “*güncel saatte*” sadece genel güncel bir konu hakkında değil hükümetin, soru saatinde vermiş olduğu yanıtların yeterli görülmemesi halinde de müzakere söz konusu olmaktadır.⁴²⁰

Parlamente rejimin anavatanı İngiltere’de yılda yüz elli günden fazla görev yapan Parlamento’yu diğer parlamentolardan ayıran en temel özellik, çalışma saatlerinin fazlalığıdır. Genellikle yılda bin iki yüz saatten fazla oturum gerçekleştiren⁴²¹ Parlamento’nun müzakere işlevi çok etkindir. Hem Avam Kamarası’nın hem de Lordlar Kamarası’nın çok sayıda geniş ve dar anlamda genel görüşme araçları vardır. İngiltere’nin anayasal sisteminde kodifiye edilmiş bir anayasa söz konusu olmadığından Parlamento’nun yetkilerinin hukuki dayanağı birden çok yazılı metin ve uygulamalarla şekillenmektedir.⁴²² Parlamento’nun genel görüşme

⁴¹⁸ Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası’nın “VI. Federal Hükümet” başlığı altındaki 65. maddesinde başbakan ve bakanların sorumluluğu, 67. maddesinde güvensizlik oyu, 68. maddesinde ise güvenoyu ve Federal Meclisin feshi düzenlenmektedir; bkz. **Basic Law for the Federal Republic of Germany**, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf> (E.T. 01.04.2022)

⁴¹⁹ **Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee, Berlin: Deutscher Bundestag**, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf> (E.T. 01.04.2022)

⁴²⁰ Linn, Sobolewski, **The German Bundestag Functions and Procedures**, s. 62.

⁴²¹ Jones, Norton, **Politics UK**, s. 312.

⁴²² İngiltere’nin bu kendine özgü sisteminin “yazılı olmayan” anayasa betimlemesine yanıltıcı şekilde sebep olmuştur; çünkü İngiltere’de çoğu yazılı biçimde mevcut bağlayıcı birden çok anayasal metin vardır. Bu nedenle İngiltere için kısmen yazılı, kodlanmamış bir anayasadan bahsedilebilir. Anayasanın kaynakları şunlardır: 1. Yazılı kaynaklar (*statute law*): Parlamentonun kabul ettiği kanunlar ve kanunlara dayanılarak çıkarılan alt düzenlemeler (1679 Habeas Corpus Act, 1832 Reform Act, 1911 Parliament Act, 1972 European Communities Act gibi); 2. Teamüller-içtihatlar (*common law*): Mahkemeler tarafından geliştirilen içtihatlar ile Krallığın ayrıcalıklı yetkilerini ve Parlamento uygulamalarını kapsayan örf ve adetler; 3. *Conventions* denilen bağlayıcı kurallar: bakanlar kurulunun kolektif veya bireysel sorumluluğu, Parlamento’nun kabul ettiği kanunun monark tarafından onaylanması gibi Anayasayı uygulayanlar tarafından bağlayıcı kabul edilen, ancak mahkemeler veya Parlamento Başkanlıkları tarafından uygulanmayan davranış kuralları; 4. Doktrin (*works of authority*) Anayasanın belirsiz, yoruma açık yönleri hakkında bu alandaki önemli kişiler tarafından yazılan rehber niteliğindeki yorumlayıcı eserler (örneğin, 1844 Erskine May, 1885 E.V. Dicey “An Introduction to the Study of the Law of Constitution”); Jones, Norton, **Politics UK**, s. 254-255. Ayrıca *Avrupa Birliği Hukuku ve Anlaşmaları* da bir diğer kaynak olarak kabul edilmektedir. Bu konuda bkz. Sezen Kama Işık, “Değişen Yönleriyle Sui Generis Bir Örnek Olarak İngiliz Anayasal Sistemi ve Yazısız Anayasanın Geleceği”, **Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XXVII, S. 2, Nisan 2023, s. 411-413.

yetkisinin hukuki dayanağı ise içtüzüklerdir. Avam Kamarası İçtüzüğü'nün genel görüşmeler (*general debates*) başlıklı 24. maddesi ve devamındaki düzenlemeler genel görüşmenin hukuki dayanağını oluşturmaktadır.⁴²³ Avam Kamarası İçtüzüğü'nün 24. maddesinde olağanüstü-acil görüşmeler (*emergency debates*) ve 24A. maddesinde güncel-özel bir konuya ilişkin görüşmeler (*topical debates*) ve 24B. maddesinde ise güncel-özel bir konuya ilişkin önergeler üzerindeki değişiklikler düzenlenmektedir. Lordlar Kamarasının da hukuki dayanağını İçtüzüğünde bulan genel görüşme yetkisi vardır⁴²⁴ ve Avam Kamarasında olduğu gibi Lordlar Kamarasında da görüşmeler, önergeler (*motions*) üzerinden gerçekleşmektedir. İçtüzükte düzenlenen birçok genel görüşme usulü içerisinde dar anlamda genel görüşmeye en yakın usul, “*motion to take note*” olarak adlandırılan ve Lordlar Kamarasının belirli bir karar alınmaksızın herhangi bir konuyu gündeme getirerek tarafsızlık esasıyla tartışılmasını sağlayan usuldür.⁴²⁵

Geniş anlamda genel görüşme araçlarından bahsederken İngiltere'deki Westminster Salonu görüşmelerine, müzakerenin Parlamantonun genel kurulu dışında gerçekleştirilmesinden ötürü yer vermemeyi tercih ettiğimizi belirttik.⁴²⁶ Ancak Westminster Salonu görüşmeleri de genel görüşmeye çok yakın bir yöntem olarak İngiltere Parlamentosu'nun İçtüzüğünde düzenlenmektedir. 1999'da yeni bir toplantı modeli olarak geliştirilen Westminster Salonu görüşmeleri, Parlamento'da görüşülmesi süre nedeniyle mümkün olamayan konuların müzakeresine olanak tanıyacağı için olumlu görülmüşse de Genel Kurul dışında bir arena oluşturan böyle bir yöntemin dikkatleri Parlamentodan uzaklaştıracağı ve milletvekilleri açısından zaman ve enerji kaybı yaratacağı endişesiyle itiraza da uğramıştı. Ancak başlangıçta ilgi görmeyen Westminster Salonu toplantıları zamanla özellikle milletvekillerinin Genel Kurula taşıma olanağı bulamadıkları sorunları gündeme getirmelerinin bir yolu olarak faydalı görülüş ve etkin kullanılmaya başlanmıştır.⁴²⁷

⁴²³ **House of Commons Standing Orders,** https://publications.parliament.uk/pa/cm201919/cmstords/341/so_341_051119_web.pdf (E.T. 02.04.2022)

⁴²⁴ “*Lordlar Kamarası İçtüzüğü El Kitabı ve Kamaranın İşlemleri Hakkında Rehber*” bu konuda ayrıntılı bilgi sunmaktadır; bkz. **Companion to the Standing Orders and Guide to the Proceedings of the House of Lords,**

<https://publications.parliament.uk/pa/ld/ldcomp/compso2017/compso08.htm#a85> (E.T. 03.04.2022)

⁴²⁵ <https://www.parliament.uk/site-information/glossary/motions-to-take-note/> ve <https://publications.parliament.uk/pa/ld/ldcomp/ldctso13.htm#a89> (E.T. 06.04.2022)

⁴²⁶ Bkz. yukarıda “A. Geniş Anlamda Genel Görüşme” başlığı altındaki açıklamalar, s. 92.

⁴²⁷ Jones, Norton, **Politics UK**, s. 315.

Fransa Parlamentosu da Senato ve Ulusal Meclis nezdinde sahip olduğu genel görüşme araçlarının çokluğu ile dikkat çekmektedir. Ancak bunlar arasında dar anlamda genel görüşme yetkisi olarak tanımladığımız kapsama, kanımızca sadece Anayasa'nın 50-1 maddesinde ve Ulusal Meclis İçtüzüğü'nün 132. maddesinde karşılığını bulan hükümet beyanları üzerine gerçekleştirilen görüşmeler yaklaşmaktadır. 1958 Anayasası'nın⁴²⁸ 24. ve 49. maddelerinde Parlamentonun hükümetin faaliyetlerini izleme ve denetleme yetkisi düzenlenmektedir; 20. maddesinde ise hükümetin, Parlamento önünde siyaseten sorumlu olduğu belirtilmektedir. Bu maddeler yanında Anayasa'nın 50-1. maddesinde, sonunda güvenoyuna yol açmaksızın Hükümetin, iki Meclisten herhangi birinin önünde “*belirli bir konu hakkında*” beyanda bulunabileceği düzenlenmiştir.⁴²⁹ Buna göre Hükümetin veya 2008 tarihli Anayasa değişikliğinden sonra bir siyasi parti grubunun talebi üzerine hükümet, belli bir konuda açıklamada bulunur ve bu açıklamadan sonra Genel Kurulda ilgili konu üzerinde genel görüşme gerçekleştirilir. Ulusal Meclis İçtüzüğü'nün “*Parlamente Denetim*” başlıklı 3. bölümünün ilk kısmında da “*Meclisin bilgi alma, değerlendirme ve denetim*” başlığı altındaki 132. maddesinde, bu yolun Anayasa'daki tanımına yer verilmekte, usul ve esasları düzenlenmektedir.⁴³⁰ Bu yöntem dar anlamda genel görüşme olarak nitelendirdiğimiz genel görüşme yetkisine Fransız Anayasa Hukukundaki en yakın düzenlemelerden biridir; çünkü “*belli bir konu*” üzerinde parlamentoda genel görüşme yapılması sağlanmaktadır. Öte yandan hem Senatonun hem de Ulusal Meclisin⁴³¹ dar anlamda genel görüşme benzeri “*görüşmeli sözlü soru*”⁴³² yetkisi de vardır. Özbudun'a göre her iki Meclisin görüşmeli sözlü soru yetkisi, genel görüşme yetkisine girmektedir.⁴³³ Ancak kanımızca hem görüşmeli sözlü soru yetkisi hem de hükümet beyanları üzerine gerçekleştirilen genel görüşme, geniş anlamda genel görüşme araçlarından olup hükümet beyanları üzerine

⁴²⁸ **Constitution of October 4, 1958** <https://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly> (E.T. 08.04.2022)

⁴²⁹ 1958 Fransa Anayasası'nın 50-1 maddesi için bkz. <https://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly#Title5> (E.T. 10.04.2022)

⁴³⁰ **Rules of Procedure of The French National Assembly** (E.T. 08.04.2022) <https://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly#chap3-1> (E.T. 10.04.2022)

⁴³¹ Ulusal Meclisin görüşmeli sözlü soru uygulaması hakkında bkz. **The National Assembly in The French Institutions**, s. 264.

⁴³² Görüşmeli sözlü soru kurumu, Ulusal Meclis İçtüzüğü'nün 133. maddesinde ve Senato İçtüzüğü'nün 79. maddesinde düzenlenmektedir; bkz. **Standing Orders of The Senate** (E.T. 07.04.2022) https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/Ing/Standing_orders_of_the_Senate.pdf

⁴³³ Özbudun, **Parlâmenter Rejimde Parlâmentonun Hükûmeti Murakabe Vasıtaları**, s. 52-53.

gerçekleştirilen genel görüşme dar anlamda genel görüşme yetkisine daha yakın gözükmektedir.

Dar anlamda genel görüşme yetkisine ilişkin tabloda yer verilen parlamentoların hepsinin bu yetkisinin hukuki dayanağı birbirinden farklıdır; ancak genel eğilim parlamentonun denetim ve bilgi edinme yetkisinin anayasalarda, genel görüşme yetkisinin ise içtüzük ile düzenlenmesidir. Nitekim tablodaki ülkelerden çift meclisli bir parlamentoya sahip Avusturya’da, Ulusal Konseyin genel görüşme yetkisi, Ulusal Konsey İçtüzüğü’nün “§97a.” maddesinde düzenlenmektedir. Federal Anayasa’da genel görüşme yetkisi düzenlenmemekle birlikte Federal Hükümetin siyaseten Federal Meclisin her bir kanadına karşı sorumluluğu kabul edilmektedir.⁴³⁴ Ulusal Konsey İçtüzüğü’nün “§97a.” maddesine göre ise “*önemli güncel konular üzerinde görüşme*” gerçekleştirilebilmektedir.⁴³⁵ Bu yetki 2010 yılından itibaren Parlamentonun diğer kanadı Federal Konseye de tanınmıştır. Federal Konseyin her oturumu soru veya önemli güncel konular üzerine görüşmeler ile başlamaktadır.⁴³⁶ Aynı şekilde İtalya Anayasası’nın m. 94. ve 95. maddelerinde⁴³⁷ hükümetin siyasi sorumluluğu düzenlenmekle birlikte Anayasa’da genel görüşme de dahil güvenoyu dışında denetleme araçları düzenlenmemiştir. Cumhuriyet Senatosu ve Temsilciler Meclisi olmak üzere çift meclisli bir yapıda olan İtalya Parlamentosu’nun sadece Temsilciler Meclisi İçtüzüğü’nde genel görüşme yetkisi düzenlenmiştir. İçtüzüğün 110. maddesi ve devamında ayrıntılı biçimde Meclisin “*belli bir konuyu*” ele alarak tartışmasına ilişkin usul ve esaslar düzenlenmektedir.⁴³⁸

⁴³⁴ Federal Anayasa’nın 52. maddesinde Federal Hükümetin tüm yürütme işlerinden dolayı Federal Konseye ve Ulusal Konseye karşı mali ve siyasi açıdan sorumludur ve her türlü bilgiyi vermekle yükümlüdür. Bu bağlamda her Meclis üyesinin hükümet üyelerine sözlü soru yöneltme hakkı olduğu kabul edilmiştir; ayrıca hükümetin sorgulanmasına ilişkin ayrıntılı düzenlemeler içtüzüklere bırakılmıştır; bkz. https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf (E.T. 11.04.2022)

⁴³⁵ Ulusal Konsey İçtüzüğü’nün İngilizce metni için bkz. **Rules of Procedure of the National Council**, https://www.parlament.gv.at/ENGL/PERK/RGES/GOGNR/gog13a_P97a.shtml#P97a

⁴³⁶ Federal Konsey İçtüzüğü’nün “*Soru Zamanı ve Önemli Güncel Konularda Görüşme*” başlıklı §42. Paragrafında düzenlenmektedir; bkz. https://www.parlament.gv.at/ENGL/PERK/RGES/GOBR/gog05_P35-65.shtml#P42 ve https://www.parlament.gv.at/ENGL/PERK/KONTR/POL/IINTERPELLATIONSRECHT/index.shtml#topical_interest (E.T. 08.04.2022)

⁴³⁷ İtalya Cumhuriyeti Anayasası’nın İngilizce metni için bkz. **The Constitution of the Italian Republic**, https://en.camera.it/application/xmanager/projects/camera_eng/file/Costituzione_EN_9_marzo_2022.pdf (E.T. 11.04.2022)

⁴³⁸ Temsilciler Meclisi İçtüzüğü’nün İngilizce metni için bkz. **Rules of Procedure of The Chamber of Deputies**, https://en.camera.it/application/xmanager/projects/camera_eng/file/RULES_OF_PROCEDURE_CHAMBRE_OF_DEPUTIES.pdf (E.T. 11.04.2022)

Bu konuda bir örnek de İskandinav Parlamentoları arasından verilebilir. İskandinav ülkelerinden İsveç Parlamentosu *Riksdag* da geniş anlamda genel görüşme araçlarının çokluğu ile dikkat çekmektedir. İsveç Parlamentosunda her hafta uygulanan soru saati, sözlü soru gibi birçok parlamentoda görülen araçlar dışında parti liderleri arasında gerçekleştirilen tartışmalar gibi kendine özgü geniş anlamda genel görüşme araçları da vardır. Ayrıca kanımızca dar anlamda genel görüşmenin bir alt türü olarak görebileceğimiz “dış politika üzerine görüşme” gibi bir usul de düzenlenmektedir. Bunların yanı sıra güncel bir konuda gerçekleştirilen özel görüşme yetkisi vardır. Bu yetkinin dayanağı dolaylı olarak Anayasa’da ve doğrudan Parlamento İçtüzüğü’nde düzenlenmiştir. İsveç Anayasası’nı⁴³⁹ oluşturan yazılı dört metinden biri *The Instrument of Government*’a göre hükümet, Parlamento’ya karşı sorumludur ve anayasal nitelikteki bir hukuki metin olan *The Riksdag Act*’teki düzenlemeye göre de Parlamentoda daha önce “güncel sorunlar hakkında görüşme” denen,⁴⁴⁰ şimdiki adıyla “güncel bir konuda özel görüşme” (*specially-arranged debates*) gerçekleştirilebilmektedir.⁴⁴¹

Avrupa Kıtası’nın batı ucundaki Portekiz’de parlamentonun dar anlamda genel görüşme yetkisi ise bu yetkiye ilişkin araçların çeşitliliği ile dikkat çekmektedir. Hükümet sistemi bakımından da farklı bir niteliği⁴⁴² olan Portekiz’de Cumhuriyet Meclisinin dar anlamda genel görüşme yetkisinin hukuki dayanağı, öncelikle parlamentonun denetim yetkisi bağlamında Anayasa’da düzenlenmektedir. Anayasa’nın 162. maddesine göre Parlamento, hükümetin işlemlerinin Anayasa’ya ve kanunlara uygunluğunu denetlemekle yükümlüdür. Hükümet başkanının ve üyelerinin

⁴³⁹ İsveç Anayasası, “*The Instrument of Government, The Act of Succession, The Freedom of the Press Act, The Fundamental Law on Freedom of Expression*” dört temel yasadandır. İsveç Parlamentosu Riksdag’ın iç çalışmalarını düzenleyen “*Riksdag (Parliament) Act*” Anayasa’nın bir parçası değildir ancak anayasal nitelikte bir belge olduğu kabul edilmektedir; <https://www.riksdagen.se/en/how-the-riksdag-works/democracy/the-constitution/> (E.T. 13.04.2022)

⁴⁴⁰ <https://www.riksdagen.se/en/how-the-riksdag-works/the-work-of-the-riksdag/debates-and-decisions-in-the-chamber/#31a519d56d2eb500a80e1acb6d2bfcd> (E.T. 13.04.2022)

⁴⁴¹ **The Riksdag Act**, Chapter 6, Part 5, Article 23. Söz konusu düzenleme için bkz. **The Constitution of Sweden The Fundamental Laws and the Riksdag Act**, Stockholm, Sweden: Sveriges Riksdag, 2016, s. 115, <https://www.riksdagen.se/globalassets/07.-dokument--lagar/the-constitution-of-sweden-160628.pdf> (E.T. 13.04.2022)

⁴⁴² Portekiz’in hükümet biçimi yarı-başkanlık sistemi olarak değerlendirilmektedir; ayrıntılı bilgi için bkz. Şule Özsoy Boyunsuz, **Başkanlı Parlamenter Sistem, Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçildiği Parlamenter Hükümet Modeli ve Türkiye İçin Tavsiye**, İstanbul: On İki Levha, Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Haziran 2014, s. 102-104.

siyasi açıdan Parlamentoya karşı sorumluluğu kabul edilmektedir.⁴⁴³ Anayasa, Parlamentodaki parti gruplarına, *kamu yararıyla ilgili önemli güncel meselelerle ilgili görüşme* ve ayrıca her yasama döneminde iki kere olmak üzere *genel veya sektörel politikalar konusunda görüşme* yapılmasını talep etme haklarını tanımıştır (Madde 180/c ve d). Anayasa dışında Cumhuriyet Meclisi İçtüzüğü'nde de acil-olağanüstü görüşme (m. 72), belli bir konuyla ilgili görüşme (m. 73) ve güncel meselelerle ilgili görüşme (m. 74) olmak üzere dar anlamda genel görüşmenin üç farklı türü düzenlenmektedir.⁴⁴⁴

Yukarıda aktarılan farklı parlamentoların sahip olduğu dar anlamda genel görüşme yetkilerinin ağırlıklı olarak anayasalardan ziyade anayasanın verdiği denetleme ve bilgi edinme yetkisine dayanılarak içtüzüklerle düzenlendiği görülmektedir. Kanımızca bu durum, dar anlamda genel görüşme yetkisinin parlamentonun diğer denetleme ve bilgi edinme araçlarına, özellikle yukarıda da anılan geniş anlamda genel görüşme araçlarına maddi ve şekli yönden benzemesinden kaynaklanmaktadır. Bu nitelik, parlamentoların anayasal yetkilerini çeşitli usullerle anayasaya uygun ve parlamento bağımsızlığı esasına bağlı olarak geliştirilmesini kolaylaştırmaktadır. Öte yandan yürütmenin güçlenmesi karşısında parlamentonun düşüşü algısına bir tepki olarak bu araçların doğrudan içtüzüklerle düzenlenmesi yolunun tercih edilmiş olması da mümkündür. Parlamentonun yürütmenin güçlenmesi karşısında yetkilerini etkin kullanmak ve bu yetkilere müzakere işlevi gibi çağdaş ve demokratik bir boyut kazandırmak konusunda bir yol aradığı açıktır. Parlamentonun bu ihtiyacı anayasa değişikliğinin gerçekleşemediği hallerde sanırız siyasi dinamiklerin elverdiği ölçüde içtüzüklerle aşılmaya çalışılmaktadır. Bu değerlendirmeye dayanarak genel görüşmenin hukuki dayanağı açısından dikkat çeken ülkenin Türkiye olduğu görülmektedir. TBMM'nin genel görüşme yetkisinin hukuki dayanağını doğrudan anayasa oluşturmaktadır. Bunda ikinci bölümde inceleneceği üzere genel görüşmenin anayasa hukukumuzda girmesi öncesinde yaşanan siyasal dinamiklerin etkisi olduğu düşünülmektedir.

⁴⁴³ Portekiz Anayasasına göre başbakan aynı zamanda cumhurbaşkanına karşı da sorumludur (Madde 190 ve 191). Portekiz Anayasası'nın İngilizce metni için bkz. **Constitution of The Portuguese Republic Seventh Revision (2005)** <https://www.parlamento.pt/sites/EN/Parliament/Documents/Constitution7th.pdf> (E.T. 14.04.2022).

⁴⁴⁴ Portekiz Parlamentosu İçtüzüğü'nün İngilizce metni için bkz. **Rules of Procedure of the Assembleia da República**, <https://www.parlamento.pt/sites/EN/Parliament/Documents/20211215regimento-AR-convertido.en.pdf> (E.T. 14.04.2022).

B. Genel Görüşmenin Amacı, Hukuki Niteliği ve Konusu

Genel görüşmenin konusunu, “*toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konu*” oluşturmaktadır. Bir denetim aracı olan genel görüşmenin amacı ise bu konunun, Meclis Genel Kurulunda görüşülmesiyle Parlamentonun bilgi edinme ve denetleme yollarını kullanmasıdır. Böylece parlamento, bilgi edinme ve denetleme işlevlerinin yanı sıra müzakere işlevini de yerine getirmektedir.

1. Genel Görüşmenin Amacı

Genel olarak parlamentoların denetleme işlevi, doğrudan parlamento tarafından veya devletin diğer organlarının da katılımıyla yürütmenin siyasi, idari ve mali etkinliklerinin sürekli kontrol edilmesiyle ortaya çıkmaktadır.⁴⁴⁵ Denetim işleviyle hükümetin görevde olduğu sürede, yetkilerini keyfi biçimde ya da kötüye kullanmasının engellenmesi, anayasaya aykırı işlemlerinin tespit edilmesi, bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunması, kamu kaynaklarının verimli, ekonomik ve etkin kullanılmasının sağlanması amaçlandığı gibi aynı zamanda hükümetin kendi belirlediği hedeflere ulaşması da gözetilir; bu bağlamda halk ile hükümet arasındaki güven ilişkisinin gelişmesinin de sağlanacağı kabul edilmektedir.⁴⁴⁶ Bu süreç parlamento tarafından kamuoyunun, belirli konulara dikkatinin çekilmesini ve bu konular hakkında bilgi sahibi kılınmasını da sağlar.⁴⁴⁷

Parlamento diğer tüm yetkilerini kullanırken olduğu gibi denetleme yetkisini de ancak bilgi edinmek suretiyle gerçekleştirebilir. Bu denetimi en iyi şekilde gerçekleştirebilmesinin yolu ise ancak ilgili konuda ayrıntılı bilgi sahibi olmasıyla mümkündür.⁴⁴⁸ Dolayısıyla parlamentonun yürütmeden bilgi istemesi veya yürütme dışında bilgi edinme yollarını kullanması, gerçeklerin öğrenilmesinin ötesinde denetleme işlevinin amaçlarına ve sonuçlarına ulaşılmasını da sağlar.⁴⁴⁹ Nitekim

⁴⁴⁵ Miceli, **Modern Parlamentolar**, s. 120.

⁴⁴⁶ Yamamoto, **Tools for Parliamentary Oversight A Comparative Study of 88 National Parliaments**, s. 9-10.

⁴⁴⁷ Onar, “1982 T.C. Anayasası’nda Türkiye Büyük Millet Meclisinin Hükümeti Denetleme İşlevi”, s. 28.

⁴⁴⁸ Erdal Onar, **Meclis Araştırması**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No: 419, Ankara: Sevinç Matbaası, 1977, s. 3.

⁴⁴⁹ Loewenberg, Patterson, **Comparing Legislatures**, s. 154.

parlamentonun bilgilendirme işlevi, yürütmenin faaliyetleri hakkında halkın bilgilendirilmesi ve görevlerini gereği gibi yerine getirebilmeleri için tüm milletvekillerinin bilgilendirilmesi olmak üzere iki yönlüdür. Bu işlevin gerçekleştirilmesi, hükümetin faaliyetleriyle ilgili raporların düzenli aralıklarla parlamentoya sunulması, sunulan raporlar üzerinde görüşmeler gerçekleştirilmesi, hükümetin siyasetiyle ilgili belli konularda görüşmeler yapılması şeklinde hem denetim hem de müzakere işleviyle birlikte mümkündür.⁴⁵⁰ Kısacası, parlamentonun bilgi edinme işlevi, denetleme yetkisinde içkindir.

Hükümet sistemine göre parlamentonun denetim yetkisinin kapsamı, araçları ve denetimin sonuçları değişmekle birlikte her hükümet sisteminde denetim işlevi söz konusudur. Parlamenter rejimlerde ise rejimin “ustabaşı” hükümet, her zaman parlamentoya karşı sorumlu ve parlamentonun gözetimindedir.⁴⁵¹ Ancak parlamentonun siyasi parti olgusu ile dönüşen yapısı, sistemin içerisindeki siyasi partilerin yapısı, devşirme süreçleri, parlamentonun kurumsallığı, toplumun parlamentoya sunduğu destek ve hatta parlamentonun ele alacağı konuların yapısı, bütün işlevlerinin yanı sıra doğrudan denetim işlevini de etkilemektedir.⁴⁵² Bu etkileşim diğer denetim araçlarından çok sonra ortaya çıkan genel görüşme kurumunun varlığını açıklamaktadır. Nitekim, önceden kral ile parlamento arasında gerçekleşen diyalogun hem tarafları hem de gerçekleştirildiği mekân değişmiştir. Yasama-yürütme diyalogu, iktidar-muhalefet diyaloguna dönüşerek parlamento içine aktarılmış ve parlamento -çoğunluğu- ile halk arasındaki diyalog doğmuştur. Tunaya bu durumu hükümet olgusuyla açıklamaktadır: “Hükümetler, çoğunlukların vücut verdikleri, kendilerine bağlı, ‘kendilerinden olan’ kurullardır. Bu durumdan bir diyalog daha doğmuştur: Parlamento-halk (seçmenler) diyalogu. Son bir analizle, parlamentoya egemen olan çoğunluk ile halk diyalogu.”⁴⁵³ Kanımızca bu diyalog, parlamentonun müzakere işlevi ile gerçekleşmektedir. Bu diyalogun aracı genel görüşme kurumudur. Parlamentonun diğer yetkilerine göre yeni bir kurum sayılabilecek genel görüşme kurumunun temel amacı, parlamentonun bilgi edinmesi

⁴⁵⁰ Bradshaw, Pring, **Parliament and Congress**, s. 358-359.

⁴⁵¹ Tunaya, **Siyasal Kurumlar ve Anayasa**, s. 399-402.

⁴⁵² İlter Turan, “Parlamenter Demokraside Denetim İşlevi ve Türkiye”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 33, Sayı: 01, Ocak 1978, s. 12 vd.

⁴⁵³ “...ana diyaloglar Parlâmento içinde ve onunla kurulabiliyor. Ve ortaya büyük bir diyalog çıkıyor. Parlâmento içinde, iktidar-muhalefet diyalogu. Bu ana diyalog aynı zamanda, doğrudan doğruya Parlâmento ile halk (seçmenler) diyaloguna dönüşüyor.”, Tunaya, **Siyasal Kurumlar ve Anayasa**, s. 411 ve 407.

ve hükümeti denetlemesidir. Bu amaçlarla bağlantılı olarak genel görüşme kurumu, parlamentonun herhangi bir konuyla ilgili genel siyasi tutumunu veya bu konuyla ilgili parlamentodaki partilerin tutumunu ortaya koymak amacıyla da kullanılmaktadır.⁴⁵⁴

2. Genel Görüşenin Hukuki Niteliği

Parlamentonun hükümeti denetleme yetkisi temelde siyasal, yargısal, mali olmak üzere doğrudan denetim ve dolaylı denetim şeklinde gerçekleşir. Doğrudan denetim yolları, hükümetin parlamento karşısında hesap ve bilgi vermesini sağlar. Dolaylı denetim yolları ise usul ve esas bakımından hükümetin denetimini amaçlamayan ancak dolaylı da olsa hükümeti parlamento karşısında sorumlu kılacak, bir güven sorununa yol açabilecek niteliktedir. Doğrudan ve dolaylı denetim yollarının bu nitelikleri literatürde denetim “*vasıtaları*” ve denetim “*vesileleri*” şeklinde anılmaktadır.⁴⁵⁵ “*Vasıta*” ve “*vesile*” sözcükleri, sanırsanız ki söz konusu denetim yollarının niteliğini iyi bir şekilde karşılamaktadır.⁴⁵⁶ Gerçekten de denetim vasıtaları, denetime özgülünen araçlardır ve bu aracın kullanılması hükümetin denetlenmesini sağlar. Denetim vesileleri ise başka amaçlara hizmet etmekle birlikte ancak bir denetim yolunu açmaya elverişli bir durum yaratabilir. Kanun tasarılarının veya yürütmenin kanun hükmünde kararname gibi düzenleyici işlemlerinin parlamento tarafından reddi, kalkınma planlarının, sıkıyönetim veya olağanüstü hal ilanının onaylanmaması, bütçe görüşmeleri, halk tarafından dilekçe hakkının kullanımı yoluyla veya baskı grupları aracılığıyla parlamentonun denetim işlevinin harekete geçirilmesi dolaylı denetim araçlarıdır.⁴⁵⁷ Güven istemi ve önergeleri ile yürütmenin kendiliğinden sunduğu bildiriler üzerinde yapılan görüşmelerin birer denetim aracı olup olmadığı konusu ise tartışmalıdır. Özbudun, yürütmenin etkin ve kendi lehine bir sonuca ulaşması nedeniyle bunları doğrudan denetim aracı olarak

⁴⁵⁴ Örneğin, TBMM’nin parlamenter teamülünün doğurduğu ortak bildiriler (deklarasyonlar), parlamentonun herhangi bir konuyla ilgili siyasi yaklaşımını yurtiçi ve yurtdışındaki kamuoyuna duyurmasının bir yolu olarak kullanılmaktadır. Bu konu, çalışmanın ikinci bölümünün dördüncü başlığı altında “1. Genel Görüşmenin Araçsallaştırılması: Meclisin Ortak Bildirileri (Deklarasyonlar)” başlığı altında incelenecektir; bkz aşağıda s. 454.

⁴⁵⁵ Bu yönde bkz. Özbudun, **Parlâmenter Rejimde Parlâmentonun Hükûmeti Murakabe Vasıtaları**, s. 14 ve Balta, **Türkiye’de Yürütme Kudreti**, s. 45 ve 47.

⁴⁵⁶ Türk Dil Kurumu Güncel Türkçe Sözlüğüne göre vasıta, iki şeyi birbirine ulaştıran, aracı, arada bulunan, vasıtalık eden anlamlarına gelmekteyken vesile ise bahane, sebep, fırsat, elverişli durum anlamlarına gelmektedir; <https://sozluk.gov.tr/> (E.T. 06.05.2022)

⁴⁵⁷ Balta, **Türkiye’de Yürütme Kudreti**, s. 47-48; Özbudun, **Parlâmenter Rejimde Parlâmentonun Hükûmeti Murakabe Vasıtaları**, s. 14; Onar, “1982 T.C. Anayasası’nda Türkiye Büyük Millet Meclisinin Hükümeti Denetleme İşlevi”, s. 56-58.

değil denetime yol açabilen yollar olarak değerlendirmektedir. Öte yandan burada bahsi geçen güven önergesinden kasıt, herhangi bir gensoru girişimi sonrasında ortaya çıkan önerge değildir; hükümet tarafından bağımsız olarak sunulan ve görüşülen güven önergeleridir.⁴⁵⁸ Ancak bu nitelikte görünüp de hükümetin genel politikasının görüşülmesi ve tartışılması yolunu açan -örneğin yukarıda anılan İngiltere Parlamentosundaki geniş anlamda genel görüşme araçlarından erteleme görüşmeleri ve devlet başkanının parlamentonun açılış nutku üzerine gerçekleştirilen görüşmeler gibi- araçları ise doğrudan denetim araçları arasında anılmaktadır.⁴⁵⁹ Çünkü milletvekillerinin harekete geçirip müzakerelerine dahil olduğu bu yollar, usulen bir denetim aracı olmamakla birlikte fiilen bu amaca hizmet eder hale gelmiştir. Sonuç olarak belli bir dönem için seçimle göreve gelen parlamentonun anayasa ve içtüzük çerçevesinde kullandığı yetkilerin bir kısmı, denetim vasıtaları ve vesilelerinden oluşmaktadır.

Parlamentonun siyasal denetimine özgülenen araçlar, denetimin amacı ve doğurduğu sonuçlar bakımından farklılaşmaktadır. Siyasal denetim araçları, Onar'ın tarafımızca da benimsenen ayrımına göre bilgi edinmeyi veya siyasal sorumluluk doğurmayı amaçlayan araçlar olmak üzere ikiye ayrılır. Soru, genel görüşme ve meclis araştırması gibi araçlar, parlamentonun bir konu hakkında aydınlanması ve bilgi edinmesi amacıyla kullanılmaktadır. Güvenoyu ve gensoru ise denetim sonucunda yürütmenin sorumluluğunu doğurabilecek nitelikteki araçlardır. Meclis soruşturması, yargısal nitelikte bir denetim aracıken yürütmenin bütçe önerisinin kabulü ve bütçenin uygulanması üzerindeki denetimi ise mali niteliktedir.⁴⁶⁰

Bu ayırmadan hareketle kanımızca, genel görüşme kurumu, parlamentonun hem bilgi edinmeye yönelik özgün bir siyasal denetim aracı hem de müzakere işlevinin doğrudan tek aracıdır. Nitekim farklı ülke parlamentolarının genel görüşme yetkilerinin hukuki dayanağına ilişkin kısımdan görülebileceği gibi söz konusu yetki, parlamentoların denetim yetkisi kapsamında düzenlenmektedir. Öte yandan müzakere işlevinin güncel bir işlev olduğu varsayımında genel görüşme yetkisi de bu işleve paralel olarak parlamentonun diğer yetkilerinden sonra ortaya çıkan güncel bir

⁴⁵⁸ Özbudun, **Parlâmenter Rejimde Parlâmentonun Hükûmeti Murakabe Vasıtaları**, s. 14-15 ve dn. 71.

⁴⁵⁹ Özbudun, **Parlâmenter Rejimde Parlâmentonun Hükûmeti Murakabe Vasıtaları**, s. 14-15.

⁴⁶⁰ Onar, "1982 T.C. Anayasası'nda Türkiye Büyük Millet Meclisinin Hükûmeti Denetleme İşlevi", s. 31 vd.

yetkisidir. Genel görüşmenin hukuki niteliğine ilişkin bu tespitimiz, parlamentonun diğer siyasal denetim araçlarının hukuki niteliğinden farkının ortaya koyulmasıyla pekişeceği düşüncesindeyiz.

Parlamente rejimlerde parlamentonun genel görüşme dışındaki bilgi edinmeye yönelik siyasal denetim araçları, genel olarak soru ve meclis araştırmasıdır. Bunlara yukarıda geniş anlamda genel görüşme araçları arasında sayılan araçlar da eklenebilir. Gensoru ise siyasal sorumluluk doğurmayı amaçlayan bir denetim aracıdır. Genel görüşme yetkisi ise bir yönüyle sözlü soruya bir yönüyle de gensoruya benzemektedir.

Sözlü soru, en basit tanımıyla bilgi istemidir.⁴⁶¹ Farklı parlamentolarda çeşitli uygulama biçimleri olmakla birlikte özünde milletvekillerince hükümetin politikasıyla ilgili bir sorunun başbakana veya ilgili bakana yöneltilmesi ve bu sorudaki hususa ilişkin sözlü yanıt verilmesi istemidir.⁴⁶² Parlamento ve milletvekilleri resmi veya kişisel bağlantıları ile devletin farklı kaynaklarından her zaman bilgi edinebilirler ancak yasama organının düzenli bir soru mekanizmasının varlığı, hükümetin yanıt vermesini zorunlu kılarak bu yanıtların, özellikle sözlü soru olduğunda sadece soru sahibince değil tüm milletvekillerince öğrenilmesini sağlar. Ayrıca milletvekilleri soru ile hükümetin belirli bir konudaki tutumunu, o konuya ilişkin siyasi gidişatını netleştirmesini isteyebilir.⁴⁶³ Başbakan veya ilgili bakanın genel kurulda söz konusu soruya yanıt vermesiyle soru usulü tamamlanır. Burada genel görüşmeden farklı olarak tüm genel kurulun katıldığı bir tartışma, görüşme yoktur; soruyu soran ve muhatabı arasında gerçekleşen dar kapsamlı bir konuşma, yanıt verme söz konusudur. Genel görüşmenin ise niteliği ve amacı sorudan daha kapsamlıdır.⁴⁶⁴ İktidar, muhalefet ve bağımsız milletvekilleri de dahil tüm parlamente rejimlerin katılabileceği müzakereye dayalı bir yöntemle işletilen genel görüşmede, milletvekilleri herhangi bir konuda fikir beyan etmenin yanı sıra bilgi de edinirler.⁴⁶⁵ Sorudaki iki taraflı diyaloga dayalı

⁴⁶¹ Yamamoto, *Tools for Parliamentary Oversight A Comparative Study of 88 National Parliaments*, s. 49.

⁴⁶² Özbudun, *Parlamente Rejimde Parlamente Hükümeti Murakabe Vasıtaları*, s. 17.

⁴⁶³ Yamamoto, *a.g.e.*

⁴⁶⁴ İlhan Arsel, *Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları I, Birinci Kitap Cumhuriyetin Temel Kuruluşu*, Ankara: Mars Matbaası, 1965, s. 344; Zafer Gören, *Anayasa Hukuku*, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 5. Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, 2020, s. 210.

⁴⁶⁵ Bakırcı, *TBMM'nin Çalışma Yöntemi*, s. 500-501; Özbudun, *Parlamente Rejimde Parlamente Hükümeti Murakabe Vasıtaları*, s. 57; Bülent Tanör, Necmi Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, 17. Baskı, İstanbul: Beta Yayıncılık, 2020, s. 333.

aydınlanma, genel görüşmede çok yanlı biçimde gerçekleştirilir.⁴⁶⁶ Konu bakımından da soru ile genel görüşme farklılaşmaktadır. Sorunun konusu ve içeriği, hükümetin genel siyasetinden herhangi bir idari faaliyetin ayrıntısına kadar çok çeşitli ve geniş çaplı olabilir; ancak mutlaka hükümetin görev ve sorumluluğunu ilgilendiren bir hususta olmalıdır.⁴⁶⁷ Genel görüşmenin konusunu ise aşağıda ayrıntılı inceleneceği üzere toplumu ve devleti ilgilendiren, güncel ve genel bir konu oluşturur. Bu konu doğrudan hükümet faaliyetleriyle ilgili olabileceği gibi doğrudan hükümeti muhatap kılan bir konu olmayabilir. Soru ile genel görüşmenin ortak yönü ise her iki kurumun da bilgi edinmeye yönelik bir denetim mekanizması olup sonucunda hükümetin siyasi sorumluluğuna yol açmaması ve oylama yapılmamasıdır.⁴⁶⁸

Genel görüşmenin soru ile ortak olan bu yönü, gensoru ile farklılaştığı yönüdür. Genel görüşmenin hükümetin siyasi sorumluluğuna yol açmaması ve bu sürecin sonunda siyasal sorumluluğa ilişkin bir güven oylaması yapılmaması, gensorudan farklarıdır. Gensoru, “*sonunda güven oyuna başvurulacak bir genel görüşme sayılabilir.*”⁴⁶⁹ Gensoru görüşmeleri güvensizlik önergesi ya da güven istemi önergelerinden biriyle sona erer;⁴⁷⁰ bunlardan biri önerilmemişse gündemin diğer maddesine geçilmesi önerilerek gensoru usulü tamamlanır.⁴⁷¹ Genel görüşme ise müzakere ile başlar ve biter; bir oylama yapılmaz.

Bilgi edinme amaçlı parlamenter denetim yollarından bir diğeri meclis araştırmasıyla da genel görüşmenin benzer yönleri vardır. Meclis araştırması, parlamentonun “*görevi içine giren belirli bir konuda bilgi edinme gereksinmesi*” amacıyla yapılır ve parlamento bu bilgiyi, bütünüyle elde edemeyeceği için ya daimî ya da özel komisyonlar aracılığıyla edinir.⁴⁷² Özellikle TBMM’nin meclis araştırması yetkisinin genel görüşmenin “*komisyonsuz kardeşi*”⁴⁷³ olduğu ve amaç, konu ve usul bakımından meclis araştırmasına benzediği düşünülmektedir.⁴⁷⁴

⁴⁶⁶ Soysal, *Anayasaya Giriş*, s. 294.

⁴⁶⁷ Özbudun, *Parlâmenter Rejimde Parlâmentonun Hükûmeti Murakabe Vasıtaları*, s. 17 ve 20.

⁴⁶⁸ Arsel, *Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları I*, s. 344;

⁴⁶⁹ Soysal, *Anayasaya Giriş*, s. 294. Aynı yönde bkz. Arsel, *Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları I*, s. 344.

⁴⁷⁰ Bakırcı, *Kuruluşundan Günümüze TBMM’nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi*, s. 12.

⁴⁷¹ Arsel, *Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları I*, s. 345; Kemal Dal, *Türk Esas Teşkilat Hukuku*, Ankara: Gazi Üniversitesi Basın Yayın Yüksekokulu Basımevi, 1984, s. 254.

⁴⁷² Onar, *Meclis Araştırması*, s. 5 ve 29-30.

⁴⁷³ İba, *Parlamento Hukuku*, s. 214.

⁴⁷⁴ Bakırcı, *Kuruluşundan Günümüze TBMM’nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)*, s. 10.

Literatürde genel görüşmenin hukuki niteliği, gensoru,⁴⁷⁵ soru⁴⁷⁶ veya meclis araştırması⁴⁷⁷ gibi denetim yollarından birine veya birkaçına⁴⁷⁸ benzerliği üzerinden açıklanmaya çalışılmıştır.⁴⁷⁹ Gerçekten de genel görüşmenin hukuki niteliği, bu denetim yollarıyla kıyaslanmadan belirlenmeye çalışıldığında eksik kalacaktır. Öte yandan genel görüşme, bu denetim yollarından farklı özellikleri olan güncel ve özgün bir denetim yoludur. “*Parlamentonun tüm üyelerinin katıldığı*” ve “*siyasi bir yaptırım uygulama amacı taşımayan*” müzakereye dayalı bir denetleme aracı olması, hükümeti siyasi bir yaptırım karşısında bırakmamaktadır; bu nedenle diğer siyasi denetleme araçlarına karşın işletilebilir ve bu yönüyle de aynı zamanda hükümet istikrarına katkı sunan bir araçtır.⁴⁸⁰ Kanımızca, genel görüşme dahil parlamentonun tüm siyasi denetim araçlarının işletilebilirliği söz konusu sistemdeki siyasi dinamiklerle ilgilidir. Ancak genel görüşmenin diğer denetim araçlarına göre güncel bir yetki olması, onun bu özgün hukuki niteliği ile doğrudan ilgilidir.

3. Genel Görüşmenin Konusu

Parlamentoların genel görüşme yetkisinin hukuki dayanağından hareketle genel görüşmenin konusu hakkında bir belirlemede bulunulabilir. Fakat bu belirlemenin, herşeye rağmen parlamenter uygulama ile somutlaşacağı için soyut kalacağını ve her parlamentonun uygulamasında kendi içinde de değişeceğini baştan kabul etmek gerekmektedir. Bu nedenle ve çalışma konumuzun kapsamı çerçevesinde genel görüşmenin konusu, TBMM’nin genel görüşme yetkisinin konu sınırı çerçevesinde tartışılacaktır. Ancak yeri geldikçe diğer bazı parlamenter uygulamalara da çalışmamıza ışık tutması için yer verilecektir.

⁴⁷⁵ Server Tanilli, **Devlet ve Demokrasi, Anayasa Hukukuna Giriş**, 3. Basım, İstanbul: Adam Yayınları, 2002, s. 387.

⁴⁷⁶ Arsel, **Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları I**, s. 344.

⁴⁷⁷ Bakırcı, **Kuruluşundan Günümüze TBMM’nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, s. 10.

⁴⁷⁸ İba, **Parlamenter Denetim, Yolları, Etkinliği ve Susurluk Örneği**, s. 78.

⁴⁷⁹ 1982 Anayasası’nın TBMM’nin bilgi edinme denetim yollarına ilişkin gerekçesine ve genel görüşmeyle ilgili literatürdeki bazı yazarların görüş ve yorumlarına toplu şekilde şu eserde yer verilmektedir; Ömer İzgi, Zafer Gören, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Yorumu, Cilt II**, Ankara: TBMM Basımevi, 2002, s. 933-934, 937-941, 943-944.

⁴⁸⁰ Özbudun, **Parlâmenter Rejimde Parlâmentonun Hükûmeti Murakabe Vasıtaları**, s. 57.

Konu unsuru, öncelikle genel görüşmenin tanımından hareketle belirlenebilir. 1982 Anayasası'nda ve TBMM İçtüzüğü'nde genel görüşme benzer biçimde tanımlanmaktadır. 1982 Anayasası'nın 98. Maddesindeki tanıma ve TBMM İçtüzüğü'nün 101. maddesindeki “*Genel görüşmenin tarifi*”ne göre “*Genel görüşme, toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir.*”

Anayasa'daki ve İçtüzükte'ki bu tanıma göre genel görüşmenin konusunu, toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren bir konu oluşturabilir. Tanım ilk başta çok soyut gibi görünse de aslında negatif anlamda bir sınır belirlediğini düşünmekteyiz. Bu sınıra göre toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendirmeyen, kişisel veya özel bir konu, genel görüşmenin konusu olamaz. Ancak, makro nitelikte ve kamusal bir konuda genel görüşme gerçekleştirilebilir. Nitekim görüşmeye atfedilen genel olma özelliği, kurumun isimlendirilmesinde de kendini göstermektedir.

Toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren konunun kapsamı ve sınırı ise tartışmalıdır. Çünkü, devletin tüm faaliyetleri doğrudan veya dolaylı olarak bireyleri ve toplumu ilgilendirir. Öte yandan genel görüşme, parlamentonun bilgi edinme, denetleme ve müzakere araçlarından biri olduğundan genel görüşme konusu, aynı zamanda genel görüşmenin amacına da içkindir. Genel görüşmenin konusunu, ancak parlamentonun denetleme yetkisine ve hem kamunun hem parlamentonun aydınlatılması amacına uygun, bu çerçevedeki bir konu oluşturabilir. Nitekim, TBMM'ye ilk defa 1961 Anayasası ile tanınan genel görüşme yetkisi, bu amaç çerçevesinde hem Millet Meclisinin hem de Cumhuriyet Senatosunun yetkileri arasında sayılmıştı. İçtüzüklere göre ise her iki Meclisin genel görüşme yetkisi, konu bakımından farklılaşmaktaydı. Bugün de yürürlükte olan Millet Meclisi İçtüzüğü'ne göre genel görüşme yetkisi, günümüzde olduğu gibi toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konu üzerineyken Cumhuriyet Senatosunun genel görüşme yetkisi, hükümetin icraatlarına özgülenmişti. Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün 127. maddesine göre genel görüşme, “*Hükümetin veya bir bakanın siyaset ve icraatı ile ilgili belirli bir konunun görüşülmesidir.*” Bu düzenleme, 1961 Anayasası'nın hazırlık döneminde görev yapan Temsilciler Meclisinin İçtüzüğü'ndeki düzenleme ile birebir

aynıydı.⁴⁸¹ Dolayısıyla genel görüşmenin konusunu, 1961 Anayasası döneminde hem hükümetin “*siyaset ve icraatı ile ilgili belirli bir konunun görüşülmesi*” hem de “*toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun*” görüşülmesi oluşturmaktaydı. 1982 Anayasası’nda hükümetin “*siyaset ve icraatı ile ilgili belirli bir konunun görüşülmesi*” gensoru yetkisiyle tanındığından ve tek meclisli yapıya geri dönüldüğünden genel görüşmenin konusuna hükümet ve icraatlarının da eklenmesine kanımızca ihtiyaç duyulmamıştır. Öte yandan bunun genel görüşmenin tanımında açıkça düzenlenmemiş olması hükümetin faaliyetlerinin, genel görüşmenin konusu olamayacağı anlamına gelmemektedir; çünkü hem TBMM’nin denetim yetkisi hükümetin faaliyetlerini kapsamaktadır hem de hükümetin faaliyetleri toplumu ilgilendirmekte ve devlet faaliyetleri içerisinde yer almaktadır.

İkinci meclislerin genel görüşme yetkisi sadece TBMM’de değil diğer bazı parlamentolarda da rastlanılan bir durumdur. 1961 Anayasası döneminde Cumhuriyet Senatosunun hükümetin siyaseti üzerinde siyasal sorumluluğa yol açmayan genel görüşme yapmasına ilişkin yetkisine benzer kurumlar da diğer parlamentolarda görülmektedir. Bunun örneklerine yeri geldikçe değinilmekle birlikte ikinci meclislerin denetim yetkisinin kapsamının tartışmalı olması,⁴⁸² öte yandan kanımızca müzakere işlevinin parlamento-halk arasındaki ilişkiye dönük olması nedenleriyle sadece tümüyle temsili niteliği haiz bir parlamentonun genel görüşme yetkisini incelememize esas almaktayız.

Genel görüşmenin 1982 Anayasası’ndaki tanımından hareketle konu ve amaca ilişkin literatürde bazı eleştirilerde bulunulmuştur. Bir görüşe göre söz konusu tanım, uygulamada genel görüşmenin etkinliği ile çelişmektedir ve teoride de TBMM’de görüşülen her konunun, toplumu ve devlet faaliyetini ilgilendirmesi nedeniyle bu nitelikte bir konunun görüşülmesinin sadece “genel görüşme yetkisine” özgülenmesi sorunludur. Bu sakıncayı gidermek amacıyla Bakırcı, meclis araştırmasının tanımını⁴⁸³ referans alarak kurumun bilgi edinme amacı bağlantısını vurgulayan bir tanım önermektedir: “*Genel görüşme, belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan*

⁴⁸¹ Temsilciler Meclisi İçtüzüğü’nün 47. maddesine göre genel görüşme “*Hükümetin veya bir bakanın siyaset ve icraatı ile ilgili belirli bir konunun görüşülmesidir.*”

⁴⁸² Özbudun, **Parlâmenter Rejimde Parlâmentonun Hükûmeti Murakabe Vasıtaları**, s. 13.

⁴⁸³ 1982 Anayasası, Madde 98/2: “*Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan incelemeden ibarettir.*”

görüşmeden ibarettir.” Yazar, bu tanıma rağmen “konu”nun belirlenmesindeki zorluğa dikkat çekmektedir.⁴⁸⁴

Literatürde bir diğer genel görüşme tanımına göre ise “*Genel görüşme, belirli bir konu ile ilgili olarak Genel Kurulda müzakere açılmasından ibarettir.*”⁴⁸⁵ İba’nın bu tanımı, parlamentonun müzakere işlevine dikkat çekmektedir. Bakırcı, bu tanımın müzakereyi sadece parlamento genel kuruluyla sınırlandığı ve komisyonlarda da genel görüşme yapılmasının önünde engel olduğu düşüncesiyle ve kurumun amacını içermemesi nedeniyle eleştirmektedir. Fakat bu tanımın aynı zamanda 1982 Anayasası’nın genel görüşme tanımının sorunlu gördüğü yanlarını da ortadan kaldırdığını düşünmektedir.⁴⁸⁶ Bize göre genel görüşmenin, parlamentonun müzakere işlevinin temel aracı olarak nitelendirilebilmesi için görüşmenin genel kurulda yapılması gereklidir. Ayrıca komisyonlarda da genel görüşme yapılması, parlamentonun bilgi edinme ve denetleme işlevlerinin ortaya çıkmasını sağlarken müzakere işlevinin ortaya çıkmasını engeller; çünkü sadece komisyonda yapılacak bir müzakere komisyon dışındaki milletvekillerine ve kamuoyuna açık olmayacaktır.

Peki literatürde 1982 Anayasası’nın genel görüşme tanımının sorunlu görülen yanı nedir? Bu konuya dikkat çeken Orak, madde başlığı ve içerikle ilgili bir sorun olduğunu düşünmektedir. Anayasa’nın 98. maddesinin ilk halinde, “bilgi edinme ve denetim yolları” üst başlığı altında “genel olarak” başlığı ile soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve gensoru TBMM’nin “denetleme yollarından” sayılmakta ve bunlardan soru, genel görüşme ve meclis araştırması tanımlanmaktadır; fakat gensoru ve meclis soruşturması ise daha ayrıntılı şekilde devam eden maddelerde düzenlenmektedir. İşte bu düzenlemedeki üst başlık “bilgi edinme ve denetim yolları” olmasına rağmen içerikte sadece “denetleme” ifadesinin kullanılması, Orak’a göre anayasa koyucunun bilgi edinme ve denetim kavramlarını ayrı ayrı kullanmak isteyip istemediği açısından sorunludur. Yazar, denetim kavramının bilgi edinmeyi de kapsadığını ve sadece bilgi edinmeye yönelik yetkilerin aynı zamanda denetim faaliyeti niteliği olduğunu kabul etmedir; ve fakat gensoru ve meclis soruşturmasının ayrı maddede düzenlenmesiyle birlikte düşünüldüğünde bu

⁴⁸⁴ Bakırcı, **Kuruluşundan Günümüze TBMM’nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, s. 9-10.

⁴⁸⁵ İba, **Parlamenter Denetim, Yolları, Etkinliği ve Susurluk Örneği**, s. 78.

⁴⁸⁶ Bakırcı, **Kuruluşundan Günümüze TBMM’nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, s. 9, dn. 2.

ikisinin denetim, 98. maddedeki genel görüşme de dahil diğer kurumların bilgi edinme yollarından olduğu izleniminin doğduğunu düşünmektedir.⁴⁸⁷ Bakırcı ise 1961 Anayasası'nın ilgili maddesinde ayrılmayan bilgi edinme ve denetim yollarının, 1982 Anayasası'nda ayrılarak düzenlendiğini, genel görüşmenin ise bilgi edinme yolları arasında sayıldığını ifade etmektedir.⁴⁸⁸ Ancak meclis araştırması ve genel görüşme arasındaki benzerlik nedeniyle yürürlükteki TBMM İçtüzüğü'nün genel görüşme ve meclis araştırması düzenlemesi için karşılaştırmalı bir tanım önermektedir: “*Meclis araştırması, TBMM'nin belli bir konuda bilgi edinmek için kurduğu komisyon aracılığıyla yaptığı inceleme, genel görüşme ise aynı incelemenin komisyonsuz olarak yürütülmesidir.*”⁴⁸⁹ Bu tanımda meclis araştırmasının yöntemi olan inceleme, genel görüşmeye uyarlanmaktadır. Böyle bir tanım kanımızca genel görüşmenin “müzakere” yönteminin geri planda kalmasına sebep olabilir. Meclis araştırmasında yapılan inceleme, Meclis adına komisyonun yaptığı incelemedir ve yapılan inceleme sonucu Genel Kurulda genel görüşme yöntemi uygulanmakla tartışılır; alenileşir ve kamusallaşır. İki kurumun amaçları ve yöntemleri arasında böyle önemli bir fark vardır. Bakırcı'nın tanımı, bu yönleri geri planda bırakmaktadır. Bu tanım, ancak komisyonlarda yapılacak bir genel görüşme uygulamasında kabul edilebilir; ancak o halde de müzakere işlevi ortaya çıkmayacağı gibi görüşme de “genel” olmayacaktır.

Orak da genel görüşmenin görüşülme usulü ve doğurduğu sonuçlar yönünden “bilgi edinme” faaliyetine yakın olduğunu düşünmektedir; ancak 98. maddedeki genel görüşme tanımının, “soru”nun tanımındaki bilgi isteme ve “meclis araştırması”nın tanımındaki bilgi edinme ifadelerini açıkça içermediğine de dikkat çekmektedir. Bu halde, tanımında sadece belli bir konunun Genel Kurulda görüşülmesi ifadesinin yer aldığı genel görüşme yolunun, ya bilgi edinmeyi de kapsadığı ya da sadece “basit bir kelime seçiminden” ibaret olduğunun düşünülebileceğini ifade etmektedir. Fakat

⁴⁸⁷ Yazar, bu düşünceden hareketle madde başlığı ile içeriğinin uyumlu olması için 98. maddenin 1. fıkrasının şu şekilde olmasını önermektedir: “*Türkiye Büyük Millet Meclisi soru, Meclis araştırması, genel görüşme yollarıyla bilgi edinir ve gensoru, meclis soruşturması yollarıyla denetleme yetkisini kullanır.*”; öte yandan anayasa koyucunun TBMM'nin denetim faaliyetine bütüncül bir yaklaşımı söz konusu ise 98. maddenin üst başlığının “*Türkiye Büyük Millet Meclisinin denetim yolları*” olarak değiştirilmesini önermektedir; bkz. Cem Çağatay Orak, “Parlamento Hukukundaki İşlevselliği Bakımından Genel Görüşme Yöntemi”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Sayı: 48, Eylül-Ekim 2003, s. 31-32.

⁴⁸⁸ Bakırcı, *Kuruluşundan Günümüze TBMM'nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)*, s. 15.

⁴⁸⁹ Bakırcı, *Kuruluşundan Günümüze TBMM'nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)*, s. 11-12.

bu tercihin genel görüşmenin niteliği ve kapsamı bakımından mümkün olmadığını düşünmektedir.⁴⁹⁰

Bakırcı ise bu konuda, yukarıda değinildiği gibi iki temel sorun görmektedir. Birincisi, tanım, genel görüşmenin etkinliğini karşılamamaktadır; ikincisi, konu bakımından tüm yasama faaliyetlerini kapsayan bir ifadeye yer verilmektedir. Bu durumun sebebi yazara göre 1961 Anayasası Kanun teklifindeki meclis araştırması tanımının bölünerek her iki cümlelerin iki ayrı kuruma tanım olarak düzenlenmesidir. Söz konusu teklifte yer aldığı ifade edilen tanıma⁴⁹¹ göre “*Meclis araştırması, Millet Meclisinin belli bir konuda bilgi edinmek için yaptığı incelemeden ibarettir. Meclis araştırması, ancak, toplum ve Devlet faaliyetleri bakımından önemli olan bir konunun incelenmesi için yapılabilir.*” Bakırcı, 1961 Anayasası’nda genel görüşme tanımına yer verilmemesi, *Anayasa Kanun Teklifi*’ndeki meclis araştırması tanımında olduğu belirtilen ikinci cümlelerin 1973 İttüzüğü’nde genel görüşmenin tanımı olarak düzenlenmesi ve daha sonra 1982 Anayasası’nda da bu iki cümlelerin Anayasa’da ayrı ayrı genel görüşme ve meclis araştırmasının tanımı olarak düzenlenmesinde bulunmaktadır.⁴⁹² Oysa meclis araştırması, o dönemki siyasal gelişmelerin de etkisiyle 1956 Dahili Nizamnamesi’ndeki meclis tahkikatından ayrılarak 1973 İttüzüğünde, araştırma konusunun kapsamının yargısal boyuta ve niteliğe ulaşmayacak biçimde indirgenmesi suretiyle “*belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan inceleme*” şeklinde düzenlenmiştir.⁴⁹³

⁴⁹⁰ Orak, “Parlamento Hukukundaki İşlevselliği Bakımından Genel Görüşme Yöntemi”, s. 32-33.

⁴⁹¹ 1961 Anayasası Taslağında ve önerilerinde tarafımızca bu tanım bulunamamıştır. Yazarın bu tanıma yer verdiği “Bakırcı, **Kuruluşundan Günümüze TBMM’nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, s. 9, dipnot 1”de kaynak belirtilmemektedir. 1961 Anayasası’nda ve Tasarı ve Önerilerinde, tespit edebildiğimiz kadarıyla meclis araştırması tanımında Bakırcı’nın yer verdiği tanımın sadece ilk cümlesi düzenlenmekte, “*Meclis araştırması, ancak, toplum ve Devlet faaliyetleri bakımından önemli olan bir konunun incelenmesi için yapılabilir.*” cümlesi bulunmamaktadır. “III. TBMM’nin Denetim Yolları” üst başlığını takip eden “a) Genel Olarak” alt başlığının hemen altında 88. maddedeki düzenleme şu şekildedir:

“*Soru, genel görüşme, Meclis soruşturması ve Meclis araştırması her iki Meclisin yetkilerindendir.*”

Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinilmek için yapılan incelemeden ibarettir.”; bkz. Kazım Öztürk, **İzahlı, Gerekçeli, Anabelgeli ve Maddelere Göre Tasnifli Bütün Tutanakları ile Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Cilt III/ Madde 76-157**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara: Ajans Türk Matbaası, 1966, s. 2642; Temsilciler Meclisi S. Sayısı 35, Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu (5/7), Karar No: 27, Tarih: 9.3.1961, s. 71; https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TM_/d00/c002/tm_00002034ss0035.pdf (E.T. 31.05.2022).

⁴⁹² Bakırcı, **Kuruluşundan Günümüze TBMM’nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, s. 9, dipnot 1.

⁴⁹³ İba, **Parlamentar Denetim, Yolları, Etkinliği ve Susurluk Örneği**, s. 79.

Aslında 1982 Anayasası'nda 98. maddenin başlığına ve içeriğine yapılan “çelişki” sorunu, maddenin gerekçesinden hareketle giderilebilir. Maddenin ilk halinin başlığı “*bilgi edinme ve denetim yolları*” iken içerikte “...*yollarıyla denetleme yetkisini kullanır*” biçimindedir. Bu maddenin Danışma Meclisince kabul edildiği halinde başlıkta sadece “*denetim yolları*” ifadesi geçmektedir ve içerikle uyumludur. Danışma Meclisinin kabul ettiği metnin gerekçesinde, “*Türkiye Büyük Millet Meclisinin denetim yollarının genel olarak neler olduğunun bu maddede sayılması*”nın uygun görüldüğü belirtilerek gensoruya da neden bunlar arasında yer verildiği açıklanmıştır: “*1961 Anayasasında her iki meclis aynı şekilde denetleme yetkisine sahip değildi. Bundan dolayı 1961 Anayasasının 88 inci maddesinde Millet Meclisine ait gensorudan söz edilmemiştir. Bütün bu nedenlerle bu maddede Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütün denetim yollarını saymak ve bunlardan soru, Meclis araştırması ve genel görüşme ile ilgili kısa tanımlamalar yapmak yolu daha uygun görülmüştür. Bu kısa tanımlamalar ışığında Meclis İçtüzüğünde bu denetim yollarının nasıl yapılacağının düzenleneceği tabiidir.*”⁴⁹⁴ Gerekçeden ve ilk düzenlemeden anlaşılan burada denetim yollarının bir bütün halinde sayılmasının amaçlandığıdır ve madde, parlamentonun denetim faaliyetini düzenlemektedir. Fakat, madde önerisinde bulunmayan başlık-içerik çelişmesi, Millî Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonunun söz konusu maddeyi kabulü aşamasında ortaya çıkmıştır. Danışma Meclisinin önerdiği madde (106. madde), Millî Güvenlik Konseyi tarafından 98. madde olarak aynen kabul edildiği halde maddenin görüşülmesi sırasında madde başlığının “bilgi edinme ve denetim yolları” şeklinde okunup kabul edilmesiyle değiştirilmiştir.⁴⁹⁵ Bu değişikliğin nasıl olduğu konusunda görüşmelerde başka bir açıklama olmadığı gibi Millî Güvenlik Konseyinin Anayasa Raporunda “*Danışma Meclisi metninin 106 ncı maddesi 98 inci madde olarak aynen kabul edilmiştir.*” ifadesi yer almaktadır.⁴⁹⁶ Bu nedenle yazarların görüşlerindeki başlık-içerik çelişmesindeki sorunun, aslında son aşamada bir kelime eklenmesiyle oluştuğu anlaşılmaktadır. Gerekçeden ve maddenin kabul edildiği görüşmelerden, kanımızca denetim faaliyetinin bilgi edinmeyi de kapsadığı düşünülmüş ve madde, bu çerçevede bütüncül bir yaklaşımla kaleme alınmıştır.

⁴⁹⁴ T.C. Anayasa Mahkemesi, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)**, s. 584-586; Fahri Bakırcı, Şeref İba, **Gerekçeli ve Notlu 1982 Anayasası**, Ankara: Turhan Yayınevi, 2017, s. 339-341.

⁴⁹⁵ T.C. Anayasa Mahkemesi, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)**, s. 586, dipnot 1.

⁴⁹⁶ **Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısının Danışma Meclisince Kabul Olunan Metni ve Millî Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonu Raporu, S. Sayısı: 450**, (Danışma Meclisi: 1/463; Güvenlik Konseyi: 1/397), s. 140-141; https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MGK_/d01/c007/mgk_01007118.pdf (E.T. 21.05.2022)

Maddede, siyasi denetim yolları düzenlemektedir. Meclis soruşturması yargısal niteliği sebebiyle ayrı maddede ve gensoru ise siyasi sorumluluğu doğurma ihtimali olması sebebiyle önemli görülüp ayrıntılı biçimde anayasal düzeyde ayrı maddede düzenlenmek istenmiştir.⁴⁹⁷ 2017 Anayasa Değişikliği ile ise 98. maddenin⁴⁹⁸ “Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgi edinme ve denetim yolları” başlığına uygun biçimde ilk fıkrası “Türkiye Büyük Millet Meclisi; Meclis araştırması, genel görüşme, Meclis soruşturması ve yazılı soru yollarıyla *bilgi edinme ve denetleme yetkisini* kullanır.” şeklinde değiştirilmiştir. Aynı zamanda sözlü soru, gensoru kaldırılarak maddeye bu sefer yargısal nitelikteki meclis soruşturması da eklenmiştir. Bu maddenin güncel durumunun maddeye ve genel görüşme kurumuna yöneltilen eleştirilerdeki başlık-içerik uyumsuzluğunu gidermekten ziyade TBMM’nin denetleme yetkisini zayıflatan bir nitelik taşıdığını ve bu amaçla içeriğe güncel hükümet sistemine uygun biçimde parlamentonun bilgi edinme faaliyetinin öne çıkarılarak eklendiğini düşünmekteyiz.

Genel görüşmenin konusu bakımından tanımı, hukuki niteliği ve amacı belirleyici olduğu için bu ayrıntılı değerlendirmeyi yapmayı tercih ettik. Yasama organlarının denetim faaliyeti, bilgi edinmeyi de içermektedir; yürütmeden doğrudan bilgi talebinde bulunmak veya yürütmenin faaliyetleriyle ilgili farklı biçimlerde bilgi edinmek şeklinde bilgi edinmek ve bu bilgilere dayanarak denetim faaliyetini yerine getirmek mümkündür. Genel görüşme de bu bağlamda yasama organının hem bilgi edinme hem de denetim aracıdır. Kurumun ortaya çıkışında, hükümetin faaliyetlerini

⁴⁹⁷ “BAŞKAN — 1 inci fıkradaki gensoruyu en sona alsak; «Türkiye Büyük Millet Meclisi, soru, Meclis araştırması, genel görüşme, Meclis soruşturması ve gensoru yolları ile denetleme yapabilir.» Nitekim, gensoru ile ilgili ayrı bir madde yaptık; gensoru ayrı bir madde olarak şimdi buraya geliyor. ORGENERAL NECDET ÜRUĞ (Millî Güvenlik Konseyi Genel Sekreteri) — Sayın Başkanım, yazılış sırasına göre... Meclis araştırması, genel görüşme, gensoru sıralamaları bir tasniftir; bu tasnif içinde sona geliyor.

BAŞKAN — Ama, bakan şimdi tarif etti; soruyu yazdı, Meclis araştırmasını da yazdı, ondan sonra genel görüşmeyi de yazdı, onu da tarif etti, Meclis soruşturmasını da yazdı, aradan gensoruyu attı. Gensoru, en son olduğu için, en büyüğü olduğu için, onu ayrı bir madde halinde getirdi.

ORHAN DÜLGERLER (Kanunlar Müdürü) — Bünye itibarıyla Meclis soruşturması, Türkiye Büyük Millet Meclisinin yaptığı adli bir görevdir, ayrıdır; diğerleri, siyasi bir denetimdir. O bakımdan, siyasi denetimler bir araya getirilmiş.

BAŞKAN — Onun için mi öyle yapmışlar?

ORHAN DÜLGERLER (Kanunlar Müdürü) — Evet, en sona adli görev, cezaî sorumluluk getiriliyor. Yüce Divana sevk ile ilgili maddeler de ona göre düzenlenmiş oluyor.”; **Millî Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi Cilt: 7**, 118. Birleşim, 18 Ekim 1982 Pazartesi, s. 372;

https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MGK_/d01/c007/mgk_01007118.pdf

(E.T.

21.05.2022)

⁴⁹⁸ 21/1/2017 tarih ve 6771 Sayılı Anayasa Değişikliği Hakkında Kanunun 6. maddesi ile değiştirilmiştir.

denetlemek ve görüşmeler sırasında eleştirmek ancak görevden düşmesine neden olmayıp aynı zamanda siyasi-karşıt görüşlerin ifade edilmesi yoluyla sistemin istikrarının sağlanması, krizlerin demokratik süreçlerle engellenmesi amacı vardır. Uygulamalarla farklı amaçlara hizmet eden bir kurum olabileceği ve yasama organının farklı işlevlerini aynı anda ortaya çıkarabileceği de unutulmamalıdır. Çalışmanın ikinci bölümünde uygulamaların kurumun üzerine etkisine değinilecektir.

Kanımızca, 1982 Anayasası ve İçtüzük'teki genel görüşmenin tanımındaki “*toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konu*” ifadesi Bakırcı'nın genel görüşme tanımındaki “belli bir konu” ifadesine nazaran daha belirlidir. Anayasa ve İçtüzük'teki tanım, makro bir konuyu işaret etmektedir. Yazarın da işaret ettiği gibi TBMM'de toplumla veya devlet faaliyetleriyle ilgili olmayan bir konu görüşülemez; ancak bu ifade, genel görüşmenin konu kapsamını çizmeye yardımcı ve gerekli bir nitelirmedir.

Öte yandan genel görüşmenin kurumsal amacı, konu sınırını belirlemede bir ölçüt olarak kullanılabilir.⁴⁹⁹ Bu noktada kurumun amacına ilişkin farklı bakış açısı konu sınırının da farklılaşmasına neden olabilir. Önceden de belirtildiği üzere genel görüşme yetkisinin parlamentonun bilgi edinme amacına yönelik denetleme yetkisi çerçevesinde düşünülmesi gerektiğini ve müzakere işlevinin de bir aracı olduğu kanısındayız. Toplum ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren bir konunun genel görüşme yetkisi çerçevesinde genel kurulda görüşülmesi, kurumun Türkiye'de ortaya çıkışındaki siyasal ve anayasal dinamiklerle de bağlantılı ele alınmalıdır. Genel görüşmenin hükümetin siyasal sorumluluğuna yol açmayan bir denetleme amacıyla düzenlendiğinin gözardı edilmemesi gerekmektedir. Bununla birlikte parlamenter denetim, esas olarak genel kurul ve komisyonlarda gerçekleştirilmekle birlikte komisyonlar doğrudan bir denetim yetkisini haiz olmayıp diğer görevlerinin yanı sıra denetimle ilgili hazırlık süreçlerini de yürütmektedirler.⁵⁰⁰ Bu nedenle Bakırcı'nın, İba'nın genel görüşme tanımının komisyonlarda genel görüşme yetkisini dışladığı yönündeki görüşüne katılmamakta, aksine kurumun bugünkü hukuki niteliğini karşıladığı kanısındayız. Nitekim, 1982 Anayasası ve TBMM İçtüzüğü, TBMM komisyonlarına genel görüşme yetkisi vermemektedir. Hatta daha geniş anlamda,

⁴⁹⁹ İba ve Bozkurt, genel görüşmeye çok yakın bir kurum olan meclis araştırmasının konusu bakımından bu ölçütü kullanmaktadır; bkz. İba, Bozkurt, **100 Soruda Parlamento**, s. 197.

⁵⁰⁰ Özbudun, **Parlâmenter Rejimde Parlâmentonun Hükûmeti Murakabe Vasıtaları**, s. 13.

yasama yetkisini, sadece Genel Kurul kullanabilmektedir; parlamento iradesi Genel Kurulu ifade etmektedir. Ayrıca, genel görüşme yetkisi tarafımızca parlamentonun müzakere işlevinin doğrudan aracı olarak görülmektedir. Müzakere işlevinin ortaya çıkması ancak parlamento genel kurulunda gerçekleştirilen bir müzakere ile mümkün olabilir. Komisyonlar da önemli yetkilere sahip ve parlamentonun önemli işlerini yürütmektedir; ancak parlamentonun halka dönük yüzü genel kuruldur. Bu bağlamda İba'nın genel görüşme tanımı, parlamentonun genel görüşme yetkisinin müzakere işlevinin doğrudan aracı olduğu yönündeki görüşümüzü desteklemektedir.

Kanımızca bilgi edinme araçları aynı anda birden fazla fonksiyonu yerine getirebilir. Genel görüşmenin özgün hukuki niteliğiyle ilgili olarak aynı usulün farklı amaçlarla kullanılmasının genel görüşme konusunu da değiştirebileceğini düşünmekteyiz. Genel görüşme yetkisi hem TBMM hem de diğer ülke parlamentolarında bir denetim aracı olarak düzenlenmektedir ve genel görüşme tanımlarında “parlamentoda-genel kurulda” “görüşme” ifadeleri kullanılmaktadır. Bu anlamda çok farklı bir genel görüşme tanımına tarafımızca rastlanmamıştır; sadece görüşme konusu bakımından “güncel”, “ulusal veya uluslararası”, “önemli” gibi nitelendirmelerin farklılaştığı görülmüştür. Dolayısıyla genel görüşme işlevi, kanımızca parlamentonun denetleme yetkisinin bir aracıdır ve bu aracın kullanılması ile bilgi edinme de kendiliğinden gerçekleşmektedir.

Denetleme aynı zamanda bilgi edinmeyi de içerdiğinden genel görüşmenin hangi amaçla ve hangi yönünün önplana çıkacağı bir yandan da uygulamaya bağlıdır. Örneğin, TBMM’de konu itibarıyla genelde dış politika ve ekonomik sorunlar hakkında genel görüşme yapılmaktadır.⁵⁰¹ Bu tesadüf değildir; çünkü hükümetin genel görüşme taleplerinde çalışmanın ikinci bölümünde TBMM uygulamasından görüleceği gibi bazen bir politik destek sağlama, uzlaşma arayışı da bulunmaktadır. Bir başka açıdan örneğin, 1961 Anayasası’nın genel görüşme yetkisini düzenlemesine bakılırsa “denetim yolları” arasında “...genel görüşme ...her iki meclisin yetkilerindendir...” demek suretiyle ne bir tanım verilmiş ne bilgi edinme ifadesi kullanılmış, sadece meclis araştırması tanımlanmış ve genel görüşme ise iki Meclise de verilmiş bir yetki olarak anılmıştır. Meclisler ise bu yetkiyi siyasi sonucu dışında gensoru gibi kullanabilmişlerdir.

⁵⁰¹ İba, **Parlamente Denetim, Yolları, Etkinliği ve Susurluk Örneği**, s. 78.

Parlamentonun müzakere işlevinin varlığı ve bununla genel görüşme arasındaki bağlantı kabul edildiğinde müzakere işlevinin potansiyel iktidar adaylarının kendi görüşlerini açıklamaya da hizmet ettiği görülecektir. Genel görüşme hem bilgi edinmeyi sağlamakta hem de milletvekillerinin bu konular hakkında fikirlerini açıklamasının bir yolu olarak müzakere işlevini ortaya çıkarmaktadır. Müzakere işlevi, hükümetin herhangi bir konuyla ilgili politik görüşü ve uygulamaları hakkında sadece milletvekillerinin değil toplumun da hem hükümet hem de alternatif iktidarın görüşleri hakkında bilgi edinmesini sağlamaktadır. Bu tür bir görüşmeye hükümet de katıldığında ister istemez yasama organı açısından denetleme işlevi ortaya çıkmaktadır.

Genel görüşmenin konusu, doğrudan veya dolaylı biçimde kamusal nitelikte bir konu olmalıdır ve denetimin kapsamı bu konuyla ilgili parlamentonun bilgi edinmesiyle sınırlıdır.⁵⁰² Kurumun etkinliği açısından daha kapsayıcı bir tanım yapılması önemlidir. Nitekim, TBMM’de bazı genel görüşmeler sonucunda önerilen ortak bildiriler (deklarasyonlar), Meclisin genelde uluslararası boyutta bir konu üzerinde yürüttüğü müzakerelerin siyasi bir irade beyanı şeklinde ifade edilmesini sağlamaktadır. Öte yandan diğer parlamentoların genel görüşme yetkisinin de 1982 Anayasası ve TBMM İçtüzüğü’nde olduğu gibi hukuki dayanak bakımından konu unsurunu geniş biçimde düzenlediği görülmektedir. Almanya Parlamentosunda “*genel güncel konulara ilişkin*” tartışmalar,⁵⁰³ İngiltere Avam Kamarası’nda “*olağanüstü-acil görüşmeler*” ve “*güncel-özel bir konuya ilişkin görüşmeler*”,⁵⁰⁴ Avusturya Ulusal Konseyinde “*önemli güncel konular üzerinde görüşmeler*”⁵⁰⁵, İtalya’da Temsilciler Meclisinde “*belli bir konuya ilişkin*” tartışmalar,⁵⁰⁶ İsveç Parlamentosunda “*dış*

⁵⁰² Onar, “1982 T.C. Anayasası’nda Türkiye Büyük Millet Meclisinin Hükümeti Denetleme İşlevi”, s. 31.

⁵⁰³ Linn, Sobolewski, **The German Bundestag Functions and Procedures**, s. 62.

⁵⁰⁴ **House of Commons Standing Orders**, https://publications.parliament.uk/pa/cm201919/cmstords/341/so_341_051119_web.pdf (E.T. 15.05.2022)

⁵⁰⁵ Ulusal Konsey İçtüzüğü’nün İngilizce metni için bkz. **Rules of Procedure of the National Council**, https://www.parlament.gv.at/ENGL/PERK/RGES/GOGNR/gog13a_P97a.shtml#P97a (E.T. 15.05.2022)

⁵⁰⁶ Temsilciler Meclisi İçtüzüğü’nün İngilizce metni için bkz. **Rules of Procedure of The Chamber of Deputies**, https://en.camera.it/application/xmanager/projects/camera_eng/file/RULES_OF_PROCEDURE_CHAMBRE_OF_DEPUTIES.pdf (E.T. 15.05.2022)

politika üzerine görüşme” ve “*güncel bir konuda gerçekleştirilen özel görüşmeler*”⁵⁰⁷ ve Portekiz Parlamentosunda “*kamu yararıyla ilgili önemli güncel meselelerle ilgili görüşme*” ve “*genel veya sektörel politikalar konusunda genel görüşme*”, “*acil-olağanüstü görüşme*”, “*belli bir konuyla ilgili görüşme*” ve “*güncel meselelerle ilgili görüşmeler*”⁵⁰⁸ gerçekleştirilmektedir. Genel görüşme yetkisini düzenleyen tüm bu hükümlerde, “*dış politika üzerine görüşme*” dışında konu unsuru, oldukça geniştir. Ancak bu demek değildir ki genel görüşme herhangi bir konuda gerçekleştirilebilir. Çeşitli genel görüşme tanımlarındaki bu ifadeler, aslında “*belli*”, “*güncel*”, “*acil-olağanüstü*” bir konuyu işaret etmektedir. TBMM özelinde ise toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren *herhangi* bir konuda değil “*belli bir konuda*” genel görüşme yapılabilir. Dolayısıyla genel görüşme konusu, kamusal nitelikte olmalı ve belli olmalıdır; yani kamu yararını ilgilendirmeyen meseleler veya kamusal nitelikte belli bir sorunu ele almayıp soyut nitelikteki konular genel görüşmeye konu olmamalıdır.

Kamusal, kamu yararıyla ilgili ve belirli bir konu, kişisel veya özel hayat alanına ilişkin konuları genel görüşme konusunun dışında tutmaktadır. Peki, her kamusal konu, genel görüşmenin konusu olabilir mi? Kişisel-özel hayata ilişkin veya ticari nitelikteki bir konu, aynı zamanda toplumu ve devlet faaliyetini ilgilendiren bir konu ise genel görüşmeye konu edilebilir mi? Bu noktada, devlet sırları, özel hayatın gizliliği, mesleki ve ticari sırlar ile 1982 Anayasası’da da doğrudan karşılığını bulan yargı bağımsızlığı açısından genel görüşmenin konusunu ve konu sınırını tartışmak gerekmektedir.

a. Devlet Sırrı

Devlet faaliyetleri, genel görüşmenin tanımından da anlaşılacağı üzere doğrudan genel görüşmenin konusunu oluşturmaktadır. Hukuk devleti ilkesinin bir gereği olarak devletin eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğu, ancak tüm idari organların her türlü

⁵⁰⁷ **The Riksdag Act**, Chapter 6, Part 5, Article 23. Söz konusu düzenleme için bkz. **The Constitution of Sweden The Fundamental Laws and the Riksdag Act**, Stockholm, Sweden: Sveriges Riksdag, 2016, s. 115, <https://www.riksdagen.se/globalassets/07.-dokument--lagar/the-constitution-of-sweden-160628.pdf> (E.T. 15.05.2022)

⁵⁰⁸ Portekiz Parlamentosu İçtüzüğü’nün İngilizce metni için bkz. **Rules of Procedure of the Assembleia da República**, <https://www.parlamento.pt/sites/EN/Parliament/Documents/20211215regimento-AR-convertido.en.pdf> (E.T. 15.05.2022)

faaliyetinin şeffaflıkla gerçekleştiği ve hesap verir kılındığı, devlet faaliyetlerinin parlamento ve kamuoyu nezdinde tartışılabilir olduğu bir sistemde sağlanabilir. Genel görüşme usulü bu açıdan hukuk devleti ilkesinin hayata geçirilmesini sağlayan bir kurumdur.

Hukuk devleti ilkesi karşısında devlet sırrının taşıdığı anlamı ve parlamentonun bilgi edinme ve denetleme yetkisi karşısında devlet sırrı niteliği atfedilen bazı devlet faaliyetlerinin gizli tutulmasını tartışmak gerekmektedir. Bu bağlamda öncelikle yanıtlanması gereken soru, devlet sırrının ne olduğudur. Bu konuda literatürde farklı tanımlar yapılmaktadır; bazı hukuki düzenlemelerde devlet sırrının kapsamı belirlenmeye çalışılmaktadır; ancak devlet sırrının ne olduğuna dair kriterlerin belirlendiği bir düzenleme henüz Türk Hukukunda kabul edilmediğinden hak ve özgürlükleri sınırlandırma sebebi olarak karşımıza çıkan devlet sırrı kavramını tanımlamak daha önemli ve zor bir çatışmayı beraberinde getirmektedir.

Devlet sırrı kavramının kökeni, Latince “sır” anlamındaki “*arcanum*” kelimesine dayanmaktadır; bu kelimenin çoğulu olan “*arcana*”nın anlamı da “sırlar”dır. Sırdan kasıt ise herkesten gizli tutulan değil herkesin sır erdiremeyeceği, ancak güçlü ve yetkili kişilerin yani yöneticilerin bilebileceği konulardır.⁵⁰⁹ Bu bağlamda “*Arcana imperii*”, imparatorluk sırları, devlet sırları için kullanılan bir kavramdır.⁵¹⁰ Devlet sırrı kavramı, “devlet aklı” kavramının bir türevidir ve bu bağlamda devlet aklı doktrini, devletin yararına olan durumları, etik kurallarının ve hukukun dışına çıkarmaya meşru bir zemin sunmaktadır.⁵¹¹ Bu kadar eski bir kavram olan devlet sırrı üzerindeki tartışmalar, devlet organlarının ve devletin yetkilerini kullanan kişilerin eylem ve işlemlerinin denetlenebilirliği, yönetimde hesapverirlik ve şeffaflık ilkelerinin ortaya çıktığı Aydınlanma düşüncesiyle artmış ve yoğunlaşmıştır. Egemenliğin el değiştirerek beşerileştiği bu dönemde, egemenliği halk adına kullananların her türlü eylem ve işlemlerinin denetimi ancak bu eylem ve işlemlerin bilgisine ulaşılmakla mümkün olabileceğinden, o günden bugüne devlet sırrı kavramı ile demokrasi arasında bir çatışma söz konusudur.⁵¹² Çünkü devlet sırrı, tanımlanması

⁵⁰⁹ Mümtaz Soysal, **Dış Politika ve Parlamento**, Ankara: AÜSBF Yayınları, Sevinç Matbaası, 1964, s. 17 ve dipnot 1.

⁵¹⁰ Aaron X. Fellmeth, Maurice Horwitz, **Guide to Latin in International Law**, Oxford: Oxford University Press, 2009, s. 36.

⁵¹¹ Sancar, “Devlet Aklı” Kısacasında Hukuk Devleti, s. 18-19.

⁵¹² Zeki Hafizoğulları, Özgür Küçüktaşdemir, “Devlet Sırlarına Karşı Suçlar ve Casusluk”, **Başkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 1, Sayı 2, Temmuz 2015, s. 125-126.

ve kapsamının belirlenmesi zor bir kavramdır ve bilgi edinme hakkının bir istisnasını oluşturmakta, “bireysel ve örgütsel” olarak bilgiye ulaşmayı engellemektedir.⁵¹³ Günümüzün bilgi toplumunda ise iyi yönetim, yönetimin bilgi verme yükümlülüğünün ötesinde bilgi edinme hakkının tanındığı ve kullanılabildiği, açıklık ilkesinin hâkim olduğu bir sistemde mümkün olabilir.⁵¹⁴ Bu sistem, “güneş ışığında yönetim” şeklinde ifade edilmektedir ve böyle bir yönetim “*bireyin bilgilenmesini içine sindiren*”, bilgilenme hakkını çok yönlü ve katılımcı biçimde hayata geçirebilen, hakkın kullanımının önündeki engelleri kaldıran demokratik bir sistemdir. Aksi halde “devletin çıkarları” gibi soyut gerekçelerle bireylerin bilgisine kapalı alanlar yaratılarak yönetimlerin hukuka aykırı eylemlerinin halktan gizlendiği antidemokratik yönetimler söz konusu olur.⁵¹⁵ Bu nedenle “devlet sırrı” kavramının sınırlandırılması ve bilgi dolaşımının önündeki engellerin kaldırılması günümüz demokratik devletinin gereği olarak kabul görmektedir. Bilgilenmemiş bir bireyin, siyasal süreçlere demokratik biçimde katılması mümkün değildir.⁵¹⁶

Demokrasi ile devlet sırrı kavramı çatışmasının çetrefilli bir diğer yönü de devlet sırrı kavramının belirsizliği ve hangi bilginin sır olup olmadığının önceden kesin bir şekilde belirlenmesinin olanaksızlığıdır. Sırrın, hukuki dayanağı, kim tarafından nasıl belirleneceği bir sorun olduğu gibi bir süre sonra gizliliğin önemini yitirmesiyle sır niteliğini kaybeden bilginin ifşasına ilişkin süreçler de tartışmalıdır.⁵¹⁷ Üzerinde bu kadar belirsizliğin hakim olduğu devlet sırrı kavramı, “*devlet güvenliği ve devletin yüksek çıkarları için devletlerce korunan bir gizlilik alanı*”nı işaret etmektedir.⁵¹⁸ Sırrın açığa çıkmasıyla “devletin güvenliği ve yüksek çıkarına” olan gizli alanın zarar gördüğü, devlete ve kamuya karşı bir zarar veya tehlike ortaya çıktığı kabul edilir. Ancak devlet sırrı kavramı kadar, kamu yararı ve devlet sırrının ihlali sonucunda

⁵¹³ Tekin Akıllıoğlu, “Yönetimde Açıklık, Gizlilik ve Bilgi Alma Hakkı”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 46, Sayı: 1-2, 1991, s. 3; Rukiye Akkaya Kia, “Devlet Sırrı, Kimin Sırrı?”, **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**, Prof. Dr. Nur Centel’e Armağan, 2013, 19 (2), s. 751; Hafızoğulları, Özen, “Türk Ceza Hukukunda Devlet Sırrına Genel Bir Bakış”, s. 21-22, 25; Cemil Kaya, “State Secret as an Instrument to Maintain State Security”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 14, Sayı 1, 2006, s. 36.

⁵¹⁴ Akıllıoğlu, “Yönetimde Açıklık, Gizlilik ve Bilgi Alma Hakkı”, s. 9; Firuz Demir Yaşamış, “Anayasa ve İnsan Hakları Bağlamında Bilgi Edinme Kanunu”, **Bilgi Edinme Hakkı Paneli**, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Birinci Baskı, Haziran 2004, s. 24.

⁵¹⁵ Akkaya Kia, “Devlet Sırrı, Kimin Sırrı?”, s. 751; Özek, **Basın Özgürlüğünden Bilgilenme Hakkına**, İstanbul: Alfa Yayınevi, Eylül 1999, s. 61.

⁵¹⁶ Özek, **Basın Özgürlüğünden Bilgilenme Hakkına**, s. 63.

⁵¹⁷ Onar, **Meclis Araştırması**, s. 95; Ali Fuat Gökçe, “TBMM’nin Yürütmeyi Denetlemesinde Meclis Araştırması Komisyonlarının İşlevselliği”, **Yasama Dergisi**, Sayı: 11, Ocak-Şubat-Mart-Nisan 2009, s. 86.

⁵¹⁸ Kaya, “State Secret as an Instrument to Maintain State Security”, s. 35.

mağdurun kim olduğu da tartışmalıdır.⁵¹⁹ Bu her yönüyle belirsiz ve hak ve özgürlüklerin kullanımını durdurmaya varacak derecede bir sınırlandırma oluşturan duruma rağmen özellikle uluslararası ilişkiler ve güvenlik konularında hükümetlerin gizlilik hassasiyeti, günümüz demokrasi anlayışında bile son derece yüksektir. Hükümetler bazı argümanlar öne sürerek oldukça geniş bir gizlilik perdesi uygulamayı tercih etmektedirler. Gizlilik konusunda hükümetlerin ileri sürdüğü savlar şunlardır: “1) Uluslararası ilişkilerde açık diplomasi konusunda genel bir kabul yoktur, 2) Her hükümet kendi ülkesinin ulusal güvenliğinden sorumludur. Savunma kuvvetlerinin, savunma planlarının gizliliği ve casusluk buna dahildir. 3) Bir vatandaşa erişilebilir kılınan bir bilgiye diğer hükümetler tarafından da erişilebilir ve bu durum devletin sorumluluğundaki ulusal güvenliği tehlikeye düşürebilir; 4) Hükümetin elindeki bilginin devlet sırrı olup olmadığına ancak kendisinin karar verebileceğinin kabul edilmesi gerekir; çünkü bu konuda yeterli deneyime sadece hükümetin kendisi sahiptir.”⁵²⁰ Buna karşın kişilerin bilgiye erişiminin güvencelenmesini sağlayacak ilkeler ve kurallar günümüzde uluslararası⁵²¹ düzeyde kabul edilmektedir. Ulusal düzeyde ise devlet sırrı kavramına ve bu kavram karşısında bilgi edinme hakkına yaklaşım ülkelerin demokratik gelişmişlik düzeyine göre değişmektedir.⁵²² Öte yandan

⁵¹⁹ Akkaya Kia, “Devlet Sırrı, Kimin Sırrı?”, s. 751.

⁵²⁰ Bkz. Kaya, “State Secret as an Instrument to Maintain State Security”, s. 36.

⁵²¹ Bu konudaki ilk anayasal belgeler 1786 Virginia Bildirisi ve 1789 Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi’dir. Daha sonra en önemli gelişme 1948 tarihli Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi (m. 19) ile kaydedilmiş ve sonrasında 1950 Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (m. 10), Birleşmiş Milletler Siyasi ve Medeni Haklar Sözleşmesi (m. 19), Çevresel Sorunlarda Bilgiye Erişim, Karar Almaya Katılma ve Yargıya Erişim-Aarhus Konvansiyonu, Avrupa Birliği Temel İnsan Hakları Şartı gibi uluslararası sözleşmelerle bilgi edinme hakkı uluslararası düzeyde önemli güvencelere kavuşturulmuştur; bu konuda bkz. Yaşamış, “Anayasa ve İnsan Hakları Bağlamında Bilgi Edinme Kanunu”, s. 25-30.

⁵²² Kanun düzeyinde ise bireylere resmi belgelere erişim hakkı tanıyan ilk düzenleme İsveç’te kabul edilen 1776 Basın Özgürlüğü Kanunu’dur; bkz. Yaşamış, “Anayasa ve İnsan Hakları Bağlamında Bilgi Edinme Kanunu”, s. 25. Devlet sırrı kavramını düzenleyen en eski ülke, İtalya’dır. 1889 *Zanardelli Ceza Kanunu*’nda devlet sırrı kavramı, “savaş zamanındaki ulusal savunma” ile çok dar bir kapsamda kabul edilmiş, Birinci Dünya Savaşında genel olarak “savunma” bu kapsama dahil edilmiştir; 1930’lara gelindiğinde iktidardaki faşist yönetim bu kapsamı savunma dışına da genişletmiştir. 1930 tarihli İtalyan Ceza Kanunu’nda devlet sırrı, “devletin güvenliğine veya dahili yahut uluslararası çıkarlarına ilişkin bilgi ve belgeler, yetkili makamların ifşa edilmesini, açıklanmasını ve yayılmasını yasakladığı haberler, Devletin güvenliğinin icabı olarak gizli kalması gereken fenni keşif veya ihtiraları yahut sınav yenilikler” olarak düzenlenmiştir. Demokratik yönetime geçildikten sonra ise devam eden tartışmalara bir son vermek amacıyla 1977’de kanuni düzenleme ile devlet sırrı kavramı tanımlanmıştır. Buna göre “yayıldığı takdirde, demokratik Devletin bütünlüğüne, aynı zamanda Devletin uluslararası ilişkilerine, Anayasanın temeli olarak kurumların savunulmasına, anayasal organların görevlerini serbestçe yapmalarına, diğer devletler karşısında ve onlarla ilişkilerde Devletin bağımsızlığına, ulusal güvenliğin ve ulusal savunmanın sağlanmasına zarar vermeye elverişli olan işlemler, belgeler, haberler ve diğer herşey” devlet sırrıdır; ayrıntılı bilgi için bkz. Hafizoğulları, Küçüktaşdemir, “Devlet Sırlarına Karşı Suçlar ve Casusluk”, s. 127-128 ve 131; Hafizoğulları, Özen, “Türk Ceza Hukukunda Devlet Sırrına Genel Bir Bakış”, s. 23-24 ve Özek, **Basın Özgürlüğünden Bilgilenme Hakkına**, s. 66. Devlet sırrına ilişkin düzenlemelere bakıldığında Almanya’da Ceza Kanunu’nda “dış güvenlikle ilgili” ve “yabancı bir güç açısından gizli kalması gereken” bilgiler şeklinde

bazı yasal düzenlemelere ve öğretiyeye göre devlet sırrının niteliğinin ve kapsamının belirlenmesinde uyulması gereken ilke ve esaslar söz konusudur. Bu ilkelerin yanı sıra başta suç olgusu olmak üzere devlet sırrı sayılamayacak bilgi ve olayların varlığı da kabul edilmektedir. Ayrıca belirlenen sırrın süreli olması ve sır niteliğinin devam edip etmediğinin belirli aralıklarla denetlenmesi, belirlemenin idari ve yargı denetimine tabi olması demokratik hukuk düzeninin gereklerindendir.⁵²³

Türkiye’de 1982 Anayasası’nda devlet sırrı kavramı tanımlanmamakla birlikte “*Düşünceyi açıklama ve yayma hürriyeti*” başlıklı 26. maddenin 2. fıkrasında, söz konusu hürriyeti sınırlama sebepleri arasında devlet sırrı sayılmaktadır.⁵²⁴ Bu maddeye

oldukça dar kapsamlı bir devlet sırrı düzenlemesi söz konusudur. İspanya’da ise “*Devletin güvenliğine ve savunmasına zarar verebilecek*” bilgiler devlet sırrı kapsamında kalmaktadır; bilgi ve değerlendirmeler için bkz. Köksal Bayraktar, “Ceza Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hakkı”, **Bilgi Edinme Hakkı Paneli**, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Birinci Baskı, Haziran 2004, s.114-116.

⁵²³ Bunlar, bir bilginin, ulusal savunma, uluslararası ilişkiler veya demokratik düzeni koruma gibi niteliği gereği devlet sırrı sayılabileceği; devlet sırrının belirlenmesinin idarenin kararına bırakılmaması gerektiği ve ancak demokratik düzenin korunması için zorunlu olan hallerde yargı denetimine tabi şekilde buna müsaade edilebileceği; sırrın belirlenmesinde yetki ve usulün açıkça düzenlenmesi ve tek bir kişiye yetki verilmemesi gerektiği; sırrın belirlenmesinin gerekçeli ve sebebe bağlı olması gibi ilkelerdir. Ayrıca hukuka aykırı eylemler (Alman Ceza Kanunu), tarihsel olgular, diplomatik ilişkiler, bilimsel bilgiler, bireyin kendisine ait bilgiler gibi bilgilerin devlet sırrı olamayacağı; sadece ulusal savunmaya ilişkin bilgi ve olguların sır sayılabileceği (İspanya Ceza Kanunu), yönetsel yetki tarafından belirlenmiş devlet sırrı olamayacağı (Alman Ceza Kanunu ve Portekiz Ceza Kanunu), somut tehlike yaratmadıkça kitle iletişim araçlarıyla devlet sırrının açıklanmasının suç oluşturamayacağı, sansür sayılabilecek veya haberleşme hürriyetini sınırlandıracak nitelikte devlet sırrı olamayacağı gibi kural ve ilkeler de söz konusudur; ayrıntılı bilgi için bkz. Özek, **Basın Özgürlüğünden Bilgilenme Hakkına**, s. 66-69. Bu konuda Almanya’da Ceza Kanunu’da “Devlet sırrı kavramı” başlıklı 93. maddesinde çok dar bir kapsamla devlet sırrını tanımlamış ve açıkça sır sayılamayacak bilgi ve olguları düzenlemiştir: “(1) Devlet sırrı, sadece belirli sayıdaki kişilerin ulaşabildiği ve Almanya Federal Cumhuriyeti’nin dış güvenliği bakımından önemli bir zarar [Nachteil] tehlikesini bertaraf etmek için yabancı güçlerden gizli tutulması mecburi olan her türlü olgu, eşya veya bilgilerdir. (2) Özgürlükçü demokratik temel nizamaya aykırı olgular veya Almanya Federal Cumhuriyeti’nin yapmış bulunduğu silahlanma kısıtlamaları ile ilgili devletlerarası antlaşmaların tarafı olan devletlerden gizli tutulan ve silahlanma kısıtlamalarına aykırı olan olgular, devlet sırrı sayılamaz.”, Feridun Yenisey, Gottfried Plagemann, **Alman Ceza Kanunu Strafgesetzbuch (StGB)**, İstanbul: Beta, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 2. Baskı, Nisan 2015, s. 174-175.

⁵²⁴ 1982 Anayasası Madde 26:

“Herkes, düşünce ve kanaatlerini söz, yazı, resim veya başka yollarla tek başına veya toplu olarak açıklama ve yayma hakkına sahiptir. Bu hürriyet resmî makamların müdahalesi olmaksızın haber veya fikir almak ya da vermek serbestliğini de kapsar. Bu fıkra hükmü, radyo, televizyon, sinema veya benzeri yollarla yapılan yayımların izin sistemine bağlanmasına engel değildir.

(Değişik: 3/10/2001-4709/9. md.) Bu hürriyetlerin kullanılması, milli güvenlik, kamu düzeni, kamu güvenliği, Cumhuriyetin temel nitelikleri ve Devletin ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünün korunması, suçların önlenmesi, suçluların cezalandırılması, Devlet sırrı olarak usulünce belirtilmiş bilgilerin açıklanmaması, başkalarının şöhret veya haklarının, özel ve aile hayatlarının yahut kanunun öngördüğü meslek sırlarının korunması veya yargılama görevinin gereğine uygun olarak yerine getirilmesi amaçlarıyla sınırlanabilir.

(Mülga: 3/10/2001 - 4709/9. md.)

Haber ve düşünceleri yayma araçlarının kullanılmasına ilişkin düzenleyici hükümler, bunların yayımını engellemek kaydıyla, düşünceyi açıklama ve yayma hürriyetinin sınırlanması sayılmaz.

(Ek: 3/10/2001-4709/9. md.) Düşünceyi açıklama ve yayma hürriyetinin kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usuller kanunla düzenlenir.”

göre “devlet sırrı olarak usulünce belirtilmiş bilgilerin” açıklanmaması amacıyla düşünceyi açıklama ve yayma hürriyeti sınırlanabilecektir. Bu hüküm dışında Anayasa’nın basın hürriyetini düzenleyen 28. maddesinde de “...Devlete ait gizli bilgilere ilişkin bulunan her türlü haber veya yazıyı, yazarlar veya bastırımlar veya aynı amaçla, basanlar, başkasına verenler, bu suçlara ait kanun hükümleri uyarınca sorumlu olurlar.” Anayasa devlet sırrına ilişkin bir tanıma ve belirleyici bir kritere yer vermemektedir; her iki maddede bir cezalandırma kriteri olarak andığı devlet sırrının -gizli bilginin- devlete ait olduğu vurgusuyla devleti şahsileştirmektedir.⁵²⁵ Bu şahsileştirme, Anayasa koyucunun kişilerden soyutlanmış ve ondan ayrı bir devlet anlayışını göstermektedir ki bu durum devletin çıkarları karşısında hak ve özgürlüklerin sınırlandırılabilmesi yaklaşımını sergilemektedir.⁵²⁶ Öte yandan 28. maddenin 3. fıkrasında, 26. maddedeki sınırlandırma sebeplerinin basın hürriyeti açısından da geçerli olduğu ve dolayısıyla “devlet sırrı olarak usulünce belirtilmiş bilgilerin” açıklanmaması basın hürriyeti açısından da bir sınırlandırma sebebi olarak düzenlenmektedir. Devlet sırrı veya devlete ait gizli bilgilerin ne olduğunu belirlemeyen Anayasa koyucunun bu belirlemeyi kanuni düzenlemeye bıraktığı anlaşılmaktadır. Nitekim, Millî Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonunun Değişiklik Gerekçesi’nde 28. maddedeki “...devlete ait gizli bilgilerin, hangi bilgileri kapsadığı”nın kanunla belirleneceği belirtilmiştir.⁵²⁷ Ancak yasama organı tarafından bugüne kadar devlet sırrı kanunu çıkarılmamış, bu yöndeki girişimler kadük kalmış⁵²⁸ ve sadece bazı kanunlarda devlet sırrı kavramı ve devlete ait gizli bilgilerle ilgili çeşitli hükümler düzenlenmiştir. Örneğin, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nun⁵²⁹ “Devlet sırrına ilişkin bilgi veya belgeler” başlıklı 16. maddesine göre “Açıklanması hâlinde Devletin emniyetine, dış ilişkilerine, millî savunmasına ve millî güvenliğine açıkça zarar verecek ve niteliği itibarıyla Devlet sırrı olan gizlilik dereceli bilgi veya belgeler” ve 18. maddesine göre “sivil ve askerî istihbarat birimlerinin görev ve

⁵²⁵ Akkaya Kia, “Devlet Sırrı, Kimin Sırrı?”, s. 752.

⁵²⁶ Bu konudaki açıklamalar için bkz. Özek, **Basın Özgürlüğünden Bilgilenme Hakkına**, s. 25.

⁵²⁷ Millî Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonunun Değişiklik Gerekçesi için bkz. Bakırcı, İba, **Gerekçeli ve Notlu 1982 Anayasası**, s. 102 ve T.C. Anayasa Mahkemesi, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)**, s. 165.

⁵²⁸ Söz konusu Kanun Tasarısı için bkz. <https://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0484.pdf> (E.T. 13.06.2022). Devlet Sırrı Kanunu Tasarısının devlet sırrı kavramını, geniş ve belirsiz biçimde tanımlaması ve ayrıca devlet sırrı niteliğindeki bilgi veya belgelerin, belli çıkarlar açısından zarar verme niteliğinin ötesinde tehlike yaratma niteliğinin soyut biçimde düzenlenmiş olmasının gerek mevcut düzenlemelere uyumsuzluğu gerekse yoruma açıklığı, keyfiyete sebep olabileceği bakımından hukuka aykırı olacağı yönünde değerlendirmeler için bkz. Hasan Sınar, “Devlet Sırrı Kanunu Tasarısı Üzerine Düşünceler”, **Fasikül Hukuk Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 42, Mayıs 2013, s. 7-10; Bayraktar, “Ceza Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hakkı”, s. 114-117;

⁵²⁹ Kabul Tarihi: 9/10/2003, R.G. 24/10/2003-25269.

faaliyetlerine ilişkin bilgi veya belgeler” sır niteliği taşımakta ve bilgi edinme hakkının istisnasını oluşturmaktadır. Bunun dışında 5271 Sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu’nda⁵³⁰ ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nda⁵³¹ devlet sırrı kavramı ve ilişkili düzenlemeler vardır. Türk Ceza Kanunu, “Devlet Sırlarına Karşı Suçlar ve Casusluk” başlıklı kısımda “*Devletin güvenliğine veya iç veya dış siyasal yararlarına ilişkin belge veya vesikalar*” (326. madde) ve “*Devletin güvenliği veya iç veya dış siyasal yararları bakımından, niteliği itibarıyla, gizli kalması gereken bilgiler*” (327. madde) biçiminde bir tanım vermektedir. Ceza Muhakemesi Kanunu’na göre ise “*Açıklanması, Devletin dış ilişkilerine, milli savunmasına ve milli güvenliğine zarar verebilecek; anayasal düzeni ve dış ilişkilerinde tehlike yaratabilecek nitelikteki bilgiler*” (47. madde) devlet sırrıdır. Öğretide bu tanımların yetersiz olduğu ve söz konusu hukuki düzenlemeler ile kavramın kapsam ve sınırlarının belirsiz bırakıldığı ileri sürülmektedir.⁵³²

Anayasa Mahkemesi kararlarında da devlet sırrı kavramı tanımlanmamıştır. Mahkeme, 1961 Anayasası dönemindeki bir kararında devlet sırrının korunması için “*her türlü sakıncalık tedbirinin alınmasının*” gerekli olduğunu belirtmiştir.⁵³³ Mahkeme güncel bir başka kararında ise 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu’nun “*Devlet sırrı niteliğindeki bilgilerle ilgili tanıklık*” başlıklı 47. maddesinin⁵³⁴ 1.

⁵³⁰ Kabul Tarihi: 4/12/2004, R.G. 17/12/2004-25673.

⁵³¹ Kabul Tarihi: 26/9/2004, R.G. 12/10/2004-25611.

⁵³² Hafizoğulları, Özen, 5271 Sayılı Türk Ceza Kanunu’nun devlet sırlarına ilişkin düzenlemesini açıklık ilkesi bakımından eleştirmektedir: “...Kanun, bir yandan özünden, kendinden, mahiyetinden ötürü Devletin güvenliği veya iç veya dış siyasal yararları bakımından gizli kalması gereken belge ve bilgilerin elde edilmesi, açıklanması ihlallerini niceliksel olarak yaygınlaştırırken, öte yandan yetkili idarelerin kanun ve düzenleyici işlemlerle açıklanmasını yasakladığı belgeler ve bilgilerin gizliliğinin ihlallerini hem niceliksel hem de niteliksel olarak yaygınlaştırmıştır. Böylece, Kanun, 1930 İtalyan Ceza Kanunu esas alınarak yeniden biçimlendirilen 765 sayılı mülga Ceza Kanununun çok daha gerisine düşmüş, idarenin eylem ve işlemlerinin açıklığı kuralı, önemli ölçüde ihlal edilmiş, Devletin organı, kurum ve kuruluşları yerinde olan kimselerin eylem ve işlemleri denetimsiz bırakılmıştır.”, Hafizoğulları, Özen, “Türk Ceza Hukukunda Devlet Sırrına Genel Bir Bakış”, s. 26-27 ve Hafizoğulları, Küçüktaşdemir, “Devlet Sırlarına Karşı Suçlar ve Casusluk”, s. 133.

⁵³³ Anayasa Mahkemesi, E. 1963/205, K. 1963/123, 22/05/1963: “...söz geçen hizmetlerde memuru önemli devlet sırlarıyla karşı karşıya getiren görevlerin bulunduğu şüphe yoktur. Kamu güvenliğinin ve bu arada devlet sırrının korunması için her türlü sakıncalık tedbirinin alınması gerekir.”

⁵³⁴ 5271 Sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu’nun “Devlet sırrı niteliğindeki bilgilerle ilgili tanıklık” başlıklı 47. maddesi: “(1) Bir suç olgusuna ilişkin bilgiler, Devlet sırrı olarak mahkemeye karşı gizli tutulamaz. Açıklanması, Devletin dış ilişkilerine, milli savunmasına ve milli güvenliğine zarar verebilecek; anayasal düzeni ve dış ilişkilerinde tehlike yaratabilecek nitelikteki bilgiler, Devlet sırrı sayılır. (2) Tanıklık konusu bilgilerin Devlet sırrı niteliğini taşıması halinde; tanık, sadece mahkeme hâkimi veya heyeti tarafından zâbıt kâtibi dahi olmaksızın dinlenir. Hâkim veya mahkeme başkanı, daha sonra, bu tanık açıklamalarından, sadece yüklenen suçu açıklığa kavuşturabilecek nitelikte olan bilgileri tutanağa kaydettirir. (3) Bu madde hükmü, hapis cezasının alt sınırı beş yıl veya daha fazla olan suçlarla ilgili olarak uygulanır. (4) Cumhurbaşkanının tanıklığı söz konusu olduğunda sırrın niteliğini ve mahkemeye bildirilmesi hususunu kendisi takdir eder.”

fıkrasındaki tanımından hareket ederek Anayasa'ya aykırılığı ileri sürülen kuralda yer alan “devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeler” ibaresinin “devletin iç ve dış güvenliği ile millî savunmasını sağlamaya ve anayasal düzenini korumaya yönelik bilgi ve belgeleri ifade ettiği”ne ve kavramın belirsiz olmadığına hükmetmiştir.⁵³⁵ Anayasa Mahkemesi, devlet sırrının bir suç olgusuna ilişkin olması halinde mahkemelere karşı gizli tutulamayacağı ve bu nitelikteki bilgilerin tanıklık konusu olmasında da mahkeme hâkimi veya heyeti tarafından dinlenilme olanağının kanunda düzenlenmekte olduğunu da dikkate alarak bu sonuca varmıştır. Gerçekten de Anayasa Mahkemesinin kendi kuruluş ve görev kanununda da bu yetki düzenlenmektedir.⁵³⁶ Mahkemenin bireysel başvuru kararlarında ise devlet sırrı tanımı yapılmamakta ancak somutlaştırılmaya çalışılmaktadır. Mahkemenin Türk Ceza Kanunu'nda düzenlenen devlet sırlarının ifşası ve casusluk suçuyla ilgili yargılama süreçlerinde gerçekleştiği iddia edilen hak ihlallerinin değerlendirildiği kararlarında devlet sırrı kavramı anılmaktadır. Bu kararlardan birinde Mahkeme kararına karşı oy yazısında devlet sırrının “...her türlü gizli bilgi olmayıp, özünde gizli (ilgisi olmayanların bilgisine kapalı) olup Devletin güvenliği veya siyasal yararları gereği gizli kalması gerekli görülen bilgiler” olduğu ifade edilerek tanımı yapılmıştır. Ayrıca bu sır bilginin “bu nitelikte gizli kalması gereken bilgiler olduğunun ilgili Devlet kurumu tarafından bir iradeyle ortaya konulması”, “ilgili devlet kurumunda veya görevlisinde muhafaza

⁵³⁵ 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu'nun “Şikâyet üzerine veya resen incelemenin usul ve esasları” başlıklı 15. maddesinde Kurulun şikâyet üzerine veya ihlal iddiasını öğrenmesi durumunda yapacağı inceleme düzenlenmektedir. Bu maddenin 3. fıkrasındaki “Devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeler hariç; veri sorumlusu, Kurulun, inceleme konusuyla ilgili istemiş olduğu bilgi ve belgeleri on beş gün içinde göndermek ve gerektiğinde yerinde inceleme yapılmasına imkân sağlamak zorundadır.” cümlesindeki “Devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeler hariç” ibaresinin Anayasa'ya aykırılığını inceleyen Mahkeme, bu nitelikteki bilgi ve belgelerin istisna olarak düzenlenmesini belirlilik ve ölçülülük ilkelerine aykırı olmadığına karar vermiştir; AYM, E. 2016/125, K. 2017/143, K.T. 28/09/2017;

<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2017/143> (E.T. 31.05.2022)

⁵³⁶ 5271 Sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun “Devlet sırrı niteliğindeki bilgilerle ilgili tanıklık” başlıklı 47. maddesindeki “(1) Bir suç olgusuna ilişkin bilgiler, Devlet sırrı olarak mahkemeye karşı gizli tutulamaz.” Anayasa Mahkemesi açısından da kabul edilen bir hükümdür. 30/03/2011 Tarih ve 6216 Sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un “Bilgi ve belge verme yükümlülüğü ile Devlet sırrı niteliğindeki bilgiler” başlıklı 62. maddesinde de “Mahkemenin bakmakla görevli olduğu dava ve işlerle ilgili bilgiler, Devlet sırrı olduğu gerekçesiyle Mahkemeye karşı gizli tutulamaz. (3) Tanıklık konusu bilgilerin Devlet sırrı niteliğini taşıması hâlinde tanık, Mahkeme tarafından stenograf ve zabıt kâtibi dahi olmaksızın dinlenir. Başkan daha sonra bu tanık açıklamalarından sadece bakılmakta olan davanın esasına etkili olan hususları tutanağa geçirir. Açıklanması, Devletin dış ilişkilerine, millî savunmasına ve millî güvenliğine zarar verebilecek, anayasal düzen ve dış ilişkilerde tehlike yaratabilecek nitelikteki bilgiler Devlet sırrı sayılır.” düzenlenmiştir.

*altına alınıp gizliliğinin korunması” ve böylece somutlaşmış olması gerektiği vurgulanmaktadır.*⁵³⁷

Devlet sırrının parlamentonun genel görüşme yetkisine konu edilip edilemeyeceği, kavramla ilgili tartışmalar nedeniyle daha önemli bir sorun haline gelmektedir. 1982 Anayasası’nda genel görüşme yetkisini düzenleyen 98. madde de dahil devlet sırrıyla ilgili 26. ve 28. maddeler dışında başka bir madde yoktur. TBMM İçtüzüğü’nde ise devlet sırrı ifadesi iki ayrı hükümde geçmektedir. Her iki madde, doğrudan olmasa da genel görüşme yetkisiyle bağlantılıdır. Bunlardan ilki, TBMM İçtüzüğü’nün 70. maddesinin⁵³⁸ 5. fıkrasındaki TBMM Genel Kurul toplantısının kapalı yapılması halinde bu oturumdaki görüşmelerin devlet sırrı sayılacağına ve saklanacağına, oturuma katılanlar ve katılma hakkı olanlar tarafından açıklanamayacağına ilişkindir. Bu hükümden hareketle eğer herhangi bir konu hakkında yapılacak genel görüşme, TBMM Genel Kurulunun alacağı karar ile kapalı oturumda gerçekleştirilirse genel görüşmenin konusuyla ilgili tartışmalar kendiliğinden devlet sırrı sayılacaktır. Bu görüşmeler Genel Kurul tarafından aksine bir karar alınmadıkça ancak “kapalı oturum tarihinden itibaren on yıl geçtikten sonra” yayımlanabilir.⁵³⁹ Burada önemli bir ayrıntıya dikkat çekmek gerekmektedir. Mevcut İçtüzük kuralında tutanakların, on yıldan “daha önce veya sonra yayımlanması hususunda Genel Kurul, Danışma Kurulunun teklifi üzerine” karar verir demektir.

⁵³⁷ Anayasa Mahkemesi’nin Mehmet Osman Kavala (2) [Genel Kurul], Bireysel Başvuru No: 2020/13893, Tarih: 29/12/2020 Başkanvekili Hasan Tahsin Gökcan’ın Karşılık Gerekçesi.

⁵³⁸ **TBMM İçtüzüğü** Madde 70:

“Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu, bir siyasî parti grubunun yahut yirmi milletvekilinin yazılı istemi üzerine kapalı oturum yapabilir.

Kapalı oturum önergesi verilince, kapalı oturumda bulunabilecek şahıslar dışında herkes, toplantı salonundan çıkarılır. Salon boşaldıktan sonra kapalı oturum önergesinin gerekçesi dinlenir. Bu gerekçe siyasî parti grubu sözcüsü veya önergedeki birinci imza sahibi milletvekili yahut onun göstereceği bir diğer imza sahibi milletvekili tarafından açıklanır. Genel Kurul işaret oyuyla karar verir.

Yukarıdaki fıkrada söz konusu görüşmelerin tutanakları kâtip üyelerce tutulur. Ancak, Genel Kurul uygun görürse, yeminli stenolar bu görevi yerine getirebilirler.

Cumhurbaşkanı yardımcıları, bakanlar, bakan yardımcılığı ve üst kademe kamu yöneticileri 62 nci maddede belirtilen hallerde aynı maddede belirtilen usulle kapalı oturumlarda bulunabilirler.

Kapalı oturum sırasındaki görüşmeler hakkında, kapalı oturumda bulunanlar ve bulunma hakkına sahip olanlar tarafından hiçbir açıklama yapılamaz. Bunlar Devlet sırrı olarak saklanır.

Kapalı oturumu gerektirmiş olan sebep ortadan kalkınca, Başkan, açık oturuma geçilmesini teklif eder. Genel Kurul işaret oyuyla karar verir.”

⁵³⁹ **TBMM İçtüzüğü**, “Kapalı oturum tutanakları,” Madde 71:

“Kapalı oturum tutanaklarının birleştirilmesinden sonra, kapalı bir oturum akdedilerek eski tutanak özeti okunur. Özetle birlikte tutanak bir zarfa konarak hazır bulunan kâtip üyeler tarafından hemen mumla mühürlenir ve Meclis arşivine verilir.

Kapalı oturum tutanakları ve özetleri, kapalı oturum tarihinden itibaren on yıl geçtikten sonra yayımlanabilir. Bunların daha önce veya sonra yayımlanması hususunda Genel Kurul, Danışma Kurulunun teklifi üzerine işaret oyuyla karar verir.”

Uygulamada kapalı oturum üzerinden on yıl veya daha fazla zaman geçtikten sonra Danışma Kurulunun teklifi olmadıkça kendiliğinden bu kayıtların açılmadığı görülmektedir. Kapalı oturum üzerinden on yıl geçtikten sonra tutanakların kendiliğinden açıklanması gerekmektedir. Çünkü bizim de katıldığımız görüşe göre İçtüzük, Danışma Kurulu ve Genel Kurula tutanakların yayımının on yıldan önce veya sonrasına bırakılabileceği yönünde yetki vermektedir. Aksine bir karar yoksa kapalı oturum tutanakları on yıl geçmekle kendiliğinden açıklanmalıdır. Yoksa on yıl gibi bir sürenin düzenlenmiş olmasının da anlamı kalmamaktadır. Zira süre dolmakla kapalı oturum tutanaklarının yayımlanmamasını gerektiren şartların ortadan kalktığı öngörülmektedir.⁵⁴⁰ Ancak, uygulama bunun aksine gelişmiştir. Bu durum, Meclis gibi kamuya en açık olması gereken bir kurumun şeffaflığına ve demokrasiye gölge düşürmektedir.

Kapalı oturum, bu haliyle Meclis görüşmelerinin aleni olması kuralının istisnasıdır. Görüşmelerin gizli yapılmasına karar verilmişse kapalı oturumdaki görüşmeler özel bir usulle gerçekleştirilir ve tutanaklar belli bir süre kapalı şekilde muhafaza edilir. 1921 Teşkilâtı Esasiye Kanunu dışındaki tüm Osmanlı-Türk anayasalarında Meclis görüşmelerinin kamuya açık şekilde gerçekleştirileceği genel bir kural olarak düzenlenmiştir.⁵⁴¹ Genel görüşme özelinde kapalı oturuma ilişkin bir düzenleme, Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nde ve hemen öncesinde 1961 Anayasası'nın hazırlık sürecinde görev yapan Temsilciler Meclisinin İçtüzüğü'nde düzenlenmişti. Hükümet veya ilgili bakanın genel görüşme önergesinin “*iç ve dış güvenlik düşüncesiyle*” kapalı oturumda görüşülmesini talep etmeleri mümkündü. Millet Meclisi İçtüzüğü'nde ise genel görüşmenin kapalı oturumda yapılabileceğine ilişkin açık bir hüküm yoktu. Genel olarak ise hem Temsilciler Meclisi İçtüzüğü'nde “*dış ve iç güvenliği yakından ilgilendiren konularda*” hem de Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nde “*mühim sebeplerden dolayı*” gizli görüşme yapılabileceği düzenlenmişti.

⁵⁴⁰ İçtüzük Teklifi'nin ilk halinde “...Bunların daha önce yayımlanması yahut on yıl geçtikten sonra dahi yayımlanmasının bir süre daha ertelenmesi hususunda Genel Kurul, Danışma Kurulunun teklifi üzerine ...karar verir” demek suretiyle yetki sınırı belirtilmiş ve Anayasa Komisyonu da maddede özü itibarıyla bir değişiklik yapmadığını açıklamıştır. Has, Teklifin özü ve amacının da bu yönde olduğundan bahisle on yıl sonra aksine karar alınmadıkça kapalı tutanakların resen açıklanması gerektiğini düşünmektedir; ayrıntılı bilgi için bkz. Volkan Has, **Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve TBMM'nin Çalışma Düzeni**, Ankara: Adalet Yayınevi, 2009, s. 368-371.

⁵⁴¹ İba, “TBMM'nin Toplantı Düzeni Yönünden Kapalı (Gizli) Oturum Kavramı ve Türk Parlamento Tarihinde Kapalı Oturumlar”, s. 114.

Ancak Millet Meclisi İçtüzüğü'nde kapalı oturum talebi için herhangi bir sebep aranmamıştı.⁵⁴²

TBMM İçtüzüğü'nün devlet sırrına yer veren ikinci maddesi ise genel görüşme ile yakından bağlantılı bir kurum olan meclis araştırmasının düzenlendiği 105. maddenin 5. fıkrasıdır. Bu hüküm açıkça, “*devlet sırlarının*” ve “*ticari sırların*” meclis araştırmasının konu kapsamının dışında tutulacağını düzenlenmektedir. Oysa Anayasa'da böyle bir sınırlama yoktur. Genel görüşme bakımından ise ne Anayasa'da ne de İçtüzük'te bir sınırlama vardır. Bir görüşe göre devlet sırları ve ticari sırların meclis araştırmasına konu edilemeyeceğine ilişkin İçtüzük'teki açık emredici hüküm, genel görüşme için de uygulanabilir.⁵⁴³ Öğretideki ağırlıklı görüş ise kapalı oturum yönteminin varlığı da düşünüldüğünde devlet sırlarının genel görüşmeye konu edilebileceği, bu konudaki kararın TBMM tarafından alınabileceği, aksi yorumun parlamentonun denetim yetkisini kullanamayacağı sonucunu doğuracağı yönündedir.⁵⁴⁴ Gerçekten de genel görüşme açısından Anayasa ve İçtüzük'te açıkça düzenlenmeyen ancak benzer bir kurum için sadece İçtüzük'te düzenlenen bir sınırlamanın kıyasen uygulanması kabul edilemez. Bu yönde bir uygulama Anayasa'ya ve İçtüzük'e aykırı olacaktır ve parlamentonun denetim, bilgi edinme ve müzakere işlevini daraltıcı bir sonuç doğuracaktır. Devlet sırrı gibi çok soyut, belirsiz, tartışmalı olan bir kavram karşısında devlet sırrını, genel görüşmenin kapsamı dışında tutmak hukuk devletine uygun değildir. Günümüzün karmaşık ve takip edilemeyen gelişmeleri bilgi edinme ve denetlemeyi çok daha önemli kılmaktadır. Kaldı ki meclis araştırması ile genel görüşme kurumu arasında hukuki nitelik ve usul bakımından benzerlik olsa da genel görüşme kendine özgü bir kurumdur.⁵⁴⁵ Parlamentonun kapalı oturum olanağının olması, kapalı oturum gerekip gerekmediğine kendisinin karar

⁵⁴² İlgili hükümler için bkz. Şeref İba, **Parlamento İçtüzük Metinleri**, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2009, s. 207-206, 332-33, 467.

⁵⁴³ Orak, “Parlamento Hukukundaki İşlevselliği Bakımından Genel Görüşme Yöntemi”, s. 38

⁵⁴⁴ Onar, **Meclis Araştırması**, s. 96 ve Şeref İba, **Türkiye'de Meclis Başkanlığı ve Başkanlık Divanı**, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, Ağustos 2001, s. 227.

⁵⁴⁵ Nitekim, Millet Meclisi İçtüzüğü'nün görüşmeleri gerçekleştirilirken devlet sırrı ve ticari sır sebebiyle meclis araştırması yapılamayacağı kuralı ve bunun Meclisin genel görüşme yetkisi üzerindeki etkisi de tartışılmış ve Anayasa Komisyonu Başkanı meclis araştırması ve genel görüşme arasındaki farkı, komisyon ile Genel Kurulun yetkileri bakımından vurgulamıştır. Anayasa Komisyonu Başkanı Cevdet Akçalı, devlet sırrının parlamentoya kapalı tutulamayacağını, kapalı oturum olanağı olduğunu, meclis araştırması komisyonunun çalışmalarının ise aleni olduğunu ve bu nedenle söz konusu sırların sızdırılma tehlikesi karşısında sınırlandırılması gerektiğini, Meclis Genel Kurulunun ise her türlü konuyu tartışabileceğini ifade etmiştir. Tartışmalar için bkz. **Millet Meclisi Tutanak Dergisi**, Cilt 30, Dönem 3, Toplantı 4, Birleşim 20, 14.12.1972, s. 236-244.

vermesi, kapalı oturumların belli bir süre sonra veya bu süre dolmadan Meclis kararı⁵⁴⁶ ile kamuoyuna açılması gibi olanaklar düşünüldüğünde devlet sırrının genel görüşmeye konu edilebileceğini düşünmekteyiz. Nitekim mahkemelere de belli koşullar altında devlet sırrı niteliği taşıyan konuları inceleme olanağı tanınmaktadır. 5271 Sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu’nun “*Devlet sırrı niteliğindeki bilgilerle ilgili tanıklık*” başlıklı 47. maddesinde suç olgusuna ilişkin bilgilerin “*devlet sırrı olarak mahkemeye karşı gizli tutulama(yacağı)*”, yine 6216 Sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun’un “*Bilgi ve belge verme yükümlülüğü ile Devlet sırrı niteliğindeki bilgiler*” başlıklı 62. maddesinde de Mahkemenin görev alanına giren işlerle ilgili bilgilerin, “*devlet sırrı olduğu gerekçesiyle Mahkemeye karşı gizli tutulama(yacağı)*” düzenlenerek Devlet sırrı niteliğini taşıyan bilgilerin tanıklık konusu yapılması durumuna özgü özel ve gizli bir usul belirlenmiştir. Kanımızca mahkemelere tanınan bu özel usul, TBMM’ye kapalı oturum yoluyla sağlanmaktadır. Kapalı oturum bilgi akışı karşısında gizliliği ihlal etmeyecek usuli bir olanaktır.⁵⁴⁷

Sonuç olarak devlet sırrı, hukuk devleti ilkesine tercih edilemez.⁵⁴⁸ Metafizik bir devlet anlayışının aksine günümüz demokratik devletinde kamusal çıkarın belirlenmesi süreçlerine bireylerin ortak iradesinin yansımaları gerekmektedir.⁵⁴⁹ Örneğin İtalya’da bir bilginin devlet sırrı sayılması konusunda Başbakan yetkilendirilmiş ve Başbakanın bu konudaki talebi Parlamentonun onay ve denetimine bırakılmıştır.⁵⁵⁰ Devlet sırrının belirlenmesinde Parlamente’ya verilen bu yetki onun forum niteliğinden de hareketle demokrasilerde en kabul edilebilir yöntemdir.⁵⁵¹ Parlamento, halka ait egemenliği kullanan bir anayasal organ olarak bu iradeyi yansıtmalı, devlet sırrını tartışabilmelidir. Devlet sırrı kamusal yararı gözetiyorsa parlamentonun devlet sırrını genel görüşme konusu yapabilmesi de kamusal yararı

⁵⁴⁶ 1982 Anayasası’nın 97. maddesinin 2. fıkrasına göre kapalı oturumlardaki görüşmelerin yayımlanması TBMM kararına bağlıdır. TBMM İçtüzüğü’nün 71. maddesine göre de kapalı oturum tarihinden itibaren on yıl geçmeden Meclis Genel Kurulu kararı ile kapalı oturum görüşmelerinin yayımlanması mümkündür.

⁵⁴⁷ Onar, “1982 T.C. Anayasası’nda Türkiye Büyük Millet Meclisinin Hükümeti Denetleme İşlevi”, s. 33.

⁵⁴⁸ Hafizoğulları, Küçüktaşdemir, “Devlet Sırlarına Karşı Suçlar ve Casusluk”, s. 168.

⁵⁴⁹ Özek, **Basın Özgürlüğünden Bilgilendirme Hakkına**, s. 26-27.

⁵⁵⁰ Bu konudaki usul ve esaslar Cumhuriyetin Güvenliğine İlişkin İstihbarat Sistemi ve Yeni Gizlilik Kanununda düzenlenmiştir. Bu Kanunun 31. maddesine göre Cumhuriyet Güvenliğinden Sorumlu Meclis Komisyonu denetimle yetkilendirilmiştir; bkz. Law No. 124 of 3 August 2007, Official Journal No. 187 of 13 August 2007, [Law No. 124/2007 - Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica \(sicurezzanazionale.gov.it\)](http://www.gazzettaufficiale.it/eli/2007/08/13/0124/20070813_0001/1) (E.T. 15.06.2022)

⁵⁵¹ Bayraktar, “Ceza Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hakkı”, s. 116.

sağlamaktadır. Burada birbirinden ayrı ve birbiriyle çelişen iki farklı kamusal yarardan bahsedilemez.

Araştırmamızda verdiğimiz örnek parlamentoların genel görüşme yetkilerinin konu sınırı bakımından devlet sırrı kaydı bulunmamaktadır. Kanımızca bu durum, parlamentonun kurumsal varlığı ve işleviyle ilgili doğal bir sonuçtur. Nitekim parlamenter rejimlerde hükümetin kendisinden istenen bir bilgiyi devlet sırrı oluşturduğu gerekçesiyle parlamentoya sunmaması aynı zamanda bir güvensizlik sebebi sayılabilir.⁵⁵² Örneğin, hükümetin kendisinden istenen bilgileri devlet sırrı veya gizlilik gerekçesiyle parlamentoya sunmaması Almanya’da Federal Anayasa Mahkemesi’nin bir kararına konu olmuştur. Söz konusu kararda Mahkeme, Federal Hükümetin kendisinden talep edilen bilgileri sunmayı reddetmesi durumunda, bu bilgileri neden reddettiği veya söz konusu bilgileri neden kamuya açık hale getirmediğini gerekçelendirmek zorunda olduğuna hükmetmiştir. Bunu ispatlamak konusunda Federal Hükümete özel bir görev düştüğünü belirten Mahkeme, Federal Hükümetin talep edilen bilgileri gizli olarak sınıflandırma nedenlerini, duruma göre gizlilik kararından birkaç yıl geçmesine rağmen veya gizliliğin bir önemi de kalmadıysa talep edilen bilgilerin neden kamuya açıklanmaması gerektiğini düşündüğünü kapsamlı bir şekilde belirtmek bakımından sorumlu olduğuna karar vermiştir.⁵⁵³ Kamusal forum niteliği gereği sadece parlamenter hükümet sistemlerinde değil başkanlık sisteminde de bu konuda parlamentonun yetkilerinin kısıtlanması söz konusu olamaz. Aksi bir durumda yürütme organı herhangi bir konunun araştırılmasını, tartışılmasını istemediğinde son derece muğlak bir kavram olan devlet sırrı perdesiyle parlamentonun yetkilerini kullanmasının önünde engel oluşturur.⁵⁵⁴ Bu durum doğrudan halkı temsil eden parlamentonun herşeyden önce insan haklarının korunmasında üzerine düşen görevi yerine getirememesi sonucunu doğurur.⁵⁵⁵

⁵⁵² Onar, “1982 T.C. Anayasası’nda Türkiye Büyük Millet Meclisinin Hükümeti Denetleme İşlevi”, s. 33.

⁵⁵³ <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2017/bvg17-094.html> (E.T. 14.06.2022)

⁵⁵⁴ Örneğin, TBMM’nin 19. yasama döneminin 5. yasama yılında faili meçhul cinayetlerin araştırılması amacıyla oluşturulan Meclis Araştırma Komisyonunun Ankara Emniyet Müdürlüğü’nden görev alanı ile ilgili bilgilerin verilmesi istemi, Ankara Devlet Güvenlik Mahkemesi Başsavcılığı tarafından devlet sırrı gerekçesiyle reddedilmiştir; bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Gökçe, “TBMM’nin Yürütmeyi Denetlemesinde Meclis Araştırması Komisyonlarının İşlevselliği”, s. 85-87.

⁵⁵⁵ Nitekim insan hakları konusunda parlamentonun önemine dikkat çeken Ergül, 11 Eylül 2001 olaylarından sonra insan hakları ve demokrasi konusunda iyi derecelere sahip ülkelerin bile gizli istihbarat servisleri aracılığıyla veya havaalanlarını kullanırmak suretiyle ABD’nin Afganistan’dan Guantanamo Üssü’ne insan taşımaya destek olduğunu ve başta masumiyet ilkesi olmak üzere insan haklarına aykırı eylemleri gerçekleştirdiklerini, söz konusu ülkelerde bu olayların açığa çıkmasıyla

b. Özel Hayatın Gizliliği

Kişilerin, “*dingin ve rahat bırakılma hakkına sahip olduğu kendine özgü alanı*”⁵⁵⁶ özel yaşam alanını oluşturur. Özel yaşamın temeli, bireyin kişisel varlık alanının herkese karşı mahremiyetini ifade eden gizlilik ilkesine ve bireyin kişisel varlığını kendi kararları doğrultusunda serbestçe gerçekleştirebilmesini ifade eden bağımsızlık ilkesine dayanır.⁵⁵⁷

Özel yaşam, bireyin beden ve ruhsal sağlığından kimliğine, aile yaşamından konutuna kadar “*üçüncü kişilerin merak alanı dışında tutulan*” varlık ortamıdır.⁵⁵⁸ Bireyin kamusal etkinliklere katılım dışında aile yaşamı da dahil böyle bir varlık alanının kabulü çok eski çağlara dayansa da özel yaşamın gizliliği ve korunmasına yönelik görüşler 19. Yüzyılda ortaya çıkmıştır;⁵⁵⁹ özel yaşamın gizliliğinin bir hak olarak tanınması ise 20. Yüzyılda gerçekleşmiştir.⁵⁶⁰ Modernleşmenin ve teknolojinin gelişimi ile özel yaşama müdahale doğru orantılı bir seyir izlemiş ve özel yaşamın anlamı, kapsamı ve korunma ihtiyacı da aynı oranda genişlemiştir.⁵⁶¹

istihbarat servisi başkanlarının ve başbakanların istifa ettiklerini hatırlatarak parlamentonun “*sahada*” olmasının önemini vurgulamaktadır. Söz konusu olaylardan sonra gizli haber alma teşkilatlarının parlamento tarafından denetlenmesi gerektiği yönünde raporlar ve görüşler öne sürülmüştür; Ozan Ergül, “Parlamento Hukukunda Meclis Araştırması ve Genel Görüşme”, **Parlamentar Denetim Sempozyumu**, Ed. Hasan Erikli, Bahadır Yeşilirmak, Ankara: TBMM Yayınları, 2012, s. 89.

⁵⁵⁶ Kaboğlu, **Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 272.

⁵⁵⁷ Kaboğlu, **Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 272; Sibel İnceoğlu, “ABD Anayasa Hukukunda Mahremiyet Hakkı”, **İnsan Hakları Yıllığı**, Cilt 19-20, 1997-1998, s. 175; Sultan Üzeltürk, **1982 Anayasası ve İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesine Göre Özel Hayatın Gizliliği Hakkı**, İstanbul: Beta, Mayıs 2004, s. 8.

⁵⁵⁸ Literatürde özel yaşama saygı hakkı, “özel hayata saygı hakkı”, “özel hayatın gizliliği hakkı”, “mahremiyet hakkı” gibi farklı isimlendirmelerle kullanılmaktadır. Özel yaşam ile özel hayat sadece kelime kökeniyle ilgili bir farklılığa işaret etmekten mahremiyet hakkının, bireyin sadece mahrem alanının korunmasını, özel hayatın gizliliği hakkının mahremiyet alanını da aşan bir çerçevede bireyin kamuya açık alanının da korunmasını, son olarak özel yaşama/hayata saygı hakkının ise kişinin sadece mahrem alanının değil aile ve iş yaşamına da genişleyen bir alana yönelik korunmayı ve hakkı ifade ettiği kabul edilmektedir. Bu konuda bkz. Batuhan Aktaş, **İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi ve Yargıtay Kararları Açısından Özel Hayatın Gizliliğini İhlal Suçu**, İstanbul: Der Yayınları, 2017, s. 7-8; Üzeltürk, **1982 Anayasası ve İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesine Göre Özel Hayatın Gizliliği Hakkı**, s. 2-3; Meltem Yılmaz, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 8. Maddesi Kapsamında Dış Görünüş Tercihleri**, İstanbul: On İki Levha, 2020, s. 18.

⁵⁵⁹ Oya Araslı, **Özel Yaşamın Gizliliği Hakkı ve T.C. Anayasasında Düzenlenişi**, Yayınlanmamış Doçentlik Tezi, Ankara Üniversitesi, 1979, s. 61, 64-65.

⁵⁶⁰ Üzeltürk, **1982 Anayasası ve İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesine Göre Özel Hayatın Gizliliği Hakkı**, s. 5-6.

⁵⁶¹ Üzeltürk, **1982 Anayasası ve İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesine Göre Özel Hayatın Gizliliği Hakkı**, s. 3; Araslı, **Özel Yaşamın Gizliliği Hakkı ve T.C. Anayasasında Düzenlenişi**, s. 31. Günümüzde özel yaşama saygı hakkı bireyin dış görünüş tercihlerine kadar geniş bir yelpazede ele alınmaktadır; bu konuda önemli bir eser için bkz. Meltem Yılmaz, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 8. Maddesi Kapsamında Dış Görünüş Tercihleri**, İstanbul: On İki Levha, 2020.

Bireyin özel yaşam alanının belirlenmesi konusunda farklı yaklaşımlar⁵⁶² ve bu alana ilişkin tartışmalar devam etse de bugün bireyin bazı durumlarda kamusal alanda da özel yaşamına ilişkin korunmayı gereksindiği genel kabul görmektedir. Nitekim kamusal alan ve özel alan arasındaki farklar da açık ve kesin değil, tartışmalıdır.⁵⁶³ İnsan hakları alanına değil siyaset felsefi ve sosyoloji alanına ait bir terim olan kamusal alan kavramı, ideolojilere göre de farklı anlamlar taşımaktadır.⁵⁶⁴ Dolayısıyla klasik bir özel yaşam alanı-kamusal alan ayrımı, hakkın tanınması ve korunması bakımından yeterli görülmemektedir.

Özel hayatın gizliliği hakkı ile korunan hukuki değer ne olduğu konusunda da farklı yaklaşımlar söz konusudur. Kişi dokunulmazlığının, kişi güvenliğinin, haksız fiile karşı kişilerin çıkarlarının korunmasının veya ifade özgürlüğünün hayata geçirilebilmesi için gerekli olan özgür ve açık bir tartışma ortamının ancak özel hayatın gizliliği ile sağlanabileceği gibi görüşler ileri sürülmüştür. Bunlar dışında bizim de katıldığımız görüşe göre özel hayatın gizliliği ile korunmak istenen hukuki değer, tüm bu değerleri de içinde barındıran ve hakkın gelişen çerçevesini de kapsayabilecek bir üst kavram olarak insan onurudur.⁵⁶⁵ İnsan onuru, bireyin doğuştan ve doğal olarak kazandığı, vazgeçilmez ve devredilemez nitelikteki öz değeridir.⁵⁶⁶ İnsan onurunun korunması, birey için bir hak iken devlet ve toplum açısından bir yükümlülüktür.⁵⁶⁷

⁵⁶² Bireyin özel yaşam alanının sınırlarını belirlemeye çalışan teorilerden Türk Hukukunda benimsenen “üç alan teorisi”, bireyin yaşam alanını “kamusal-ortak yaşam alanı”, “özel yaşam alanı” ve “gizli yaşam alanı” olmak üzere üçe ayırmaktadır. Öte yandan gizlilik esasına dayalı bu ayrımların kamusal hayat alanını koruma dışında bırakması, kamusal alana yansıyabilen özel hayatın bağımsızlık ögesini dışarıda bırakması nedeniyle de eleştirilmektedir. Üç alan teorisi hakkındaki eleştiriler ve konuyla ilgili geliştirilen diğer teoriler hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Araslı, **Özel Yaşamın Gizliliği Hakkı ve T.C. Anayasasında Düzenlenişi**, s. 3-4; Aktaş, **İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi ve Yargıtay Kararları Açısından Özel Hayatın Gizliliğini İhlal Suçu**, s. 38-49; Yılmaz, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 8. Maddesi Kapsamında Dış Görünüş Tercihleri**, s. 7-14.

⁵⁶³ Kamusal alanın temel özelliği “kişilere açık ve serbest” olmasıdır. Kamusal alanın özel mekanlarda oluşabileceği veya tam tersi özel alanların kamusal mekanlarda da oluşabileceği ileri sürülmektedir; bkz. Abdurrahman Eren, “Özgürlükler Mekânı Olarak Kamusal Alan”, **Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 9, S. 3-4, 2005, s. 101-102, 122.

⁵⁶⁴ Mustafa Erdoğan, “‘Kamusal alan’ ve hukuk”, **Radikal Gazetesi İnternet Sitesi**, 03/12/2002, <http://www.radikal.com.tr/yorum/kamusal-alan-ve-hukuk-653304/> (E.T. 23.06.2022). Kamusal alan tartışması, ideolojik farklılıklara bağlı olarak demokrasi tartışmalarında sıklıkla ele alınmaktadır. Farklı kamusal alan yaklaşımları hakkında bir değerlendirme için bkz. Ülker Yükselbaba, “Kamusal Alan Modelleri ve Bu Modellerin Bağlamları”, **İÜHFİM**, Cilt 66, S. 2, 2008, s. 227-272.

⁵⁶⁵ Araslı, **Özel Yaşamın Gizliliği Hakkı ve T.C. Anayasasında Düzenlenişi**, s. 45-50; Üzeltürk, **1982 Anayasası ve İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesine Göre Özel Hayatın Gizliliği Hakkı**, s. 7-9 ve 10.

⁵⁶⁶ İnsan onuru kavramı hakkında bkz. Nihat Bulut, “Eski Yunan’dan Aydınlanma Çağına İnsan Onuru Kavramının Gelişimine Genel Bir Bakış”, **Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 12, S. 3-4, 2008, s. 2.

⁵⁶⁷ Yılmaz, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 8. Maddesi Kapsamında Dış Görünüş Tercihleri**, s. 20.

Devletin kişinin özel yaşam alanına müdahalede bulunmama ve bu haklara dokunmama yükümlülüğü negatif yükümlülüğünü oluşturmaktadır; ancak hakkın etkin ve somut kullanımı için devletin bir de pozitif yükümlülüğü söz konusudur. İHAM kararlarına göre devletin pozitif yükümlülüğünün dayanağını ise İHAS'ın 8. maddesinde geçen “saygı” terimi oluşturmaktadır.⁵⁶⁸

Birçok ulusal ve uluslararası düzenlemede karşılık bulan özel yaşama saygı hakkı, 1982 Anayasası'nın “*Özel hayatın gizliliği ve korunması*” başlığı altındaki 20. maddesinde “*özel hayatın gizliliği*”,⁵⁶⁹ 21. maddesinde “*konut dokunulmazlığı*” ve 22. maddesinde de “*haberleşme hürriyeti*” olarak düzenlenmiştir. Bu hükümlerin karşılığı olarak İHAS'ın da 8. maddesinin birinci fıkrasında herkesin “*özel ve aile yaşamına, konutuna ve haberleşmesine saygı gösterilmesi hakkına*” sahip olduğu düzenlenmektedir. Dolayısıyla özel hayatın gizliliği, özel yaşama saygı hakkının bir alt kategorisi olarak düzenlenmekte ve korunmaktadır. 1982 Anayasası'nın 20. maddesindeki özel hayatın gizliliğine dokunulamayacağı, konut dokunulmazlığı ve haberleşmenin gizliliği konusundaki esasın, özel hayatın gizliliği hakkının sert çekirdeğini oluşturduğu düşünülmektedir.⁵⁷⁰

İHAS'ın 8. maddesindeki bireyin mahremiyetinin korunması hakkı, “*bireyin kendisine ait herhangi bir bilginin rızası olmadan açıklanamaması, yayılmaması, bu*

⁵⁶⁸ İHAM kararlarında devletin pozitif yükümlülüğü tanımlamamış ancak pozitif yükümlülükler, önlem alma yükümlülüğü ve sonuç yükümlülüğü şeklinde ayrılmıştır. Taraf devletlere pozitif yükümlülük konusunda bir takdir hakkı tanınmışsa da takdir hakkının dar veya geniş olmasının değerlendirilmesinde bazı hususlara dikkat edilmektedir. Öte yandan devletin müdahalesi ile kişinin menfaati ile toplumun menfaati arasında adil bir denge kurulup kurulmadığı, meşru bir amaç izleme ve demokratik bir toplumda gerekli olma koşullarını karşılayıp karşılamadığı da değerlendirilmektedir. Bu konuda bkz. Gülay Arslan Öncü, **Özel Yaşama ve Aile Yaşamına Saygı Hakkı, Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru El Kitapları Serisi-8**, Ankara: Avrupa Konseyi Ankara Program Ofisi, 2019, s. 6-14.

⁵⁶⁹ 1982 Anayasası Madde 20:

“Herkes, özel hayatına ve aile hayatına saygı gösterilmesini isteme hakkına sahiptir. Özel hayatın ve aile hayatının gizliliğine dokunulamaz. (Mülga cümle: 3/10/2001-4709/5 md.)

(Değişik: 3/10/2001-4709/5 md.) Millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlâkın korunması veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebeplerinden biri veya birkaçına bağlı olarak, usulüne göre verilmiş hâkim kararı olmadıkça; yine bu sebeplere bağlı olarak gecikmesinde sakınca bulunan hallerde de kanunla yetkili kılınmış merciin yazılı emri bulunmadıkça; kimsenin üstü, özel kâğıtları ve eşyası aranamaz ve bunlara el konulamaz. Yetkili merciin kararı yirmidört saat içinde görevli hâkimin onayına sunulur. Hâkim, kararını el koymadan itibaren kırksekiz saat içinde açıklar; aksi halde, el koyma kendiliğinden kalkar.

(Ek fıkra: 12/9/2010-5982/2 md.) Herkes, kendisiyle ilgili kişisel verilerin korunmasını isteme hakkına sahiptir. Bu hak; kişinin kendisiyle ilgili kişisel veriler hakkında bilgilendirilme, bu verilere erişme, bunların düzeltilmesini veya silinmesini talep etme ve amaçları doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığını öğrenmeyi de kapsar. Kişisel veriler, ancak kanunda öngörülen hallerde veya kişinin açık rızasıyla işlenebilir. Kişisel verilerin korunmasına ilişkin esas ve usuller kanunla düzenlenir.”

⁵⁷⁰ Üzeltürk, **1982 Anayasası ve İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesine Göre Özel Hayatın Gizliliği Hakkı**, s. 61.

bilgilere başkasının ulaşamaması” anlamına gelir ve bu korunmadan kamusal figürler de yararlanmaktadır. Kamusal figürlerin de özel yaşamları “kamunun meşru bir yararı” olmadığından kamunun haber alma hakkı karşısında korunmaktadır.⁵⁷¹ Kamusal figür tanımı, Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisinin Özel Yaşam Hakkı Üzerine 1165 (1998) Sayılı Kararı’nın⁵⁷² 7. paragrafında yapılmıştır. Buna göre kamusal figürler, *“kamusal görevleri ifa eden ve/veya kamu kaynaklarını kullanan, ve en geniş halinde de, politika olsun, ekonomi olsun, sanat olsun, sosyal alan olsun, spor olsun veya herhangi bir başka alan olsun kamusal yaşamda/public life rol oynayan bütün kişilerdir.”* İHAM, kamusal figürlerin özel hayatlarının gizliliğinin korunmasına ilişkin kuralı, özellikle siyasiler açısından diğer kamusal figürlere ve sıradan bireylere göre çok daha dar yorumlamaktadır.⁵⁷³ Nitekim 1165 (1998) Sayılı Karar’ın 9. maddesinde de *“Başta politikacılar olmak üzere kamusal figürlerin özel yaşamlarıyla alakalı bazı vakıalar, gerçekten de vatandaşların yararına olabilir ve dolayısıyla, aynı zamanda seçmen de olan okuyucular için bu vakıaların öğrenilmesi meşru hale gelebilir.”*⁵⁷⁴ denilmek suretiyle politikacıların özel hayatlarının gizliliği konusunda hakkın korunma alanı bakımından çerçevenin daraltıldığı anlaşılmaktadır. Burada kamunun bilgilene hakkı ön plandadır. Haklar arasında bir hiyerarşi söz konusu değildir; ancak bilgilene hakkı ile özel hayatın gizliliği arasında bir çatışma olması durumunda söz konusu çatışma bazı hallerde özel yaşamın gizliliği hakkına haklı müdahale oluşturabilir. Bilgilene hakkının en haklı sınırını, özel yaşamın gizliliği oluşturur ve bu alandan bilgi alınabilmesi, bireyin rızasına, başka bir kişinin bu bilgilerle ilişkisinin bulunmasına ve yargılama konusu olmasına bağlıdır.⁵⁷⁵ Herhalde özel yaşamın gizliliğine devlet tarafından yapılacak müdahalenin haklı ve güçlü sebeplere dayanması gerekmektedir.⁵⁷⁶

⁵⁷¹ Gülay Arslan Öncü, “Özel Yaşama ve Aile Yaşamına Saygı Hakkı”, **İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Anayasa, Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Kapsamında Bir İnceleme**, Ed. Sibel İnceoğlu, İstanbul: Beta, 3. Baskı, 2013, s. 311.

⁵⁷² **Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisinin Özel Yaşam Hakkı Üzerine 1165 (1998) Sayılı Kararı**, Çev. H. Burak Gemalmaz, **Karşılaştırmalı Güncel Ceza Hukuku Serisi 7, Özel Yaşam, Medya ve Ceza Hukuku**, Yayına Hazırlayan: Yener Ünver, Ankara: Seçkin, 2007, s. 137-139. Kararın İngilizce metni için bkz. <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16641&lang%20=en> (22.06.2022)

⁵⁷³ İHAM, *Craxi (No. 2) v. İtalya* (Başvuru No: 25337/94, 17.07.2003, prg. 51, 69) Kararı’nda bu yorumu yapmaktadır; bkz. Arslan Öncü, “Özel Yaşama ve Aile Yaşamına Saygı Hakkı”, s. 311.

⁵⁷⁴ **Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisinin Özel Yaşam Hakkı Üzerine 1165 (1998) Sayılı Kararı**, s. 138.

⁵⁷⁵ Özek, **Basın Özgürlüğünden Bilgilene Hakkına**, s. 64-65.

⁵⁷⁶ Üzeltürk, **1982 Anayasası ve İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesine Göre Özel Hayatın Gizliliği Hakkı**, s. 11.

Bu açıklamalar çerçevesinde sorulacak soru şudur: Yürütme görevini yerine getiren kamusal figürlerin özel hayatları parlamentonun genel görüşme konusunu oluşturabilir mi? Kanımızca gerek TBMM ve gerek diğer parlamentolar bakımından özel hayatın gizliliğine ilişkin bir konu genel görüşmeye konu edilmemelidir. 1982 Anayasası ve İçtüzük'te böyle bir yasak alan belirtilmemiş olsa da Anayasa'nın özel hayatın gizliliği karşısında devlete yüklediği yükümlülükler ve parlamentoya verdiği yetkiler, insan onuru ile sıkı sıkıya bağlı özel hayat alanını bu kapsamın dışında tutulması gerektiğini göstermektedir. Nitekim bu sonuç, parlamentonun genel görüşme yetkisinin yukarıda da açıklanan hukuki niteliğinden, yetkinin tanımından ve amacından açıkça çıkmaktadır. Öğretideki bir görüşe göre özel hayatın gizliliğinin ihlalini oluşturacak bir konu genel görüşmeye konu edilemez.⁵⁷⁷ Ancak bu noktada tek bir istisna söz konusu olabilir. Yürütme yetkisini kullanan kişilerin özel hayat alanına yansıyacak şekilde yerine getirdikleri görevden kaynaklı bir kazanım sağlaması, kamuyu zarara uğratması, görevlerini keyfi veya kasti bir şekilde kamusal çıkarlara aykırı biçimde ifa etmesi veya özel hayat alanındaki bir ilişkilerinin, durumlarının veya işlerinin yürütme görevini yapmayı engelleyecek bir durum yaratması söz konusu olabilir. Böyle bir durumda parlamentonun denetim yetkisi, bu kişilerin özel hayat alanına müdahaleyi gerekli kılacaktır. Nitekim, “...bireyin onurunun ve çıkarının kamunun refahına ya da hususi adaletin istemlerine boyun eğmek zorunda olduğu kesin çizgiyi önsel olarak/a priori belirlemek” görevinin zorluğu karşısında özel hayatın gizliliği hakkı, kamusal çıkara ilişkin meselelerde bir yasak alan oluşturmamaktadır.⁵⁷⁸ Aksi halde parlamentonun yetkilerini kullanamaması sonucunu doğurur. Yürütmenin kendisi de anayasa ve kanunlara dayanarak kişiler hakkında özel yaşam alanına ait bilgileri edinmekte ve bu bilgilere dayanarak faaliyet yürütmektedir; dolayısıyla bu faaliyetleri özel yaşamın gizliliği sebebiyle denetimden kaçınamaması gerekmektedir.⁵⁷⁹ Öte yandan kişinin “kamusal ya da yarı kamusal bir sıfat ile yapılmış herhangi bir eylemle hiçbir meşru ilişkisi ya da bağlantısı olmayan” özel hayat alanı,⁵⁸⁰ bilgi edinmenin konusu olamaz.

⁵⁷⁷ Neziroğlu, **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, s. 161-162.

⁵⁷⁸ Samuel D. Warren, Louis D. Brandeis, “Mahremiyet Hakkı”, Çev. Gülay Arslan, **Karşılaştırmalı Güncel Ceza Hukuku Serisi 7, Özel Yaşam, Medya ve Ceza Hukuku**, Yayına Hazırlayan: Yener Ünver, Ankara: Seçkin, 2007, s. 37.

⁵⁷⁹ Onar, “1982 T.C. Anayasası’nda Türkiye Büyük Millet Meclisinin Hükümeti Denetleme İşlevi”, s. 31.

⁵⁸⁰ Warren, Brandeis, “Mahremiyet Hakkı”, s. 39

Bu bıçak sırtı durumun her somut olayda ayrı değerlendirilmesi ve müdahalenin hakkı ortadan kaldırmayacak şekilde, ölçülü olması gerekmektedir. Bu konuda önemli bir tarihi örnek, bu çatışmalı durumun izahını kolaylaştıracaktır: Tarihe “*Profumo Skandalı*” olarak geçen bu olay, 1963 İngilteresi’nde gerçekleşmiştir. Başbakan Harold Macmillan başkanlığındaki hükümette Savaş Bakanı olarak görev yapan John Profumo ile bir fotomodel olan Christian Keeler’in gönül ilişkisi olduğu iddia edilmiştir. Bu ilişkinin Avam Kamarasını ilgilendiren yanı ise Christian Keeler’in aynı zamanda Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği’nin İngiltere’deki askerî ataşesi Yevgeny Ivanov ile ilişkisinin olmasıdır. Bakan’ın özel yaşam alanını ilgilendiren bu ilişkinin gerçekliği, dönemin muhalefet partisi İşçi Partisi tarafından soru önergesiyle Bakan Profumo’dan sorulmuştur. Bakan ilk başta, iddia edildiği gibi Christian Keeler ile ilişkisinin olmadığını söylemiş, ancak kısa bir süre sonra ilişkisi olduğunu açıklayarak bakanlık ve milletvekilliği görevlerinden istifa etmiştir. Avam Kamarası, bu istifaya rağmen 17 Haziran 1963’te söz konusu ilişkinin güvenlik riski yaratmış olması ihtimalini tartışmıştır⁵⁸¹ ve konuyla ilgili adli soruşturma da yapılmıştır. Adli soruşturma sonucunda güvenlik riski olmadığı ortaya çıksa da Başbakan da sağlık sebeplerini ileri sürerek istifa etmiştir.⁵⁸²

Bu örnekten de görüldüğü üzere özel hayatın gizliliğini oluşturan bir konu, ister yürütme yetkisini ilgilendiren kişilerin kendi özel hayat alanlarıyla ilgili ister yürütmenin kendi yetki alanına dayanarak elde ettiği özel hayata ilişkin bilgilerle ilgili olsun bu nitelikteki bir bilgi parlamentonun denetim yetkisi çerçevesinde kaldığında denetim söz konusu olabilecektir. Kamusal görevi ifa edenler bu anlamda özel hayat alanlarıyla ilgili bir risk taşımaktadırlar. Genel görüşme yetkisi çerçevesinde düşünüldüğünde ise özel hayat alanına ilişkin bir müzakere, ancak toplumu ve devlet faaliyetini ilgilendiren bir konu bağlamında gerçekleştirilebilir. Özel hayatın en çekirdek kısmı “giz alanına” giren bir konu, yukarıdaki örnekte olduğu gibi, ülke güvenliğini ve toplumun esenliğini çok yakından, açık bir tehlikeye sokmadığı sürece böyle bir bilginin öğrenilmesi meşru bir yarar sağlamayacağı gibi bu tür bir müdahale

⁵⁸¹ 17 Haziran 1963 tarihli görüşmeler için bkz. **Hansard of House of Commons**, Vol. 679, cc. 34-176, <https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1963/jun/17/security-mr-profumos-resignation> (E.T. 04.07.2022).

⁵⁸² Konuyla ilgili bkz. Onar, “1982 T.C. Anayasası’nda Türkiye Büyük Millet Meclisinin Hükümeti Denetleme İşlevi”, s. 62-63, dn. 20 ve <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-42250720> (E.T. 04.07.2022). Adli soruşturmaya ilgili bkz. <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/transformingsociety/private-lives/relationships/collections1/parliament-and-the-1960s/lord-dennings-report---profumo-scandal/> (E.T. 04.07.2022).

demokratik toplumun gereklerine de aykırı olacaktır.⁵⁸³ Bu sınırı aşan bir müzakere, parlamentonun özel hayata saygı yükümlülüğünün ihlali anlamına gelir.

c. Mesleki ve Ticari Sırlar

Mesleki ve ticari sırlar da kişinin özel hayatına saygı hakkı çerçevesinde korunması gereken bilgilerdir.⁵⁸⁴ Ancak bu iki sır türünü özel hayatın gizliliği hakkından ayrı biçimde ele alınmasında amaçlanan, mesleki ve ticari sırların özel hayatın kişiye daha sıkıya bağlı “giz alanına” giren sırlardan ayrılmasıdır. Ancak belirtmek gerekir ki bazı meslekler bakımından 3. kişiler nezdinde özel hayatın giz alanına ait bilgiler meslek sırrından sayılabilir. Nitekim literatürde meslek sırrı şöyle tanımlanmaktadır: “*Bir mesleğin icrası sırasında öğrenilen, sır sahibi tarafından açıklanmaması öngörülen ve objektif olarak başkaları tarafından bilinmeyen, bireyin özel yaşamına ilişkin bilgi ve olaylar meslek sırrını meydana getirir.*”⁵⁸⁵ Böyle bir durumda özel hayatın gizliliği başlığı altında yaptığımız değerlendirmeler meslek sırrı açısından da geçerli olacaktır.

Daha önce değinildiği gibi sır kavramının kendisi tartışmalı olduğundan sırrın bir alt türü olan mesleki sır ve ticari sır kavramlarının da tanımlanması ve kapsamının belirlenmesi zordur. Meslek sırrı, bir meslek sahibince “*mesleğin icrası sırasında öğrenilen*” gizli bilgilerden oluşur.⁵⁸⁶ Doktor, eczacı gibi sağlık çalışanlarının,

⁵⁸³ Hakka müdahalenin sınırını İHAS’ın 8. maddesinin 2. paragrafı çizmektedir. Buna göre hakka müdahale söz konusu maddede sınırlı biçimde sayılan “*ulusal güvenlik, kamu emniyeti, ülkenin ekonomik refahı, suçun ya da düzensizliğin önlenmesi, sağlığın korunması, ahlakın korunması ve başkalarının haklarının ve özgürlüklerinin korunması*” sınırlama sebeplerinden bir veya birkaçına dayanılarak gerçekleştirilebilir. Hakka yapılacak müdahalenin, demokratik bir toplumda gerekli olup olmadığı ise sosyal bir ihtiyaç baskısına (zorlayıcı toplumsal ihtiyaca) cevap vermek amacıyla gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği ve izlenen meşru amaç ile orantılı müdahale edilip edilmediği değerlendirilmesiyle anlaşılmaktadır. Demokratik toplumdan anlaşılması gereken ise çoğulculuğa, hoşgörüye ve açık fikirliliğe yer veren, bu ilkeleri benimseyen bir toplumsal yapıdır; Arslan Öncü, “Özel Yaşama ve Aile Yaşamına Saygı Hakkı”, s. 158-165. Ayrıca İHAM müdahale edilen hakkın özel yönüne (özel yaşam alanının mahrem boyutu veya basın özgürlüğü gibi) demokratik toplum açısından dikkat etmekte ve müdahale edilen hak bakımından diğer ülkelerdeki verileri de kullanarak demokratik toplum bakımından bir Avrupa standardı (konsensüsü) oluşturmaya çalışmaktadır; bkz. Sibel İncoğlu, “Hak ve Özgürlükleri Sınırlama ve Güvence Rejimi”, **İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Anayasa, Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Kapsamında Bir İnceleme**, Ed. Sibel İncoğlu, İstanbul: Beta, 3. Baskı, 2013, s. 31-38.

⁵⁸⁴ Üzeltürk, **1982 Anayasası ve İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesine Göre Özel Hayatın Gizliliği Hakkı**, s. 109; Süheyl Donay, **Meslek Sırrının Açıklanması Suçu**, İstanbul: Sulhi Garan Matbaası Varisleri Kol. Şirketi, 1978, s. 11. İHAM kararları da bu yöndedir; bkz. Arslan Öncü, “Özel Yaşama ve Aile Yaşamına Saygı Hakkı”, s. 24.

⁵⁸⁵ Donay, **Meslek Sırrının Açıklanması Suçu**, s. 11.

⁵⁸⁶ Donay, **Meslek Sırrının Açıklanması Suçu**, s. 7; Arslan Kaya, “Ticaret Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hakkı”, **Bilgi Edinme Hakkı**, Ankara: Türkiye Barolar Birliği, 05 Mayıs 2004, s. 134.

işletmelerin çıkarlarının korunması amacıyla vergi, gümrük, borsa ve sosyal güvenlik çalışanlarının, avukatlık, noterlik gibi bazı meslek gruplarının mesleki sırlarına özel olarak sağlanan bu korumanın sebebi, mesleğe duyulan güven, daha açık ifadeyle meslek sahibi ile meslekten faydalanan kişi arasında oluşan özel güven ilişkisidir.⁵⁸⁷ Mesleki gizlilikteki amaç kişisel bilgilerin gizliliğinin korunmasıdır.⁵⁸⁸ Örneğin, Avukatlık Kanunu'nun 36. maddesindeki hüküm, hem avukatın mesleki kariyerini korumayı hem de müvekkilinin özel hayatının korunmasını amaçlamaktadır.⁵⁸⁹ Bu çerçevede bazı meslekler açısından sırrın açıklanması, ceza kanunlarında suç olarak düzenlenmektedir.⁵⁹⁰

Ticari işletmelerin üretim teknikleri, mali ve ticari bilgi ve stratejilerinin gizliliği de özel hayatın korunması kapsamındadır.⁵⁹¹ Bir bilginin ticari sır sayılmasındaki menfaat, sır sayılan bilginin elde edilmesinde harcanan emek ve masraflar ile gösterilen becerilerdir; böylelikle haksız rekabetin engellenmesi amaçlanmaktadır.⁵⁹² Hangi bilginin ticari sır olduğu⁵⁹³ ve ticari sırrı tanımlamanın zorluğu kabul edilmekle⁵⁹⁴ birlikte literatürde ticari sır, *“bağımsız ekonomik bir değeri olan veya iktisadi faaliyetlerde sahibi lehine bir rekabet avantajı sağlayan aleni olmayan (sadece sınırlı bir çevrede bilinen) ve sahibinin gizli kalmasını istediği her türlü bilgi”*

⁵⁸⁷ 1136 Sayılı Avukatlık Kanunu, 1512 Sayılı Noterlik Kanunu ve diğer benzer örnekler için bkz. Muhammed Sulu, **Ticari Sırların Korunması**, İstanbul: On İki Levha, Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Ocak 2017, s. 21; Musa Eken, “Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 27, S. 2, Haziran 1994, s. 35.

⁵⁸⁸ Eken, “Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı”, s. 35.

⁵⁸⁹ Üzeltürk, **1982 Anayasası ve İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesine Göre Özel Hayatın Gizliliği Hakkı**, s. 111-112.

⁵⁹⁰ Meslek sırrı, mesleğin icrası sırasında öğrenilen kişiye ait sırlardır; devlete ait sırlar mesleğin icrası sırasında öğrenilmiş olsa da bunların açıklanması meslek sırrı suçunu değil devlet suçlarının açıklanması suçunu oluşturur; ayrıntılı açıklamalar için bkz. Donay, **Meslek Sırrının Açıklanması Suçu**, s. 7-8.

⁵⁹¹ Eken, “Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı”, s. 30.

⁵⁹² Hamdi Yasaman, “Patent Hukukunda Ticari Sırların Korunması”, **Fikri Mülkiyet Hukuku Yıllığı**, Yıl 2009, Cilt 1, Ed. Tekin Memiş, İstanbul: On İki Levha, Kasım 2009, s. 369 ve Sulu, **Ticari Sırların Korunması**, s. 47. Kişilik hakkı teorisi, sözleşme teorisi, mülkiyet hakkı teorisi ve haksız rekabet teorisi olmak üzere ticari sırrın amaçları bakımından geliştirilen teoriler için bkz. Sulu, **Ticari Sırların Korunması**, s. 48-51.

⁵⁹³ Bir bilginin ticari sır olduğuna karar verilirken *“bilginin ticari nitelikte olması, ticari bilgiyi gizli tutma iradesi, ticari sır bakımından sır sahibinin menfaatinin olması ve bu sırrın somut bir ekonomik değerinin olması”* şeklindeki ticari sırrın tüm unsurları açısından değerlendirme yapılmaktadır; Sulu, **Ticari Sırların Korunması**, s. 13-20.

⁵⁹⁴ Örneğin, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun (R.G. 24/10/2003-25269) 23. maddesindeki *“Kanunlarda ticari sır olarak nitelenen bilgi veya belgeler ile, kurum ve kuruluşlar tarafından gerçek veya tüzel kişilerden gizli kalması kaydıyla sağlanan ticari ve mali bilgiler, bu Kanun kapsamı dışındadır”* şeklindeki ticari sır tanımının, kanunlarda ticari sır olarak belirtilen bilgi ve belgeler yanında kamu kurumu niteliğindeki makamlara gizli kalmak üzere sağlanan bilgileri de ticari ve mali bilgileri de dahil etmesi bakımından zaten muğlak olan ticari sırrın kapsamını genişlettiği yönündeki eleştiriler için bkz. Kaya, “Ticaret Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hakkı”, s. 129-130.

veya “*aleni olmayan, sahibi tarafından gizli kalması istenen ve sahibinin gizli kalmasında menfaati olan her türlü duruma ilişkin bilgi*” olarak tanımlanmaktadır.⁵⁹⁵

Çeşitli hukuki düzenlemelerde yer verilen ticari sır konusunda genel bir tanım ve düzenleme yapılamamaktadır.⁵⁹⁶ Türkiye açısından başta Anayasa’nın 17. ve 20. maddeleri olmak üzere farklı kanuni düzenlemelerle⁵⁹⁷ de koruma kapsamına alınan ticari sır kavramının muğlak bir kavram olduğu tartışılmaz. Peki bu kavram karşısında kamunun aydınlatılması ve bilgilenme hakkı nasıl korunacaktır? Parlamentonun genel görüşme yetkisi bağlamında düşünüldüğünde çeşitli ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de ne Anayasa ne de İçtüzük bu konuda bir sınırlandırma getirmektedir. Sadece İçtüzük’te devlet sırrı gibi ticari sırların da meclis araştırmasına konu edilemeyeceği düzenlenmektedir. Literatürde meclis araştırması açısından ticari sırra yönelik İçtüzük ile getirilen konu sınırı hakkında, özel-kamu alanı ayrımı yapılmaktadır. İdari ve mali yönden parlamentonun denetimindeki kamu iktisadi teşebbüslerinin yine parlamento tarafından bilgi edinilmek amacıyla görevlendirilen meclis araştırma komisyonunca denetiminde ticari sır kavramının bir denetim ve bilgi edinme engeli oluşturmayacağı, tüm faaliyetlerinin denetlenebileceği düşünülmektedir.⁵⁹⁸ Nitekim, meclis araştırmasına ilişkin İçtüzük hükmü, meclis araştırma komisyonun bilgi edinme talebinde bulunabileceği kurum ve kuruluşları açıkça belirlemektedir.⁵⁹⁹ Özel

⁵⁹⁵ Tanımları sırasıyla Mehmet Emin Bilge, **Ticari Sırların Korunması**, Ankara, 2005, s. 5’ten ve Aslı E. Gürbüz Usluel, **Anonim Şirketlerde Ticari Sırrın Korunması**, İstanbul, 2009, s. 6’dan aktaran Yasaman, “Patent Hukukunda Ticari Sırların Korunması”, s. 369.

⁵⁹⁶ 2008’de hazırlanıp TBMM’ye sunulan “Ticari Sır, Banka Sırrı ve Müşteri Sırrı Hakkında Kanun Tasarısı (E.1/517)” kadük olup daha sonra da Meclise sunulmuşsa da bugüne kadar kanunlaşmamıştır. Bkz. <https://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0483.pdf>

⁵⁹⁷ 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu’nun 55 ve 62. maddelerinde haksız rekabete ilişkin hükümlerde, denetçilerin sır saklama yükümlülüğünün düzenlendiği 404 vd. maddelerinde, 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu’nun 239. maddesinde ve 6098 Sayılı Türk Borçlar Kanunu’nun 396. maddesindeki düzenlemeler örnek olarak gösterilebilir.

⁵⁹⁸ Onar, **Meclis Araştırması**, s. 98; Gökçe, “TBMM’nin Yürütmeyi Denetlemesinde Meclis Araştırması Komisyonlarının İşlevselliği”, s. 85. Onar, “12.5.1964 tarih ve 468 numaralı ‘Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesinin düzenlenmesi hakkında Kanun’un 4. maddesinde yer alan kamu iktisadi teşebbüsleri, aynı kanunun 2. ve 3. maddelerine göre, T.B.M.M. nin denetimine tabidirler.” hükmüne dikkat çekmektedir. Bu düzenleme bugün yürürlükten kalkmış, kamu iktisadi teşebbüslerinin kuruluş amaçlarına göre TBMM tarafından denetlenmesine dair usul ve esasları belirlemek amacıyla 1987 tarihli ve 3346 Sayılı “Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun” (R.G. 9/4/1987-19426) kabul edilmiştir. Bu Kanun’un 3. maddesi uyarınca bu denetimi gerçekleştirmek üzere TBMM’de “Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu” kurulmuştur. Söz konusu Kanun’a ulaşmak için <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3346.pdf> (E.T. 22.07.2022)

⁵⁹⁹ TBMM İçtüzüğü’nün “**Meclis araştırma komisyonu ve yetkileri**” başlıklı 105. maddesinin 3. fıkrasında “*Meclis araştırma komisyonu bakanlıklarla genel ve katma bütçeli dairelerden, mahallî idarelerden, muhtarlıklardan, üniversitelerden, Türkiye Radyo-Televizyon Kurumundan, kamu iktisadi teşebbüslerinden, özel kanun ile veya özel kanunun verdiği yetkiye dayanarak kurulmuş banka ve kuruluşlardan, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından ve kamu yararına çalışan*

teşebbüsler açısından bunların yürütmüş oldukları faaliyetlerle ilgili bazı bilgi ve belgeleri devlete sunma gerekliliğinin ve faaliyet alanının doğrudan devletin denetimine tabi tutulmasının söz konusu olabileceği düşünülerek bu hallerde ticari sırrın ileri sürülemeyeceği ve meclis araştırması yürütülebileceği ifade edilmektedir. Faaliyet izinleri için gereken bilgi ve belgeler ile vergilendirme bu kapsamdadır. Söz konusu meclis araştırması, sadece bilgi edinme ve kamunun aydınlatılması amacına hizmet etmeyip aynı zamanda hükümetin bu gerekleri ve vergilendirmeye ilişkin kural ve istisnaları hukuka uygun uygulayıp uygulamadığının kontrolünü de sağlayacaktır.⁶⁰⁰

Parlamentonun bilgi edinme ve denetleme yetkisi karşısında hükümetin, sır sebebiyle bilgi vermekten kaçınması konusunda Alman Federal Anayasa Mahkemesinin bir kararı kanımızca hem parlamentonun denetleme ve bilgi edinme hakkı hem de müzakere işlevini vurgulaması bakımından önemlidir. Hükümetin kendisine yöneltilen soruları eksik yanıtlaması veya hiç yanıtlamaması, Federal Mahkemede bir organ davasına konu olmuştur. Bu dava sonucunda Mahkeme, Federal Hükümetin mali piyasaların ve Alman Demiryolları Anonim Şirketi'nin (Deutsche Bahn AG) denetimiyle ilgili kendisine yöneltilen soruları yanıtlamamasının, soruyu yönelten milletvekillerinin ve Federal Meclisin haklarını ihlal ettiğine karar vermiştir. Parlamentonun yürütme organından bilgi istemesinin keyfi yetki kullanımını engellediği ve hükümetin hesap verirliliğini sağladığını belirten Mahkeme, hükümetin kendisinden talep edilen tüm bilgilere ulaşmak için “*mevcut tüm yolları tüketmesi*” ve “*makul bir çaba ile ulaştığı tüm bilgileri*” Parlamentoya sunması gerekliliğini vurgulamaktadır. Söz konusu Kararda anılan Alman Demiryolları Anonim Şirketi, özel hukuka göre kurulmuş ve hisseleri devlete ait bir şirkettir. “*Kamu sektörünün ticari işletme faaliyetlerinin özel bir meşruiyet gerektirmesi*” sebebiyle şirketin denetiminden Federal Hükümet sorumlu tutulmaktadır. Kararda bu sorumluluğun, gözetim ve müdahalenin ötesinde siyasal nitelikte olduğu vurgulanmaktadır. Çünkü Hükümet hem toplu taşıma hizmetlerinden genel olarak sorumlu hem de Alman Demiryolları Anonim Şirketi'nin tek hissedarıdır. Dolayısıyla Mahkemeye göre Şirketin temel haklarının, kurumsal ve faaliyet sırlarının korunması, Hükümetin bilgi

derneklerden bilgi istemek ve buralarda inceleme yapmak, ilgililerini çağırıp bilgi almak yetkisine sahiptir.”

⁶⁰⁰ Onar, **Meclis Araştırması**, s. 98-99; Gökçe, “TBMM'nin Yürütmeyi Denetlemesinde Meclis Araştırması Komisyonlarının İşlevselliği”, s. 84-85.

sağlama görevini engellemez. Mahkeme, parlamentonun denetleme ve bilgi edinme yetkilerinin müzakere işleviyle de bağlantısını açıkça ortaya koymaktadır. Hükümetten talep edilen bilgilerin aleni şekilde alınmasının, argümanların ve karşı argümanların değiş tokuşunun ve bu argümanların karşılıklı kamusal alanda müzakeresinin demokratik parlamentarizmle ilişkili olduğunu ifade eden Mahkeme, gizliliğin ancak insan haklarının korunması veya meşru bir çıkar söz konusu olduğunda ileri sürülebileceğini, bu halde de gizliliğin ve buna ilişkin önlemlerin gerekli olup olmadığının da Parlamentonun değerlendirmesinde olması gerektiğine kararında yer vermiştir. Öte yandan Hükümetin bilgi vermeyi reddetmesinin veya kamuya açıklamasının nedenlerini, bir bilginin neden gizli kılındığını, gizliliğine karar verilen bilginin belli bir süre sonra sır niteliğinin neden devam ettirildiğini de açıklamakla sorumlu olduğunu belirtmektedir.⁶⁰¹ Alman Anayasa Mahkemesi, devletin ortak olmadığı özel bir şirketin çok yüksek vergi iadesi almasıyla ilgili kendisine yöneltilen soruyu “vergi sırrı” gerekçesiyle yanıtlamayan Hükümetin, denetleme işlevini yerine getirmediğine karar vermiş ve “*Devletin bir biriminin bildiği sırrı, devletin bir başka birimi de onu sır olarak saklamak koşuluyla bilmek hakkına sahiptir.*” şeklinde ifade etmiştir. Onar’a göre bu örnekte olduğu gibi temel hakların korunması ile kamu adına bilgi edinme ve denetleme yetkisinin çatışması durumunda somut olaya özgü değerlendirme yapmak gerekmekte ve genel bir “sır” kabulü ile bilgi edinme, bilgilendirme ve denetleme yetkisinden kaçınılamaması gereklidir.⁶⁰²

Kamunun aydınlatılması ve bilgi alma hakkı, tüzel kişilerin ekonomik gizlilik ve özel yaşam alanında, ister istemez ticari açıdan bir zarar veya zarar tehlikesi doğurabilir.⁶⁰³ Öte yandan ticari sır kavramı, parlamentonun bilgi edinme ve denetleme yetkisini sınırlandırıcı bir sonuç da doğurmaktadır. Özellikle kamuya ciddi derecede zarar veren yolsuzluk iddiaları karşısında ticari sır, söz konusu iddiaların

⁶⁰¹ Judgment of 7 November 2017, 2 BvE 2/11 Kararı için bkz.

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2017/11/es20171107_2bve000211en.html (E.T. 22.07.2022)

⁶⁰² Erdal Onar, **Parlamentar Denetim Sempozyumu**, Ed. Hasan Erikli, Bahadır Yeşilirmak, Ankara: TBMM Yayınları, 2012, içinde s. 87. Onar’ın verdiği bu örnek, Batı Almanya’da 1970’lerin ortasından itibaren ticari faaliyet yürüten büyük bir firmanın vergi kaçakçılığı suçunu işlemesi ve bu suça siyasi rüşvet alarak dönemin bakanlarının ve siyasi partilerinin de dahil olduğu kamuoyunda Flick Skandalı olarak bilinen bir olaydır. Susan J. Smith, “Lambsdorff Convicted of Tax Evasion in Flick Affair”, 16 Şubat 1987, <https://apnews.com/article/35d6788dfbdfa518acb8ec73534ec1de>, ayrıca bkz. <http://webarchiv.bundestag.de/archive/2010/0824/dasparlament/2006/11/Kehrseite/003.html>

⁶⁰³ Kaya, “Ticaret Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hakkı”, s. 132.

muhataplarını koruyucu bir duvar örmektedir.⁶⁰⁴ Sadece yolsuzluk değil özellikle günümüzün en önemli sorunlarından çevre felaketleri ve salgın hastalıklar da ticari sır perdesi arkasına gizlenebilmekte, kamu sağlığını olumsuz etkileyebilmektedir. Ticari faaliyetlerin çevre ve insan sağlığı üzerindeki etkilerinin, maddi kaynakların ötesinde en temel insan hakkı “yaşama hakkı”na doğrudan veya dolaylı zarar verici nitelik taşıdığı noktada artık herhangi bir sır perdesi arkasına gizlenmesi kabul edilemez. Özellikle az gelişmiş ülkeleri pazar olarak kullanan gelişmiş ülke şirketlerinin veya çokuluslu şirketlerin ekonomik faaliyetleri, “*insan haklarına, işçi haklarına, çocuk haklarına, çevre sağlığı ve güvenliğine, iş yeri sağlığı ve güvenliğine*” aykırı olabilmektedir.⁶⁰⁵ Örneğin, hukuka uygun faaliyet gösteriyor olsa bile ürettiği gıda maddelerinin içeriklerinin, sağlığa etkilerinin ve bunların denetim raporlarının gizlenmesi, ürün, hammadde veya üretim süreçlerinin çevre ve insan sağlığı üzerindeki etkilerinin gizli tutulması da söz konusu olabilir.⁶⁰⁶ Bu süreçlere dair bilgilerin ticari, mesleki, mali veya sınai bir sır oluşturduğu ve gizlilik kapsamında olduğunu kabul etmek olanaksızdır. Kanımızca ticari sır, bu çerçevede parlamentonun genel görüşme yetkisi dışında tutulmamalıdır. Bugün ticari faaliyet yürüten özel hukuk tüzel kişilerinin üretim süreçlerindeki ağırlığı düşünüldüğünde, bunların ticari ve mali bilgileri, üretim planlarının kamu sağlığına, kamu bütçesine, kültürel mirasa ve doğaya etkisi göz önünde bulundurulduğunda günümüzde kamu kurumları ile özel kurum ve kişileri arasında bilgi edinme hakkı bakımından bir ayrım yapılmaması gerekmektedir. Özel sektörün eylem ve işlemleri, bireylerin hayatını, kamu sağlığını ve bütçesini, kültürel mirası ve doğayı kamu sektöründen daha çok etkilemektedir.⁶⁰⁷ Bu somut ekonomik, sosyal ve siyasal durum karşısında kamunun bilgi edinmesi ve aydınlatılması, bu tür faaliyetlerin denetimini de sağladığından parlamentonun genel görüşme yetkisi bakımından bir sınırlandırma olmaması gerektiği kanısındayız. Fakat, buradaki sınırı, parlamentonun yürütmenin faaliyetlerinin denetimini gerçekleştirdiği alan ve kamunun aydınlatılmasındaki kamusal yarar çizmektedir. Yürütmenin

⁶⁰⁴ İlkiz’in dikkat çektiği üzere “...Meclis araştırma komisyonlarınca sorulan sorular banka sırrı veya ticari sır duvarına çarptığı için yanıtız kalmıştır. Rüşvet ve kredi yolsuzluklarının çoğu gün ışığına çıkmamıştır. Halen ‘sır’ duvarının arkasında sırdır...” Fikret İlkiz, “Ticari Sır”, 08 Mart 2004, **Bianet İnternet Sitesi**, <https://bianet.org/bianet/siyaset/30720-ticari-sir> (E.T. 19.07.2022)

⁶⁰⁵ Yaşamış, tam da bu duruma örnek olarak 1984’te Hindistan Bhopal’de ABD’li bir şirket Union Carbide’ın tarım ilacı üretim tesisinde meydana gelen çevre faciasını göstermektedir. Bu faciada sadece patlamanın ilk anında üç bin insan ve on binden fazla hayvan ölmüş, binlerce insan da zehirli atığa maruz kalmıştır; Yaşamış, “Anayasa ve İnsan Hakları Bağlamında Bilgi Edinme Kanunu”, s. 31-32. Çernobil nükleer patlaması, Love Kanal felaketi ve Seveso felaketi bu bağlamda anılabilecek diğer çevre felaketlerine örnektir.

⁶⁰⁶ Eken, “Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı”, s. 38.

⁶⁰⁷ Yaşamış, “Anayasa ve İnsan Hakları Bağlamında Bilgi Edinme Kanunu”, s. 24-25 ve s. 92-93.

faaliyetlerinin aydınlatılması amaç ve göreviyle dolaylı da olsa bir bağ kurulabiliyorsa söz konusu bilgilerin ticari sır olması genel görüşmeye konu edilebilmesine engel olmayacaktır.⁶⁰⁸

d. Yargı Bağımsızlığı

Demokratik hukuk devletinin vazgeçilmez şartlarından biri, yargı organının yasama ve yürütme organlarının her türlü etkisinden uzak olması, bu siyasal organların yargı organına emir, talimat ve tavsiye verememesi, telkinde bulunamaması, daha açık ifadeyle yargının bu organlar karşısında tam anlamıyla bağımsız olmasıdır.⁶⁰⁹ Kuvvetler ayrılığı prensibinin bir gereği olarak yargının yasama ve yürütme organları karşısında bağımsız olması “dış bağımsızlık” olarak nitelendirilmektedir. Yargıya yapılan müdahalenin kaynağına göre yapılan bu nitelendirmede, yargılama yetkisini kullanan hâkimin görevini yaparken kendisini özgür ve bağımsız hissetmesi de “iç bağımsızlık” olarak ifade edilmektedir.⁶¹⁰

Yargı bağımsızlığı denilince daha çok yürütme organının yargıya müdahalesi akla gelmekteyse de yasama organı da çeşitli biçimlerde yargıya müdahale edebilir. Yasama organının yargı organı üzerinde baskı kurması çeşitli şekillerde olabilir. Kanun çıkarmak suretiyle görülmekte olan bir davaya müdahalede bulunmak, torba kanunlar çıkarmak suretiyle karmaşık bir hukuk sistemi yaratmak, yürütmenin denetlenmesinin önünü kapayacak düzenlemeler kabul etmek veya idari yargının yetkilerini işlevsiz kılacak düzenlemeler kabul ederek yürütmenin denetiminin gerçekleştirilmesine engel olmak gibi.⁶¹¹ Maddi bağımsızlık olarak da ifade edilen dış bağımsızlık ilkesi gereği parlamentonun gayri resmi tedbirlerle, alacağı kararla veya çıkaracağı özel kanunlarla, görülmekte olan bir davada yargıcın vereceği karara doğrudan etkide bulunması yasaktır.⁶¹² İHAM kararlarına göre de “*bir uyumsuzluğun yargı tarafından belirlenmesini etkilemek için yasama tarafından yapılan adaletin*

⁶⁰⁸ Onar, “1982 T.C. Anayasası’nda Türkiye Büyük Millet Meclisinin Hükümeti Denetleme İşlevi”, s. 32-33.

⁶⁰⁹ Kapani, **Kamu Hürriyetleri**, s. 286.

⁶¹⁰ Yüksel Metin, “Türkiye’de Yargı Bağımsızlığına İlişkin Kimi Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, **Anayasa Yargısı**, Yıl 2010, Cilt 26, Sayı 1, s. 226; Levent Gönenç, **Yargının Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı**, TEPAV Anayasa Çalışma Metinleri, 2011, s. 2-3. https://www.tepav.org.tr/upload/files/1299851562-0.Yarginin_Bagimsizligi_ve_Tarafsizligi.pdf

⁶¹¹ Haluk İnanıcı, “Türk Yargı Kültürü ve Hukuk Estetiği”, **Türkiye’de Hukuku Yeniden Düşünmek**, Derleyen: Haluk İnanıcı, İstanbul: İletişim Yayınları, 1. Baskı, Kasım 2015, s. 159.

⁶¹² Metin, “Türkiye’de Yargı Bağımsızlığına İlişkin Kimi Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, s. 223-224.

gerçekleştirilmesine yönelik herhangi bir müdahale” hukuk devleti ilkesinin ve adil yargılanma ilkesinin ihlaline sebep olacaktır; ancak bu kural mutlak değildir.⁶¹³ Nitekim yargılama faaliyeti de tamamen kapalı bir biçimde gerçekleştirilemez. Yargı bağımsızlığı, hakimlerin, herhangi bir kaynaktan gelebilecek dolaylı veya doğrudan etkilere karşı mutlak biçimde kapalılığını değil yargı faaliyetini yerine getirirken, bir uyuşmazlıkla ilgili karar verirken hakimler üzerinde “uygunsuz” etki doğuracak müdahalelerden uzak kalınması gerekliliğini ifade eder.⁶¹⁴

Yargı faaliyetinin yerine getirilmesi sırasında doğabilecek uygunsuz etkilerden biri, yasama ve yürütme organlarının kendilerine anayasa ve diğer yasalarla tanınan yetkilerini kullanırken gerçekleşebilir.⁶¹⁵ Parlamento, her türlü toplumsal ve siyasal konunun gündeme taşınıp konuşulabildiği bir yer olmakla birlikte görülmekte olan bir davayla ilgili görüşme yapılması yargı bağımsızlığı ilkesi gereği bir yasak alan olarak düzenlenmektedir.⁶¹⁶ Literatürde “*sub-judice rule*” terimi ile ifade edilen bu kural, aslında parlamento hukukundaki “*yasama kısıtı*”nın temel bir görünümüdür. Yasama kısıtı, parlamentonun hem yasama hem de denetim işleviyle ilgili getirilen hukuki sınırlandırmaları ifade eder.⁶¹⁷ “*Sub-judice rule*” terimi de “görülmekte olan bir dava”ya karşılık gelmektedir ve parlamentoda görülmekte olan bir davayla ilgili görüşme yapılmasına ilişkin bir sınırlandırmadır. Türk Anayasa Hukukunda açıkça ilk defa 1961 Anayasası’nın 132. maddesinde düzenlenen ve daha sonra 1982 Anayasası’nın 138. maddesinin 3. fıkrasında da karşılığını bulan kurala göre parlamentoda görülmekte olan bir dava hakkında yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili soru sorulamaz, görüşme yapılamaz, herhangi bir beyanda bulunulamaz.⁶¹⁸ Birçok parlamentoda da yargı bağımsızlığı ilkesinin bir gereği olarak “*sub judice*” kuralı

⁶¹³ “a) Yargılama henüz *inter partes* bir yargılama aşamasına ulaşmamışsa, b) yasamanın zorlayıcı bir kamu yararı saiki var ise, c) söz konusu müdahale öngörülebilecek ise, yargılama sürecine müdahale hakkaniyete uygun yargılama hakkına aykırı olmayabilecektir.”, Sibel İnceoğlu, **İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarında Adil Yargılanma Hakkı**, Tıpkı 4. Bası, İstanbul: Beta, 2013, s. 246-248.

⁶¹⁴ Gönenç, **Yargının Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı**, s. 3; Halit Yılmaz, **Türkiye’nin Yargı Bağımsızlığına İlişkin Sorunları**, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2009, s. 49.

⁶¹⁵ Gönenç, **Yargının Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı**, s. 4-5.

⁶¹⁶ Yılmaz, **Türkiye’nin Yargı Bağımsızlığına İlişkin Sorunları**, s. 48-49.

⁶¹⁷ Şeref İba, **Anayasa ve Siyasal Kurumlar (100 Soruda)**, Ankara: Turhan Kitabevi, 2006, s. 101.

⁶¹⁸ Bu kuralın bazı istisnaları mevcuttur. Örneğin, TBMM’nin genel veya özel af ilanına karar verme yetkisi, ölüm cezasının yürürlükte olduğu dönemde TBMM’nin mahkemelerce verilen kesinleşmiş ölüm cezalarının yerine getirilmesine karar vermesi, cumhurbaşkanının sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebepleriyle belirli kişilerin cezalarını hafifletmeye veya kaldırmaya ilişkin yetkisi bunlardandır; Baki Kuru, **Hâkim ve Savcılarının Bağımsızlığı ve Teminatı**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara: Sevinç Matbaası, 1966, s. 12; Tanilli, **Devlet ve Demokrasi, Anayasa Hukukuna Giriş**, s. 575.

kabul edilmiştir. Müzakere parlamentosunun en önemli örneği İngiltere’de de benimsenen bu yasak, parlamenter bağımsızlıklar çerçevesinde her türlü konuyu gündeme taşıyıp konuşabilen milletvekillerinin veya Lordların görülmekte olan bir davayla ilgili beyanda bulunmaları, davanın seyrini ve muhtemel sonucunu etkilenmemesi amacıyla uygulanmaktadır.⁶¹⁹ İngiltere Parlamentosunun hem hukuk hem ceza davaları bakımından kabul ettiği bu kural, mutlak değildir. Bir davanın ekonomi, kamu düzeni veya temel hizmetler gibi ulusal önemi haiz konularla ilgili olduğu hallerde bazı koşullara bağlı olarak “*sub judice*” kuralının uygulanmaması mümkün olabilmektedir.⁶²⁰

1982 Anayasası’nın 138/3. maddesindeki ifadeye göre “*görülmekte olan bir dava hakkında*”, “*yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili*” görüşme yapılamayacaktır. Burada görülmekte olan davadan kasıt, ceza hukuku bakımından soruşturma ve kovuşturma evrelerini kapsamaktadır. Nitekim soruşturma evresi, bir suç şüphesinin öğrenilmesinden başlayıp iddianamenin kabulüne kadar geçen evreyi, kovuşturma evresi ise iddianamenin kabulü ile başlayıp hükmün kesinleşmesi ile son bulan evreyi ifade etmektedir. Ceza muhakemesi soruşturma ve kovuşturma evreleriyle bir bütünlük arz etmektedir.⁶²¹ Kuru’ya göre ise yargı bağımsızlığı gereği “*görülmekte olan dava*” ifadesinin, “*ileride dava konusu yapılması muhtemel olan olayları*” da kapsamaması gerekir. Çünkü parlamento bir kanun ile olayların gerçekleştiği sırada yetkili olan mahkemenin yetki alanını değiştirebilir; bunu engellemek için kavram

⁶¹⁹ Avam Kamarası İçtüzüğü’nün “42A” maddesine göre herhangi bir üyenin görülmekte olan davayla ilgili beyanda bulunması halinde konuşmasının kesilip koltuğuna yönlendirileceği düzenlenmektedir. Ayrıca 2001 yılında alınan Karar ile “*sub judice*” kuralının nasıl uygulanacağı düzenlenmiştir. İçtüzük Ek’indeki bu düzenlemeye göre Birleşik Krallık mahkemelerinde yargılamanın aktif olarak devam ettiği davalarla ilgili soru sorulmaz, önerge verilemez ve tartışma yapılamaz. **The House of Commons Standing Orders**, s. 44 ve s. 187,

https://publications.parliament.uk/pa/cm5802/cmstords/so_804_2021/so-804_02122021v2.pdf (E.T. 11.08.2022)

⁶²⁰ Konuyla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Erskine May, **Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament** (25th edition, 2019) içinde “Matters sub judice”, Prg. 25.74, <https://erskinemay.parliament.uk/section/5176/matters-sub-judice/> (E.T. 11.08.2022). Görülmekte olan davaya ilişkin görüşme yasağına ilişkin kural, en son 2001 yılında gerçekleştirilen İçtüzük değişikliği ile yeniden düzenlenmiştir. Kuralın tarihçesi ve son değişiklik sırasında ileri sürülen görüş ve tartışmalar hakkında bkz. Richard Kelly, **The Sub Judice Rule Standard Note** (SN/PC/1141), 31 July 2007, Parliament and Constitution Centre, House of Commons Library, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN01141/SN01141.pdf> (E.T. 11.08.2022)

⁶²¹ Veli Özer Özbek, Koray Doğan, Pınar Bacaksız, **Ceza Muhakemesi Hukuku**, Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 14. Baskı, Ankara: Seçkin, 2021, s. 153 ve 490; Yener Ünver, Hakan Hakeri, **Ceza Muhakemesi Hukuku**, 18. Baskı, Ankara: Adalet Yayınevi, 2021, s. 510 ve s. 549.

geniş yorumlanmalıdır.⁶²² Aslında yazar, 1961 Anayasası döneminde yazdığı eserinde, söz konusu kuralı doğal yargıç ilkesiyle bağlantılı biçimde ele almaktadır.

1961 Anayasası'nın hazırlanışı sırasında “*görölmekte olan dava*” ifadesinden ne anlaşılması gerektiğine ilişkin gerçekleştirilen tartışmalar üzerine komisyonun maddeyle ilgili açıklamalarından çıkan sonuca göre buradan “*dava konusu olayın yargı organına intikal etmiş olması*” anlamının çıktığıdır. Ceza davalarında hazırlık soruşturmasından hükmün kesinleşmesine kadar, hukuk davalarında ise davanın açılmasından hükmün kesinleşmesine kadar geçen sürede yargılama faaliyetiyle ilgili parlamentoda görüşme yapılamayacaktır. Buradaki amaç, mahkemesinin seyrine ve hükme etki edecek nitelikteki soru sorulmasının, beyanda bulunulmasının engellenmesidir. Bunun dışında örneğin bir hâkimin görevini kötüye kullanması, tutuklu bir sanığın tutukluluk süresinin gereksiz yere uzatılması veya cezaevinde şiddet görmesi, bir davanın sürüncemede kalmasına sebep olunması, ilk soruşturma sürecinde belirli bir olay hakkında dava açılıp açılmadığı hakkında bilgi edinmek amacıyla soru sorulması ve beyanda bulunulması söz konusu yasak kapsamına girmeyecektir. Hakimlerin yargı fonksiyonu dışında kalan faaliyetleri ve adalet hizmetinin genel işleyişi hakkında soru sorulması veya parlamentoda tartışma yürütülmesi mümkündür. Madde ile yasama organının kanun çıkarmak suretiyle yargı organının bağımsızlığını etkileyemeyeceği de ifade edilmiştir.⁶²³ Gerek 1961 Anayasası'nın gerek 1982 Anayasası'nın amacı “yargı yetkisinin kullanılmasıyla ilgili” görüşme yapılmasının önüne geçmektir. Onar ve Kocaman'ın dikkat çektiği üzere 1961 Anayasası'nın yapımı sürecinde Anayasa Komisyonu ve Temsilciler Meclisi bu konudaki yasak alanı “*görölmekte olan bir dava hakkında*” şekliyle geniş biçimde düzenlenmişken “yargı yetkisinin kullanılmasıyla ilgili” görüşme sınırını, düzenleme önüne geldiğinde Milli Birlik Komitesi cümleye eklemiş ve böylece yasağın kapsamı daraltılmıştır. Dolayısıyla “*lafzi, tarihsel ve gai*”⁶²⁴ yoruma göre sadece “yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin” görüşme yasağı söz konusu olup parlamentonun denetim faaliyeti çerçevesinde yürütme organının sorumluluğunu

⁶²² “10.5.1962 gün ve 50 sayılı ‘Asker kişiler tarafından 22-23 Şubat 1962 olayları dolayısıyla veya daha evvel bu olaylara esas teşkil edebilecek mahiyette işlenen fiil ve hareketler için ceza kovuşturması yapılmaması hakkındaki Kanunu’ (RG. 18.5.1962, sayı 111106) bu söylediklerimize misal olarak göstermek mümkündür.”; Kuru, **Hâkim ve Savcılarının Bağımsızlığı ve Teminatı**, s. 11, dn. 17.

⁶²³ Komisyon Sözcüsü Nurettin Ardıçoğlu'nun ve Komisyon adına söz alan Amil Artus'un açıklamaları için bkz. Öztürk, **İzahlı, Gerekçeli, Anabelgeli ve Maddelere Göre Tasnifli Bütün Tutanakları ile Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Cilt III/Madde 76-157**, s. 3496, 3500-3501, 3503.

⁶²⁴ AYM, E. 1970/25, K. 1970/32, 18/06/1970, RG. 17.12.1970-13697

saptamak amacıyla görülmekte olan bir dava hakkında görüşme yapılması mümkündür.⁶²⁵ Düzenlemedeki yasak, yargı makamı önündeki konu ile görüşme, araştırma veya sorunun konusunun aynı olmasını değil yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkindir.⁶²⁶ 1982 Anayasası'nın 138. maddesinin 3. fıkrasının parlamentonun hem yasama hem denetim işlevi için temel bir kısıtlama olduğunu ifade eden İba da söz konusu yasağın parlamenter denetimi işlemez duruma sokacak biçimde uygulanamayacağını ifade etmektedir.⁶²⁷

Öğretide ağırlıklı olan bu görüşün dayandığı gerekçelerden biri de Anayasa Mahkemesinin konuyla ilgili 1970 tarihli bir kararıdır. Bu kararda Anayasa Mahkemesi söz konusu Anayasa hükmünün “...*yalnızca görülmekte olan bir dâva hakkında yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili*” olduğunu ve Anayasa'nın uyumlu bir bütün oluşturduğundan hareketle Anayasa'nın bir hükmünün başka bir hükmünü “*işlemez duruma getirmesi veya işlemelerini aksatması*”nın düşünülmemeyeceğini, Anayasa'da yargı bağımsızlığını korumak amacıyla düzenlenmiş bu hükmün TBMM'nin denetim yetkisini engelleyebilecek şekilde yorumlanmaması gerektiğini ifade etmiştir.⁶²⁸ Ergül ise bu Karar'ın, aslında meclis araştırmasını değil meclis soruşturmasını incelediğinden hareketle emsal niteliğinde sayılamayacağını ve eş zamanlı biçimde yargıya intikal etmiş konular hakkında yargı organı tarafından el çekilmedikçe parlamento tarafından meclis araştırmasına konu edilmemesi gerektiğini düşünmektedir.⁶²⁹

Söz konusu Anayasa Mahkemesi kararı, dönemin Başbakanı Süleyman Demirel hakkında açılan meclis soruşturması istemi üzerine kurulan TBMM Soruşturma Hazırlık Komisyonunun, önündeki olayın yargıya intikal etmiş olması gerekçesiyle çalışmalarını durdurma isteminin TBMM tarafından kabul edilmesi üzerinedir. Bu

⁶²⁵ Onar, “1982 T.C. Anayasası'nda Türkiye Büyük Millet Meclisinin Hükümeti Denetleme İşlevi”, s. 34; Habip Kocaman, “Yargıya İntikal Eden Olaylarda Yasama Kısıtı”, **Yasama Dergisi**, Sayı 1, Yıl: 2006, s. 10-11.

⁶²⁶ Has, **Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve TBMM'nin Çalışma Düzeni**, s. 213.

⁶²⁷ İba, **Anayasa ve Siyasal Kurumlar (100 Soruda)**, s. 104; İba, **Parlamento Hukuku**, s. 56-57. Aynı yönde bkz. Kocaman, “Yargıya İntikal Eden Olaylarda Yasama Kısıtı”, s. 24.

⁶²⁸ AYM, E.1970/25, K.1970/32, K.T. 18/06/1970, RG. 17.12.1970-13697

⁶²⁹ Ergül'e göre aynı olaya ilişkin meclis araştırması ve yargı sürecinin birlikte yürütülebilmesi için meclis araştırması komisyonlarının yetkilerinin sadece içtüzük ile değil kanunla da ayrıntılı biçimde düzenlenmesi, üçüncü kişiler ve yürütme üzerinde zorlayıcı yetkilere sahip kılınması gerekmektedir. Bu mümkün değilse Fransa'daki gibi meclis araştırması açıldığında durumun Adalet Bakanlığına bildirilmesi ve olayın yargıya intikali ile meclis araştırma komisyonunun konudan el çekmesi gerektiğini savunmaktadır; bkz. Ergül, “Parlamento Hukukunda Meclis Araştırması ve Genel Görüşme”, s. 91-92, 94.

olayda Başbakan Demirel, hakkındaki iddiaları ileri süren gazeteye dava açmıştır. Komisyon da soruşturma konusu ile dava konusunun aynı olduğundan bahisle çalışmalarını o dönem yürürlükteki 1961 Anayasası'nın 132/3 hükmü gereğince durdurmak istemiştir. Durdurma isteminin Meclis tarafından kabulü, içtüzük değişikliği niteliğinde görülerek Anayasa Mahkemesince incelenmiştir. Anayasa Mahkemesi bu kararında, Ergül'ün dikkat çektiği üzere meclis soruşturması ile eş zamanlı ve aynı konuda görülen bir davanın varlığının Parlamento için yasama kısıtı oluşturup oluşturmayacağını incelemektedir; ancak somut olayda bir meclis soruşturması olmakla birlikte Mahkeme, TBMM'nin sadece meclis soruşturması yetkisini değil diğer denetim yetkileri bakımından da kuralı açıkça yorumlayıp değerlendirmektedir. Mahkemeye göre *“Dâva konusu kararda benimsenen görüş, Anayasa'nın 132. maddesinin üçüncü fıkrasına, yalnız olayda olduğu gibi Anayasa'nın 90. maddesinin değil, 89. maddesindeki gensoru, 88. maddesindeki soru, genel görüşme, meclis araştırması gibi denetim yollarının tümünün, 79. maddesindeki yasama dokunulmazlığının kaldırılması işlemlerinin, hattâ Türkiye Büyük Millet Meclisinin kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak yetkisinin işlemesini aksatmaya kadar varabilecek bir ters anlam vermektedir. Metni açık ve konuluş ereği belli bir hükmün bütün bir Anayasa düzenini olumsuz biçimde böylesine etkileyebileceği düşüncesini hukuk mantığına sığdırmanın olanağı yoktur.”* Mahkeme parlamentonun denetim yetkisi ile mahkemelerin yargı yetkisinin “usul, erek, sonuç ve nitelik” bakımından “açık ve kesin” biçimde birbirinden ayrıldığını da vurgulamaktadır.

Kuralın TBMM uygulamasında ise çoğu zaman Anayasa 138/3 hükmünün, “yargı yetkisinin kullanılmasıyla sınırlı” görüşme yasağının ötesine geçip yargıya intikal eden olaylar hakkında görüşme yapılmasını engellemek amacıyla kullanıldığı tespit edilmiştir. Bazı sınırlı hallerde ise verilen önergeler doğrudan yargı yetkisinin kullanımını konu edinmiş ve bu durumda “sub judice” kuralı haklı biçimde ileri sürülerek konunun Mecliste görüşülmesi engellenmiştir.⁶³⁰

⁶³⁰ Bu konudaki örnekler için bkz. Kocaman, “Yargıya İntikal Eden Olaylarda Yasama Kısıtı”, s. 17-23.

Gerek öğretideki genel kanı ve gerek Anayasa Mahkemesi kararı doğrultusunda kanımızca görülmekte olan bir dava hakkında yargı yetkisinin kullanılmasıyla ilgili parlamentoda genel görüşme yapılamaz. Ancak bu sınır dışında parlamentonun denetim, bilgi edinme ve müzakere işlevlerini etkisizleştirmeyecek derecede kamuoyunun aydınlatılması ve bilgi edinilmesi amacıyla sınırlı şekilde genel görüşme yapılabileceğini düşünmekteyiz.

C. Genel Görüşme Usulünün Bundestag, House of Commons ve TBMM Üzerinden Karşılaştırılması

Parlamentonun genel görüşme yetkisi, genel olarak milletvekillerinin harekete geçirebildiği bir yetkidir. Usul bakımından genel görüşme birçok parlamentoda neredeyse aynı biçimde yürütülmektedir. Milletvekillerince, hükümet tarafından ve siyasi parti gruplarınca verilebilen genel görüşme önergesinin gündeme alınması ve belirlenen günde konunun parlamento genel kurulunda müzakere edilmesi ile genel görüşme usulü tamamlanmaktadır.

Dar anlamda genel görüşme başlığı altında⁶³¹ incelendiği üzere birçok parlamentonun yetkileri arasında genel görüşme yetkisi de vardır. Genel görüşme usulü bakımından bu parlamentolardaki çeşitlilik dikkate değerdir. Ancak bunlar arasında bir karşılaştırma yapmak gerektiğinde bazı parlamentolarda genel görüşme yetkisinin aslında tarafımızca dar anlamda genel görüşme olarak ifade edilen usulden özü itibarıyla bazı farklılıklar gösterdiği gözlemlenmiştir. Bunlar içtüzük metinlerinde “*topical debate*”, “*general debate*” gibi güncel veya genel görüşme başlığı altında düzenlenmekle birlikte TBMM uygulamasında tam karşılığı olmadığı veya TBMM’deki diğer müzakere araçlarına (gündem dışı konuşma gibi) daha çok benzediğinden karşılaştırmaya esas alınmamıştır. Örneğin, daha önce de belirtildiği gibi Fransa’daki görüşmeli sözlü soru veya hükümetin beyanları üzerine görüşme, kanımızca dar anlamda genel görüşme kurumuna çok yakın olmakla birlikte tam olarak bu kuruma karşılık gelmemektedir. Yine Polonya *Sejm*’de siyasi parti grupları veya on beş üye tarafından “hükümetin belli bir konuda açıklama yapmasının istenmesi” üzerine gerçekleştirilen genel görüşme ayrı tutulmuştur. Buradaki ayırık

⁶³¹ Bkz. Tablo 1.2: Farklı Ülke Parlamentolarından Geniş ve Dar Anlamda Genel Görüşme Örnekleri.

durum, her ne kadar parlamento tarafından istense de hükümetin bilgi vermesi üzerine yapılan bir genel görüşme olması ve görüşme sonucunda güvensizlik sorunu yaratmayan bir oylama yapılmasıdır.⁶³² Bir başka örnek de İspanya Parlamentosu'ndaki genel görüşme usulüdür. Genel görüşme önergesinin sadece hükümet tarafından verilebildiği Kongre'de genel görüşmenin konusu da hükümet tarafından belirlenmektedir.⁶³³ Hükümetin “bir konu hakkında bildirimde bulunması” üzerine yapılan bu tür bir genel görüşmeyi gerek sadece hükümet tarafından başlatılması gerek konunun da hükümet tarafından belirlenmesi nedeniyle karşılaştırmamıza esas almamayı tercih ettik. Karşılaştırmaya esas alınan genel görüşme biçimleri, başta milletvekillerinin ve muhalefetin harekete geçirebildiği ve görüşme konusunu da belirleyebildiği, esasında dar anlamda genel görüşme yetkisinin amacına uygun biçimde geliştirilen milletvekillerinin kamuoyunu da yakından ilgilendiren bir konuda bilgi, görüş ve düşüncelerini açıklayabildiği, paylaşabildiği usuldür.

Avusturya, Almanya, İngiltere, İtalya ve Portekiz Parlamentolarının genel görüşme yetkisi, konu ve usul bakımından birbirine çok benzerdir. Ancak araştırma konusunu daraltmak ihtiyacıyla bunlar arasından kurumsal yapılarıyla ön plana çıkan *Bundestag* ve *House of Commons* karşılaştırmaya esas alınmıştır. Bu iki örnek, kendi içinde birbirine benzer dar anlamda genel görüşme yetkisini haizdir; ayrıca çalışmamızın konusunu oluşturan TBMM'deki dar anlamda genel görüşmeye de benzemektedir. Bu iki örnekten Avam Kamarasındaki çeşitli genel görüşme araçları, birbiriyle ilişkili ve kendi içinde de bütünlük göstermektedir. Bu araçlardan milletvekili ile hükümet arasında soru-yanıt biçiminde uygulanıp kolektif tartışmayı içermeyenler, dar anlamda genel görüşme olarak nitelendirdiğimiz parlamentonun genel görüşme yetkisi çerçevesinde ele alınmadığı için karşılaştırma tablosunun dışında bırakılmıştır.

⁶³² İçtüzük Madde 194.

⁶³³ İçtüzük Madde 196 ve 197.

Tablo 1.3: Almanya, İngiltere ve Türkiye’de Parlamentonun Genel Görüşme Usulünün Karşılaştırması

<i>Ülke-Parlamento</i>	<i>Almanya Federal Meclisi (Bundestag)</i>	<i>İngiltere (House of Commons)</i>	<i>Türkiye (TBMM)</i>
<i>Hukuki Düzenleme</i>	İçtüzük Madde 106/1 ve Ek 5	İçtüzük Madde 24A	1982 Anayasası Madde 98 ve İçtüzük Madde 101, 102, 103
<i>Kurumsal isimlendirme</i>	Güncel Saat (<i>Aktuelle Stunden</i>)	Güncel tartışmalar (<i>Topical debates</i>)	Genel Görüşme
<i>Konu</i>	Genel ve güncel belli bir konu	Bölgesel, ulusal veya uluslararası öneme sahip güncel ve belli bir konu	Toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konu
<i>İstemde bulunabilenler</i>	Siyasi parti grubu veya meclis üye tamsayısının yüzde beşi veya Danışma Kurulu (<i>Ältestenrat</i>)	Arka sıra milletvekilleri (<i>Backbenchers</i>)	Siyasi parti grubu veya en az 20 üye
<i>İstem değerlendirilmesi</i>	Danışma Kurulu (<i>Ältestenrat</i>)	Arka Sıra İşleri Komitesi (<i>The Backbench Business Committee</i>)	Genel Kurul
<i>Müzakere Yeri</i>	Genel Kurul	Genel Kurul	Genel Kurul
<i>Gündemdeki Yeri</i>	Sabit gün ve saatinde	Sabit gün ve saatinde	Gündemin altıncı sırasında öngörüşme ve özel gündemde genel görüşme
<i>Ön Görüşme</i>	Yok	Yok	Var
<i>Görüşme Süresi</i>	60 ila 90 dakika	1 buçuk saat	Belirsiz
<i>Görüşme Sonucu</i>	Karar yok	Karar yok	Karar yok

Yukarıda verilen karşılaştırmalı tablodaki (Tablo 1.3) ülkelerden Almanya Federal Meclisinin İçtüzüğü’nde genel görüşme yetkisi, hem “güncel konular üzerine tartışmalar” hem de “güncel konularda sorular” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Federal Meclis İçtüzüğü’nün 106. maddesinin 1. fıkrasında, genel ve güncel belli konular üzerine tartışmalar düzenlenmektedir. Maddenin 2. fıkrasında ise Meclis üyelerinin öncelikle bir önceki kabine toplantısına ilişkin olmak üzere Federal Hükümete, sorumluluk alanıyla ilgili önemli güncel konular hakkında yöneltebileceği

sorular düzenlenmektedir. Madde 106/1'deki genel görüşme, Federal Meclis İçtüzüğü'nün 5 No'lu ekindeki müzakere usulüne göre yürütülürken güncel meselelerle ilgili sorular İçtüzük Ek 7'deki sorulara ilişkin usul kurallarına göre gerçekleştirilmektedir. Tabloda karşılaştırmaya esas alınan usul, İçtüzük Madde 106/1'deki genel ve güncel belli bir konuda gerçekleştirilen tartışmalardır.

Avam Kamarası uygulamasında ise genel görüşme başlığı altında İçtüzüğün 24. maddesinde “acil veya olağanüstü genel görüşme” ve 24A. maddesinde “*topical debates*” şeklinde ifade edilen genel görüşme düzenlenmektedir. İçtüzüğün 24. maddesindeki “acil görüşme”, acil değerlendirilmesi gereken önemli ve belli bir konu hakkında görüşme yapılmasını sağlayan bir araçtır. Bu usulde, Meclis Başkanı tartışılacak konunun hükümetin sorumluluk alanına girip girmediğini veya girme olasılığını değerlendirir. Konunun acil olmasından kasıt, Hükümetin hızlı yanıt vermesini ve Parlamento’da tartışılmasını gerektiren bir konu olmasıdır; başka yollarla zamanında Parlamento’ya getirilme ihtimali olmayan bir konu acildir. Konunun önemli olması ise doğal afet veya büyük bir facia gibi yerel, bölgesel veya ulusal ölçekte önemli olmasıdır. Belirli bir konu ise birçok farklı sorunu değil üzerinde odaklanılarak tartışma yapılmaya müsait, sınırları çizilmiş bir konudur. Ağırlıklı olarak uluslararası ilişkiler, uluslararası güvenlik ve askeri politikalar, ekonomi konularıyla⁶³⁴ ilgili verilen acil tartışma önermeleri iki aşamalı gerçekleştirilir. Birleşim günlerinden herhangi birinde bir milletvekilinin istemi üzerine Başkan uygun görürse, talepte bulunan milletvekiline üç dakika süreyle söz verir. İstemde bulunan milletvekili konuyu, önemini ve aciliyetini açıklar. Daha sonra Parlamento’nun kararı ile görüşme gerçekleştirilir.⁶³⁵ Avam Kamarasındaki bu genel görüşme türü, TBMM’deki genel görüşme uygulamasından daha çok TBMM İçtüzüğü’nün 59. maddesindeki “Meclis Genel Kuruluna duyurulmasında zaruret görülen olağanüstü acele hallerde” gerçekleştirilen gündem dışı konuşmaya benzetilmektedir. Bu nedenle

⁶³⁴ Avam Kamarası’nda 1979’dan beri gerçekleştirilen acil durum tartışmaları için bkz. <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn04569/> (E.T. 20.08.2022)

⁶³⁵ Acil görüşme (İçtüzük Madde 24), tek bir milletvekili tarafından yazılı olarak istenebilmektedir. Milletvekilinin talebi Meclis Başkanınca uygun görülürse gündemde soru ve açıklamalardan sonra söz alır; konunun “ivedi” biçimde Parlamento tarafından değerlendirilmesi ister. Bu talebi Meclis Başkanı (The Speaker) değerlendirir ve Genel Kurula sunar. Genel Kurulun genel görüşme talebine onay vermesi gerekir. Genel Kurul onay vermezse kırk milletvekili daha acil genel görüşme talebini ayağa kalkarak desteklerse talep kabul edilmiş sayılır. Bu sayının on ile kırk milletvekili arasında kalması durumunda Genel Kurulda talebin uygunluğu konusunda hemen ayrı bir oylama yapılır. **Business of The House and Its Committees-A Short Guide**, Department of Chamber and Committee Services, House of Commons, May 2010, s. 35.

karşılaştırma tablosunda esas alınmamakla birlikte önemli bir müzakere aracı olduğundan anılmak gerektiği kanısındayız.

Avam Kamarası İçtüzüğü'nün 24A. maddesindeki “*topical debates*” ise dar anlamda genel görüşmeyi düzenlenmektedir. Tabloda karşılaştırmaya esas alınan “güncel tartışmalar” ifadesiyle Türkçeleştirebileceğimiz “*topical debates*”, İngiltere Parlamentosunun arena meclis niteliğini geliştirmek için girişilen reform sürecinde ortaya çıkan ve hayata geçirilen bir araçtır. “Avam Kamarasının Modernizasyonuna İlişkin Seçilmiş Komite”nin hazırladığı rapor doğrultusunda ilkin fiilen uygulanmış ve sonra İçtüzük'te bu yönde değişiklik yapılmıştır.⁶³⁶ Bu reform ile ilk defa bir “iş” komisyonu, “*Backbench Business Committee*” oluşturulmuştur. Aynı İçtüzük değişikliği ile 24A. maddesindeki güncel tartışmalar hükmü de değiştirilerek önce hükümete tanınan güncel tartışma önerisi sunma yetkisi, Backbench Business Committee'ye devredilmiştir.⁶³⁷ 2010 tarihli İçtüzük değişikliğinden önce 24A. maddesindeki düzenlemeye göre hükümet, Avam Kamarasının değerlendireceği bir önerenin “*bölgesel, ulusal veya uluslararası öneme sahip belirli bir konu*”ya ilişkin olması durumunda bu konunun “güncel tartışma” biçiminde ele alınmasını önerebilmekteydi.⁶³⁸ Bu yetki, Backbench Business Committee'ye devredilerek arka sıra milletvekillerinin öneriler sunmasına ve tartışma başlatabilmesine olanak sağlanmıştır.⁶³⁹ Aslında müzakere usulü bakımından oldukça çeşitli mekanizmalara sahip olan Avam Kamarasındaki bu değişiklik, tartışmaların uzatılması veya artırılmasını değil belli güncel konulara odaklanan tartışmaların yapılmasını hedeflemektedir. Ayrıca Hükümetin Parlamentoda olduğu zamanlarda arka sıra milletvekillerinin müzakere başlatıp yürütebilmesi, meclis faaliyetlerine katılım olanaklarının en üst düzeye çıkarılması da reformun amaçları arasındadır. Arka sıra milletvekillerinin hem müzakere konusunun belirlenmesine katılımı hem de müzakerelere fiilen sözlü katılımını sağlayacak çift yönlü bir katılım biçimi

⁶³⁶ Louise Cobb, “Adding Value to an Arena Legislature? A Preliminary Examination of Topical Debates in the British House of Commons”, *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 15, No. 4, December 2009, s. 535-536.

⁶³⁷ *Backbench Business Committee* Madde 152J'de düzenlenmektedir; https://publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmstords/3977/add_3977.pdf (E.T. 1.09.2022)

⁶³⁸ <https://publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmstords/2/2.pdf> (E.T. 31.08.2022)

⁶³⁹ Bill Jones, Philip Norton, Isabelle Hertner, *UK Politics*, Tenth Edition, Routledge, 2022, s. 417. Söz konusu değişiklikler için bkz. **Addendum To The Standing Orders Of The House Of Commons Relating To Public Business**, 23 June 2010, The House of Commons, https://publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmstords/3977/add_3977.pdf (E.T. 1.09.2022)

benimsenmiştir. Öte yandan ilk kez düzenlenen bu yöntem, geniş kapsamlı tartışma konularının aksine “bölgesel, ulusal veya uluslararası önemi haiz” meselelerle ilgili kamusal konuların müzakeresini sağlamayı amaçlamaktadır. Bu sayede gerek Parlamento üyelerinin gerekse halkın görüşme konusunun Parlamentodaki müzakeresine ilgisinin artması hedeflenmiştir.⁶⁴⁰ Güncel tartışmaların, Avam Kamarasındaki arka sıra milletvekillerinin ve özellikle ana muhalefet partisinin parlamenter faaliyetlere katılımına ve Parlamentonun güncel konuları tartışmasına olanak sağlama potansiyeli yüksek bir parlamenter usul olduğu ilk uygulama dönemine ilişkin yapılan araştırmalarda da gözlemlenmiştir.⁶⁴¹

İngiltere’deki bir diğer usul ise zaman içinde genel görüşme ve erteleme görüşmeleri biçiminde farklı araçlara ayrılan ve aslında geçmişte Hükümet tarafından Parlamento karşısında herhangi bir karar alınmadan çeşitli politikaların kapsamlı biçimde tartışılması için kullanılan erteleme önergeleridir.⁶⁴² Parlamento reformuyla “*topical debates*” denilen dar anlamda genel görüşme usulü kabul edildiği için “*adjournment debates*” denilen erteleme tartışmaları başka bir biçimle, “*general debates*” adıyla yine Parlamento’nun önemli ve sürekli müzakere araçlarından biri olarak kullanılmaktadır. Karşılaştırmalı tabloda yer vermediğimiz bu usul çeşitli biçimlerde uygulanmaktadır. Erteleme tartışmaları, Avam Kamarası’nda her birleşim gününün sonunda yarım saatlik bir tartışmaya olanak vermektedir. Parlamento oturumunun o anda ertelenmesi için bir erteleme önergesi verildiği için bu isimle anılmaktadır.⁶⁴³ Bir diğer adı “yarım saatlik erteleme tartışması- *the half-hour adjournment debate*” olan bu yöntem, Backbencher üyelere seçtikleri herhangi bir konuda Bakana soru yöneltme ve bu soruyu tartışma olanağı sağlamaktadır. Önerge sahibi milletvekili ve Bakan izin vermedikçe başka milletvekilleri bu tartışma sürecinde söz alamaz ve müdahalede bulunamaz. Dolayısıyla yarım saatlik erteleme veya gün sonu erteleme tartışmaları olarak anılan bu usulde tartışma karşılıklı yürütülür ve kural olarak kolektif değildir. Bakanlar erteleme görüşmesine başvuramaz. Muhalefetin ön sıradaki üyeleri de kural olarak başvuramazlar. Yarım

⁶⁴⁰ Cobb, “Adding Value to an Arena Legislature? A Preliminary Examination of Topical Debates in the British House of Commons”, s. 537.

⁶⁴¹ Cobb, “Adding Value to an Arena Legislature? A Preliminary Examination of Topical Debates in the British House of Commons”, s. 544-545.

⁶⁴² **Business of the House and its Committees-A Short Guide**, Department of Chamber and Committee Services, The House of Commons, May 2010, s. 15.

⁶⁴³ Duncan Watts, **A Glossary of UK Government and Politics**, Edinburgh: Edinburgh University Press Ltd, 2007, s. 5. Önerge şöyledir: “*That the House do now adjourn.*”

saat sonunda bu tartışma biter ve oylama yapılmaksızın oturum kapatılır.⁶⁴⁴ Talep edilen gün, Parlamento genel kurulunun gündemdeki diğer işleri erken bitmişse, bu tartışma biten işlerden kalan zamanın da kullanılmasıyla yarım saatten fazla süreyle gerçekleştirilebilir. Herhangi bir milletvekili soru saatinde gündeme getirilemeyen bir konuyu veya soru saatinde gündeme getirilmiş ancak ilgili bakanın bu konuyla ilgili vermiş olduğu yanıtların yeterli görülmemesi üzerine bu tartışmayı talep edebilir. Tartışmada, soru saatinden daha yoğun bir inceleme gerçekleştirilir.⁶⁴⁵ Bu genel görüşme yöntemine, kolektif bir niteliği olmaması ve sınırlı sürede yapılmasından dolayı, dar anlamda genel görüşmeye ilişkin karşılaştırmalı tabloda yer verilmemiştir. Nitekim, bu tür erteleme tartışması, bu yönleriyle TBMM'deki genel görüşme usulünden ayrılmakta, geniş anlamda genel görüşme türlerinden gündem dışı konuşmaya yakın bir müzakere usulüdür. Ancak Avam Kamarasına özgü bu denetim ve müzakere usulü, Avam Kamarası'nın müzakere parlamentosu niteliğini gösteren önemli usullerdendir. Sağlık hizmetleri, ulaşım sorunları, enerji arzı gibi çeşitli konuları içeren bu tartışmalarda partizan bir yaklaşım sergilenmez ve daha çok seçmenleri ilgilendiren konular değerlendirilir. Her ne kadar az katılım olsa da bu tartışmaların, arka sıra milletvekillerinin bir sorunu ve bununla ilgili görüşlerini kamuoyuna açıklamasını ve hükümetin bu soruna yanıt vermesini sağlama işlevi vardır.⁶⁴⁶

Erteleme tartışmalarının bir diğer türü de Noel, Paskalya ve yaz tatilleri gibi genel bir tatil öncesinde gerçekleştirilen genel görüşmedir. Tatilden önceki son birleşim gününde, Parlamento'da tatilden önce ele alınması gereken bir konunun değerlendirilmesi önerisi üzerine uzun bir tartışma gerçekleştirilir. Arka sıra milletvekilleri hükümetin sorumluluğundaki kendi seçtikleri herhangi bir konuyu gündeme getirebilir. Tartışma bakanın yanıt vermesiyle sona erer. Periyodik erteleme tartışmaları⁶⁴⁷ şeklinde isimlendirilen bu genel görüşme türü, tatillerden önce

⁶⁴⁴ Jones, Norton, Hertner, **Politics UK**, s. 416; **Business of the House and its Committees-A Short Guide**, s. 16. Yarım saatlik erteleme tartışmalarının usulü hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. <https://guidetoprocEDURE.parliament.uk/collections/ZYLMC2sQ/adjournment-debates>

⁶⁴⁵ Bradshaw, Pring, **Parliament and Congress**, s. 371-372.

⁶⁴⁶ Jones, Norton, Hertner, **Politics UK**, s. 417.

⁶⁴⁷ Avam Kamarası İçtüzüğü Madde 25'e göre tatil öncesi erteleme tartışmaları derhal gündeme alınmaktadır. Tatil öncesi genel görüşmelerin bir diğer adı "*Pre-recess Adjournment Debates*"tir. İngiltere Parlamentosunun tatilde olduğu dönemler ise şu şekildedir: Mayıs tatili (Early May Bank Holiday), yine Mayıs'ta bir hafta yapılan Whitsun Tatili, Haziran'dan Eylül'e kadar yaz tatili, Eylülün ortasından Ekim başına kadar "conference" tatili, Kasım'da bir haftadan az bir zaman süren tatil, Christmas Tatili, Şubat tatili ve Paskalya tatilleri. Ayrıntılı bilgi için bkz. **Guide to Parliamentary Work**, Summer 2018, Office of The Leader of The House of Commons, s. 5,

Hükümet tarafından geleneksel olarak gündeme getirilmektedir.⁶⁴⁸ Genel Kurulun faaliyetlerini ertelemediğinden ötürü bu usulün, erteleme görüşmesinden çok belli bir konu üzerinde gerçekleştirilen genel görüşmeye daha yakın olduğu düşünülmektedir.⁶⁴⁹ Bu görüşme sonunda da herhangi bir oylama yapılmaz; sadece belli bir konu müzakere edilir.

Avam Kamarasından son bir örnek de “*early day motions (EDMs)*” denilen usuldür. Genelde bireysel (*individual*) milletvekillerinin görüşlerini ifade ettiği veya belirli etkinlik ya da kampanyalara dikkat çekebildikleri bu tartışmalara, Genel Kurul gündeminde belli bir zaman ayrılmaz ve bu önerilerin çok azı üzerinde müzakere yürütülür. Buna rağmen kamuoyunun dikkatini çeken ve medyada yer verilen bu tartışmalar, daha çok belli bir sorun veya durumla ilgili Parlamentonun bakış açısını veya desteğini göstermek için kullanılır. Bu nedenle oturum boyunca önerge imzaya açıktır. “Early day” önergelerini, hükümet üyeleri, Parlamentonun Özel Sekreterleri ve parti sözcüleri kural olarak imzalamazken Meclis Başkanı ve yardımcıları da tarafsızlık ilkesi gereği imzalayamazlar. Kısa bir başlık ve en fazla iki yüz elli kelimelik açıklayıcı bir cümle ile sunulan bu önergelerde çok çeşitli konular önerilmekle birlikte önergenin konusu bakımından bazı sınırlar söz konusudur. Örneğin, görülmekte olan bir davayla ilgili “early day” önergesi verilememektedir; milletvekilleri, Lordlar, yargıçlar ve Kraliyet ailesi üyeleri ancak önergenin ana konusunu oluşturuyorsa “early day” önergesine konu edilebilir. Öte yandan soru ve erteleme tartışmalarının aksine, EDM’lerin konusunu bakanların sorumluluğunun dışında bir konu oluşturabilir. Bununla birlikte EDM önergeleri parlamenter usule uygun bir dil ile ironi ve hakaretlerden uzak kaleme alınmalı ve önergede tarafsız bir dil kullanılmalıdır.⁶⁵⁰ 2013 yılında bu usulün kaldırılması yönünde tartışmalar söz konusu olmuşsa da genel görüşmenin bir alt türü olan bu yöntemin aynı şekilde sürdürülmesi gerektiği sonucuna varılmıştır. Parlamento Usul Komitesinin 2007 tarihli EDM Raporunda EDM’lerin hangi amaçla kullanılacağı hususu, belli bir çerçeveye

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/740236/Guide-to-Parliamentary-Work-2018.pdf (E.T. 4.09.2022)

⁶⁴⁸ **Business of The House and Its Committees-A Short Guide**, s. 15.

⁶⁴⁹ <https://www.parliament.uk/about/how/business/debates/adjournment/>

Avam Kamarasında en son 21 Temmuz 2022’de yaz tatili öncesinde gerçekleştirilen “*Sir David Amess Summer Adjournment, Volume 718*” genel görüşmesi için bkz. <https://hansard.parliament.uk/Commons/2022-07-21/debates/6601174E-5F4E-467A-8BEE-B1A85F1CC43C/SirDavidAmessSummerAdjournment> (E.T. 3.09.2022)

⁶⁵⁰ **Business of the House and its Committees-A Short Guide**, s. 33.

oturtulmuştur. Buna göre “early day” önergeleri, kamu yararını ilgilendiren konularda milletvekillerinin görüşlerini ifade etmeleri ve bu konuya diğer parlamenterlerin ilgi ve desteğini görmek amacıyla kullanılmaktadır. Bir kısmı örneğin hükümetin belli bir politikası veya muhalefetin bir davranışı üzerinden siyasi tartışma sürdürmeyi amaçlamaktadır. Bir kısmı ise Parlamento dışı baskı gruplarının kampanya ve çalışmalarına, yerel düzeydeki konulara dikkat çekmek amacıyla da kullanılmaktadır. Bazen de belli bir tüzel veya gerçek kişi hakkında belli iddiaların ortaya atılması biçiminde daha dar kapsamlı bir şekilde kullanılabilir. ⁶⁵¹ Avam Kamarasındaki bu genel görüşme usulü de önemli bir müzakere aracı olmakla birlikte TBMM’deki genel görüşme ile amaç yönünden benzemekte ve fakat usul yönünden benzememektedir. TBMM’de de genel görüşme sonucunda herhangi bir karar alınmamasına rağmen bazı durumlarda Meclisin ortak bildiriler yayımlaması bir teamül haline gelmiştir. Bu konu çalışmanın ikinci bölümünde ele alınacaktır; ancak şu kadarı söylenebilir ki “early day” önergelerinin belli bir konuda Parlamentonun görüşünü ve desteğini belirleme amacıyla sunulması gibi TBMM’deki genel görüşmenin de uygulamada bazen sonucunda ortak bildiri çıkarma amacıyla yapılması, bu iki kurumun amaç açısından bir benzerlik taşıdığını göstermektedir.

1. Genel Görüşme İstemi

Genel görüşme isteminde kim veya kimler bulunabilir? 1982 Anayasası’nın yürürlükteki 98. maddesinde usule ilişkin bir düzenleme yer almamaktadır ve maddenin son fıkrasında genel görüşme önergesinin verilme şeklinin, içeriğinin ve kapsamının İçtüzük ile belirlenmesi öngörülmüştür. Yürürlükteki TBMM İçtüzüğü’nün 101. maddesine göre genel görüşme önergesi siyasi parti grupları veya yirmi milletvekili tarafından verilebilmektedir. Nitekim Anayasa ve İçtüzüğe göre yirmi milletvekili ile siyasi parti grubu kurulabilmektedir (1982 Anayasası Madde 95/2, TBMM İçtüzüğü Madde 18). Ancak 1982 Anayasası’nın kabulünden sonra ve günümüzde uygulanan 1973 tarihli TBMM İçtüzüğü’nde, 1996 tarihindeki İçtüzük değişikliğine kadar genel görüşme önergesi verebilecekler 1961 Anayasası’nın siyasi parti grubu oluşturma sayısına denk biçimde on milletvekili olarak belirlendiğinden bu tarihe kadar on milletvekili genel görüşme isteminde bulunabilmiştir. Bir görüşe

⁶⁵¹ EDM’ler hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Michael Everett [contact: Richard Kelly], **Early Day Motions Standard Note**, SN/PC/6941, 17 July 2014, Parliament and Constitution Centre, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06941/SN06941.pdf> (E.T. 3.09.2022)

göre 1982 Anayasası'nın siyasi parti grubu kurma sayısının o dönem İçtüzük'teki genel görüşme önergesi verebilecek milletvekili sayısına kıyasen uygulanabileceğine dair yorum, partili olan ve olmayan milletvekilleri arasında eşitliği sağlaması açısından doğru bir yorumdur.⁶⁵² Kanımızca o dönem İçtüzük'te açık hüküm olması, kıyas yapılmasına engeldir. Öte yandan bağımsız milletvekillerinin ve partili olup da partisinden bağımsız önerge vermek isteyen milletvekillerinin önerge isteminde bulunması bakımından sayının on olarak uygulanması milletvekili bağımsızlığı açısından önemlidir. Nitekim uygulamada on milletvekili tarafından önerge verilebilmiştir.⁶⁵³ 2017 Anayasa değişikliği öncesinde İçtüzük'te genel görüşme önergesi verebilecekler arasında hükümet de düzenlenmekteydi. Ancak Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile Anayasa'ya uyum amacıyla yapılan İçtüzük değişikliği ile bu düzenleme kaldırılmıştır.⁶⁵⁴ Yürütmenin, TBMM'de organik bağı olan siyasi parti grubu veya milletvekilleri aracılığıyla dolaylı biçimde genel görüşme isteminde bulunması mümkünse de genel görüşme sürecinde görüşmelere katılma ve konuyla ilgili beyanda bulunma yetkisi yoktur.⁶⁵⁵ Cumhurbaşkanlığı sistemi ile yasama ve yürütme arasındaki organik bağ tamamen kaldırılmıştır. Bu doğrultuda milletvekillerinden cumhurbaşkanı yardımcılığı veya bakanlık görevine atananların üyelikleri sona ereceği kabul edilmiştir.⁶⁵⁶ Ayrıca İçtüzük değişikliği ile yürütmenin Genel Kurulda temsili de belli hallerle sınırlandırılmıştır. Yeniden yazılan İçtüzüğün 62. maddesine göre bütçenin sunulması, bütçe ve kesin hesap kanun tekliflerinin görüşülmesi, olağanüstü hallerde ve gündem dışı konuşma gibi birkaç istisna halde yürütmenin temsili söz konusu olup bunun dışında Genel Kurula katılım mümkün değildir.⁶⁵⁷

Bazı parlamentolarda sadece bir milletvekili genel görüşme önergesi verebilmekteyken bazılarında ancak belli sayıdaki milletvekiline bu hakkın

⁶⁵² Bakırcı, **Kuruluşundan Günümüze TBMM'nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, s. 46.

⁶⁵³ Bakırcı, **Kuruluşundan Günümüze TBMM'nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, s. 47.

⁶⁵⁴ 9.10.2018 Tarih ve 1200 Numaralı TBMM Kararı'nın 25. Maddesinin (a) bendiyle madde metninden "hükümet" ve "hükümete" ibareleri çıkarılmıştır. R.G. 16.10.2018-30567 Mükerrer.

⁶⁵⁵ Fahri Bakırcı, Ömer Faruk Gençkaya, Ozan Ergül, Abbas Kılıç, Gündüz Alp Aslan, İsmail Yüksel, **Parlamento Hukukuna Giriş**, Ankara: Lykeion Yayıncılık, Genişletilmiş ve Güncellenmiş 2. Baskı, Mart 2022, s. 571.

⁶⁵⁶ 1982 Anayasası Madde 106/4 ve TBMM İçtüzüğü Madde 135/son.

⁶⁵⁷ Bakırcı, **Kuruluşundan Günümüze TBMM'nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, s. 72. Yürütmenin genel olarak TBMM'de temsili, özel olarak genel görüşme sürecine katılamaması bağlamında TBMM'nin denetim yetkisi konusundaki değerlendirme ve görüşlerimize çalışmanın ikinci bölümünde yer verilmiştir (SŞ).

tanınmasının sebebi, genel görüşmede genel kurul tartışmalarının soruya nazaran daha uzun sürmesi olabilir.⁶⁵⁸ Kanımızca bu duruma sadece genel görüşmenin sorudan uzun sürmesi değil genel görüşmenin konu ve müzakere kapsamı bakımından genel ve kolektif bir nitelik taşımasının da etkisi vardır. Önerge verilmesi için belirli bir sayıyı arayan parlamentolardan bir diğeri yukarıdaki tabloda görüldüğü gibi Almanya Federal Meclisidir. Federal Meclis İçtüzüğü'ne göre (Annex 5, I. (1)) Danışma Kurulunca, siyasi parti gruplarınca veya Meclis üye tam sayısının en az yüzde beşini oluşturan milletvekillerince önerge verilebilmektedir.⁶⁵⁹ Aslında Federal Mecliste genel görüşme ilk olarak, soru zamanında Hükümetin kendisine yöneltilen bir soruya kaçamak veya yetersiz yanıt vermesi üzerine üyelere ayrıca açıklama talebinde bulunma hakkı olarak düzenlenmişti.⁶⁶⁰ Daha sonra bu usul genel görüşme usulüne çevrilmiştir. Bazı parlamentolarda ise önerge istemi parlamentodaki diğer organların desteğine bağlanmıştır.⁶⁶¹ Avam Kamarasında ise genel görüşme tabloda yer verildiği gibi *Backbench Business Committee* tarafından Avam Kamarasının arka sıralarında oturan milletvekilleri⁶⁶² adına talep edilir (İçtüzük Madde 24A). Bu temel örnekler dışında diğer parlamentolardan da örneğin İtalya'da belli bir konuda genel görüşme, siyasi parti grup başkanları veya en az on milletvekili tarafından,⁶⁶³ Polonya Parlamentosu Sejm'de yine siyasi parti grubu veya en az on beş milletvekilince,⁶⁶⁴ Avusturya'da ise en az beş milletvekili tarafından talep edilebilmektedir.⁶⁶⁵ Parlamentoların genel görüşme yetkisinin ağırlıklı olarak milletvekillerine tanındığı

⁶⁵⁸ Özbudun, **Parlâmenter Rejimde Parlâmentonun Hükûmeti Murakabe Vasıtaları**, s. 53.

⁶⁵⁹ "Annex 5: Guidelines for debates on matters of general topical interest" in **Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee**, Deutscher Bundestag, Berlin, August 2022, s. 128.

⁶⁶⁰ Linn, Sobolewski, **The German Bundestag Functions and Procedures**, s. 62.

⁶⁶¹ Örneğin, Fransa'da İkinci Dünya Savaşı sonrası Dördüncü Cumhuriyet döneminde, Cumhuriyet Konseyi üyelerinin tek başlarına değil parti grubu başkanları, yetkili komisyon başkanı veya en az otuz üyenin yazılı desteği ile genel görüşme önergesi verebilmesi mümkündür; bkz. Özbudun, **Parlâmenter Rejimde Parlâmentonun Hükûmeti Murakabe Vasıtaları**, s. 53.

⁶⁶² "Backbencher" Hükümette görev almayan veya ana muhalefet sözcüsü olmayan Avam Kamarası (veya İskoç Parlamentosu gibi başka bir yasama organı) üyelerine verilen isimdir. Bu üyeler, henüz yüksek makamlara ulaşamamış, kıdemsiz, yeni milletvekili seçilmiş kişilerdir. Hükümetten ayrılmış kıdemli bir kişi veya politikanın belirli bir yönü için sorumluluk almamayı seçmiş biri de olabilir. Westminster'da bu milletvekilleri gerçek anlamda Parlamento salonunun arka sıralarında oturdukları için "arka sıra" milletvekilleri olarak ifade edilirler. Watts, **A Glossary of UK Government and Politics**, s. 13-14; <https://www.parliament.uk/site-information/glossary/backbenches/?id=32625> (E.T. 17.08.2022)

⁶⁶³ Temsilciler Meclisi İçtüzüğü'nün 110. Maddesi vd. https://en.camera.it/application/xmanager/projects/camera_eng/file/RULES_OF_PROCEDURE_CHAMBRE_OF_DEPUTIES.pdf (E.T. 19.08.2022)

⁶⁶⁴ **The Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland**, Chapter 4, Article 194/1; http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/index.php?option=com_content&view=article&id=14798:the-standing-orders-of-the-sejm-of-the-republic-of-poland&catid=7&Itemid=361#31 (E.T. 20.08.2022)

⁶⁶⁵ İçtüzüğü 97a Maddesi için bkz. https://www.parlament.gv.at/ENGL/PERK/RGES/GOGNR/gog13a_P97a.shtml (E.T. 20.08.2022)

görülmektedir. Bu durum, genel görüşme yetkisinin parlamento çoğunluğu karşısında milletvekillerinin ve muhalefetin, parlamentoda denetim ve bilgi edinme işlevinin etkinliğini harekete geçirebilmesini sağlama amacıyla bağlantılıdır. Bu amacı doğrudan gerçekleştirmemekle birlikte Avam Kamarasında, hükümetin de “*general debates*”⁶⁶⁶ şeklinde, gündemde hükümete ayrılan süre içerisinde genel görüşme önergesi sunup bir konu hakkında tartışma başlatması olanağı vardır.⁶⁶⁷ Sabit bir günü ve saati olmayan bu genel görüşme türüne, hükümet tarafından başlatılması nedeniyle parlamentonun müzakere işlevi bağlamında bir genel görüşme türü olarak tabloda yer verilmemiştir.

2. Genel Görüşme İsteminin İşleme Alınması

Muhalefetin veya milletvekillerinin öneri sunabilmesi, parlamentonun denetleme, bilgi edinme ve müzakere işlevlerini harekete geçirmeye yeterli değildir. Önerge isteminden sonraki aşamalar da bu işlevlerin etkin kullanımını belirleyen unsurlardır. Genel görüşme önergesi verildikten sonra gerekli şekli şartları taşıyan genel görüşme önergesinin doğrudan gündeme alınması, gündemdeki iş sırasına konması veya içtüzükte belirlenen görüşme süresi içinde görüşülmesi gibi kurallar bu etkinliği sağlayacak kurallardır. Genel görüşme önergesinin gündeme alınıp alınmaması parlamento genel kurulunun kararına bağlı kılınırsa parlamento çoğunluğu, azınlığın gündeme taşımak istediği konuların müzakeresini engelleyebilir. Bu nedenle bazı ülkelerde genel görüşme önergesinin doğrudan gündeme alınması azınlığı korumak için zorunlu kılınmıştır.⁶⁶⁸ Aynı siyasal tepki ile Türkiye’de de genel görüşmenin anayasa hukukuna ilk defa girdiği 1961 Anayasası’nın hazırlık sürecinde genel görüşme önergesinin doğrudan gündeme alınması kuralına, anayasa önerilerinde yer verilmiştir. TBMM’nin genel görüşme yetkisinin tarihi ve siyasal arka planı, çalışmanın ikinci bölümünde değerlendirileceği için sadece örnek olması bakımından söz konusu maddeleri anmak yeterlidir. Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü’nün Anayasa Ön Tasarısı’nın 52/2 maddesinde “*Meclislerin her birinin tam*

⁶⁶⁶ Hükümet tarafından sunulan genel görüşmeler hakkında bilgi için bkz. <https://guidetoprocedure.parliament.uk/articles/5gy0kf6u/what-happens-in-the-chamber-in-a-general-debate> (E.T. 12.09.2022)

⁶⁶⁷ Hükümetin enerji maliyetleri hakkında bir genel görüşme yapılması konusunda Parlamenta sunduğu önerge için bkz. <https://commonsbusiness.parliament.uk/Document/59089/Html?subType=Standard#20220908-20> (E.T. 12.09.2022)

⁶⁶⁸ Özbudun, **Parlâmenter Rejimde Parlâmentonun Hükûmeti Murakabe Vasıtaları**, s. 53.

üye sayısının beşte biri tarafından yapılan gensoru ve genel görüşme isteğinin gündeme alınması mecburidir.” kuralı düzenlenmiştir.⁶⁶⁹ Yüksek Öğretim Üyelerinden Kurulu Anayasa Komisyonunca Hazırlanan Anayasa Ön Tasarısı’nın 86/3 maddesinde de “Yetkili Meclisin üye tamsayısının onda biri tarafından ileri sürülen gensoru veya genel görüşme istemlerinin, derhal gündeme alınması gerekir.” kuralı düzenlenmiştir.⁶⁷⁰ Ancak bu zorunluluk 1961 Anayasası’na yansımamıştır.

Almanya’da genel görüşme önergesinin milletvekilleri ve siyasi parti gruplarınca hükümete yöneltilmiş bir soruya bağlı veya ondan bağımsız talep edilmesinde farklı usul söz konusudur. Eğer Hükümete yöneltilmiş soruya bağlı olarak genel görüşme talep edilmişse İçtüzük Ek 5, I.2(a) maddesi gereğince görüşme derhal soru zamanının ardından gerçekleştirilir. Eğer hükümete soru saatinde yöneltilmiş bir sorudan farklı bir konuda genel görüşme yapılması talep edilirse İçtüzük Ek 5, I.2(b) maddesi gereğince bir önceki gün saat 12.00’ye kadar konuyu da içeren talep Meclis Başkanına iletilir; bu halde Genel Kurul gündemi belirlenmiş olsa da Başkan tarafından bir ek madde ile ertesi günün gündemine eklenir. Görüldüğü gibi Federal Mecliste genel görüşme önergesi, derhal gündeme alınmaktadır. Öte yandan gündemi, TBMM’deki Danışma Kurulu gibi bir kurul olan “*Ältestenrat*”⁶⁷¹ belirlemektedir. “*Ältestenrat*” tarafından önerilen bir genel görüşme önergesi de doğrudan gündemde yerini bulacaktır. Almanya Federal Meclisine benzer şekilde Avam Kamarasında da “*topical debates*” haftanın her günü belli bir saatte doğrudan gündemde yerini almakta, önceden ilan edilen konular ilgili gün ve saatte tartışılmaktadır. Bu kural karşılaştırmalı tabloda sadece TBMM’de uygulanmamaktadır ki daha sonra

⁶⁶⁹ Öztürk, İzahlı, Gerekçeli, Anabelgeli ve Maddelere Göre Tasnifli Bütün Tutanakları ile Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Cilt I/Temel Metinler, s. 370.

⁶⁷⁰ A.g.e., s. 49.

⁶⁷¹ Bundestag’ın iç işleyişini yönetmek üzere oluşturulmuş ortak bir müzakere organı olan “*Ältestenrat*” her hafta Genel Kurul gündemini belirler. Genel Kurul gündemindeki herhangi bir konuda tartışma yapılıp yapılmayacağına, bu tür bir tartışmanın uzunluğuna ve biçimini de kararlaştırır. Görevi Federal Meclisin iç işlerini yönetmek olan “*Ältestenrat*”, ortak bir müzakere organıdır. Alman Federal Meclisi Başkanı, Başkan Yardımcıları ve siyasi parti gruplarının güçleri oranında belirlenen yirmi üç parlamento üyesinden oluşur. Önemli siyasi deneyime sahip olan üyeler ile her hafta düzenli olarak toplanır ve toplantılar Federal Meclis Başkanı tarafından yönetilir. Toplantılara ayrıca Federal Hükümetin bir temsilcisi katılır. Federal Meclis İçtüzüğüne (Madde 6) göre siyasi parti grupları veya üyelerin yüzde beşi tarafından talep edilmesi halinde de Başkan toplantı yapmak zorundadır. “*Ältestenrat*”ın iki farklı temel işlevi vardır. Birincisi, Meclis Başkanına parlamentonun faaliyetlerinin yürütülmesi ve düzenlenmesinde yardımcı olmaktır. İkincisi ise Başkan veya Başkanlık Divanının münhasır yetki alanına giren konular dışında Federal Meclisin iç işleyişiyle ilgili kararlar almaktır. “*Ältestenrat*” ayrıca, genel kurul toplantıları sırasında ortaya çıkan anlaşmazlıkların çözümü ve İçtüzüğün yorumlanması konusunda da yetkilidir. Linn, Sobolewski, **The German Bundestag Functions and Procedures**, s. 28-29.

inceleneyeceği üzere derhal gündeme alınma veya sabit bir gün ve saatte tartışılma ilkelerinin olmayışı genel görüşmenin etkinliğini önemli derecede azaltmaktadır.

Genel görüşme önergesi verildikten sonra genel kurulda tartışılmadan bazı aşamalardan geçebilir. Örneğin İngiltere’de, güncel konularla ilgili genel görüşmede *Backbench Business* Komitesi, *backbench* milletvekillerinden gelen güncel bir konuyla ilgili genel görüşme taleplerini değerlendirir ve hangi konuların müzakere edileceğini belirler. Bu belirlemede konunun güncel olup olmadığı, önergeyi kaç milletvekilinin desteklediği ve bu kişilerin tartışmaya katılma olasılıkları, müzakere konusuna siyasi partilerin ve Parlamento dışındaki unsurların ilgisinin olup olmadığı, aynı konuda başka bir önerinin yapıp yapılmadığı gibi hususlar belirleyicidir.^{672 673}

TBMM’de bir konu hakkında genel görüşme açılması için bu konudaki talebin, Meclis Başkanlığına sunulması gerekmektedir.⁶⁷⁴ Peki Başkanlık kendisine iletilen genel görüşme taleplerini önerge sahibine iade edebilir mi; bu noktada Meclis Başkanlığının yetkisi var mıdır ve bu yetkisinin sınırı nedir, bu yetkisini ne zaman kullanabilir gibi sorular akla gelmektedir.

İçtüzük, genel görüşmeye ilişkin şekil şartlarını belirlemiştir. 2017 Anayasa Değişikliği sonrasında güncellenen yürürlükteki İçtüzüğün 102. maddesine göre genel görüşme önergesinin metninin beşyüz kelimeyi aşması halinde istemde bulunanlarca beşyüz kelimelik bir özet de önergeye eklenmek zorundadır. Bu kural uzun önergelerin Genel Kurulda okunarak zaman kaybına neden olmaması için uygulanmaktadır. Yürürlükteki hükme göre önerge özeti eskiden olduğu gibi “sunuşlar” kısmında

⁶⁷²

<https://committees.parliament.uk/committee/202/backbench-business-committee/content/108763/how-members-can-suggest-a-debate/> (E.T. 17.08.2022)

⁶⁷³ İçtüzüğün “general debates” başlığı altındaki 24. maddesiyle düzenlenen acil görüşme önergeleri ise Meclis Başkanınca İçtüzük’teki kriterlere göre değerlendirilmektedir. Genel Kurulun görüşmeye karar vermesi üzerine acil genel görüşmenin hangi gün görüşüleceği yine Başkan tarafından belirlenip ilan edilir. Başkan, bir konunun acil müzakere edilmesinin uygunluğunu belirlerken konunun Bakanların sorumlulukları kapsamında olup olmadığına dikkat eder. Başkan konunun acil olup olmadığına da başka yollarla başka bir zamanda Parlamentoya sunulma olasılığını göz önünde bulundurur. Başkan görüşme talebiyle ilgili kararını Parlamentoya bildirdikten sonra gerekçelerini de açıklar. Genel görüşme, genelde önergenin verildiği günü takip eden birleşme gününün gündeminde yer alır; bazen de önergenin verildiği günde gerçekleştirilir. İngiltere Parlamentosuna sunulan acil genel görüşme konularını ağırlıklı olarak Avrupa Birliği ve sınır ötesine asker gönderme gibi uluslararası ilişkiler ve vergilendirme konuları oluşturmaktadır. 1979’dan beri gerçekleştirilen acil görüşmeler hakkındaki rapor için bkz. **Emergency debates in the House of Commons since 1979**, House of Commons Library, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn04569/> (E.T. 18.08.2022)

⁶⁷⁴ Meclis Başkanlığı evrak giriş bölümüne sunulan genel görüşme önergesine resmi yazışmalarda kullanılmak üzere özet başlığı ve esas numarası tayin edilir; İba, **Parlamento Hukuku**, s. 212.

okunmamakta, öngörüşme ve genel görüşme sırasında okunmaktadır.⁶⁷⁵ Genel görüşme açılıp açılmaması konusunda ise Genel Kurul yetkili kılınmıştır.

Anayasa ve İçtüzük'te TBMM Başkanlığının genel görüşme önergesi üzerinde herhangi bir yetkisinin olduğuna ilişkin açık bir düzenleme bulunmamaktadır. Hatta diğer denetim ve bilgi edinme yolları bakımından sadece yazılı soru önergesiyle ilgili Meclis Başkanına açık yetki verilmektedir. İçtüzüğün “Yazılı Soru”yu düzenleyen 96. maddesinin 1. fıkrasında yazılı sorunun “*kısa, gerekçesiz ve kişisel görüş ileri sürülmeksizin; kişilik ve özel yaşama ilişkin konuları içermeyen bir önerge*” ile verileceği, 3. fıkra da Başkanın “*İçtüzük şartlarına uygun gördüğü önergeleri*” gelen kâğıtlar listesinde yayımlayacağı hüküm altına alınmaktadır. “Sorulamayacak konular” başlıklı 97. madde ile de “*Başka bir kaynaktan kolayca öğrenilmesi mümkün olan konular*” ile “*tek amacı istişare sağlamaktan ibaret konular*” hakkındaki önergeleri, Başkanın reddedeceği düzenlenmektedir. Bu hükümlerden Başkanın yazılı soru önergesini iade etme yetkisinin olduğu anlaşılmaktadır. Yazılı soruda olduğu gibi açık hüküm olmaması Başkanın genel görüşme önergelerine ilişkin bir yetkisinin olmadığı sonucunu doğurmaktadır. Ancak genel görüşme önergesinin şekil şartlarını taşıyıp taşımadığı ve Anayasa ve İçtüzük kurallarına uygun olup olmadığının kontrolü, varsa bir eksiklik ilgisine iletilerek bu eksikliklerin giderilmesi yoluyla parlamenter faaliyetin devamlılığının sağlanması gerekmektedir; bu durum uygulamadan doğan bir zorunluluktur.⁶⁷⁶ Bu noktada Meclis Başkanının genel görüşme önergeleri üzerinde en azından biçim yönünden sınırlı bir inceleme yetkisinin olduğu ileri sürülmektedir.⁶⁷⁷ Başkanın, genel görüşme önergesinin imza sayısını ve kelime sınırını, ekine özet eklenip eklenmediğini denetlemesi ve ayrıca İçtüzüğün 67. maddesinin 2. fıkrası gereğince önergede kullanılan dil ve üslup gibi şekil şartlarını incelemekle sınırlı bir yetkisinin olduğu kabul edilmektedir.⁶⁷⁸ Konu ve içerik yönünden ise genel görüşmenin amacıyla bağlantılı olarak parlamentonun denetleme ve bilgi edinme yetkisi çerçevesinde Anayasa'nın 98. maddesindeki genel görüşme tanımına uygun bir konu olup olmadığı ve Anayasa'nın 138. maddesindeki görülmekte olan bir davada yargı yetkisinin kullanılmasıyla ilgili olup olmadığına dikkat edilmesi gerekir. Ancak Meclis Başkanı önerge konusunun Anayasa'da ve İçtüzük'teki genel görüşme

⁶⁷⁵ Bakırcı, Gençkaya, vd., **Parlamento Hukukuna Giriş**, s. 573.

⁶⁷⁶ İba, **Türkiye'de Meclis Başkanlığı ve Başkanlık Divanı**, s. 223.

⁶⁷⁷ İba, **Türkiye'de Meclis Başkanlığı ve Başkanlık Divanı**, s. 232; İba, **Parlamento Hukuku**, s. 197.

⁶⁷⁸ İba, **Parlamento Hukuku**, s. 212 ve aynı yönde Neziroğlu, **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, s. 161.

tanımına uygunluğunu, görülmekte olan bir davayla ilgili olup olmadığını kanımızca değerlendirememelidir. Sadece konunun niteliğine Genel Kurul nezdinde görüşmeler başlarken dikkat çekebilir; bu dikkat çekme Meclisin denetleme ve bilgi edinme faaliyetini Anayasa ve İçtüzüğe uygun gerçekleştirmesini sağlamak amacıyla mümkün olabilir. Bizim de katıldığımız görüşe göre önerge konusunun toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendirip ilgilendirmediğine ve konunun görüşülüp görüşülmeyeceğine karar vermekle yetkili olan Genel Kuruldur.⁶⁷⁹ Hatta Bakırcı'ya göre Genel Kurulun genel görüşme açılması hakkında vereceği karar, çoğunlukla siyasi niteliktedir. Daha açık ifadeyle Meclis, konunun, toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendirdiği genel kabulü altında görüşülme zamanının uygun olmadığını, görüşmeye gerek duyulmayacak açıklıkta olduğunu, diğer yasama faaliyetleri içerisinde önceliği olmadığını değerlendirip de ret kararı verebilir.⁶⁸⁰ Başkanın ise genel görüşme önergesinin denetimi ve iade etmesi konusunda açık bir yetkisi olmadığı dikkate alındığında en azından biçim incelemesi yapabileceği ve bunu da sınırlı şekilde gerçekleştirebileceği kabul edilebilir; konuyu kişisel bir değerlendirmeye tabi tutup beğenmediği gerekçesiyle reddedemez.⁶⁸¹ Başkanın yapabileceği sınırlı denetimin zamanı ise genel görüşme önergesinin gelen kağıtlar listesine alınmasından önce olmalıdır. TBMM İçtüzüğüne göre genel görüşme istemi Başkanlığa iletdikten sonra derhal gelen kağıtlar listesine alınır ve milletvekillerine duyurulur. Gelen kağıtlar listesi, TBMM Başkanlığına sunulan yasama ve denetim belgelerine ait referans bilgilerin (konu, geliş tarihi, nereden geldiği ve sonraki aşamada nereye gideceği) yer aldığı, bu işlemler hakkında bilgi edinilmesini, bunların süreçlerinin takip edilmesini sağlayan resmi bir duyuru belgesidir.⁶⁸² Bu belgede yayımlanan bir işlemin Anayasa, İçtüzük ve teamüllere göre şekil şartlarını taşıdığı,

⁶⁷⁹ Neziroğlu, **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, s. 161; aynı yönde bkz. İba, **Türkiye'de Meclis Başkanlığı ve Başkanlık Divanı**, s. 228.

⁶⁸⁰ Bakırcı, **Kuruluşundan Günümüze TBMM'nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, s. 10.

⁶⁸¹ İba, **Türkiye'de Meclis Başkanlığı ve Başkanlık Divanı**, s. 232; Bakırcı, **Kuruluşundan Günümüze TBMM'nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, s. 10.

⁶⁸² Gelen kağıtlar listesi bu işlevlerinin dışında ayrıca gelecekte yapılacak araştırma ve bilgilendirme faaliyetleri bakımından parlamenter işlerin nasıl yürütüldüğü hakkında tarihsel bir kaynak işlevi de görmektedir. Bakırcı, Gençkaya, vd., **Parlamento Hukukuna Giriş**, s. 90-93; İba, **Parlamento Hukuku**, s. 128. TBMM İçtüzüğü'nün "Gelen kâğıtlar listesi" başlıklı 51. maddesine göre "*Başkanlığa gelen kanun teklifleri, resmî tezkereler ve komisyon raporları ile yazılı soru, genel görüşme, Meclis araştırması ve Meclis soruşturması önergeleri gelen kâğıtlar listesinde yayımlanır. Bunlardan Genel Kurula sevk edilenler bu listede ayrıca belirtilir. Başkanlığa geliş tarihleri de ayrıca gösterilir. Gelen kâğıtlar, tatile rastlamadığı takdirde, Cumartesi ve Pazar hariç, her gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin resmî internet sitesinde yayımlanır ve ilk birleşim tutanağına eklenir.*"

hukuken geçerlilik kazandığı kabul edilmelidir.⁶⁸³ Genel görüşme önergesinin gelen kağıtlar listesinde yayımlanmadan evvel şekil şartlarının araştırılması, hukuki incelemenin yapılması, bir eksiklik varsa bu eksikliklerin giderilmesi amacıyla önergenin imza sahibine iade edilmesi gereklidir.⁶⁸⁴ Genel görüşme önergesi bir eksiklik taşııyorsa yoksa değinildiği gibi gelen kağıtlar listesi ile milletvekillerine duyurulur. Sonra İçtüzüğün “Gündem” başlıklı 49. maddesine göre gündemin “6. Genel görüşme ve Meclis araştırması yapılmasına dair öngörüşmeler” başlıklı altıncı sırasına alınır.

Görüldüğü gibi genel görüşme önergesinin sunulmasından sonraki işlemler bakımından TBMM diğer parlamentolardan önemli derecede farklılık göstermektedir. TBMM’nin en önemli eksikliği genel görüşme önergesinin değerlendirilmesi bakımından bir kurul olmaması, değerlendirmenin belli kriterlere bağlanmaması ve gündemin bir süre öncesinden belli olmamasıdır. Başkanlığa sunulan bir genel görüşme konusunun görüşölüp görüşölmeceğinin veya ne zaman görüşölceğinin belli olmaması, doğrudan gündeme alınma kuralının yokluğundan kaynaklanmaktadır. Doğrudan gündemde yer almayan ve Genel Kurulun çoğunluğu ile karar verilecek bir genel görüşme önergesine milletvekillerinin ve kamuoyunun görüşme konularına ilgisini, parlamentoya olan dikkatini azaltacaktır. Belki hazırlıklı geline bir görüşme yapılmayacak veya görüşme yapılmayacağı öngörülen bir konuya hazırlıksız katılmak söz konusu olacaktır. Diğer iki parlamentoda gerçekleştirilen reformlarla, bu eksiklikler giderilmeye çalışılmıştır; ancak günümüzde TBMM’de, çalışmanın ikinci bölümünde ele alınacağı üzere İçtüzük kurallarına uygun biçimde bile bir genel görüşme usulü uygulanmamaktadır.

3. Genel Görüşmenin Gerçekleştirilmesi

Genel görüşmenin gerçekleşeceği yer, parlamento genel kuruludur. Parlamentonun müzakere işlevi bağlamında, milletvekillerinin ve özellikle azınlığın görüş ve düşüncelerini açıklayacağı, kamuoyuna iletebileceği yer parlamento genel kuruludur. Halkın ilgi ve dikkatini yönlendirdiği yer de genel kuruldur. Parlamente faaliyetle ilgili görev yapan birçok komisyon, kurul, sekreterlik, iletişim

⁶⁸³ Bu nedenle gelen kağıtlar listesinin, “gelen geçerli belgeler” biçiminde değiştirilmesi önerilmektedir; İba, **Parlamento Hukuku**, s. 129.

⁶⁸⁴ İba, **Parlamento Hukuku**, s. 128-129.

dairesi olmakla birlikte parlamentonun halka açık yüzü genel kuruldur. Müzakere işlevini demokrasi ile sıkı bağlantısı düşünüldüğünde bu işlevin temel aracı genel görüşmenin de ancak genel kurulda gerçekleştirilmesi ile mümkün olacaktır. Öte yandan genel kurul parlamentonun iradesini yansıtır. Nitekim genel görüşme yetkisi, parlamentoya genel kurulda gerçekleştirilmek üzere tanınmaktadır.

Yukarıda anılan parlamentolarda genel görüşme istisnasız biçimde genel kurulda gerçekleştirilmektedir. Bunlardan sadece Avam Kamarasındaki genel görüşmelerin bir alt türü olarak kabul ettiğimiz ve geniş anlamda genel görüşme araçları arasında andığımız Westminster Salonu tartışmaları, Büyük Komite Odasında yapılmaktadır. Genel görüşme araçlarının çokluğu ile dikkat çeken Avam Kamarası için aynı zamanda böyle bir aracın kabul edilmesi dikkatleri Parlamentodan başka bir odağa kaydıracağı endişesiyle tartışılmışsa da zamanla arka sıra milletvekilleri için işlevsel bir ek müzakere alanı ve aracı olarak kabul görmüştür.

TBMM'nin genel görüşme yetkisi bakımından müzakere alanının genel kurul olduğu doğrudan Anayasa'daki tanımdan anlaşılmaktadır. Anayasa'nın 98. maddesine göre genel görüşme, toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun “*Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda*” görüşülmesidir. Öte yandan TBMM'nin 23. Döneminde gündeme gelen bir İçtüzük teklifinde, genel görüşmenin Genel Kurulun yanı sıra komisyonlarda da yapılması önerisinde bulunulmuştur.⁶⁸⁵ Kanımızca komisyonların yetkilerinin artırılması önemlidir. Nitekim komisyonlar genel kurulun daha etkin çalışmasını sağlamaktadır. Avam Kamarasının reform sürecinde oluşan ve önemli yetkiler tanınan *Backbencher Business Committee* örneği, bunu doğrulamaktadır. Nitekim, parlamentonun etkinliği, bir bütün içerisinde mümkündür. Fakat, genel görüşmenin gerçekleştirileceği yer, müzakere işlevinin demokratik niteliği ile düşünüldüğünde ve sunduğumuz gerekçelerle, parlamentonun genel kurulu olmalıdır.

Genel görüşmenin gerçekleştirilmesinde karşılaştırmalı tablodaki diğer iki parlamentodan farklı olarak TBMM’de öngörüşme sonrası varılacak karara göre genel

⁶⁸⁵ 23. Dönem 5. Yasama Yılında sunulan 6 Nisan 2011 tarih ve 2/901 Esas No’lu TBMM İçtüzüğü Teklifinde, “Komisyonların Yetkisi” başlıklı 32. maddesinin son fıkrasında ve “Genel görüşme” başlıklı 70. maddesinde komisyonların genel görüşme yetkisi teklif edilmektedir; https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=90221 ve <https://www2.tbmm.gov.tr/d23/2/2-0901.pdf> (E.T. 17.09.2022)

görüşme yapılması mümkündür. İçtüzüğün 49. maddesinin 4. fıkrası, gündemdeki işlerin Meclis Başkanlığınca alınış tarihlerine göre görüşme sırasına konulacağını düzenlemektedir. Dolayısıyla kural olarak genel görüşme önergeleri tarih sırasına göre görüşülmelidir. Danışma Kurulunun teklifi üzerine Genel Kurul kararı ile genel görüşme ve meclis araştırması yapılmasına dair “öngörüşme”nin gerçekleştirilmesi için haftanın belli bir gününde belli bir süre ayrılabilir (Madde 49/3). İçtüzüğün “Gündem” maddesindeki bu düzenlemeden anlaşıldığı üzere genel görüşme için özel bir görüşme usulü vardır: öngörüşme ve genel görüşme. Anayasa’da ve genel görüşmenin doğrudan düzenlendiği İçtüzük maddelerinde yer verilmeyen “öngörüşme”, genel görüşme yapılmasının gerekli olup olmadığına Genel Kurulca karar verilmeden önce gerçekleştirilen özgün bir görüşme yöntemidir.⁶⁸⁶

Gündemin “*Başkanlığın Genel Kurula Sunuşları*” kısmında Başkanlığa geliş tarihi, esas numarası ve özeti ile yer alan genel görüşme önergesinin, kural olarak gündemdeki sırası geldiğinde öngörüşmesi yapılır. Görüşme sonunda olağan karar yetersayısı⁶⁸⁷ ile işaret oylaması yapılır ve genel görüşme açılıp açılmayacağına karar verilir. Genel görüşme açılması reddedilir veya kabul edilirse önergenin gündemin “*Genel Görüşme ve Meclis Araştırması Açılmasına Dair Öngörüşmeler*” kısmından çıkarılması gerekmektedir. Genel Kurul genel görüşme açılmasını kabul ederse Danışma Kurulu genel görüşme için özel gündemde bir gün tespit eder. Bu gün tespiti yetkisi, İçtüzüğe göre bir koşula bağlanmıştır. Genel Kurulun görüşme açılmasına karar verdiği günden itibaren kırk sekiz saat geçmeden ve yedi tam gün sonra olamaz (İçtüzük Madde 103/1). Genel Kurul, Danışma Kurulunun belirlediği özel gündemi kabul ederse, genel görüşme gündemin “*Özel Gündemde Yer Alacak İşler*” kısmında yerini alır.⁶⁸⁸ Özel gündemde yer alacak işler, belirli bir sürede sonuçlanması gerekli

⁶⁸⁶ Sadece genel görüşme ve meclis araştırmasına özgü bu görüşme usulüne ilişkin “öngörüşme” teriminin diğer denetim yollarıyla ilgili görüşmeler için kullanılmasının yanlış sonuçlar doğuracağı ve kullanılmaması gerektiği yönünde görüş için bkz. İba, **Parlamento Hukuku**, s. 213, dn. 80. Bakırcı, **Kuruluşundan Günümüze TBMM’nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, s. 49.

⁶⁸⁷ 1982 Anayasası’nın 96. maddesine göre TBMM toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir ve karar yetersayısı üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz. TBMM İçtüzüğü’nün 146. maddesine göre ise karar yeter sayısı aksi Anayasa, kanunlar ve İçtüzükte belirtilmedikçe toplantıya katılanların salt çoğunluğudur. Maddede, salt çoğunluğun tanımına da yer verilmiştir. Bu tanıma göre salt çoğunluk “*belli bir sayının yarısından az olmayan çoğunluktur.*” Salt çoğunluk, toplantıya katılanların sayısı tek sayı ise katılanların yarıdan fazlası, çift sayı ise bunun yarıdan bir fazladır. İçtüzükteki tanım, karar yetersayısının tek ve çift olma durumundaki değişikliği tam olarak yansıtmadığı için bu tanımın “*belli bir sayının yarısını aşan çoğunluk*” olarak değiştirilmesi gerektiği yönünde bkz. İba, **Parlamento Hukuku**, s. 92.

⁶⁸⁸ İba, **Parlamento Hukuku**, s. 214 ve Bakırcı, Gençkaya, vd., **Parlamento Hukukuna Giriş**, s. 388. TBMM İçtüzüğü’nün “Özel gündem” başlıklı 50. maddesine göre “*Danışma Kurulu, Anayasa ve*

işlerdir.⁶⁸⁹ Genel görüşme de belli bir sürede sonuçlandırılacak işlerdendir. Bunu belirleme görevi, Anayasa’da öngörülmeven ancak İçtüzükte hukuki dayanağını bulan bir organa, Danışma Kuruluna⁶⁹⁰ verilmiştir. Danışma Kurulu karar alamazsa siyasi parti gruplarının önerilerini Genel Kurula sunması yoluyla özel gündem belirlenir.⁶⁹¹

Görüldüğü gibi TBMM’nin genel görüşme usulünde görüşme için özel bir gündem belirlenmesi söz konusudur. Ayrıca belli bir sürede görüşülme zorunluluğu da vardır. Ancak çalışmanın ikinci bölümde ayrıntılı ele alınacağı üzere genel görüşmenin gerçekleştirilmesinin önünde temel birtakım sorunlar vardır. Bunlardan ilki önceden vurgulandığı gibi doğrudan gündeme alınma kuralının eksikliğidir. İkincisi, öngörüşme ve genel görüşme biçiminde iki farklı usulün varlığıdır; aslında tek görüşme ile hem usul ekonomisi hem de kurumun etkinliği sağlanabilir. Bazen öngörüşme yeterli görülerek amaca ulaşıldığı düşüncesiyle genel görüşme yapılmaması yönünde irade sergilenmektedir. Üçüncüsü ve en önemlisi ise Anayasa ve İçtüzükte’ki düzenlemelere aykırı bir uygulamadan kaynaklıdır. İçtüzükte yeralan gündemin yer değiştirmesi kuralının amacına aykırı biçimde kullanılması nedeniyle Meclis çoğunluğunun talebiyle gündemdeki işlerin sırası değiştirilmekte ve gündemdeki sıraya göre görüşülmesi gereken genel görüşme önerileri görüşülememektedir.⁶⁹²

İçtüzüğün emredici hükümleri gereğince, belli bir sürede sonuçlanması gereken, muayyen bir veya birkaç konunun yer alacağı özel gündemler ve görüşme günleri tespit edebilir. Bu konular, özel gündemde Başkanlık sunuşundan sonra yer alır. Özel gündem maddelerinden sonra, genel hükümler gereğince tespit olunmuş gündem maddelerine yer verilir.”

⁶⁸⁹ Özel gündem ifadesi sanki milli bayramlar gibi özel bir günde yapılacak görüşme gününün gündemini çağrıştırmaktadır. Özel gündemden kasıt, belirli bir sürede sonuçlandırılması gereken önemli işlerin planlamasının yapılarak ilgili günde görüşülüp sonuçlandırılmasıdır. Bakırcı, Gençkaya, vd., **Parlamento Hukukuna Giriş**, s. 386-387.

⁶⁹⁰ Danışma Kurulu, ilk defa 1973 Millet Meclisi İçtüzüğü ile düzenlenmiştir. TBMM İçtüzüğü’nün 19. maddesine göre Danışma Kurulu, Meclis Başkanı başkanlığında siyasi parti grup başkanları veya başkanvekillerinden kurulur. Kendisine İçtüzük ve kanunlarla verilen başta Meclis gündeminin oluşturulması olmak üzere diğer yasama çalışmalarını düzenlemekle ilgili görevleri yerine getiren kurul, özellikle gündemin oluşturulması bakımından siyasi partiler arasında uzlaşma sağlayan önemli bir yasama aktörüdür. Danışma Kurulunun kararları öneri niteliğindedir; Meclis Başkanına da istemi üzerine danışma niteliğinde görüş bildirir. İçtüzüğe göre (19/5) “*Danışma Kurulunun tespitine, teklifine veya görüş bildirmesine bağlanmış olan bütün hallerde, Danışma Kurulu, yapılan ilk çağrıda toplanamaz, oybirliğiyle tespit, teklif yapamaz veya görüş bildiremezse, Meclis Başkanı veya siyasi parti grupları ayrı ayrı, istemlerini doğrudan Genel Kurula sunabilirler.*” Dolayısıyla partiler arasında uzlaşma sağlamadığı durumlarda siyasi parti önerilerinin Genel Kurulda oylanması suretiyle gündem belirlenmektedir. Danışma Kurulunda her bir siyasi partinin bir oyu olduğundan genelde uzlaşma sağlanamayan durumlarda Genel Kurula sunulan öneriler doğrultusunda Meclisteki çoğunluğun kararı geçerli olmaktadır. Konuyla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. İba, **Parlamento Hukuku**, s. 160-163.

⁶⁹¹ Bakırcı, Gençkaya, vd., **Parlamento Hukukuna Giriş**, s. 388.

⁶⁹² Bakırcı, Gençkaya, vd., **Parlamento Hukukuna Giriş**, s. 573.

Genel görüşme süresi ve söz alma kuralları bakımından bir karşılaştırma yapılacak olunursa Avam Kamarası ve Federal Mecliste genel görüşme süresinin önceden belirlenmiş belli bir sürede yapılacağı görülmektedir. TBMM’de ise genel görüşme için özel bir süre sınırlaması düzenlenmemiş, sadece konuşma düzeni belirlenmiştir. Bu nedenle genel hükümlere göre yapılacak konuşmaların süresine bağlı olarak genel görüşme zamanı değişecektir. İçtüzüğe göre öngörüşmede siyasi parti grupları ve istemde bulunan milletvekillerinden birinci imza sahibi veya onun göstereceği başka bir imza sahibi konuşur (Madde 102/4). Konuşma sürelerini düzenleyen genel hükme göre siyasi parti gruplarının konuşma süresi yirmi dakika, milletvekillerinin konuşma süresi on dakikadır.⁶⁹³ Dolayısıyla öngörüşmenin süresi kaç siyasi parti grubu olduğuna bağlı olarak değişecektir. Genel görüşme için de ayrı bir konuşma süresi belirlenmemiştir. Sadece konuşma düzeniyle ilgili olarak ilk söz hakkının önerge sahibi milletvekili veya siyasi parti grubuna verileceği belirtilmiştir (İçtüzük Madde 103/2). Dolayısıyla genel görüşmede de söz hakkı ve süre, genel hükümlere göre verilecektir.⁶⁹⁴ Bu hükümlere göre ilk söz hakkı imza sahibine verilecek, ardından siyasi parti grupları yirmişer dakika ve kendi adına iki milletvekili onar dakika söz alacaktır. Genel görüşme süresi siyasi parti grubu sayısına bağlı olarak değişiklik gösterecektir.⁶⁹⁵

Almanya Federal Meclisinde ise İçtüzüğe göre genel görüşme bir saatten fazla süremez. Sürenin altmış dakika ile sınırlandırılmasının nedeni müzakerenin mümkün olduğunca canlı olmasını sağlamaktır.⁶⁹⁶ Bu süreye Hükümet veya Federal Konsey üyelerinin ya da bunların görevlendirdiği kişilerin konuşma süresi dahil değildir.

⁶⁹³ TBMM İçtüzüğü’nün “Söz alma, konuşmalar ve yazılı konuşmalar” başlıklı 60. maddesinin son fıkrasına göre “İçtüzükte başka bir süre belirtilmemiş veya aksi, Danışma Kurulunun teklifiyle Genel Kurulca kararlaştırılmamışsa siyasi parti grupları ve komisyon adına yapılan konuşmalar yirmi, üyeler tarafından yapılan konuşmalar on dakika ile sınırlıdır. İkinci defa yapılacak konuşmalarda süre bunun yarısı kadardır.”

⁶⁹⁴ İçtüzüğün 60. maddesi ile TBMM İçtüzüğü’nün “Görüşmelerin tamamlanması” başlıklı 72. Maddesi uygulanacaktır. 72. maddeye göre “Tüzükte başkaca bir hüküm yoksa, her konuda, her siyasi parti grubunun grupları adına ve iki üyenin kendileri adına birer defa konuşma hakları vardır. Bu konuşmalar yapıldıktan sonra görüşmelerin devam etmesine dair önerge verilmemişse, Başkan görüşmelerin tamamlandığını bildirir.

Görüşmelerin devam etmesine dair önerge verilmiş ve bu önerge de Genel Kurulun işaret oyuyla kabul edilmiş ise, birinci fıkra gereğince siyasi parti gruplarına ve milletvekillerine ikinci defa konuşma hakkı doğar.”

⁶⁹⁵ Öngörüşme ve genel görüşmede söz hakkı ve konuşma düzeniyle ilgili bkz. Bakırcı, Gençkaya, vd., **Parlamento Hukukuna Giriş**, s. 573-574; İba, **Parlamento Hukuku**, s. 229-230.

⁶⁹⁶ **Kapitel 11.2 Aktuelle Stunden**, Deutscher Bundestag, Referat Parlamentsdokumentation, 31.05.2022, s. 1, https://www.bundestag.de/resource/blob/196224/4fe24cb51cbf991871f81f7696366a7c/Kapitel_11_02_Aktuelle_Stunden-data.pdf

Hükümetin konuşma süresi otuz dakikayı aşarsa tartışmanın süresi de otuz dakika uzatılır. Dolayısıyla genel görüşmenin süresi doksan dakikaya kadar çıkabilmektedir.⁶⁹⁷ Üyelerin konuşma süresi beşer dakika ile sınırlandırılmıştır. Üyelerden bazılarının beş dakikadan daha az konuşma yapması genel görüşme süresinin de azalmasına neden olmaktadır; daha açık ifadeyle toplam genel görüşme süresi olan altmış dakikadan bu süreler çıkarılır.⁶⁹⁸ Hükümetin konuşma süresi ise Anayasa gereği sınırlandırılmamaktadır;⁶⁹⁹ ancak Hükümet de İçtüzükte'ki beş dakikalık süre kuralına genelde uyma eğilimindedir.⁷⁰⁰ Fakat yine de Hükümet veya Federal Konsey üyelerinin bireysel veya toplam konuşma sürelerini aşması hallerinde meclis grupları veya o anda Mecliste hazır bulunan üyelerin yüzde beşinin talebi ile her meclis grubunun bir kez daha söz alması mümkündür.⁷⁰¹ Genel görüşme talebi eğer milletvekilleri veya parti gruplarından gelmişse müzakereleri başlatan ilk konuşmayı genel görüşme talebinde bulunan üye yapar.⁷⁰²

Avam Kamarasında ise güncel bir konuyla ilgili genel görüşmeye önceden en fazla bir buçuk saat ayrılmaktadır (İçtüzük Madde 24A(2)).⁷⁰³ Görüşmeler, genel görüşmenin (*topical debates*) konusunu, sayısını ve biçimini belirlemekle yetkili Backbench Business Committee'nin (BBBC) işleri için gündemde özel olarak ayrılan zamanlarda gerçekleştirilir. Backbench Business görüşmeleri kural olarak gündemin Hükümete ayrılan zamanından (soru zamanı, acil sorular ve hükümetin beyanlarından) sonra gerçekleştirilebilmektedir. Backbench Business görüşmelerinde özel bir usule göre konuşma yapılmaktadır. Genel görüşme talebinde bulunan milletvekili, kural olarak ilk söz sahibidir ve konuşma süresi yirmi dakikadır. Sonra diğer milletvekillerine de söz verilir, ancak çok talep olması halinde bu üyelerin konuşma süreleri sınırlandırılabilir. Kural olarak son konuşmayı anamuhalefet partisi sözcüsü (*frontbencher*)⁷⁰⁴ ve sonrasında hükümet üyesi bir bakan yapar. Eğer zaman kalmışsa

⁶⁹⁷ Almanya Federal Meclis İçtüzüğü, Ek 5, III.6, (1), (2).

⁶⁹⁸ Almanya Federal Meclis İçtüzüğü, Ek 5, III.7 (1).

⁶⁹⁹ Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası'nın 43. maddesinin 2. Fıkrasının ikinci cümlesine göre "Federal Konsey ve Federal Hükümet üyelerinin veya temsilcilerinin Federal Meclis ve komisyonlarının tüm oturumlarına serbestçe katılabilirler ve her zaman konuşma hakları vardır."

⁷⁰⁰ Linn, Sobolewski, *The German Bundestag Functions and Procedures*, s. 62.

⁷⁰¹ Linn, Sobolewski, *The German Bundestag Functions and Procedures*, s. 63; Almanya Federal Meclisi İçtüzüğü, Ek 5, III.6 (3).

⁷⁰² Almanya Federal Meclisi İçtüzüğü, Ek 5, III.8.

⁷⁰³ Önceden hükümetin de öneri sunması mümkündü. Hükümet üyesine on dakika, ana muhalefet partisine on dakika, ikinci en büyük muhalefet partisine altı dakika konuşma süresi tanınırdı. **Business of The House and Its Committees-A Short Guide**, s. 29.

⁷⁰⁴ "Frontbencher", Parlamento Genel Kurulunda salonun her iki yanındaki ön sıralarda oturan hükümet üyesine ya da muhalefet sözcüsüne verilen addır. Diğer parti üyeleri bunların arkasında oturur. Bu

son olarak iki dakika süreyle önerge sahibine yeniden söz verilebilir. İçtüzükteki genel konuşma usulüne göre Avam Kamarası Başkanı (*The Speaker*) genel görüşme (*topical debates*) dışındaki tüm konuşmalarda hükümet ve anamuhalefet üyelerine yirmi dakika konuşma süresi tanınmaktadır (İçtüzük Madde 47(3)). Ancak genel görüşme (*topical debates*) arka sıra milletvekillerine tanınan bir yetki olduğundan bu konuşmalarda kural olarak hükümete söz verilmemekle birlikte İçtüzüğün 47. maddesinin 4. fıkrasına göre Meclis Başkanı tarafından görüşme öncesinde veya görüşme başlarken bir bakana veya anamuhalefet partisi adına bir üyeye on dakika söz verilmesi mümkündür.⁷⁰⁵ Bir buçuk saat içerisinde tamamlanmayan genel görüşmeler kendiliğinden sona ermektedir.⁷⁰⁶

Üç parlamentonun konuşma düzeni ve süresi bakımından bir karşılaştırması yapılmak istenirse ilk bakışta TBMM'nin genel görüşme önergesini herhangi bir süre ile sınırlamamış olması ve hem öngörüşmeye hem genel görüşmeye yer verilmesi olumlu karşılanabilir. Ancak Avam Kamarası ve Federal Mecliste belli bir süre sınırlaması olması, daha düzenli ve canlı bir genel görüşme uygulamasını sağlamaktadır. Öte yandan TBMM'de süre sınırlaması olmasa da söz hakkı alabilenler açısından daha dar bir düzen vardır. Avam Kamarasında söz hakkının özellikle arka sıra milletvekillerine tanınmış olması dikkat çekicidir. Müzakere işlevi bağlamında genel görüşme, ancak bu şekilde azınlık üyelerin parlamenter faaliyete katılım olanaklarını sağladığında amacına ulaşabilir.

4. Genel Görüşmenin Sonucu

Genel görüşmenin amacı, temelde kamuoyunu ilgilendiren bir konuda başta muhalefete söz hakkı tanınması ve muhalefetin parlamenter faaliyetlere katılımının sağlanması, bu yolla herhangi bir konuda kamuoyunun da dikkatinin çekilerek düşünce, bilgi ve görüşlerin paylaşılmasıdır. Diğer denetim ve bilgi edinme araçlarından daha güncel bir araç olan genel görüşme, bu amaçla bağlantılı biçimde

nedenle “ön sıra” milletvekilleri olarak bilinirler. <https://www.parliament.uk/site-information/glossary/frontbench-frontbencher/?id=32625> (E.T. 13.09.2022)

⁷⁰⁵ *Topical Debates* dışındaki genel görüşmeler de doksan dakika, üç saat veya tüm gün sürebilmektedir. Bu süre belirlenirken önerge sahibinin talepte bulunurken önerdiği görüşme süresi ve gerekçeleri de dikkate alınmaktadır. Komiteye gündemde ayrılan zaman sınırlı olduğu için bazı konuların diğer yollarla müzakere edilmesi mümkün ise bu yolların kullanılması da tercih edilir. <https://committees.parliament.uk/committee/202/backbench-business-committee/content/108763/how-members-can-suggest-a-debate/> (E.T. 14.09.2022)

⁷⁰⁶ The House of Commons Standing Orders, Rule 24A(2).

hem Almanya’da hem de İngiltere’de doksanlı yılların sonu ve iki binli yılların başında önemli tartışmalar ve uygulamalardan sonra kabul edilmiştir.⁷⁰⁷ Muhalefet veya azınlığa tanınan hakların genişletilmesi ile aynı zamanda kamuoyu nezdinde de parlamento müzakerelerinin ilgi çekeceği düşünülmüştür. TBMM’ye bu yetkinin tanınması çalışmanın ikinci bölümünde ele alınacağı üzere bu iki önemli parlamentoya nazaran daha erken ve başka siyasal koşulların da etkisiyle olmuştur. Ancak karşılaştırmaya esas aldığımız üç parlamentoda ve diğer parlamentolarda da genel görüşme, sadece müzakereye dayalı bir usuldür.⁷⁰⁸ Bu niteliği gereği genel görüşme sonucunda herhangi bir karar alınmaz. Nitekim bununla bağlantılı olarak genel görüşme önergeleri de belli bir konunun görüşülmesi üzerine verilir; söz konusu önerge ile parlamento belli bir konuda karar almaya veya başka bir eyleme geçmeye değil sadece bir konuyu tartışmaya çağılır. Bu durum bazı parlamentoların içtüzüklerinde açık bir kural olarak düzenlenmektedir. Karşılaştırmalı tablodaki Almanya Federal Meclisinin İçtüzüğü’nün Ek 5, III-9. maddesinde genel görüşme konusuyla ilgili bir talepte bulunulamayacağı düzenlenmiştir.

Avam Kamarasında ise önergeler genelde “*general motions*” ve “*substantive motions*” biçiminde verilmektedir. “*General motions*” denen önergeler, Parlamento’yu sonucunda bir karar alınmadan sadece bir konu üzerinde tartışma yapmaya çağıran önergelerdir. “*Substantive motions*” ise bir karar alma veya bir görüş ifade etme yönünde çağrıda bulunan, mevcut bir öneri üzerinde değişiklik öneren önergelerdir.⁷⁰⁹ Genel görüşme (*topical debates*) önergesi, tarafsız bir dil kullanılarak Parlamento’yu bir karara varmaksızın bir konuyu tartışmaya davet eder.⁷¹⁰ Dolayısıyla bu bir genel önerge (*general motions*) ile sunulur; bunlar üzerinde değişiklik önerilemez; sadece aleyhe veya lehe oy verilebilir.⁷¹¹ Nitekim İçtüzüğün 24B. maddesinde açıkça belli bir konuyu tartışmak üzere tarafsız bir dille sunulan önergelerde hiçbir değişiklik yapılamayacağı açıkça düzenlenmiştir. Genel görüşme sonundaki oylamadan çıkan

⁷⁰⁷ Bundestag’ın 1995 yılında kabul ettiği parlamenter reform paketi, bu nedenle, genel kurul toplantılarını Parlamento içinde ve dışında daha ilgi çekici hale getirmeyi amaçlayan düzenlemeler önermekteydi; Linn, Sobolewski, **The German Bundestag Functions and Procedures**, s. 62.

⁷⁰⁸ Örneğin Avusturya Ulusal Meclisi İçtüzüğü’nün 97(3) maddesinde de genel görüşmenin Federal Hükümetin yürütme işleriyle ilgili güncel konular üzerinde sadece tartışmaya dayalı biçimde yapılacağı, konunun bir karara bağlanamayacağı ve bu yönde önerge verilemeyeceği açıkça düzenlenmiştir.

⁷⁰⁹ <https://guidetoprocedure.parliament.uk/collections/13ar8CSW/substantive-motions> (E.T. 18.09.2022)

⁷¹⁰ “Topical debates” görüşmesi “*That the House has considered (a specified matter)*” şeklinde tarafsız ifade edilen bir cümle ile başlar. **Business of The House and Its Committees-A Short Guide**, s.18

⁷¹¹ <https://guidetoprocedure.parliament.uk/collections/PkTAD00g/general-debates> (E.T. 18.09.2022)

sonuç bağlayıcı bir karar değildir; sadece tartışma konusu üzerinde bir uzlaşma sağlanıp sağlanmadığını ifade edecek veya arka sıra milletvekillerinin müzakere konusuna olumlu ya da olumsuz yaklaşımını gösterecek bir oylamadır. Arka sıra milletvekillerinin konuyla ilgili fikirleri, nihayetinde hükümetin bu konuları dikkate almasına sebep olacaktır. Nitekim Arka Sıra İşleri Komitesi, genel görüşme önergelerinin hükümet üzerinde siyasi sorumluluk gibi bir zorlayıcı etki doğurmasının müzakereleri sekteye uğratacağı ve genel görüşmenin amacına ulaşamayacağı tehlikesi doğuracağını düşünmektedir.⁷¹²

TBMM’de genel görüşme, Genel Kurulda görüşülüp herhangi bir karar alınmadan tamamlanmakta ve gündemin diğer bir maddesine geçilmektedir. TBMM İçtüzüğü’nde genel görüşme bittiğinde konuyla ilgili bir önerge verilemeyeceği ve karar alınamayacağına dair açık bir kural olmasa da işin niteliği gereği ve Anayasa ve İçtüzükteki genel görüşme tanımından müzakerelerin tamamlanmasıyla genel görüşmenin tamamlanacağı bellidir. Fakat bu durumun aksine, TBMM’de bazen konunun niteliğine göre genel görüşme usulü tamamlandıktan sonra ortak bildiri (deklarasyon) yayımlanması söz konusudur. Ortak bildiriler, 1982 Anayasası ve TBMM İçtüzüğü’nde düzenlenmeyen ve teamül ile geliştirilen bir kurumdur. TBMM, uluslararası bir mesele ile ilgili genel görüşme gerçekleştirdikten sonra bu konuyla ilgili uluslararası kamuoyuna bir mesaj vermek veya tepki göstermek istediği zaman ortak bildiri yayımlamaktadır.⁷¹³ TBMM’de ortak bildiri yayımlanması konusunda tek usul bu olmamakla birlikte genel görüşmenin bu şekilde bir sonuca vardığı birçok örnek söz konusudur.⁷¹⁴

Genel görüşmenin sonucu bakımından TBMM’ye özgü iki sonuç daha vardır. Bunlardan ilki genel görüşme açılması isteminin Meclis tarafından kabul edilmemesi halinde geliştirilen bir uygulamadır. Kural olarak Meclis herhangi bir istemi kabul veya ret biçiminde değerlendirir; tutanaklar aracılığıyla kayıt altına alınan bu husus kamuoyuna da açıklanmış olur. Uluslararası siyaset bakımından hassasiyet taşıyan konuların genel görüşme konusu olduğu ve istemin kabul edilmediği hallerde,

⁷¹² Richard Kelly, **The Backbench Business Committee Briefing Paper**, Number 7225, 20 March 2020, House of Commons Library, s. 11, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7225/CBP-7225.pdf> (E.T. 13.09.2022)

⁷¹³ Fahri Bakırcı, **TBMM Genel Kurulu’ndaki Yerleşik Uygulamalar**, Ankara: TBMM Basımevi, 2015, s. 45 ve 47.

⁷¹⁴ Çalışmanın ikinci bölümünde ele alınmaktadır (SS).

Meclisin bu konudaki tavrı, doğal olarak ulusal ve uluslararası medyaya yansımaktadır. İşte TBMM bu durumlara özgü bir usul geliştirmiştir. Genel görüşme açılması “reddedilmiştir” veya “kabul edilmemiştir” yerine öngörüşme, “*görüşmelerin yeterli bulunmasının oya sunulması*” şeklinde bitirilerek tutanağa geçirilmektedir. İba’nın tespit ettiği gibi böyle bir uygulama ancak hukukun zorlanması anlamına gelmektedir.⁷¹⁵

İkinci sonuç ise TBMM’de genel görüşme önergeleri bakımından kadük olma durumudur. İçtüzüğün “*Seçimlerin yenilenmesi halinde kanun tekliflerinin durumu*” başlıklı 77. maddesinin ikinci fıkrasına göre bir yasama dönemi içerisinde görüşülemeyen genel görüşme önergeleri yeni yasama döneminin başında kadük olur. Bu bölümde açıklandığı üzere genel görüşme istemleri karşılaştırdığımız parlamentolarda derhal gündeme alınmaktadır veya haftanın belli gün ve saatleri doğrudan, sadece genel görüşmeye ayrılmaktadır. TBMM bakımından ise kanımızca kadük olma kuralı, muhalefet günleri ve derhal gündeme alınma gibi gündem belirlemeye ve söz almaya ilişkin kural ve uygulamaların olmayışının bir uzantısı olarak görülebilir. Zira karşılaştırdığımız diğer parlamentolarda böyle bir sorun yaşanmamaktadır.

Federal Meclisin ve Avam Kamarasının genel görüşme yetkisinin ortaya çıktığı ve geliştiği reform süreçlerinin deneyim ve kazanımları, TBMM açısından önemli olabilir. Kanımızca bu bölümü bitirirken bu önemli hususları kısaca değerlendirmek TBMM’nin kurumsal değeri ve parlamenter işleyişi bakımından örnek teşkil edebilir. Böylece genel görüşme yetkisinin karşılaştırılması da amacına ulaşılmış olacaktır.

Yukarıda yer verilen örneklerden anlaşılabacağı üzere parlamentonun işleyişi, etkinliği kurumsal bir bütünlüğü gerektirmektedir. Bu bağlamda genel görüşmeyi de yakından ilgilendiren söz alma ve konuşma kuralları parlamenter müzakereyi canlı kılacak hem parlamenterlerin hem de halkın dikkatini çekecek önemli kurallardandır. Bu çerçevede Avam Kamarasının söz alma kuralları kanımızca dikkate değerdir. Avam Kamarasında müzakerelerin canlılığının hem konuşmacı hem dinleyici nezdinde sürekliliği için örneğin, özel haller dışında konuşmaların okunmaması esastır. Metnin tartışmayı boğmaması ve konuşmaya yapılan müdahalelere

⁷¹⁵ İba, **Parlamento Hukuku**, s. 229, dn. 81.

konuşmacının derhal yanıt verilebilmesi amacıyla düzenlenen bu kuralın tek istisnası yeni milletvekillerine tanınmaktadır. Yeni üyeler bazı yazılı notlardan yararlanabilmektedir. Ayrıca konuşmacıların herhangi bir belgeden yapacağı alıntıların kısa tutulması gerekmektedir. Buna ek olarak konuşmasında başka bir milletvekilinden bahsedecek üyelerin söz konusu milletvekiline önceden bilgi vermesi gerekmektedir. Milletvekilleri, nezaket kuralları gereği kendi konuşmalarından sonra söz alacak en az iki konuşmacıyı dinlemeden Genel Kurulu terk edemezler. Genel Kurulu terk etmesi gereken bir milletvekilinin bunun nedenlerini hem Meclis Başkanına hem de ilgili üyelere açıklaması gerekir.⁷¹⁶ TBMM’de ise örneğin İçtüzüğün söz alma kurallarına ilişkin 60. maddesinin 5. fıkrasında “yazılı konuşma”ya olanak tanınmaktadır.⁷¹⁷ Yazılı konuşma ifadesinin anlam bakımından zihinde yarattığı karışıklık bir yana söz konusu hüküm yazılı konuşmayı bir zorunluluk haline de bağlamamaktadır. Bu durum, kanımızca müzakere işlevi bakımından iki parlamento arasındaki farkı ortaya koymaktadır.

Almanya’da gerçekleştirilen reform, azınlık haklarını doğrudan hedef almıştır. Bu amaçla muhalefetin kendi seçeceği bir konuyu kısa sürede genel kurul gündemine taşıyabilmesi için güncel konularda tartışmalar, bir azınlık hakkı olarak düzenlenmiştir.⁷¹⁸ Avam Kamarasında da aynı hedef gözetilmiştir. Her iki parlamentonun bu amaçla bağlantılı ortak noktası, sıklıkla ifade edildiği gibi azınlığın doğrudan gündem belirlemesi ve bu gündeme doğrudan katılabilesidir. Parlamenter çoğunluğun kararına bağlanmaksızın azınlığın bu hakkını kullanabilmesi, iki reformun en önemli ayağıdır. Nitekim Avam Kamarasının Modernizasyonuna İlişkin Seçilmiş Komitenin çalışmaları sırasında Hükümet, azınlığın gündem belirleme, genel görüşme önergesi sunabilme haklarına karşı çıkmazken genel görüşmelere gündemde sabit bir günün belirlenmesi fikrine karşı çıkmıştır.⁷¹⁹ Dolayısıyla, azınlığın söz hakkının çoğunluk görüşüne bağlandığı her durumda diğer hak ve yetkilerin genişliğinin bir önemi kalmayacaktır.

⁷¹⁶ **Business of The House and Its Committees-A Short Guide**, s. 29-30.

⁷¹⁷ TBMM İçtüzüğü Madde 60/5’e göre “*Yazılı bir konuşmanın, kürsüden okunması veya Başkanın izni ile bir kâtip üyeye okutturulması mümkündür.*”

⁷¹⁸ Linn, Sobolewski, **The German Bundestag Functions and Procedures**, s. 63.

⁷¹⁹ Avam Kamarasının Modernizasyonuna İlişkin Seçilmiş Komitenin İçtüzük değişikliği önerileri, ileri sürülen görüşler ve tartışmalar hakkında bkz. Richard Kelly, **Modernisation: Revitalising the Chamber**, Standard Note: SN/PC/04542, 12 December 2007, Parliament and Constitution Centre, **House of Commons Library**, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn04542/> (E.T. 12.09.2022)

Bu noktada Backbench Business Komitesinin oluşumu ve işleyişi, nasıl ve neden kurulduğu üzerinde durmak, Türkiye’deki genel görüşme uygulamasının etkinliği bakımından yol gösterici olacağı için kanımızca önemlidir. Haziran 2010’da Avam Kamarasında yapılacak reformlar için oluşturulan Komitenin önerisiyle, hükümet işleri dışındaki parlamenter faaliyetlerin planlanmasından sorumlu bir komisyon kurulması kararlaştırılmıştır. *The Backbench Business Committee*, Arka Sıra İşleri Komitesi adı verilen bu Komite, hükümet işlerinin, muhalefet işlerinin, erteleme önergelerinin, *private business*⁷²⁰ denen her iki Kamaranın gündemindeki yasa önerileriyle ilgili işlerin ve Meclis Başkanının talimatıyla belirlenen işlerin dışında kalan diğer parlamenter faaliyetlerin planlamasını ve yürütülmesini gerçekleştirmekle yetkilendirilmiştir. Diğer seçilmiş komitelerin aksine her yasama yılı başında yeniden oluşturulan bu Komite, reform çalışmaları sürecinin en önemli düzenlemesidir. Avam Kamarasının oyu ile seçilen bir başkan (İçtüzük Madde 122D) ve yedi üyeden oluşan Komite, her yasama yılında gündemde kendisine ayrılan otuz beş günün nasıl kullanılacağını planlamakla yükümlüdür. Bu otuz beş günün en az yirmi yedisi Avam Kamarası Genel Kurulunun gündeminde olmak zorundadır; geri kalan günler ise Westminster Hall’daki görüşmelere ayrılabilir. 2012 yılında Komite başkanının hükümet partisinden olamayacağı kararlaştırılmıştır. Komiteye ayrıca hükümet üyeleri, parlamento özel sekreterleri ve anamuhalefet partisi sözcüsü üye olamamaktadır. Komite üyesi olmayan partili veya partisiz milletvekillerinin de oy hakkı, toplantı-karar nisaplarına katılma, öneri sunma veya mevcut bir öneri üzerinde değişiklik önerme hakları olmaksızın Komite toplantılarına katılmalarına izin verilmektedir. Her salı toplanan Komite, kendisine arka sıra üyelerince iletilen talepleri değerlendirerek gündemde hangi işlere, nasıl yer verileceğini belirler ve bunu Avam Kamarası Başkanlığına bildirir. Komite, hükümet yetkililerini toplantılarının tamamına veya bir kısmına davet edebilir. “*Topical debates*” denilen genel görüşmenin de konusunu, sayısını ve nasıl görüşüleceğini de bu Komite belirlemektedir. Avam Kamarasında gündemi, kural olarak Hükümet, belirlemektedir; bu doğrultuda Backbench İş Komitesine haftanın hangi günlerinin ayrılacağını da

⁷²⁰ Private business, private bills denen yasa önerileriyle ilgili her iki Kamaranın gündemindeki herhangi bir maddeyi tanımlar. Private bills ise genellikle, yerel makamlar, özel şirketler gibi belli kişi veya kuruluşları ilgilendiren yasalardır. Bu kişi ve kuruluşları etkileyecek bir değişiklik söz konusu olduğunda bunlardan etkilenecek grupların düzenlemeye karşı Parlamenta dilekçe vermek suretiyle itirazlarını temsilcilere iletmesi mümkündür. <https://www.parliament.uk/site-information/glossary/private-business/?id=32625> ve <https://www.parliament.uk/site-information/glossary/private-bills/?id=32625> (E.T. 14.09.2022)

hükümet tespit eder. Komite işlerine ayrılan günler her ay değişmektedir. Backbench İş Komitesi tartışma için bir konu seçtiğinde, Komiteye ayrılan uygun günlerden birini bu konuya ayırır ve konuyu ve ayrıntılarını kendi internet sitesinde ve Avam Kamarası Gündeminde yayımlar. Komite, müzakere konularını seçerken önerilen konunun güncelliğini, bu konunun müzakeresinin neden önemli olduğunu, milletvekillerinin bu müzakereye katılma ihtimalini ve ilgisini, partilerin bu konuya ilgi gösterip göstermediğini, diğer komitelerin veya kampanya gruplarının, seçmenlerin bu konunun görüşülmesini destekleyip desteklemediğini, aynı konuya ilişkin bir tartışmanın yakın zamanda yapılıp yapılmadığını veya gündemdeki diğer işlerde (hükümet veya muhalefete ayrılan zamanlar gibi) bu konunun tartışılması ihtimalini ve Avam Kamarasına konuyla ilgili esaslı bir önerge (*substantive motions*) sunulup sunulmadığını değerlendirir.⁷²¹ Komite, sadece Avam Kamarası Genel Kurulundaki genel görüşmeleri, güncel tartışmaları (topical debates) değil aynı zamanda Westminster Salonundaki tartışmaları da planlamaktadır.⁷²²

TBMM'nin de başta genel görüşme yetkisi olmak üzere müzakere, denetleme ve bilgi edinme işlevlerini hayata geçirebilecek bu gibi komitelere ihtiyacı olduğunu düşünmekteyiz. Bu konuda somut önerilere ikinci bölümde ve sonuç kısmında değinilecektir.

Sonuç olarak, karşılaştırmada yer verilen parlamentolardan TBMM'nin genel görüşme yetkisi, Almanya Federal Meclisinin ve Avam Kamarasının genel görüşme yetkisinden neredeyse yarım asır öncesinde Anayasa'da düzenlenmiş ve uygulanmaya başlamış olsa da genel görüşme usulüne ilişkin kurallar göstermektedir ki Almanya ve İngiltere parlamentolarının gerisindedir. Almanya'da doksanlı yılların sonunda ve İngiltere'de iki binli yılların başında parlamentonun kurumsal olarak toplum nezdinde itibarının artması, toplumla bağ kurması, kendisini oluşturan üyelerin aktif katılımının sağlanması yoluyla etkinliğinin artması gibi amaçlarla gerçekleştirilen reformlar sürecinde içtüzük değişiklikleri yapılarak hayata geçmiştir. Türkiye'deki erken uygulama ikinci bölümde değerlendirileceği üzere anayasa değişikliği ile gerçekleşmiştir. Genel bir bakışla bu farkın değerlendirilmesi gerekir. Diğer iki

⁷²¹ Kelly, **The Backbench Business Committee Briefing Paper**, s. 4-9.

⁷²² Komitenin 2021-2022 yasama yılında Avam Kamarası Genel Kurulunda ve Westminster Salonunda gerçekleştirdiği konuların listesi için bkz. "**Session 2021-22 List of Subjects Debated**", Published 1 July 2022,

<https://committees.parliament.uk/publications/22907/documents/168138/default/> (E.T. 23.09.2022)

parlamentoda bütüncül bir yaklaşımla ve reformlarla genel görüşme yetkisi ortaya çıkmıştır. Türkiye’de ise yeni bir anayasa ile geldiği için bütüncül ancak bir siyasal bir tepki sonucunda kurucu meclis deneyimiyle başlamış ve 1961 Anayasası’ndan itibaren günümüze kadar taşınmıştır. Bu erken düzenlemeye rağmen TBMM’nin genel görüşme yetkisi hukuken diğer parlamentolardan önemli derecede farklıdır. Diğer iki parlamentoda genel görüşme isteminin derhal gündeme alınması, gündemde her hafta belli zamanın genel görüşmeye ayrılması, muhalefete çoğunluk kararına bağlanmaksızın konu tayin etme ve söz hakkı verilmesinin kurumsal bir bütünlük içerisinde tanındığı görülmektedir.



İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK ANAYASA HUKUKUNDA GENEL GÖRÜŞME UYGULAMASI

I. Türk Parlamento Tarihinde Genel Görüşme ve Parlamentonun Müzakere İşlevi

1961 Anayasası öncesindeki Osmanlı-Türk anayasalarında Meclislere parlamenter denetim, bilgi edinme ve müzakereye ilişkin yetki ve araçlar verilmişse de genel görüşme bunlar arasında yoktur. Bu durum, genel görüşmenin ortaya çıkışının tarihsel ve siyasal sonuçları bağlamında olağandır. Buna rağmen parlamentonun kurumsal kimliği geliştikçe denetim ve bilgi edinmeye yönelik faaliyetleri ve müzakere işlevi artmaktaydı.

A. 1876 Kanun-ı Esasî Dönemi

Parlamentonun müzakere işlevi bağlamında geniş anlamda genel görüşme araçlarına, 1876 Kanun-ı Esasî'nin yürürlükte olduğu dönemden itibaren rastlanmaktadır. 1876 Kanun-ı Esasî'nin “parlamentolu monarşi” sisteminde sınırlı ve zayıf yetkileri olan Mebusan Meclisi, hükümeti parlamentoda bilgi vermeye davet etmek suretiyle zorlamakta ve bu görüşmelerde milletvekilleri eleştirilerini dile getirmekteydi. Hükümeti sorumluluk alanındaki bir konuda bilgi vermeye ve açıklama yapmaya davet eden ve fakat müzakereler sonucunda hükümet hakkında siyasi sorumluluğa yol açmayan bu tür görüşmeler, 1961 Anayasası'nın Cumhuriyet Senatosuna sunduğu genel görüşme yetkisine çok benzemektedir. Ancak tarihsel ve siyasal koşullar bakımından kanımızca dar anlamda genel görüşme olarak nitelendirilemeyen bu uygulamalar, her ne kadar çok az gündeme gelmişse de sınırlı yetkili bir Meclis için önemli girişimlerdir. Daha çok hükümetin savaş politikaları hakkındaki bu bilgi istemleri⁷²³ tarafımızca yapılan ayrıma göre geniş anlamda genel

⁷²³ “Aydın Mebusu Menekşelizâde Emin Efendi'nin; Osmanlı-Rus Harbi ile ilgili olarak Vükelânın Meclise davet edilmesine dair teklifi” ve “Selanik Mebusu Mustafa Efendi'nin; Osmanlı-Rus barış görüşmeleri ile ilgili olarak Vükelânın Meclise davet edilmesine dair teklifi” bunlar arasında sayılabilir; bkz. Ahmet Ali Gazel, “Birinci Meşrutiyet Parlamentosunda Parlamenter Denetim: İstizah (Gensoru), Meclis Araştırması, Meclis Soruşturması, Genel Görüşme”, *Selçuk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Dergisi*, Yıl 2005, Sayı 17, s. 292-294.

görüşme araçlarından sayılabilir. Öte yandan temsili niteliği haiz bir kurum olarak muhatap alınan Mebusan Meclisinin yönetimden hesap sormasını sağlayan bilgi istemlerine dair uygulamalar,⁷²⁴ parlamentonun müzakere işlevi bağlamında yukarıda⁷²⁵ ele alındığı gibi parlamentonun süresiz tatiline sebep olacaktı. İkinci Meşrutiyet döneminin parlamentosu ise gerek Meclisin yeniden açılışı, hükümetin kurulması sürecindeki uygulamalar gerekse 1876 Kanun-ı Esasî’de yapılan 1909 değişiklikleri ile daha demokratik bir yapıya kavuşmuştu. Bu sistem, Ayan Meclisinin durumu istisna tutulmakla birlikte yasama organını monark karşısında yetkileri ve oluşumu bakımından bağımsızlaştırmış ve aynı zamanda yasamanın yürütme karşısında ağırlığını artırmıştı.⁷²⁶ Fakat anayasal kurallar karşısında bu dönemin siyasal pratiği, parlamentonun denetleme ve müzakere işlevlerinin etkinliğini engellemiştir. Gerek iktidar gerek muhaliflerinin ordu bünyesinde örgütlenmesi, ordu mensuplarının aktif siyasete dahil olması ve parlamentoya dışarıdan yapılan müdahaleler,⁷²⁷ İttihat ve Terakki Partisinin hâkim partiden giderek hegemonyacı parti durumuna gelmesi ve muhalefetin baskılanması, savaş koşulları sebebiyle parlamentonun sıklıkla tatil edilmesi ve parlamentonun feshi mekanizmasının değiştirilerek siyasi komplo aracı olarak kullanılması gibi etkenler parlamentoyu adeta boğmuştur.⁷²⁸

Bu gelişmelerin konumuzla ilgili en önemli boyutu, yukarıda parlamentonun müzakere işlevini etkileyen önemli kurumsal etkenler arasında andığımız fesih kurumudur. Nitekim bu dönemde (1909-1918) 1876 Kanun-ı Esasî’de yapılan yedi değişiklikten dördünün konusunu fesih yetkisi oluşturmaktaydı. Kanun-ı Esasî’nin ilk halinde padişaha tek başına ve kendi takdirine göre kullanabileceği sınırsız bir fesih yetkisi tanınmaktaydı.⁷²⁹ 1909 Anayasa değişikliği ile fesih yetkisinin kullanımı bazı

⁷²⁴ Savaş sürecinde hükümetin, yardım ve ek ödenek talepleri karşısında önceden toplanan kaynakların nereye harcandığının ayrıntılı biçimde açıklanmasının istenmesi, kanunların uygulanmasını takip etmek için yürütme üyelerinin ve bürokratların derhal açıklama yapmaya Meclise davet edilmeleri gibi uygulamalar olmuştur. Cezmi Eraslan, Kenan Olgun, **Osmanlı Devleti’nde Meşrutiyet ve Parlamento**, İstanbul: 3F Yayınevi, 2006, s. 45-48.

⁷²⁵ Çalışmanın birinci bölümündeki “2. Parlamentonun Feshi ve Sürekliliğine İlişkin Kurallar” başlığı altında bu konuya değinilmektedir (SŞ.).

⁷²⁶ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, s. 195-196.

⁷²⁷ Halaskar Zabitan Grubunun dışarıdan müdahale ile Meclisi baskılaması ve nihayetinde Meclisin feshine sebep olmasının, askerin siyasete dahil olması açısından Türk demokrasi tarihinde bir geleneği başlattığı yönünde bkz. Eraslan, Olgun, **Osmanlı Devleti’nde Meşrutiyet ve Parlamento**, s. 110.

⁷²⁸ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, s. 217-218.

⁷²⁹ Karamustafaoğlu, **Yasama Meclislerini Fesih Hakkı**, s. 183; Ahmet Ali Gazel, “Osmanlı Devleti’nde Parlamento Fesihleri (1877-1920)”, **Cumhuriyet Tarihi Araştırmaları Dergisi**, Yıl 18, Sayı 35 (Bahar 2022), s. 71. 1876 Kanun-ı Esasî’nin padişahın yetkilerini düzenleyen 7. maddesine göre padişah, Meclisi Mebusanın toplanmasına, tatiline ve gerektiğinde yeniden seçim yapılmak üzere

koşullara bağlanmış ve sınırlandırılmıştı; padişaha artık tek başına değil Ayan Meclisinin de uygun görmesi ile kullanılabileceği bir yetki tanınmıştı. Hükümet herhangi bir konuda Meclis ile ihtilafa düşerse görüşünde ısrar eden hükümetin istifa etmesi veya Meclisin görüşünü kabul etmesi gerekliydi. İstifa üzerine yeni kurulan hükümetin öncekinin görüşünde ısrar etmesi ve Meclisin yine direnmesi halinde padişah fesih yetkisini Ayan Meclisinin de onayı ile kullanabilirdi. Fesih sonrası oluşan yeni Meclisin de eskisinin görüşünde direnmesi halinde nihayetinde Meclisin görüşünün kabul edilmesi söz konusuydu. Fesih halinde seçimlerin yenilenmesi için tanınan süre ise altı aydan üç aya düşürülmüştü.⁷³⁰ 1909 Anayasa değişikliği sonrasındaki değişiklikler ise yürütmenin, yasama karşısında güçlenmesini amaçlayan Meclisin feshini kolaylaştıran değişiklikler olacaktı. 1912’de başlatılan Anayasa değişiklik süreci 1914’e gelindiğinde tamamlanarak⁷³¹ 1876 Anayasası’nın ilk

feshine karar verebilirdi; 73. maddesine göre ise Mebusanın feshine karar verilmesi halinde en geç altı ay içerisinde yeni seçimlerin yapılması gerekmektedir. Kanun-ı Esasî’nin 35. maddesine göre de hükümet ile meclis arasında meydana gelen bir fikir ayrılığında hükümetin görüşünde ısrar etmesi ve Mebusan Meclisinin de iki kere gerekçeli olarak hükümetin önerisini reddetmesi halinde, padişaha iki seçenek tanınmaktaydı; padişah hükümeti değiştirebilir veya Mebusan Meclisini feshedebilirdi. Kili, Gözübüyük, **Sened-i İttifak’tan Günümüze Türk Anayasa Metinleri**, s. 7, 40 ve 45,

⁷³⁰ Padişahın yetkilerini düzenleyen 7. maddedeki feshe ilişkin hüküm, 1909 Anayasa değişikliği ile şöyledir: “...*otuz beşinci madde mucibince Meclis-i Mebusanın üç ay zarfında intihap olunup içtima etmek şartı ve Heyet-i Âyanın muvafakatı ile ledel iktiza feshi, ...hukuk-ı mukaddese-i padişahidendir.*”; Kili, Gözübüyük, **Sened-i İttifak’tan Günümüze Türk Anayasa Metinleri**, s. 89.

⁷³¹ 1912’de başlatılan bu Anayasa değişikliğinin, ancak 1914 seçimleri sonrasında tamamlanması dönemin siyasi çekişmeleri sebebiyledir. Bu dönemdeki iç ve dış siyasi gelişmeler, 21 Kasım 1911’de kurulan Hürriyet ve İtilaf Partisi etrafında birleşen muhalefetin, İttihat ve Terakki karşısında yer almasına neden olmuştur. İttihat ve Terakki Partisi, bu birleşmeye engel olup iktidarını sağlamak için arayışlara girmiştir ve çareyi fesih yetkisini değiştirmekte bulmuştur. Sadrazam Sait Paşa, hükümdarın fesih yetkisinin Ayan Meclisine danışılmadan kullanılmasını içeren anayasa değişikliği önerisini, İtalya ile barış görüşmelerinde güçlü bir hükümete ihtiyaç olduğu gerekçesiyle açıklamış ve 16 Aralık 1911’de Meclise sunmuştur. Hükümet parlamentonun feshini kolaylaştıran bu değişikliğin Mebusan Meclisinde ivedilikle görüşülmesini istemiştir. Muhalefet, anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle öneriye itiraz etmiş ve tasarının Meclisten geçmemesi için toplantılara katılmayarak “engelleme” yapmıştır. Ancak hükümet toplantılara katılmamayı değişiklik teklifinin reddi olarak yorumlayıp istifa etmiştir. İstifa üzerine kurulan yeni hükümet, bir öncekinin aynısı olmuş ve anayasa değişiklik tasarısını yine Meclise taşımıştır. Bu sefer de tasarı Mecliste üçte iki karar çoğunluğu sağlanamadığı için kabul edilmemiştir. Hükümet ile Meclis arasında iki kere üst üste anayasa değişikliği konusunda anlaşmazlık şeklinde yorumlanan bu durum, sonrasında padişah, Mebusan Meclisini Kanun-ı Esasî’nin 35. maddesine dayanarak Ayan Meclisinin de onayıyla yeni seçimler yapılmak üzere feshetmiştir. Böylece İkinci Meşrutiyetin 17 Aralık 1908’de başlayan birinci yasama dönemi, 18 Ocak 1912’de feshle sona ermiştir. Ardından tarihe “sopalı seçim” olarak geçen seçimler gerçekleştirilerek İttihat ve Terakki Partisi’nin büyük çoğunluğunu oluşturduğu Meclis 18 Nisan 1912’de yeni döneme başlamıştır. Anayasa değişikliği 22 Haziran’da yine gündeme gelip çoğunlukla kabul edilmiştir. Fakat Ayan Meclisinin ve padişahın onayı da değişiklik için gerekliydi. Ancak Meclis Halaskar Zabitan Hareketi olayı nedeniyle feshe zorlanmış ve iktidardan düşen İttihat ve Terakki’nin yeniden iktidar olması Babıali Baskını sonrasında 1914 seçimleri ile olmuştur. Dolayısıyla 1911’de sunulan ve 1912’de kabul edilen anayasa değişikliği ancak 1914’te tamamlanmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Feroz Ahmad, **İttihat ve Terakki 1908-1914**, İstanbul: Kaynak Yayınları, 11. Baskı, 2017, s. 148-153; Karamustafaoğlu, **Yasama Meclislerini Fesih Hakkı**, s. 193-194; H. Aliyar Demirci, **İkinci Meşrutiyet’te Âyan Meclisi 1908-1912**, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2006, s. 25, 304-307; Rıdvan Akın, **Türkiye’nin Siyasal Gelişmeleri (1876-1923)**, İstanbul: Nora Kitap, 2022, s. 68; Gazel, “Osmanlı Devleti’nde Parlamento Fesihleri (1877-1920)”, s. 83-85.

halindeki düzenlemeye geri dönmüştü; fesih yetkisi padişahın lehine olacak şekilde değiştirilmiş, Ayan Meclisinin onayı kaldırılmış, seçim süresi de üç aydan dört aya çıkarılmıştı. Ancak zaten 1912 ile 1914 arasındaki siyasi çekişmeler ve bu süreçten hakimiyetini pekiştirerek çıkan İttihat ve Terakki'nin tek parti yönetiminde, 1914'e gelinene kadar fesih yetkisine de artık ihtiyaç duyulmayarak tatil kararları ile parlamentonun faaliyeti kesintiye uğratılacaktı.⁷³² Nihayet 1916'da yapılan Anayasa değişikliği ile padişaha Mebusan Meclisini koşulsuz feshetme hakkı tanınmıştı.⁷³³ Kanun-ı Esasi'nin fesih yetkisini düzenleyen maddeleri (7. ve 35. maddeler) üzerindeki bu yoğun ve sık değişiklikler, İttihat ve Terakki'nin parlamentoya hakim olma çabasını yansıtmaktadır.⁷³⁴ Fakat değişiklikler, savaşın kaybedilmesinden sonra galip devletlere iyi bir görüntü verilmesi, İttihatçıların tasfiye edilmesi, parlamentonun etkisiz hale getirilmesi amaçları doğrultusunda padişah tarafından bir araç olarak

⁷³² Mayıs-Haziran 1912 günlerinde bazı ordu mensuplarının bir araya gelmesiyle örgütlenen Halaskar Zabitan Grubu, Meclisteki muhalefetle de ilişkili biçimde İttihat Terakki Hükümetini devirmeyi amaçlamaktaydı ve bu amaçla Meclis içinde ve dışında faaliyet yürütüyor, Meclis üzerinde baskı kurmaya çalışıyordu. Nitekim baskılar sonucunda Sait Paşa'nın hükümetten istifa etmesi sağlanmış ve yerine Gazi Ahmet Paşa'nın hükümet kurması sağlanmış, hükümette İttihatçılara yer verilmemiştir. Fakat Mecliste çoğunluğun İttihatçı olması sebebiyle Meclisin feshedilmesi hedeflenmiş ve baskı artırılmıştır. Kanun-ı Esasi'ye göre anayasayı yorumlama yetkisi olan Ayan Meclisine bu yetkisini kullanması, aksi halde Arnavutluk'taki isyanın bastırılmayacağı yönünde baskı da yapılmıştır. Ayan Meclisi, 4 Ağustos 1912'de yeni seçilen meclisin bir öncekinden kalan yasama süresini tamamlamak üzere seçildiği görüşünü sunmuştur ve padişah da fesih yetkisini kullanarak ikinci yasama dönemini (18 Nisan 1912-4 Ağustos 1912) kapatmıştır. Seçim sürecine giren ülkede, Balkan Savaşı sebebiyle 1914'e kadar seçimler ertelenmiştir. Bu arada Babıâli Baskını ile iktidarı yeniden İttihat ve Terakki almış, parlamentonun 1913-1914 seçimleri sonrası Mayıs 1914'te açılışına kadar geçici kanunlar ve padişah iradeleri ile yönetim sağlanmıştır. Muhalefetin örgütlendiği askeri bir güç olan Halaskar Zabitan Grubu ve Temmuz 1912'de yayımladığı bildirisi, Meclisin feshi ve Bâbîâli Baskını gibi önemli siyasi gelişmeler hakkında bkz. Tarık Zafer Tunaya, **Türkiye'de Siyasal Partiler, Cilt 1, İkinci Meşrutiyet Dönemi**, İstanbul: Hürriyet Vakfı Yayınları, 2. Baskı, Ocak 1988, s. 326-334; Ahmad, **İttihat ve Terakki 1908-1914**, s. 154-159; Akın, **Türkiye'nin Siyasal Gelişmeleri (1876-1923)**, s. 97-102; Demirci, **İkinci Meşrutiyet'te Ayan Meclisi 1908-1912**, s. 26; Eraslan, Olgun, **Osmanlı Devleti'nde Meşrutiyet ve Parlamento**, s. 110, 114-117; Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, s. 203, 207; Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, s. 36-37; Gazel, "Osmanlı Devleti'nde Parlamento Fesihleri (1877-1920)", 87-90; Selim Sezer, "Meclis-i Mebusan'ı Kapattıran Muhtıra: Halaskâr Zabitan Bildirisi", **Osmanlı'dan Günümüze Darbeler**, Hazırlayan: Mehmet Ö. Alkan, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, Mart 2017, s. 41-52; Hasan Ali Polat, "Halaskâr Zâbitân Müdahalesinden Bâbîâli Baskını'na Osmanlı Bürokrasisinin Siyasetle İmtihanı: (Siyasetle İştilgal Edilmeyeceğine Dair Taahhütnameler)", **Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi**, Sayı: 65, Güz 2019, s. 301-341; Yücekök, **Siyaset Sosyolojisi Açısından Türkiye'de Parlamentonun Evrimi**, s. 85-86. Ayrıca bkz. "Meclis Reisi Halil Beyefendinin hanesine bırakılan 'Halaskar Zâbitân Grubu' mühürlü tehdit mektubu", **Meclisi Mebusan Zabıt Ceridesi**, Cilt 2, Devre 2, İçtima Senesi 1, Birleşim 40, 12 Temmuz 1328 (1912) Perşembe, s. 444 vd., <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MECMEB/mmbd02ic01c002/mmbd02ic01c002ink040.pdf> (E.T. 27.09.2022)

⁷³³ Kanun-ı Esasi'de değişiklik yapan Kanun (9 Mart 1916): "Madde 7-...Dört ay zarfında bilintihap içtima etmek üzere ledeliktiza Heyeti Mebusanın feshi... Hukuk-ı mukaddese-i padişahidendir. Madde 35- Tayyedilmiştir." Kili, Gözübüyük, **Sened-i İttifak'tan Günümüze Türk Anayasa Metinleri**, s. 95.

⁷³⁴ Akın, **Türkiye'nin Siyasal Gelişmeleri (1876-1923)**, s. 73.

kullanılarak Meclis, Aralık 1918'de feshedilecektir ve 1919 sonbaharına kadar parlamentosuz bir dönem yaşanacaktır.⁷³⁵

Tüm bu tablo içerisinde kurumsal bir kimlik kazanmaya çalışan parlamentonun elindeki olanakları elden geldiğince kullanmaya çalıştığı söylenebilir. Müzakere işlevi, içinde bulunulan koşullarla bağlantılı olarak daha çok savaş yönetimini, yolsuzluk iddialarını ve toprak kayıplarını konu edinen tartışmalarda gerçekleşmiştir. 1908-1912 yıllarına denk gelen birinci yasama döneminde bu etkinlik yoğundur; tüm siyasi çalkantılara rağmen bu dönemki parlamenter faaliyetlerin cumhuriyet dönemine önemli bir demokratik zemin hazırladığı düşünülmektedir.⁷³⁶ Bu faaliyetler diğer yasama dönemlerinde giderek azalır. Nitekim ikinci yasama dönemi fesih nedeniyle kısa sürmüştür,⁷³⁷ üçüncü yasama dönemi ise Birinci Dünya Savaşı yıllarına denk geldiğinden tatil kararlarıyla kesintiye uğramış,⁷³⁸ hükümete karşı muhalefet daha çok Anayasa gereği ancak Mebusan Meclisinin toplantı halinde olduğu dönemlerde toplanabilen Ayan Meclisi tarafından gerçekleştirilmiştir.⁷³⁹ Sadece olağan yasama döneminin bitmesinden sonra savaş sebebiyle yeni seçimlerin yapılmaması üzerine uzatılan süreçte denetim işlevine ağırlık verilmiştir.⁷⁴⁰ 12 Ocak 1920'de toplanan son Osmanlı Mebusan Meclisinin dördüncü dönemi ise çok kısa süren faaliyetine rağmen diğer dönemlere göre daha etkin olmuş, hem mevcut yönetim hem de geçmiş dönem hükümetlerinin politikaları sorgulanmıştır.⁷⁴¹ Mütareke süreci ile işgale karşı

⁷³⁵ Akın, **Türkiye'nin Siyasal Gelişmeleri (1876-1923)**, s. 74; Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, s. 203; Yusuf Tekin, Sabri Çiftçi, **1877'den Günümüze Türkiye'de Parlamento, 22. Dönem TBMM'nde Parlamento ve Parlamenter Rol Algısı**, Ankara: Siyasal Kitabevi, 2007, s. 62.

⁷³⁶ Güneş, **Türk Parlamento Tarihi, Meşrutiyete Geçiş Süreci: I. ve II. Meşrutiyet, 1. Cilt**, s. 506; Eraslan, Olgun, **Osmanlı Devleti'nde Meşrutiyet ve Parlamento**, s. 101.

⁷³⁷ İkinci yasama döneminde Meclisi Mebusanda görüşülen (Sait Paşa kabinesinin istifası, Halaskar Zabitan Grubu, Trablusgarp Savaşı, Arnavutluk isyanları, askere siyaset yasağı ve anayasa değişikliği başta olmak üzere kanun görüşmeleri gibi) iç ve dış meseleler hakkında bkz. Eraslan, Olgun, **Osmanlı Devleti'nde Meşrutiyet ve Parlamento**, s. 110-125. Halaskar Zabitan Grubuyla ilgili istizah önergesi ve akıbeti hakkında bkz. Güneş, **Türk Parlamento Tarihi, Meşrutiyete Geçiş Süreci: I. ve II. Meşrutiyet, 1. Cilt**, s. 523-525.

⁷³⁸ Bkz. Akın, **Türkiye'nin Siyasal Gelişmeleri (1876-1923)**, s. 105.

⁷³⁹ Akın, **Türkiye'nin Siyasal Gelişmeleri (1876-1923)**, s. 105-106.

⁷⁴⁰ 1 Ekim 1918-21 Aralık 1918 aralığındaki bu dönemde soru ve istizah önergeleri ayrılarak denetim işlevinin bir düzene koyulmasına çaba gösterilmiş, özellikle mütareke koşulları ve bu koşullara aykırı durumlar, işgal kuvvetlerinin eylemleri tartışma konusu yapılmıştır. Güneş, **Türk Parlamento Tarihi, Meşrutiyete Geçiş Süreci: I. ve II. Meşrutiyet, 1. Cilt**, s. 551 vd.

⁷⁴¹ İkinci Meşrutiyet'in birinci yasama döneminde (17 Aralık 1908-18 Ocak 1912) 519 birleşim, ikinci yasama döneminde (18 Nisan 1912-5 Ağustos 1912) 47 birleşim, üçüncü yasama döneminde (14 Aralık 1914-21 Aralık 1918) 263 birleşim, dördüncü yasama döneminde ise (12 Ocak 1920-18 Mart 1920) 24 birleşim gerçekleştirilmiştir. Birinci yasama döneminde "48 soru önergesi, 160 gensoru önergesi, 16 araştırma önergesi, 4 soruşturma önergesi ve 2 genel görüşme"; ikinci yasama döneminde 4 soru, 1 gensoru ve 1 araştırma önergesi verilmiş; üçüncü yasama döneminde 21 soru, 5 gensoru, 3 araştırma ve 2 soruşturma önergesi verilmiş; dördüncü yasama döneminde ise 21 soru ve 2 soruşturma önergesi

Anadolu’da gelişen milli mücadele hareketinin örgütlenmesi, parlamentosuz dönemin temsil ve yönetim eksikliğini tamamlamıştır. Son Osmanlı Mebusan Meclisi üyeleri, işgal koşullarında görev yapamayacakları yönünde karar alıp parlamento çalışmalarını süresiz erteledikten⁷⁴² kısa bir süre sonra Meclis, padişah tarafından feshedilmişti.⁷⁴³ Son Osmanlı Mebusan Meclisinin toplanması yönünde önemli derecede çaba harcayan milli mücadele önderliği,⁷⁴⁴ işgal ve çalışmaların süresiz ertelenmesi kararı üzerine derhal bir “*salahiyet-i fevkalade-i haiz bir meclis*” toplanması yönünde seçim çağrısında bulunmuş,⁷⁴⁵ Türkiye Büyük Millet Meclisinin kuruluşu gerçekleştirilmiştir.

B. Birinci Meclis Dönemi

Birinci Meclis dönemi, kuvvetler birliğinin ve meclis üstünlüğünün hâkim olduğu bir dönemdi. 23 Nisan 1920’de vatanın kurtuluşunu ve milletin bağımsızlığını sağlamak amacıyla toplanan TBMM, “salahiyeti fevkaladeyi haiz” bir meclisti. Meclis, konvansiyon rejiminin gerektirdiği şekilde amacına ulaşınca değin sürekli toplantı halinde olacaktı. Meclis toplandıktan sonra kabul ettiği ilk hukuki

verilmiştir. Ahmet Ali Gazel, “İkinci Meşrutiyet Döneminde Osmanlı Parlamentosu’nun Denetim İşlevi”, *Türk Yurdu Dergisi*, Nisan 2011, Sayı 284, <https://www.turkyurdu.com.tr/yazar-yazi.php?id=1448> (E.T. 21.10.2022). Gazel’in birinci yasama dönemine ilişkin verilerde genel görüşme de yer almaktadır; ancak kanımızca izahat talepleri, geniş anlamda genel görüşme araçlarından sayılabilir; dar anlamda genel görüşme sayılamaz.

⁷⁴² İşgal kuvvetlerinin Meclis salonunu basması, bazı milletvekillerini Meclis içinden ve dışından alıkoyarak zorla götürmesi üzerine 18 Mart 1920’deki son oturumunda Mebusan Meclisi çalışmalarını süresiz erteleme kararı almıştı. Bu kararda, yaşananların yasama bağımsızlığına aykırı olduğu, Meclisin serbestçe karar almasının artık mümkün olmadığı vurgulanmış ve anayasa hukuku ve devletler hukukuna aykırı bulunan bu tecavüz kınanmış, başta İngiltere olmak üzere birçok parlamentoya gönderilmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Samet Ağaoğlu, *Kuvayı Milliye Ruhu, “Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi”*, 2. Baskı, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 2018, s. 25-28.

⁷⁴³ Meclisi Mebusanın Feshi Hakkında İrade-i Seniyye, Takvim-i Vekayi 13 Nisan 1920/3826: “*Esbâb-ı zaruriye-i siyasiyeden nâşi Meclis-i Meb’ûsan’ın feshi iktizâ etmesine ve Kanun-ı Esâsî’nin muaddel 7. maddesinin fıkra-i mahsusası mucibince lede’l-iktiza Heyet-i Meb’ûsan’ın feshi Hukuk-ı Şahanemiz cümlesinden bulunmasına binaen meclis-i mezkûrun ber-mucib-i kanun dört ay zarfında yeniden bi’l-intihâb ictima’ etmek üzere bugünden itibaren ber-mucib-i kanun feshini irâde eyledim.*”, Tarhan Erdem, *Anayasalar ve Belgeler (1876-2012)*, İstanbul: Doğan Kitap, 2012, s. 63.

⁷⁴⁴ “*Anadolu’daki Müdafaa-i Hukukçuların zorlaması ile 7 Ekim 1919’da Meclis-i Mebusan’ın açılması için fiilen çalışmaları başlatılmış ‘mebusların seçimine mahsus kararname’ yayınlanmıştır. Müdafaa-i Hukukçular seçim kararını desteklerken, Damat Ferit Paşa yanlıları seçime karşı çıkmışlardır.*” Ayrıntılı bilgi için bkz. Güneş, *Türk Parlamentosu Tarihi, Meşrutiyete Geçiş Süreci: I. ve II. Meşrutiyet, 1. Cilt*, s. 572-573.

⁷⁴⁵ Mustafa Kemal Paşa’nın 19 Mart 1920’de tüm vilayet, sancak ve kolordu komutanlıklarına Ankara’da olağanüstü yetkilere sahip bir meclis toplanması çağrısı, “İntihabat Hakkındaki Tebliğ”, eski Türkçede ve günümüz Türkçesinde şu kaynaktan görülebilir; bkz. *Kuruluş Safhasında Belgelerle Türkiye Büyük Millet Meclisi*, Ankara: TBMM Basımevi, Ocak 2021, s. s. 74-77. Bu çağrıdan önceki İstanbul’un işgal edildiği gün 16 Mart 1920’de hazırlayıp ertesi gün gönderdiği “kurucu meclis toplanması” yönündeki metin hakkında ayrıntılı bilgi ve değerlendirmeler için bkz. Faik Reşit Unat, “Atatürk’ün Toplamak İsteddiği ‘Meclisi Müessisan’”, *Belleten*, Cilt XXI, Sayı 83, Yıl 1957, s. 483 vd.

düzenlemelerde istimrar ilkesini kabul etmiş ve milletin kaderine “vâzîülyed” olduğunu ilan etmişti.⁷⁴⁶ Bu nedenle Meclis günlük parlamenter faaliyetler dışında, konvansiyon rejiminin doğası gereği bir “müzakere-i umumiye” halindeydi. Yürütme işlerinin asli sahibi olan Meclis, bu işlevini sürekli biçimde yerine getirmekteydi; kendi adına bu işi yürütmekle görevli icra vekillerinin işlemlerini de gözden geçirmesi gerekmekte,⁷⁴⁷ Meclis sürekli toplantı halinde olmak zorundaydı.⁷⁴⁸

Birinci Meclis, milletin kaderini ilgilendiren her şeye karar verme hak ve yetkisini kendisinde bulmaktaydı.⁷⁴⁹ Meclisin daha toplantı çağrısında ifadesini bulan bu hak ve yetki, kuruluşundan itibaren kabul ve ilan edilen tüm anayasal nitelikteki kanun ve kararlarına da yansımıştır.⁷⁵⁰ Kendisini oluşturan üyeleri de Meclisin bu niteliğine uygun biçimde davranmış, Meclisin hak ve yetkilerini önceki dönemlerin tecrübesinin etkisiyle korumuş ve hayata geçmesini sağlamışlardır. Bu bağlamda Birinci Meclis, kanımızca Osmanlı-Türk parlamentoları içerisinde en müzakereci meclis olma niteliğini haizdir. Öyle ki bir bağımsızlık savaşı yürüten Meclis aynı

⁷⁴⁶ Meclis iç çalışmalarını ilk başta Mebusan Meclisinin Dahili Nizamnamesi’ni değiştirerek uygulamaya karar vermişti; ancak İcra Vekilleri Heyetinin oluşturulmasından sonra Meclisin niteliğinin ve çalışma biçiminin belirlenmesi amacıyla Anayasa Komisyonunca hazırlanan “*Büyük Millet Meclisinin Şekil ve Mahiyetine Dair Mevadd-ı Kanuniye*” tasarısı 18 Ağustos 1920’de Meclise sunuldu. Bu tasarıda Meclisin “gayenin husulüne değin” sürekli ve aralıksız biçimde çalışacağı düzenlenmekteydi. Meclis bu tasarıyı kabul etmese de tasarıdaki kuvvetler birliği ve müstemirren inikad ve istimrar ilkeleri, sonraki anayasal metinlere yansımıştır. Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, s. 238-239. Nitekim 5 Eylül 1920 tarih ve 18 sayılı Nisabı Müzakere Kanunu’nun 1. maddesinde “*Büyük Millet Meclisi, hilâfet ve saltanatın, vatan ve milletin istihlas ve istiklâlinden ibaret olan gayesinin husulüne kadar şeraiti âtiye dairesinde müstemirren inikat eder.*” hükmü kabul edilmiştir. 1921 Teşkilâtı Esasiye Kanunu’nun Madde-i Münferide’inde de ilkeye yer verilmiştir: “*İş bu kanun tarihi neşrinden itibaren meri olur. Ancak elyevm münakit Büyük Millet Meclisi 5 Eylül 1336 tarihli Nisabı Müzakere kanununun birinci maddesinde gösterildiği üzere gayesinin husulüne kadar müstemirren müçtemi bulunacağı cihetle işbu Teşkilatı Esasiye Kanunu’ndaki 4’üncü, 5’inci, 6’ıncı gayenin husulüne elyevm mevcut Büyük Millet Meclisi adedi mürettebinin sülusanı ekseriyetiyle karar verildiği takdirde ancak yeni intihaptan itibaren mer’iyülcra olacaktır*”, <https://www.tbmm.gov.tr/files/anayasa/docs/1921/1921ilkmetin/1921-ilkhali.pdf> (E.T. 25.10.2022)

⁷⁴⁷ 1921 Teşkilâtı Esasiye Kanunu’nun 2’inci maddesinde “icra kudreti ve teşri salâhiyeti”nin, “milletin yegane ve hakiki mümessili” olan Mecliste toplandığı, 3’üncü maddesinde Türkiye Devleti’nin Meclis tarafından idare edildiği ve hükümetin “Büyük Millet Meclisi Hükümeti” unvanını taşıdığı; 8’inci maddesinde yürütme işlerini vekiller aracılığıyla göreceği, vekillere veché tayin edeceği ve gerektiğinde vekilleri değiştireceği, 9’uncu maddesinde ise Meclis Başkanının Vekiller Heyetinin de doğal başkanı olduğu düzenlemeleri meclis üstünlüğü ve kuvvetler birliği rejiminin benimsendiğini göstermektedir.

⁷⁴⁸ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, s. 240.

⁷⁴⁹ Tekin ve Çiftçi’ye göre cumhuriyet tarihinde TBMM’nin en çok önemsendiği dönem Birinci Meclis dönemidir. Tekin, Çiftçi, **1877’den Günümüze Türkiye’de Parlamento, 22. Dönem TBMM’nde Parlamento ve Parlamenter Rol Algısı**, s. 64.

⁷⁵⁰ Bu dönemin belli başlı kurucu metinleri şunlardır: 23 Nisan 1920 tarih ve 1 No’lu Türkiye Büyük Millet Meclisinin Sureti Teşekkülü Hakkında Heyeti Umumiye Kararı, 25 Nisan 1920 tarih ve 5 sayılı Kuvve-i İcraiye Teşkiline dair Heyeti Umumiye Kararı, 2 Mayıs 1920 tarih ve 3 sayılı Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Sureti İntihabına Dair Kanun, 5 Eylül 1920 tarih ve 18 sayılı Nisabı Müzakere Kanunu, 4 Kasım 1920 tarih ve 47 sayılı İcra Vekilleri Kanunun İkinci Maddesini Muaddil Kanun (Namzetlik Kanunu), 5 Ocak 1922 tarih ve 1294 İcra Vekilleri Heyeti Arasında Çıkacak İhtilafın Sureti Halli Hakkında Kararname, 8 Temmuz 1922 ve 244 sayılı Kanun.

zamanda başta 1921 Teşkilâtı Esasiye Kanunu'nun⁷⁵¹ kabulü olmak üzere bir devletin kuruluşuna ilişkin adımları da yoğun müzakerelerle, demokratik bir hukuki süreçle yürütmekteydi. Meclis, geniş yasama faaliyetinin yanı sıra kendi adına yürütme görevini icra eden vekiller heyetini de ciddi biçimde denetlemiş ve hatta meşrutiyet geleneğinin de etkisiyle parlamenter rejime özgü gensoru yetkisini dahi kullanmıştır. Meclisin kanun, karar ve seçim işleri dışında istizah, adem-i itimat veya izahat talepleri gibi parlamenter faaliyetleri, sürekli bir geniş anlamda genel görüşme niteliğini taşımaktaydı. Bunlar arasında dar anlamda genel görüşmeye en yakın usul kanımızca genelde ülkenin içinde bulunduğu genel durum ve savaş yönetimiyle ilgili bilgi istemleri üzerine gerçekleştirilen müzakerelerdir. Olağanüstü dönemin bir gereği olarak bir kısım görüşmeler gizli celselerde gerçekleştirilmiştir.⁷⁵² Bunlar içerisinde Lozan görüşmeleri hakkındaki izahat talepleri üzerine yapılan müzakereler de önemli bir örnektir.⁷⁵³ Kuvvetler birliğinin benimsenmesinin, Meclisin sürekli bir müzakere halinde olmasına yol açtığı anlaşılmaktadır ve kanımızca Meclis'in kuruculuk niteliği de müzakere etkinliğini etkilemiştir. Çünkü Meclisin toplanması için yapılan 19 Mart 1920 tarihli seçim çağrısında, nüfus oranlarına bakılmaksızın illerin eşit derecede temsili öngörülmüştü ve son Osmanlı Mebusan Meclisi üyeleri de Meclise katılmaya davet edilmişti. Bu dönemine göre geniş ve eşit sayılabilecek katılım, sosyolojik açıdan ve deneyim açısından üye profilini ve dolayısıyla Meclisin müzakere işlevini de etkilemiştir. Hatta bu çoğulcu yapı Birinci Mecliste bazen kaos yaratabilecek bir ortam yaratsa da onun “demokratik, tartışmacı, arena tipi bir meclis” olmasını

⁷⁵¹ 1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu Layihası görüşmeleri hakkında bkz. Rıdvan Akın, “Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Layihasını Müzakeresi”, **Tarık Zafer Tunaya'ya Armağan**, İstanbul: İstanbul Barosu Yayını, 1992, s. 343-357; Şeref İba, Yusuf Tekin, “Görüşme ve Yasama Yöntemi Bağlamında 1921 Anayasasının Kanunlaşma Süreci”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 53, Sayı 2, Haziran 2020, s. 5-16; Murat Sevinç, Dinçer Demirkent, **Kuruluşun İhmal Edilmiş İstisnası, 1921 Anayasası ve Tutanakları**, İstanbul: İletişim Yayınları, 2017, s. 44-52.

⁷⁵² Bunlara örnek olarak bkz. 24 Nisan 1920'de Mustafa Kemal Paşa'nın ahvali dâhiliye hakkındaki beyanâtı, **TBMM GCZ, Cilt 1**, Devre 1, İçtima 1, Birleşim 2, Celse 4; 1 Mayıs 1920'de Bolu ve etrafındaki isyanlar ile İzmir Cephesi Anzavur harekâtı, Adana Cephesi ve genel siyasi durumla ilgili beyanâtı, **TBMM GCZ, Cilt 1**, Devre 1, İçtima 1, Birleşim 8, Celse 4; 9 Mayıs 1920'de askeri ve siyasi durum hakkındaki beyanâtı, **TBMM GCZ, Cilt 1**, Devre 1, İçtima 1, Birleşim 13, Celse 2 ve 3; 17 Mayıs 1920'deki anavatana katılan “*elviye-i selase*”de teşkilatlanma ve için hükümete yetki verilmesi hakkındaki takrirler ve genel durum hakkındaki beyanâtı, **TBMM GCZ, Cilt 1**, Devre 1, İçtima 1, Birleşim 17, Celse 2; 29 Mayıs 1920'deki istizah takrirri üzerine İsmet Bey, Fevzi Paşa ve Mustafa Kemal Paşa'nın askeri ve siyasi durum ile içişleri hakkındaki beyanatları **TBMM GCZ, Cilt 1**, Devre 1, İçtima 1, Birleşim 21, Celse 2, 3 ve 4.

⁷⁵³ Sulh Konferansı hakkında gizli celselerde gerçekleştirilen müzakereler için bkz. **TBMM GZC, Cilt 3**, Devre 1, İçtima Senesi 3, s. 972-977, 980-1006, 1146-1163, 1169-1197, 1220-1229, 1236-1263, 1267-1271, 1274-1276, 1284-1288, 1290-1301, 1304-1325 ve **TBMM GZC, Cilt 4**, Devre 1, İçtima Senesi 3, s. 2-28, 30-71, 74-104, 106-147, 150-191. Kapalı oturum tutanakları için bkz. https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_dergisi_pdfler.birlesimler_gc?v_mecelis=11&v_done_m=1 (E.T. 24.10.2022)

etkilemeyecektir.⁷⁵⁴ Dar anlamda genel görüşme olarak nitelendirdiğimiz parlamentonun genel görüşme yetkisi, daha önce de ifade edildiği üzere hem iktidar-muhalefet ilişkisine dayandığı hem de daha güncel bir yetki olduğu için bu dönemde görülmemektedir. Birinci Meclis döneminde her ne kadar gruplaşmalar söz konusu olsa da bir “iktidar-muhalefet” ayrılığından bahsedilemez.

C. 1924 Anayasası Dönemi

Birinci Meclis döneminden sonra toplanan İkinci Meclis dönemi de meclis üstünlüğü ilkesinin benimsendiği bir dönemdi. Öte yandan bu dönemde siyasi rejimle ilgili önemli anayasal kararlar alınmış ve kısa bir süre sonra bu kararları tamamlayıcı nitelikte ve devletin teşkilatını tümüyle düzenleyecek yeni bir anayasa kabul edilmiştir.⁷⁵⁵ Meclisin müzakereci niteliğinin Anayasa görüşmelerinde kendisini gösterdiğini söylemek olanaklıdır. Nitekim İkinci Meclis neredeyse tamamen, Birinci Mecliste kurulan Birinci Grubun devamı niteliğindeki Halk Fırkasının, Mustafa Kemal Paşa tarafından belirlenen milletvekilleri adaylarının seçilmesiyle oluşmuştu. Bu durum anayasa tasarısının Meclisteki müzakerelerinin, tartışmasız kabul şeklinde gerçekleşmesine neden olmamıştır. Hatta Anayasa’nın hazırlanışında ve Meclis Genel Kurulunda ikinci meclis oluşturulması ve cumhurbaşkanının anayasal konumunun güçlendirilmesi⁷⁵⁶ şeklindeki öneriler şiddetle eleştirilmiş ve tartışmalar sonucunda kabul görmemiştir. Oysa üyeler konumlarını bir anlamda Mustafa Kemal Paşa sayesinde edinmişlerdi;⁷⁵⁷ ancak bu konuda kendilerini borçlu hissetmeyip eleştirilerini dile getirmiş ve cumhurbaşkanının yetkilerinin Meclis karşısında

⁷⁵⁴ Akın, *TBMM Devleti*, s. 416.

⁷⁵⁵ Milletvekili andının kabul edilmesi, Lozan Antlaşması’nın onaylanması, Ankara’nın başkent kabul edilmesi, 29 Ekim 1923 ve 364 Sayılı “*Teşkilâtı Esasiye Kanununun Bazı Mevaddının Tavzihan Tadiline Dair Kanun*” ile Cumhuriyetin ilan edilmesi ve 3 Mart 1924 tarih ve 431 sayılı “*Hilâfetin İlgasına ve Hanedan-ı Osmani’nin Türkiye Cumhuriyeti Memaliki Haricine Çıkarılmasına Dair Kanun*” ile hilafetin kaldırılması gibi önemli kararlar alınmıştır. Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, s. 282-283.

⁷⁵⁶ Cumhurbaşkanlığına Meclis dışından da aday olunabilmesi, cumhurbaşkanlığı süresinin 7 yıl olması, cumhurbaşkanınca Meclise bir kez daha görüşülmek üzere gönderilen kanunların Meclis tarafından ancak üye sayısının üçte iki çoğunluk ile kabulü halinde cumhurbaşkanınca ilan edilebilmesi, cumhurbaşkanının hükümetin görüşünü aldıktan sonra gerekçeli şekilde Meclisin seçimlerinin yenilenmesine karar verebilmesi önerileri reddedilmiştir. Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, s. 293, 301-302.

⁷⁵⁷ Mustafa Kemal Paşa’nın milletvekili adaylarının belirlenmesinden Dokuz Umde’nin yayımlanmasına ve Halk Fırkasının kurulmasına kadar 1923 seçimlerinde sarfettiği gayret ve seçim sürecine etkisi hakkında bkz. Demirhan Burak Çelik, **Kurucu İktidar-Hükümet Sistemi-Vatandaşlık ve İdari Yapılanma Tartışması Çerçevesinde 1924 Anayasası’nın Yapım Süresi**, Ankara: Yetkin Yayınları, 2016, s. 48-55.

güçlenmesinin yolunu kapatmışlardır. Dolayısıyla Meclis, anayasa taslağının görüşmelerinde muzaffer bir meclis olmanın da etkisiyle meclis üstünlüğü ve milli egemenlik ilkelerine sıkı sıkıya bağlı biçimde müzakere işlevini etkili biçimde gerçekleştirmiştir; milletvekilleri de bu anlamda Meclisin kurumsal değerini gösteren şekilde davranmışlardır.⁷⁵⁸

1924 Anayasası, meclis üstünlüğü ilkesine dayanan İkinci Meclisin eseridir. Bir kurucu meclis olarak oluşmamışsa da İkinci Meclisin de milletin tek ve gerçek temsilcisi olduğu ve millet adına her şeye karar vermeye yetkili olduğu fikri, genel kabul görmekteydi. Dolayısıyla yeni anayasa yapımı ve öncesindeki anayasal kararların alınması ne kendi üyelerince ne de halk nezdinde garipsenmişti.⁷⁵⁹ Yeni Anayasa ile hem ikili anayasa dönemine son verilmiş hem de yeni devletin temel kuruluşu ve hak ve özgürlüklere ilişkin esaslar belirlenmişti. Yeni Anayasa’da benimsenen hükümet biçimi, bazı yönleriyle meclis hükümeti sistemine benzetilse de temelde parlamenter sistemdi.⁷⁶⁰ Yeni Anayasa ile aslında 29 Ekim 1923’te

⁷⁵⁸ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, s. 282, 292-293; Ergun Özbudun, **1924 Anayasası**, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, Mayıs 2012, s. 6; Tekin, Çiftçi, **1877’den Günümüze Türkiye’de Parlamento, 22. Dönem TBMM’nde Parlamento ve Parlamenter Rol Algısı**, s. 67-68; Türk, “Parlamentonun Müzakere İşlevi: Türkiye Büyük Millet Meclisi Örneği”, s. 101.
⁷⁵⁹ Özbudun, **1924 Anayasası**, s. 1-2. İkinci Meclisin kurucu iktidar niteliği hakkında ayrıca bkz. Çelik, **Kurucu İktidar-Hükümet Sistemi-Vatandaşlık ve İdari Yapılanma Tartışması Çerçevesinde 1924 Anayasası’nın Yapım Süresi**, s. 59-63.

⁷⁶⁰ 1924 Anayasası’nın hükümet sistemi, literatürde meclis hükümeti sistemine veya parlamenter sisteme yaklaşan bir sistem ya da ikisi arasında bir karma sistem olmak üzere üç farklı şekilde nitelendirilmektedir. Meclis hükümeti sistemi olduğu yönündeki görüşler, Anayasa’nın Meclisteki görüşmelerinde ifade edilen fikirlere ve Anayasa metninde ve gerekçesinde karşılığını bulan meclis üstünlüğü ve kuvvetler birliğini işaret eden hükümlerine dayanmaktadırlar. Anayasa’ya göre Meclis milletin tek ve gerçek temsilcisi olup egemenlik hakkını millet adına kullanır. Anayasa “kuvvetler birliğini ve fonksiyonlar ayrılığını” düzenlemektedir. Buna göre “*teşri salâhiyeti ve icra kuvveti*” Mecliste tecelli ve temerküz eder (Madde 5); Meclis “*teşri salâhiyetini bizzat istimal eder*” (Madde 6); “*icra salâhiyetini kendi tarafından müntahap Reisicumhur ve onun tayin edeceği bir İcra Vekilleri Heyeti marifetiyle istimal eder. Meclis, Hükümeti her vakit murakabe ve ıskat edebilir*” (Madde 7). Hükümetin ise Meclisi feshetme yetkisi yoktur. Meclis hükümeti sistemine yaklaştığı yönündeki görüşler için bkz. Orhan Aldıkaçtı, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, Fakülteler Matbaası, 4. Bası, 1982, s. 89-90; “Yavuz Abadan, Bahri Savcı, **Türkiye’de Anayasa Gelişmelerine Bir Bakış**, s. 75-79” ve “Recâi Gelip Okandan, “Pozitif Amme Hukukumuzun Gelişmesi Bakımından Milli Mücadele Devri ve Onu Takip Eyleyen Merhale”, s. 127”den naklen Özbudun, **1924 Anayasası**, s. 16, dn. 8. Arsel’e göre ise Anayasa teoride meclis üstünlüğü esasına üstünlük tanımakla birlikte yürütmenin siyasi açıdan girişken ve serbest olmasını engellemektedir; uygulamada da hükümet parlamentonun gerekli gördüğü siyaseti değil parlamento hükümetin gerekli gördüğü siyaseti kabul etmek zorunda kalmıştır; bkz. Arsel, **Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları I**, s. 101-102. Meclis üstünlüğüne benzeyen özelliklerinin yanında çift başlı yürütme yapısı ve bunun yetkili kanadı bakanlar kurulunun Meclise karşı birlikte ve kolektif siyasi sorumlu olması, cumhurbaşkanının sorumsuzluğu, hükümetin kuruluşunda cumhurbaşkanının ve başbakanın rolünün olması ve kurulduktan sonra Meclisten güvenoyu alması ve artık vekiller arasındaki uyuşmazlıkların çözümünün Meclis tarafından çözüleceği hükmünün olmaması ise 1924 Anayasası’nın hükümet sistemini karma sistem kılmaktadır. Bu yöndeki görüşler için bkz. Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, s. 305 ve Yılmaz Aliefendioğlu, “Türkiye Anayasalarında Parlamenter Sistem ve Uygulama (Gelenek-Kültür-Din-Resmî İdeoloji Eksenli)”, **Bülent Tanör**

cumhuriyetin ilanı ile meclis hükümeti sisteminden parlamenter sisteme doğru gerçekleşen yönelme bir anlamda tamamlanmış oluyordu.⁷⁶¹ Bu yeni sisteme göre Meclis yürütme yetkisini, kendi içinden seçtiği cumhurbaşkanı ve icra vekilleri eliyle kullanacaktı. Yürütme, sürekli biçimde Meclisin denetimine tabiydi. Anayasa'nın İkinci Bölümünün “*Yasamanın Görevleri*” başlıklı 22. maddesinde de soru (sual), gensoru (istihzah) ve meclis tahkikatı olmak üzere Meclisin yürütmeyi denetleme yolları düzenlenmekteydi. Bu denetim yollarına ilişkin ayrıntılı usule, TBMM Dahili Nizamnamesi'nde yer verilmişti. Dahili Nizamname'nin 149-156. maddelerinde soru, 157-168. maddelerinde gensoru, 169-177. maddelerinde ise meclis tahkikatı usulü gösterilmekteydi. Ne Anayasa'da ne de Dahili Nizamname'de Meclisin genel görüşme yetkisine yer verilmişti.

1924 Anayasası'nda genel görüşme yetkisine yer verilmeyişinin nedeni, bir görüşe göre kurucu iradenin Meclisin denetim yetkisinden çok devletin kurumsallaşmasına önem vermesidir.⁷⁶² Gerçekten de bu dönemde devletin kurumsallaşması ön plandadır. Ancak kanımızca devletin kurumsallaşmasının daha önemli görülmesi sebebiyle değil daha somut ve temel sebeplerle genel görüşmeye yer verilmemiştir. Meclis-hükümet ilişkisinin iç içe olması, İkinci Meclisin savaş kazanmış, yeni bir devlet kurmuş bir Meclisin devamı niteliğinde olması, Meclisin üstün konumu ve millet adına her şeyi yapmaya kendisini yetkili görmesi, savaş kazanmış bir kadronun siyaset alanındaki karizmatik varlığı, çok partili hayatın olmaması gibi bu dönemin kendine özgü nitelikleri sebebiyledir ki genel görüşmeye yer verilmemiştir. Kanımızca bu özellikler sebebiyle genel görüşme kurumunu doğuracak siyasal ve anayasal gelişmelerin henüz ortaya çıkmaması, asıl nedendir.

Armağanı, İstanbul: Legal Yayıncılık, 2004, s. 113. Ara bir rejim olduğunu düşünen Tunaya “konvansiyonel-parlamenter arası bir nitelikte olduğunu” savunmaktadır; bkz. Tunaya, **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, s. 412. Sabuncu'ya göre ise 1924 Anayasası meclis üstünlüğüne vurgu yapan hükümlerine rağmen yürütmenin yapısı ve yasama organıyla ilişkileri parlamenter hükümet sistemini işaret etmekteydi; bkz. Yavuz Sabuncu, **Anayasaya Giriş**, Yenilenmiş 14. Baskı, Ankara: İmaj Yayınevi, 2009, s. 33-34. Balta, Kubalı ve Özbudun da yürütmenin Meclisi fesih yetkisinin olmamasını parlamenter sistemin bir unsuru olarak görmemekte ve hükümetin parlamentoya karşı siyasal sorumlu olduğu 1924 Anayasası sistemini, “*parlamenter rejimle yumuşatılmış bir kuvvetler ayrılığını benimsemiştir.*” bkz. Balta, **Türkiye’de Yürütme Kudreti**, s. 8;

Hüseyin Nail Kubalı, **Türk Esas Teşkilat Hukuku Dersleri**, İstanbul: Tan Matbaası, 1960, s. 161; Özbudun, **1924 Anayasası**, s. 16, dn. 9 ve aynı yöndeki görüş için bkz. Şule Özsoy, “Cumhuriyet’in Kuruluşundan Bu Yana Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Seçimleri Meselesi”, **Prof. Dr. Erdal Onar’a Armağan, Cilt I**, Ankara Üniversitesi Yayınları No: 391, Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi, 2013, s. 371.

⁷⁶¹ Özbudun, **1924 Anayasası**, s. 21; Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, s. 285; Soysal, **100 Soruda Anayasasının Anlamı**, s. 43.

⁷⁶² Orak, “Parlamento Hukukundaki İşlevselliği Bakımından Genel Görüşme Yöntemi”, s. 31.

Genel görüşme yetkisi, parlamentoların düşüşü algısı karşısında yirminci yüzyılın ortalarından sonra ortaya çıkan ve parlamentolarca kullanılmaya başlanan güncel bir yetkidir. Nitekim 1924 Anayasası'nın çağcılarında da parlamentonun denetleme yetkisi çerçevesinde genel görüşme aracına yer verilmemiştir. Parlamentonun düşüşü algısı, yürütmenin güçlenmesi karşısında gelişen bir durumdur. Oysa 1924 Anayasası, Meclisin milli iradenin en büyük, üstün ve güçlü güvencesi olduğu anlayışına dayanmaktaydı ve milli irade ile meclis iradesi adeta özdeşleşmişti. Bu bütüncül egemenlik anlayışı sebebiyle de “azınlık-çoğunluk” veya “iktidar-muhalefet” gibi kavramlar bugünkü anlamda oluşmamıştı.⁷⁶³ Parlamentonun müzakere işlevi bağlamında bir genel görüşme yetkisinden söz edilecekse bunun için bu kavramların ortaya çıkmasını beklemek gerekecektir. Nitekim, bu ayırım 1924 Anayasası döneminin çok partili hayata geçişi ile ortaya çıkacak ve nihayetinde genel görüşme yetkisi 1961 Anayasası'nda düzenlenecektir.

1. Tek Partili Siyasi Hayat Dönemi

Anayasa hukuku tarihimizde özgün yönleri olan 1924 Anayasası hem tek parti döneminde hem de çok partili siyasi hayata geçişte ve bu dönemin ilk on beş yılında uygulanmıştır. Yukarıda anılan Anayasa'nın kabul edilişindeki ilk yasama yılını kapsayan süreç dışında tek parti döneminde, aslında hem metni hem de ruhu demokratik bir nitelik gösteren Anayasa'ya rağmen Meclis, “kurucu, koruyucu ve geliştirici” karizmatik liderlerin etkisi altında bağımlı faaliyet göstermiştir.⁷⁶⁴ Bu durum bir yandan devletin teşkilatlanması ve kalkınması amacıyla önemli reformların gerçekleştirilmesini sağlamış, öte yandan Anayasa'daki parlamenter hükümet biçimine rağmen gerçek bir iktidar-muhalefet⁷⁶⁵ ilişkisi sahnelenmemiştir; yürütme ön planda olmuştur.⁷⁶⁶ Şeyh Sait Ayaklanması, ardından çıkarılan Tahrir-i Sükun Kanunu ve sıkıyönetime dayalı uygulamalar ve muhalefet partisi Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası'nın hükümet tarafından kapatılması gibi olaylara sahne olan tek parti

⁷⁶³ Soysal, **100 Soruda Anayasasının Anlamı**, s. 48-49, 55.

⁷⁶⁴ Özbudun, **1924 Anayasası**, s. 79; Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, s. 314; Sevtap Yokuş, **Türkiye’de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler**, Ankara: Yetkin Yayınları, 2010, s. 83.

⁷⁶⁵ Yücekök, tek partili düzenin varlığını, o dönemin sosyo-ekonomik seviyesinin düşüklüğüne bağlamaktadır. Bu düşük seviye nedeniyle çoğulcu bir yapı oluşmadığından her ne kadar Mustafa Kemal Atatürk ve çevresindekilere karşı her zaman bir muhalefet olsa da güçlü bir siyasal muhalefet oluşmamıştır; bkz. Yücekök, **Siyaset Sosyolojisi Açısından Türkiye’de Parlamentonun Evrimi**, s. 111.

⁷⁶⁶ Yokuş, **Türkiye’de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler**, s. 83-84.

döneminin ilk yıllarında, kurumsal bir muhalefet bahsedilememektedir.⁷⁶⁷ 1930 yılında kurulan kısa süreli Serbest Cumhuriyet Fırkası'nın feshinden sonra ise tek parti iktidarı "yerleşiklik" kazanmıştır.⁷⁶⁸ 1945'te çok partili siyasi hayata geçilene kadar "parti-devlet" özdeşleşmesi yaşanmış, Meclis parti liderlerinin etkisinde onaylayıcı bir konumda faaliyet göstermiştir.⁷⁶⁹ Siyasi politikaların tartışıldığı ve kararlaştırıldığı yer, öncelikli olarak parti grubu olmuştur; Meclis Genel Kurulu adeta "*il genel meclisi havasında*"⁷⁷⁰ çalışmış ve TBMM'nin ilk dönemindeki eski sıcak müzakereci niteliği zayıflamıştır.⁷⁷¹

2. Çok Partili Siyasi Hayat Dönemi

Çok partili hayata geçildikten sonra Mecliste iktidar-muhalefet olgusu ortaya çıkmaya başlamıştır. 1946 ile 1950 arası birçok açıdan önemli bir dönemdir. İlk defa Meclis'te üç siyasi partinin temsil edildiği bu dönemin uluslararası politik gelişmeleri Meclisin gündemini sürekli meşgul etmiş, siyasi partiler bu konularda birlikte hareket etmişlerdir. Ayrıca bu dönemde önemli belli başlı temel kanunlar da kabul edilmiştir. Bu dönemin bir diğer dikkat çeken özelliği de milletvekillerinin yasama faaliyetine katılmakta gösterdikleri ilgi ve özendir.⁷⁷² Bu dönemde genel olarak dış politika ve bazı temel kanunlar üzerinde gerçekleştirilen müzakerelerin uzlaşmayı sağladığı

⁷⁶⁷ Türk, "Parlamentonun Müzakere İşlevi: Türkiye Büyük Millet Meclisi Örneği", s. 101.

⁷⁶⁸ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, s. 314-315.

⁷⁶⁹ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, s. 316-317; Özbudun, **1924 Anayasası**, s. 81; Yücekök, **Siyaset Sosyolojisi Açısından Türkiye'de Parlamentonun Evrimi**, s. 113-116.

⁷⁷⁰ Bu dönemin meclislerinin çok seslilikten uzaklığını, Tarık Zafer Tunaya bu ifade ile nitelendirmektedir; belirten Rıdvan Akın, **Türk Siyasal Tarihi 1908-2000**, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2010, s. 291.

⁷⁷¹ Türk'e göre 1920-1946 arasında kanun tasarılarının kanunlaşma oranının yüzde doksan bir ve üzerinde olması, tasarıların Meclis Genel Kurulunda tartışılmasının hızıyla doğru orantılı biçimde müzakere işlevini de etkilemiştir; bkz. Türk, "Parlamentonun Müzakere İşlevi: Türkiye Büyük Millet Meclisi Örneği", s. 102.

⁷⁷² 21 Temmuz 1946'da yapılan ilk tek dereceli, genel ve eşit oy ilkelerine dayalı seçimlerden sonra Cumhuriyet Halk Partisi, Demokrat Parti ve Demokrat Parti'nin bölünmesi ile oluşan Millet Partisi ile cumhuriyet döneminde ilk defa Meclis'te üç parti temsil edilmiştir. Ayrıca başka siyasi gruplaşmalar da olmuş, çeşitlilik artmıştır. Dış politika konusunda birlikte hareket eden siyasi partiler, Gelir Vergisi Kanunu, Kurumlar Vergisi Kanunu gibi belli başlı vergi ve usul kanunlarını, İl İdaresi ve Belediye Kanunları gibi idari teşkilata ilişkin kanunları, İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Kanunu, Esnaf Dernekleri ve Esnaf Dernekleri Birlikleri kanunları, Emekli Sandığı Kanunu gibi de sosyal ve siyasal alanda önemli temel kanunları da çıkarmışlardır. Soru, gensoru, meclis soruşturması da etkin kullanılmıştır. Yasama faaliyetine milletvekillerinin gösterdiği özene bir işaret olarak milletvekillerinin konuşmalarına Meclis Kütüphanesinden aldıkları kitapları getirerek hazırlıklı biçimde bu kitaplardan katkılar yapmaları gösterilmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Mustafa Çufalı, **Türk Parlamento Tarihi, TBMM-VIII. Dönem, (1946-1950), I. Cilt, Döneme Genel Bakış, Yasama Faaliyetleri ve Parlamento Kararları**, Ankara: TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları No: 146, 2012, s. vii ve 1.

düşünülmektedir.⁷⁷³ İktidarla muhalefetin tümüyle aynı görüşte olduğu söylenemese de özellikle siyasal ve sosyal hakları içeren temel kanunların kabul ediliş sürecindeki müzakereler de bu konularda benzer bir yaklaşım sergilediklerini göstermektedir.⁷⁷⁴ Öte yandan bu durum, iktidar ile muhalefet arasındaki ilişkinin çatışmasız olduğu anlamına gelmemektedir.⁷⁷⁵ 1950’de Demokrat Parti’nin iktidar olmasına kadar geçen sürede iktidar ile muhalefet arasındaki çatışmalar, çok partili düzene geçişin sancılarını taşımaktaydı. İktidar ve muhalefet, kendi içinde de tartışmalar ve ayrışmalar yaşamıştır. Bu noktada yasama-yürütme ilişkileri bakımından yeni düzene ayak uydurma konusunda yürütmenin başı cumhurbaşkanının önceki dönemlerden farklı bir tavır sergilemesi, iktidar-muhalefet ilişkilerinin gelişmesi, Mecliste muhalefetin varlığı ve devamlılığı bakımından destekleyici olmuştur. Cumhurbaşkanı, çok partili yeni düzene geçerken hem rejimin koruyucusu hem de muhalefetin meşru sınırlar içinde kalması için sınır çizen ve destekleyen roller üstlenmiştir.⁷⁷⁶ Bu ilk çok partili

⁷⁷³ Türk, “Parlamentonun Müzakere İşlevi: Türkiye Büyük Millet Meclisi Örneği”, s. 103.

⁷⁷⁴ Koçak’a göre bu durumun temel sebebi ideolojiktir. Bu dönemdeki uluslararası politik gelişmelerin de etkisiyle iktidar ile muhalefet arasındaki ortak paydayı, dönemin milliyetçi politikaları karşısında gelişen anti-komünizm oluşturmaktadır. Öte yandan 1945’te antikomünizm uygulama ve söylemlerinin hedefine başlangıçta muhalefetteki Demokrat Parti de konmuştur. Aslında komünizm denerek muhalefetteki DP’nin meşruiyet temeli sarsılmak istenmiştir. Fakat aynı propagandayı DP de sürdürmüş ve iktidar ile antikomünizm yarışına girerek bu tartışmayı kendi lehine çevirmeyi amaçlamıştır. Bu siyasal olaylar ve gelişmeler hakkında bkz. Cemil Koçak, **Rejim Krizi, Türkiye’de İki Partili Siyasi Sistemin Kuruluş Yılları (1945-1950)**, Cilt 3, İstanbul: İletişim Yayınları, 2013, s. 10-12, 305 vd.; Murat Karataş, “Cumhuriyet Halk Partisi’nin Siyasal İktidar Anlayışı (1946-1950)”, **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 29, s. 508-509. Komünist faaliyetler ve önlemler hakkında bilgi almak amacıyla Ocak 1947’de ve özellikle üniversitelerdeki faaliyetler ve soruşturmalar hakkında Mart ve Mayıs 1948’de hükümete sözlü sorular yöneltilmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Çufalı, **Türk Parlamento Tarihi, TBMM-VIII. Dönem, (1946-1950)**, I. Cilt, s. 64-95.

⁷⁷⁵ 1946-1950’ye arasında iktidar partisi CHP, dört kere hükümet değişikliğine gitmiştir. Cumhurbaşkanı İnönü’nün iktidar ile muhalefet arasında denge kurması amacıyla ilk hükümeti kurmakla göreve getirdiği Başbakan Recep Peker, her türlü muhalif görüşe karşı otoriter bir tavır sergilemeyi tercih etmiştir. Bu “sert iktidar” dönemi 12 Temmuz 1947’de Cumhurbaşkanı İsmet İnönü’nün Beyannamesi üzerine Başbakan Peker’in istifası ile sonuçlanmıştır. Ekonomide devalüasyona sebep olan 7 Eylül Kararları, “*resmi görevlilerin şeref ve onurları hakkında kötü kanaat doğuracak ya da halkın devlet güçlerine karşı güvenini sarsacak nitelikli yayınlar*” hakkında hapis cezası öngören Basın Kanunu, Sıkıyönetim Kanunu, bütçe uygulamaları, Peker Hükümetinin en çok eleştirilen politikalarıydı. Rıdvan Akın, **Türkiye’nin Siyasal Gelişmeleri (1923-2018)**, İstanbul: Nora Kitap, 2022, s. 151; Karataş, “Cumhuriyet Halk Partisi’nin Siyasal İktidar Anlayışı (1946-1950)”, s. 507-508. Siyasal kişilikleri ve kamu görevlilerini basın karşısında korumayı amaçlayan, bu anlamda 1931 tarihli Matbuat Kanunundan daha ağır cezalar düzenleyen ve basın kuruluşlarının kurulmasıyla ilgili belli koşullar getiren Basın Kanunu tasarısı ve kanunlaşma süreci hakkındaki hususlar için bkz. Koçak, **Rejim Krizi, Türkiye’de İki Partili Siyasal Sistemin Kuruluş Yılları (1945-1950)**, Cilt 3, s. 202-222 ve Çufalı, **Türk Parlamento Tarihi, TBMM-VIII. Dönem, (1946-1950)**, I. Cilt, s. 205-229.

⁷⁷⁶ İsmet İnönü, öncelikle muhalefet tarafından da istenildiği şekilde tarafsız bir görünüm sergileme adımını atmıştır. CHP’nin 1946 tarihli Kurultayında değişmez genel başkanlık makamının kaldırılması ve genel başkanın seçimle görevlendirilmesi ilkesi kabul edilmiştir. 1947 Kurultayında ise parti genel başkanlığı ile cumhurbaşkanlığının aynı kişide toplanması durumunda genel başkanının bütün yetkilerinin Kurultay tarafından seçilen genel başkan yardımcısı tarafından kullanılacağı kabul edilmiştir. İlk Hükümetin Başbakanı Peker’in sert politikaları karşısında 12 Temmuz 1947 Cumhurbaşkanlığı Beyannamesi ile bu uygulamaları desteklemediğini beyan ederek Peker Hükümetinin istifasına giden yolu açmış, ardından daha ılımlı hükümetlerin (Saka Hükümetleri ve

siyasi dönem Meclisinde denetim faaliyetleri soru, gensoru ve meclis soruşturması⁷⁷⁷ araçlarıyla azımsanmayacak ölçüde kullanılmasıyla gerçekleştirilmiştir.⁷⁷⁸ Bazı birleşimlerde İçtüzük kurallarının aksine soru hakkında birden fazla kişiye söz verildiği ve konuşma sürelerinin de uzadığı tespit edilmiştir.⁷⁷⁹ Soru aracının bu şekilde uygulanması, Meclisin müzakere işlevi bakımından önemlidir.

Bu dönemden sonra 16 Şubat 1950’de ilk defa demokratik serbest seçim ilkelerini düzenleyen bir Kanun kabul edilmiştir.⁷⁸⁰ 5545 Sayılı Milletvekilleri Seçimi Kanunu’nun uygulandığı 1950-1960 arasında yapılan üç seçimde de Demokrat Parti kesintisiz biçimde seçimlerde çoğunluk sağlayarak iktidara gelmiştir. Ancak 1946 tarihli 4918 Sayılı Kanun gibi 5545 Sayılı Seçim Kanunu da liste usulü çoğunluk sistemini benimsediğinden 1950, 1954, 1957 genel seçimlerinde temsilde adalet sağlanamamıştır.⁷⁸¹ Seçim sistemindeki adaletsizlik ile Demokrat Parti’nin

Günaltay Hükümeti) kurulmasına önayak olmuştur. Muhalefet milletvekillerini de yurt gezilerine dahil ederek iktidar-muhalefet arasında denge kurmaya çaba göstermiştir. Akın’a göre Peker Hükümetinin sert siyaseti çok partili siyasi hayatı, 1930 Serbest Fırka örneğindeki gibi sonlandırabilirdi ki Cumhurbaşkanı İnönü’nün gayretleri bunu engellemekte önemli rol oynamıştır. Akın, **Türkiye’nin Siyasal Gelişmeleri (1923-2018)**, s. 141, 144-145, 151-152; Cem Eroğul, **Demokrat Parti (Tarihi ve İdeolojisi)**, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, İkinci Baskı, 1990, s. 30-33. Örneğin, Aralık 1946 bütçe görüşmelerinde Menderes’in eleştirilerinin Başbakan Peker tarafından “*kötümser ve psikopat bir ruh*” gibi kişisel ve ağır nitelikte sözlerle karşılanması üzerine Demokrat Parti Meclis toplantılarını terk edip bir süre engelleme yolunu denemiştir. Bu kriz de Cumhurbaşkanı İnönü’nün çabaları ile sonlanmıştır. Karataş, “Cumhuriyet Halk Partisi’nin Siyasal İktidar Anlayışı (1946-1950)”, s. 508 ve bu süreçle ilgili bkz. Koçak, **Rejim Krizi, Türkiye’de İki Partili Siyasal Sistemin Kuruluş Yılları (1945-1950)**, Cilt 3, s. 251-260; Çufalı, **Türk Parlamento Tarihi, TBMM-VIII. Dönem, (1946-1950), I. Cilt**, s. 9-10.

⁷⁷⁷ Bu meclis soruşturması önergelerinden iki tanesi Meclis tarafından kabul edilmiştir ve bunlardan Kayseri Milletvekili ve Gümrük Tekel Eski Bakanı Suad Hayri Ürgüplü hakkındaki yolsuzluk iddiaları, Yüce Divan’a taşınmıştır. Bakan, Yüce Divan yargılaması sonucunda (26.11.1946) beraat etmiştir. İhsan İhsan Ezherli, **Türkiye Büyük Millet Meclisi (1920-1998) ve Osmanlı Meclisi Mebusanı (1877-1920)**, Geliştirilmiş 2. Baskı, Ankara: TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları, 1998, s. 76, 78; Mustafa Çufalı, **Türk Parlamento Tarihi, TBMM-VIII. Dönem, (1946-1950), II. Cilt: Denetim Faaliyetleri ve Dış İlişkiler**, Ankara: 2012, s. 145-154.

⁷⁷⁸ Yeni Sabah ve Gerçek gazetelerinin kapatılması, Montreux Boğazlar Sözleşmesi’nin yorumu, Türkiye’de komünist faaliyetler ve suçlamalar, Köy Enstitüleri, Batı Trakya Türkleri’nin durumu, İdil Biret’in yurtdışına gönderilmesi, Türk parasının değeri, İl Genel Meclisi seçimlerinde yurttaşlara idari memurlar ve jandarma tarafından uygulanan cebir ve baskı, Marshall yardımları, İskân Kanununa dayanarak eski yerleşimlerine dönen kişilerin durumu, ekonomik sıkıntılar, Halkevleri, 1942’de 33 vatandaşın Van’da gözüaltına alınıp kurşuna dizilmesi (33 Kurşun Olayı), ilahiyat fakültesi açılması ve ilkokullarda din derslerinin okutulması bu dönemde soru ile gündeme getirilen önemli konulardır. Aynı zamanda bu dönemde İkinci Saka Hükümetine ve Günaltay Hükümetine 2 adet gensoru yöneltilmiştir. Ayrıca biri Yüce Divan’a sevk ile sonuçlanan toplam 6 adet meclis soruşturması önergesi verilmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Çufalı, **Türk Parlamento Tarihi, TBMM-VIII. Dönem, (1946-1950), II. Cilt**, s. 61-161.

⁷⁷⁹ Çufalı, **Türk Parlamento Tarihi, TBMM-VIII. Dönem, (1946-1950), II. Cilt**, s. 61.

⁷⁸⁰ 16.02.1950 Tarih ve 5545 Sayılı Milletvekilleri Seçimi Kanunu, R.G. 21.02.1950-7438.

⁷⁸¹ 1950’de DP yüzde 53,35 oy oranı ile parlamentoda yüzde 87,57 ile temsil edilmiş ve 408 sandalye kazanmıştır. Buna karşın CHP yüzde 39,78 oy oranı ile yüzde 14,40 oranla temsil edilmiş, 69 sandalye kazanmıştır. 1954 seçimlerinde ise DP yüzde 56,61 oy oranıyla yüzde 92,98 temsil oranı yakalayarak 503 sandalye kazanmıştır. Bu çok ciddi aşkın temsil karşısında CHP yüzde 34,78 oy oranı ile sadece yüzde 5,52 oranla eksik temsil edilmiş ve 31 sandalye edinmiştir. 1957 seçimleri ise DP’nin yine yüzde

çoğunlukçu egemenlik anlayışının birleşmesi, Meclisin işlevlerini, iktidar-muhalefet ilişkilerini önemli biçimde etkilemiş ve kısa sürede toplumda gerilimi tırmandırmıştır. Demokrat Parti'nin egemenlik anlayışı, çoğunluğun milli irade ile özdeşliğine dayanmaktaydı. Dolayısıyla bu siyasi anlayış, muhalefetin her türlü karşıt görüşünün, milli iradenin de aleyhinde bir görüşmüş gibi görülmesi sonucunu doğurmaktaydı.⁷⁸² Bu anlayıştan hareketle ve uluslararası siyasetin savaş sonrasının ekonomik büyümeyi destekleyen ortamının iç siyasete ve ekonomiye yansması ile tek parti döneminin çatışmasız, uyumlu ve teslimiyetçi parlamentosu, parti aracılığıyla yürütmeye sağlanan olağanüstü gücün karşısında bu kere de teslimiyetçi ve tâbi bir faaliyet sergilemiştir.⁷⁸³ Seçim sistemi dışında çoğunluk egemenliğine yol açan en önemli etkenlerden biri de parti içi katı disiplin, lider egemenliği ve iki parti sistemiydi.⁷⁸⁴ Bu anlayışla siyasi iktidar, Meclis'teki sayısal çoğunluğuna dayanarak demokrasiye aykırı adımlar atmaktan çekinmemiş, Meclis içinde ve dışında muhalefeti her açıdan baskı altında tutmaya çalışmıştır. Muhalefetin seçimlerde yüksek oy aldığı bölgelerin idari statüsünün değiştirilmesi, bazı idari işlemlere yargı yolunun kapatılması, seçme ve seçilme hakkının kullanılmasının zorlaştırılması, Basın Kanunu kapsamında “devletin siyasi ve mali prestijini sarsan yayın yapma” şeklinde suç oluşturulması, yayın yasakları, gazetelere verilen ilanların muhalif gazeteleri dışarıda bırakacak şekilde düzenlenmesi, ispat hakkının tanınmaması, cevap ve düzeltme hakkının kullanılmasının engellenmesi yönünde kanuni düzenlemeler yapılması, seçimlerde sadece iktidarın devlet radyosundan propaganda yapmasına izin verilmesi, toplantı ve gösteri yürüyüşüyle ilgili sınırlandırmalar ve idari organların kanuni tedbirleri geniş takdir yetkilerine dayanarak partizanca kullanmaları gibi birçok antidemokratik düzenleme, Meclis çoğunluğuna dayanarak gerçekleştirilmiştir.⁷⁸⁵ Muhalefet partisi

47,70 oy oranı ile yüzde 69,50 temsil edildiği ve 424 sandalye kazandığı bir seçim olmuştur. CHP ise yüzde 40,82 oy oranı ile parlamentoda yüzde 29,18 temsil edilip 178 sandalyeye sahip olmuştur. Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, s. 350-551.

⁷⁸² Özbudun, **1924 Anayasası**, s. 81; Yokuş, **Türkiye’de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler**, s. 83.

⁷⁸³ Yücekök, **Siyaset Sosyolojisi Açısından Türkiye’de Parlamentonun Evrimi**, s. 122, 146.

⁷⁸⁴ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, s. 351.

⁷⁸⁵ Millet Partisi’nin laiklik ilkesine aykırılık sebebiyle 1954 seçimlerinden birkaç ay önce kapatılması; Kastamonu iline bağlı Abana’nın ilçe merkezi olmaktan çıkarılması (1950), Adıyaman’ın Malatya ilinden ayrılarak il yapılması (1954) ve Kırşehir’in il statüsünün ilçeye dönüştürülmesi (1954) bu dönemdeki “gerrymandering” uygulamaları; memurların milletvekili adayı olmak için seçimden en az altı ay önce istifa etmesinin zorunlu kılınması; üniversite öğretim üyelerinin siyasi parti örgütlerinde görev almalarının yasaklanması ve siyasi yayın veya beyanda bulunma şeklinde siyaset yapma yasağının getirilmesi; üniversitelerin Milli Eğitim Bakanlığına bağlanması; 9 Temmuz 1953 tarih ve 6122 sayılı Kanunla Emekli Sandığında değişiklik yapılarak “görülen lüzum üzerine” resen emekliye sevk edilme yetkisinin idareye tanınması ve bu işlemlere karşı adli ve idari yargı yollarının kapatılması, Sayıştay dahil yüksek yargı organı üyelerinin, ordu ve üniversite mensuplarının bu Kanun kapsamına alınması, sendika birliklerinin, konfederasyonlarının kapatılması; TBMM ara seçimlerinin

CHP'nin tek parti döneminde edindiği malların, meşru olmadığı gerekçesiyle Hazineye devredilmesi için Kanun çıkarılmıştır.⁷⁸⁶ Bu uygulama, hukuki ve siyasi açıdan meşru görülmeyip kamuoyunda yankılar uyandırmıştır.⁷⁸⁷ Giderek Meclis içinde muhalefet etme şansı kalmadıkça muhalefet Meclis dışına taşmıştır; ancak bu sefer de “meşruluğun esas unsuru olan Anayasaya uygunluk” ilkesine aykırı hukuki düzenlemeler ile toplumsal ve siyasal hayat sınırlandırılmıştır.⁷⁸⁸ Bu uygulamalara birçok örnek verilebilir; ancak konumuz itibarıyla doğrudan parlamento çalışmalarını ve iktidar-muhalefet ilişkisini etkileyen 1957 tarihli İçtüzük değişikliğinin üzerinde özellikle durmak gereklidir. Meclis dışındaki antidemokratik düzenleme ve uygulamalarla birlikte düşünüldüğünde İçtüzük'te yapılan değişiklikler ile hem parlamentonun yürütmeyi denetleme yetkisinin zayıflatılmasının hem de azınlığın söz hakkının kısıtlanmasının hedeflendiği görülmektedir. Nitekim 27 Aralık 1957 İçtüzük değişikliğinin gerekçesinde ironik biçimde “*yapıcı parlamento denetimden*” bahsedilmektedir: “*Meclis müzakerelerinin tam bir nizam ve intizam içinde*

yapılmaması; “devletin siyasi ve mali prestijini sarsan yayınların” suç kapsamına alınması; CHP yanlısı bazı gazetelerin resmi ilanlardan mahrum bırakılması; Milletvekilleri Seçimi Kanununda değişiklik yapılarak karma liste usulünün kaldırılması ve partiler arasında seçim ittifakı yapılmasının yasaklanması; seçim sürecinde belli bir süre siyasi partilerin radyodan seçim propagandası yapmasının yasaklanması ancak devlet ve hükümet işleriyle görevlilerin konuşmalarının serbest bırakılması; seçimlerin propaganda süreci dışında siyasi partilerin toplantı ve gösterilerinin yasaklanması gibi birçok hukuka ve anayasaya aykırı düzenleme ve uygulamaya tanıklık edilmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Akın, **Türkiye'nin Siyasal Gelişmeleri (1923-2018)**, s. 157; Aldıkaçtı, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, s. 114-121; Eroğul, **Demokrat Parti (Tarihi ve İdeolojisi)**, s. 78-79, 84-85, 119-125; R. Galip Okandan, “Pozitif Amme Hukukumuzun Gelişmesi Bakımından 1945-1960 Devrinin Özellikleri”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt: 29, Sayı: 1-2, Yıl: 1963, s. 14-16; Bahri Savcı, “Ara Seçimleri Üzerinde Tartışmalar”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Yıl: 1958, Cilt: 13, Sayı: 3, s. 244-252; Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, 350-355.

⁷⁸⁶ CHP'nin mallarına el konulması süreci öncelikle 1951'de Halkevlerinin tasfiyesine ilişkin “*Resmî Daire ve Müesseselerin Siyasi Partilere Bedelsiz Mal Devredemeyeceklerine ve Bu Daire ve Müesseselerle Münfesi Derneklere Ait Olup Siyasi Partilere Terkedilmiş Olan Gayrimenkul Mallarla Bu Partiler Tarafından Genel Menfaatler İçin Yaptırılmış Olan Binaların Sahiplerine ve Hazineye İadesine Dair Kanun*”’un (Kanun No: 5830, R.G. 11.08.1951-7882) kabul edilmesiyle başlamıştır. Cumhuriyet Halk Partisi'nin nüfuz ve otoritesini kullanarak vergi gelirlerini parti için kullanması iddiası bu Kanunla da son bulmamış, 1953'e gelindiğinde mallarının çok büyük bir kısmını söz konusu Kanunla kaybeden CHP hakkında bu sefer “*Cumhuriyet Halk Partisinin Haksız İktisaplarının İadesi Hakkında Kanun*” (Kanun No: 6195, R.G. 16.12.1953-8584) çıkarılarak tüm malvarlığına el konması amaçlanmıştır. 5830 Kanunla ilgili Demokrat Partinin Meclis Grubu görüşmeleri, tasarı hakkındaki komisyon raporları ve Meclis görüşmeleri ile basındaki yankıları için bkz. Kazım Öztürk, **Türk Parlamento Tarihi, TBMM-IX. Dönem (1950-1954), II. Cilt**, Ankara: TBMM Vakfı Yayınları No: 21, 1999, s. 1727-2050 ve 2053-2125. Ayrıca her iki Kanunun kabul ediliş sürecindeki siyasi gelişmeler için bkz. Fevzi Çakmak, “Halkevlerinin Kapatılması ve Cumhuriyet Halk Partisi Mallarına El Konulması”, **Journal of History Studies**, Volume 7, Issue 3, September 2015, p. 1-21, <https://ataturkilkileri.deu.edu.tr/wp-content/uploads/2015/01/Halkevlerinin-Kapatılması-ve-Cumhuriyet-Halk-Partisi-Mallarına-El-Konulması.pdf> (E.T. 29.11.2022). 6195 Sayılı Kanun, Anayasa Mahkemesi tarafından 1963'te iptal edilmiştir, bkz. **Anayasa Mahkemesi E. 1963/124, K. 1963/243, K.T. 11.10.1963, R.G. 4.12.1963-11572**.

⁷⁸⁷ Eroğul, **Demokrat Parti (Tarihi ve İdeolojisi)**, s. 78.

⁷⁸⁸ Okandan, “Pozitif Amme Hukukumuzun Gelişmesi Bakımından 1945-1960 Devrinin Özellikleri”, s. 15.

cereyanının temini, Meclis murakabe hakkının gerektiği şekilde istimalinin ve Meclisin bütün vazifelerinin arızasız ifası imkanlarının sağlanması ve bilhassa milli iradeyi temsil eden Büyük Millet Meclisi müessesesinin vakar ve haysiyetine gölge iras edecek üzücü ahval ve hadisatın tekevvünün önlenmesi” amacı vurgulanmaktadır.⁷⁸⁹ Bu doğrultuda komisyon çalışmalarında görüşmeleri ihlal eden üyelerin komisyondan dışarı çıkarılması ve şikayet üzerine Meclis Başkanlığınca bu üyelere uyarı cezası verilmesi; önceki İctüzük’te siyasi parti grubu kurmak için asgari bir sayı belirtilmemiş olması karşısında grup kurmanın partilerin güçleri oranına bağlanması; Meclis toplantılarına başlarken aranan toplantı nisabının müzakereler sırasında aranmaması ve böylece Meclis çalışmalarının tıkanmasının engellenmesi; Genel Kurulda eskiden olduğu gibi söz hakkının talep ve kayıt sırasına göre verilmesi, komisyon ve grup adına yapılan konuşmalarda ise eskiden farklı olarak istem üzerine grup başkan veya sözcüsünün bir kere konuşup daha sonra söz istemeleri halinde sıraya tabi olmaları; Meclisteki görüşmelerin değiştirilmeden ve gelecek gündemin özetinin zabıt ceridesinde ve gerektiğinde Resmi Gazete’de yayımlanması kuralına istisna biçimde suç teşkil edecek sözlerin ve adli makamların yayımlanmasını yasakladığı hususların yayımlanmaması gibi önemli değişiklikler öngörülmüştür. Ayrıca doğrudan denetim yetkisiyle ilgili olarak soru önergelerinin isnada dayanmayacağı ve sadece bilgi almak amacıyla verilebileceği, tüm soruların yazılı verileceği ve sadece bir milletvekili tarafından imzalanabileceği, daha da önemlisi bakanların “umumi menfaat” gerekçesiyle yanıt vermeyebileceği ya da isterlerse kapalı oturumda yanıt verebilecekleri, aksine karar alınmadıkça soru saatinin haftanın belli bir gününde sadece bir saat içinde görüşüleceği, bu saatte bir milletvekilinin birden fazla sorusuna yanıt verilmeyeceği, bakanın açıklamalarından sonra sadece soruyu soran milletvekilinin soru metnine bağlı kalarak görüş açıklayabileceği, genel kuruldaki bütçe müzakerelerinde önceden yöneltmiş soruların yanıtlanmayacağı şeklinde önemli değişiklikler düzenlenmişti. Ayrıca kürsü konuşmalarında Meclis, hükümet ve cumhurbaşkanına karşı hakaret mahiyetinde ifadeler kullanılması veya halkı “*kıyama, isyana veya Anayasayı ihlale teşvik edecek*” nitelikte sözler kullanılması halinde milletvekillerine Meclisten geçici çıkarma cezası verileceği ve bu durumun ceza soruşturmasına engel olmayacağı düzenlenmekte ve dokunulmazlığın kaldırılması

⁷⁸⁹ Zühtü Arslan, **Türk Parlamento Tarihi, TBMM-XI. Dönem (1957-1960), I. Cilt**, Ankara: TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları, 2013, s. 62.

kolaylaştırılmaktaydı.⁷⁹⁰ Milletvekillerinin söz haklarının sınırlandırılması suretiyle parlamento içi demokrasiyi, Meclisin müzakere işlevini ve denetim yetkisini engelleyen 27 Aralık 1957 İçtüzük değişikliği o dönem hem parlamentoda hem de kamuoyunda şiddetle eleştirilmiştir.⁷⁹¹ 27 Mayıs'ın gerçekleştirilmesinin sebepleri⁷⁹² arasında yer alan bu düzenleme, 1961 Anayasası'nın Geçici 3. maddesiyle yürürlükten kaldırılmıştır.⁷⁹³ Armağan'ın belirttiği gibi bu dönemdeki diğer gelişmeler karşısında Meclisin iç düzenini ilgilendiren İçtüzük'ün değiştirilmesi, siyasi ve toplumsal hayatın temelini önemli derecede etkilemiş ve toplumda dalgalanmalara neden olmuştur.⁷⁹⁴ İlk bakışta parlamentonun iç çalışma düzenine ilişkin basit bir kurallar bütünü gibi düşünülen içtüzükler, aslında parlamentonun yetki ve görevlerini Anayasa'ya ve hukuka uygun biçimde yerine getirmesini, bu anlamda Anayasa'nın uygulanmasını sağlayan, siyasi hayatı yönlendiren metinlerdir.⁷⁹⁵ Tunaya'nın içtüzükler için kullandığı “sessiz anayasa”⁷⁹⁶ nitelendirmesi kanımızca içtüzüklerin bu önemli işlevini çok net ve öz biçimde yansıtmaktadır. Sadece ülkemizde değil başka

⁷⁹⁰ İçtüzük değişiklik teklifinin içeriği ve kabulü sürecinde Meclis'te gerçekleştirilen tartışmalar için bkz. Arslan, **Türk Parlamento Tarihi, TBMM-XI. Dönem (1957-1960), I. Cilt**, s. 64-92. TBMM'de 28 Aralık 1957'de kabul edilen “TBMM Dahili Nizamnamesinin bazı maddelerinin tadiline dair Nizamname” (R.G. 6.01.1958-9800) için bkz. https://www.tbmm.gov.tr/files/anayasa/docs/ictuzuk/4-1927_D.N/1927-14/ResmiGazete_DahiliNizamname1958.pdf (E.T. 30.11.2022)

⁷⁹¹ İçtüzük değişikliğinin Anayasa aykırı olduğu yönünde görüş bildirenler arasında o dönem İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Kürsüsünde görev yapmakta olan Profesör Nail Kubalı, meclisin tasarruflarını eleştirmek ve günlük politikaya girerek “siyasi maksatlı beyanat” vermekle suçlanmış ve 1 Şubat 1958'de Milli Eğitim Bakanlığı emrine alınarak görevinden uzaklaştırılmıştır. Artan tepkiler üzerine görevine iade edilmiştir. Süreçle ilgili bkz. Servet Armağan, **Memleketimizde İçtüzükler**, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, Fakülteler Matbaası, 1972, s. 39-41; Eroğul, **Demokrat Parti (Tarihi ve İdeolojisi)**, s. 139-140. Bu durum, antidemokratik uygulamaların varlığı noktası göstermektedir.

⁷⁹² Yassıada Broşürü'nde “*İnkılabın Sebepleri*” başlığı altında TBMM'nin gerçek bir yasama organı olmaktan çıktığı ifade edilmiştir: “*Milleti temsil etmesi gereken Büyük Millet Meclisi de siyasi iktidar tarafından hakiki bir teşri organı olmaktan çıkarılarak şahıs ve zümre menfaatine hizmet eden bir parti grubu haline getirilmiş olmak suretiyle fiilen münfesih hale gelmiştir.*” demek suretiyle iktidarın meşruiyetini kaybettiği ve meşru bir hükümetin kurulması gerektiği belirtilmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. **Yassıada Broşürü**, İstanbul: T.C. Milli Birlik Komitesi İrtibat Bürosu, Ekim 1960, s. 19.

⁷⁹³ 1961 Anayasası'nın “Geçici İçtüzük” başlığı altındaki Geçici 3. Maddesine göre “*Bu Anayasaya göre kurulan Türkiye Büyük Millet Meclisinin, Millet Meclisinin ve Cumhuriyet Senatosunun toplantı ve çalışmaları için, kendi İçtüzükleri yapılmaya kadar Türkiye Büyük Millet Meclisinin 27 Ekim 1957 tarihinden önce yürürlükte olan İçtüzüğü hükümleri uygulanır.*” Aslında 1957 tarihli İçtüzük Değişikliği 28 Aralık 1957'de kabul edilip 6 Ocak 1958'de Resmi Gazete'de yayımlanmış ve yürürlük maddesinde kabulü tarihinden itibaren meri olduğu ifade edilmiştir. Anayasa'nın Geçici maddesinde ise Ekim 1957'den önceki hükümlerin yürürlükte olacağı ifade edilerek bu tarihten sonraki hükümler zımni olarak yürürlükten kaldırılmış olmaktadır. Bu hükümdeki 27 Ekim 1957, İçtüzük değişikliğinin değil bu değişikliği yapan Meclisin dayandığı 1957 Milletvekilleri Genel Seçiminin tarihidir. Kanımızca, 1961 Anayasasının asli kurucu iktidarı, bu hükümde kendisinden önceki iradenin gayrimeşruluğuna bir vurgu yapmaktadır.

⁷⁹⁴ Armağan, **Memleketimizde İçtüzükler**, s. 41.

⁷⁹⁵ Armağan, **Memleketimizde İçtüzükler**, s. 15.

⁷⁹⁶ Tunaya, **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, s. 122.

lkelerdeki anayasal gelişmeler de bunu kanıtlamaktadır.⁷⁹⁷ Türkiye’de 1957 İçtüzük değişikliği itibariyle içtüzük konusu, siyasi hayatın önemli bir tartişması haline gelmiřtir⁷⁹⁸ ve bu tartişma iktidar-muhalefet ilişkisinin doğduğu o günlerden bugüne devam etmektedir.

İçtüzük değişikliğinin yanı sıra bu dönemde, muhalefet tarafından sunulan gensoru ve meclis tahkikatı nergelerinin gündeme alınmaması ve reddedilmesi genel bir uygulama halini almış ve denetimden kaçınmak için sıklıkla Meclisin tatiline karar verilmiştir.⁷⁹⁹ Nitekim bu dönem Meclisinin aldığı son Karar da milletvekillerinin çok sert tartişmalarına konu olan bir tatil kararı olmuştur.⁸⁰⁰ Her ne kadar 1924 Anayasası ve İçtüzük’te önergelerin gündeme alınması konusunda açık bir hükümle düzenlenen zorunluluk ve süre sınırı olmasa da genel olarak parlamentonun kendisine verilen görevi makul sürede görüşmesi gerektiği ve aksi halde görevini ihmal ettiği kabul edilmelidir.⁸⁰¹ Ancak bu konuda kural olmaması, meclis çoğunluğuna sahip olan iktidarın bu dönemde denetimden kaçınmasının bahanesi olmuştur.⁸⁰² Son olarak bu dönemde basın üzerinde gerçekleştirilen sınırlandırmaların dolaylı gibi görünse de aslında parlamento faaliyetlerinin aleniyetini doğrudan engellediği görüşünü ifade etmek gerekmektedir. Bu dönemde Basın Kanunu’nda yapılan değişiklik ile düzenlenen sınırlandırmalar ve Meclis Tahkikat Komisyonuna basın yayın organları üzerinde verilen yetkiler, parlamentonun faaliyetleri hakkında halkın bilgi edinmesini engellemiştir. Nitekim bir olağanşt mahkeme niteliğini haiz olan Yüksek Adalet Divanında görülen “Anayasayı İhlal” davasına esas teşkil eden hususlardan biri de

⁷⁹⁷ İçtüzük değişikliklerinin demokrasi ile yakın ilişkisini gösteren başka ülkelerden tarihi örnekler ve değerlendirmeler için bkz. Armağan, **Memleketimizde İçtüzükler**, s. 16-19.

⁷⁹⁸ M. şükrü Arslan, “İçtüzüklerin Hukuki Niteliği ve Anayasa Yargısındaki Yeri”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt 42, Sayı 1-4, İstanbul: İstanbul niversitesi, 1976, s. 68.

⁷⁹⁹ Okandan, “Pozitif Amme Hukukumuzun Gelişmesi Bakımından 1945-1960 Devrinin zellikleri”, s. 13-14.

⁸⁰⁰ Meclisin Bayram Tatili Kararı hakkındaki yoğun tartişmalar için bkz. Arslan, **Türk Parlamento Tarihi, TBMM-XI. Dönem (1957-1960), I. Cilt**, s. 407-413.

⁸⁰¹ Nitekim, Alman Federal Anayasa Mahkemesi Anayasa’nın parlamentoya verdiği yetkilerin yapılmamasını veya geciktirilmesini, “Anayasanın verdiği bir görevin ihmali suretiyle, anayasanın teşri organı tarafından ihlali” yönünde karar vermiştir; E. Friesenhahn, **Die Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik**, s. 149’dan aktaran Nadir Latif İşlam, **Türkiye’de Gensoru ve Meclis Tahkikatı**, Ankara: Kardeş Matbaası, 1966, s. 112, dn. 219.

⁸⁰² 1958-1959 yıllarında muhalefet tarafından verilip bazısı neredeyse iki yıla yakın süre gündeme alınmayan meclis tahkikatı nergelerinin konularını seçim yolsuzlukları, İnönü’nün Tokat’ın Zile ilçesini ziyaretinde çıkan olaylar, devlet radyosunun taraflı yayınları, İstanbul’da gerçekleştirilen istimlakler ve imar yolsuzlukları, orduya ait araçların belediyelerce yıkım işlerinde kullanılması, SEKA’da gerçekleştirilen ihalelerde yolsuzluk, İnönü’nün Batı Anadolu gezisinde meydana gelen olaylar oluşturmaktaydı. Ayrıntılı bilgi için bkz. İşlam, **Türkiye’de Gensoru ve Meclis Tahkikatı**, s. 109-113.

Komisyonlara, 7468 Sayılı Kanun'un⁸⁰³ 2. maddesinin "a" bendi ile "tahkikatın selâmetle cereyanını temin maksadıyla her türlü neşriyatın yasaklanması" yetkisinin verilip Anayasa'nın 20. maddesindeki Meclis müzakerelerinin aleniyeti kuralının ihlal edildiğidir. Davada ileri sürülen ve karara konu olan husus, aleniyetin müzakere tutanaklarının tutulmasıyla değil basın aracılığıyla sağlanabileceğidir. Vatandaşların tutanaklara ulaşmasının, ilgi göstermesinin, tutanakları okumasının gerçekte beklenemeyeceği; tutanak ile kayıt altına alınan müzakerelerin basın yayın organları ile aslında yayınlanmış ve alenileşmiş sayılacağı ifade edilmiştir.⁸⁰⁴ 1957 İçtüzük değişikliği de dahil parlamentonun yetkilerini sınırlandıran doğrudan ve dolaylı düzenlemeler, gündeme alınmayan ve reddedilen soru, gensoru, meclis tahkikatı gibi önergeler de Anayasa'yı İhlal davasına konu edilmiştir.⁸⁰⁵

3. Uygulamada Genel Görüşme Benzeri Bir Araç: Hükümet Bildirileri Üzerine Görüşme

1924 Anayasası döneminde parlamentonun müzakere işlevine ilişkin seyir yukarıda ele alınan biçimde gelişmişti. 1924 Anayasası ve İçtüzükte doğrudan dar anlamda genel görüşme mekanizması olmamakla birlikte genel görüşme benzeri sayılabilecek uygulamalara rastlanmaktadır. Bu uygulamalar, hükümet bildirileri üzerine Meclis Genel Kurulunda gerçekleştirilen görüşmelerdir.

Çok partili siyasi hayata geçildikten sonra gelişen bir uygulamaya göre "*toplumu ve devleti ilgilendiren dış politikaya ilişkin hususlarda hükümetten açıklama yapması*"nın herhangi bir milletvekili tarafından yazılı olarak istenmesi üzerine ilgili bakanın, Meclis Genel Kurulunda sözlü açıklamalarda bulunması mümkündü. Literatürde izahat talebi olarak adlandırılan bu usulde müzakere gerçekleşmemekte, bakanın konuşmasından sonra hiçbirseye söz verilmemekteydi. Bu usul aslında soru

⁸⁰³ "Türkiye Büyük Millet Meclisi Tahkikat Encümenlerinin vazife ve salâhiyetleri hakkında Kanun" Kanun No: 7468, K.T. 27/4/19, R.G. 28.04.1960- 10491, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/10491.pdf>

⁸⁰⁴ Yüksek Adalet Divanının Anayasa'yı İhlal Davası Hakkındaki değerlendirmeler için bkz. İslam, **Türkiye'de Gensoru ve Meclis Tahkikatı**, s. 121-124.

⁸⁰⁵ Yüksek Adalet Divanı'nın Anayasa'yı İhlal Davasında Başsavcı esas hakkındaki mütalaaasında Meclisin denetleme faaliyetleriyle ilgili ayrıntılı bir döküm de sunmuştur. Buna göre 1950-1960 yılları arasında toplam 2397 sözlü sorudan 963'ü yanıtlanmış, 3015 yazılı sorudan ise 1724'ü yanıtlanmıştır. 1957'de sunulan 56 sorudan ise hiçbirisi yanıtlanmamıştır. Esas hakkındaki mütalaa ve ayrıntılı bilgi için bkz. **Yüksek Adalet Divanı, Anayasayı İhlal Davası, Esas: 1960/1**, TBMM Açık Erişim Koleksiyonu, <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/handle/11543/2659> (E.T. 4.12.2022)

mekanizması üzerinden gelişerek ortaya çıkmıştı.⁸⁰⁶ Belli bir konuda Meclisin aydınlatılmasını sağlayan bu yöntemde bir müzakere gerçekleştirilmemesi kanımızca onu dar anlamda genel görüşme yönteminden esaslı biçimde ayırmaktadır. Nitekim genel görüşmenin en önemli özelliği Genel Kurulda yapılan müzakeredir. İttüyük'te hükümetin açıklamasından sonra kimseye söz hakkı tanınmayacağı açıkça düzenlenmekteydi. Dahili Nizamname'nin 222. maddesinin dipnotundaki⁸⁰⁷ hükme göre “*Milletvekilleri, Hükümeti iç ve dış durum hakkında demeç vermeye davet eden önergeler verebilirler. Hükümetin, bu yolda verdiği demeçten sonra gerek önerge sahiplerine ve gerek başkalarına söz hakkı verilmez.*”⁸⁰⁸

Bu yöntem ilerleyen zamanlarda müzakere ihtiyacının da zorunluluk haline gelmesiyle geliştirilerek dar anlamda genel görüşme olarak tanımladığımız yönteme daha yakın bir mekanizmayı doğuracaktır. Sanırız o dönemin uluslararası gelişmelerinin de bunda etkisi vardır. Çünkü kırklı yılların sonu ve ellili yılların başı, İkinci Dünya Savaşının bitip yeni dünya düzeninin kurulduğu bir dönemdir. Türkiye'nin dış siyaseti de buna paralel biçimde değişmekte ve bu gelişmelerden etkilenmekteydi. Bu siyasal durumun etkisiyledir ki hükümetin dış politikası üzerinde müzakere ihtiyacı hissedilmiştir. Bu doğrultuda Dahili Nizamname'nin 222. maddesinin dipnotunun ikinci fıkrasına “*Dış politikaya taalluk eden hususlarda Hükümet tarafından re'sen malumat verildikten sonra muhalefet sözcülerine söz verilir.*” hükmü eklenmiştir.⁸⁰⁹ Bu hüküm, çok partili siyasi hayata geçildikten sonraki “*iktidar-muhalefet*” olgusunun artık geliştiği dönemde ortaya çıkan bir ihtiyacı karşılamaktadır. Kanımızca da 1961 Anayasası dönemindeki parlamentonun genel görüşme yetkisinin temeli bu dönemde oluşmaya başlamıştır.⁸¹⁰ Bu ikinci hükmün dayanağı uygulama, 19 Aralık 1951 tarihli birleşimde dönemin Dışişleri Bakanının dış politika hakkında yaptığı açıklamalardan sonra usul hakkında söz alan bir milletvekilinin talebi üzerine alınan karardır. Hükümetin gündem dışında yaptığı

⁸⁰⁶ İzahat talebi olarak adlandırılan bu usul, çok partili hayata geçildikten sonra on yıl boyunca uygulanmıştır. Bu konudaki açıklama ve uygulamalar için bkz. Mehmet Nuri Güzel, “1924 Anayasası Döneminde Uygulanan Adı Konmamış Kendine Özgü Bir Parlamenter Denetim Yolu: İzahat Talebi”, **DÜHFD**, Cilt 24, Sayı: 41, Yıl: 2019, s. 329-335.

⁸⁰⁷ Hem tek partili hem de çok partili siyasi hayatta uygulanan 1927 Dahili Nizamname, parlamento hukuku tarihimizdeki tek “notlu-dipnotlu” itttüyük örneğidir. Bu dipnotlarda, ilgili maddenin nasıl uygulanacağına ilişkin açıklamalar düzenlenmekteydi. İba, **Parlamento İttüyük Metinleri**, s. 441-442.

⁸⁰⁸ Dahili Nizamnamenin 222. maddesine göre “*İcra hususlarına dair Heyeti Umumiyyeye mebuslar tarafından temenni takrirleri verilemez.*” Armağan, **Memleketimizde İttüyükler**, s. 274.

⁸⁰⁹ 119 No'lu dipnot için bkz. Armağan, **Memleketimizde İttüyükler**, s. 274.

⁸¹⁰ Güzel, “1924 Anayasası Döneminde Uygulanan Adı Konmamış Kendine Özgü Bir Parlamenter Denetim Yolu: İzahat Talebi”, s. 332, dn. 44.

açıklamalardan sonra söz alınabilmesine ilişkin İttüzükte açık bir hüküm veya bunu engelleyen bir yasak olmadığı, bu durumun müzakereyi geliştirecek bir teamül oluşturmaya uygun bir zemin oluşturduğu gerekçesiyle hükümetin dış politika konusunda ve dış politikanın bazı önemli olayları üzerine re'sen yaptığı açıklamaların ardından muhalefet sözcülerine söz verilmesi hükümetin de bu yönde olumlu görüş bildirmesinin ardından kabul edilmiştir.⁸¹¹ Bu noktada dikkat çeken husus, hükümetin bu açıklamaları re'sen yapmasıdır. Her ne kadar bu usul dar anlamda genel görüşmeye yaklaşmışsa da milletvekillerinin bu usulü başlatamaması, bunun harekete geçirilmesi konusunda sadece hükümetin yetkili olması ve hükümetin istediği zaman bunu harekete geçirebilmesi, uygulamanın genel görüşme yetkisinden en önemli farklarıdır. Güzel'in görüşünün aksine sınırlı biçimde uygulanan izahat talepleri, bu nedenlerle bir denetim aracı sayılamaz;⁸¹² ancak parlamenter denetim vesilesi olarak kabul edilebilecek bir yoldur.⁸¹³ Kanımızca bu usul, belirtilen sebeplerle genel görüşme gibi müzakere işlevini etkili şekilde ortaya çıkarmamakta ve birçok açıdan ondan ayrılmaktadır; fakat Meclisin müzakere işlevine katkısı olan bir uygulamadır. Özellikle dış politika konusunda Meclisin bilgi edinmesi ve sonrasında muhalefetin konuyla ilgili görüşlerini ifade edebilmesi ihtiyacını gideren bu uygulamanın, Anayasa ve İttüzük'te herhangi bir hüküm olmamasına rağmen benimsenmesi kanımızca da önemli bir uygulamadır.⁸¹⁴ Bu durum, parlamenter sistemin esnekliğinin bir göstergesidir ve çok partili siyasi hayatın başlangıcında atılmış önemli bir demokratik adımdır.

Üzerinde ayrıntılı şekilde durmaya çalıştığımız bu dönemde gerçekten iktidar-muhalefet ilişkisi oluşmuş, ancak iktidar çoğunluğunun milli iradeye denk olduğu bir egemenlik anlayışı, Meclis içinde demokratik bir faaliyet gerçekleştirilmesinin önünü tıkamıştır. Aksine antidemokratik düzenleme ve uygulamalarla, aslında başarılı biçimde başlatılan çok partili siyasi hayat, kısa sürede parti oligarşisine dönüşmüştür.

⁸¹¹ Dönemin Dış İşleri Bakanı Fuat Köprülü'nün, Birleşmiş Milletler Genel Kurulunun Paris'te gerçekleştirilen altıncı toplantısına katılmasıyla ve burada Amerika, Fransa ve İngiltere'nin temsilcileriyle Atlantik Paktı hakkında yaptığı görüşmelerle ilgili açıklamaları ve bundan sonra muhalefet temsilcilerinin söz alabilmesine ilişkin bir talebin kabul edildiği Meclis görüşmeleri için bkz. **TBMMTD**, Cilt 11, Dönem 9, Toplantı Yılı 2, Birleşim 19, 19 Aralık 1951, s. 226-234, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d09/c011/tbmm09011019.pdf> (E.T. 17.11.2022)

⁸¹² Balta, **Türkiye'de Yürütme Kudreti**, s. 47.

⁸¹³ Özbudun, **Parlâmenter Rejimde Parlâmentonun Hükûmeti Murakabe Vasıtaları**, s. 14, dn. 70 ve s. 52.

⁸¹⁴ Güzel, "1924 Anayasası Döneminde Uygulanan Adı Konmamış Kendine Özgü Bir Parlamenter Denetim Yolu: İzahat Talebi", s. 338.

1924 Anayasası'nın meclis üstünlüğü ilkesi karşısında fiilen yürütmenin üstün olduğu bu dönemde TBMM, yasama ve denetim faaliyetleri bakımından etkisiz konumda kalmıştır.⁸¹⁵ Müzakere işlevi açısından ise çok partili hayata geçildikten sonraki çalkantılı siyasi hayat içerisinde Demokrat Parti çoğunluğuna karşı diğer parlamenter denetim yollarını kullanması güçleşen muhalefetin, izahat talepleri ve bu taleplerden sonra müzakere istemleri ile özellikle dış politika ve temel hak ve özgürlüklerin kullanılması konularında TBMM Genel Kurulunu genel görüşme zeminine çekmeye çalıştığı gözlemlenmektedir. Bir görüşe göre genel görüşme gibi bir mekanizmanın olmaması, iktidar-muhalefet arasındaki tartışmaların müzakere mekânı TBMM Genel Kurulunun dışına, sokağa, mitinglere taşınmasına neden olmuştur.⁸¹⁶ Gerçekten de 1924 Anayasası yasama-yürütme ilişkilerini düzenlerken iktidar-muhalefet ikiliğine uygun mekanizmaları, çoğunluğun tahakkümünü önceleyecek araçları barındırmamaktaydı. Ancak, genel görüşme aracı olsaydı muhtemelen diğer meclis içi ve meclis dışı demokratik politik tartışma, fikir beyan etme yollarının engellenmesi gibi bu yol da engellenecekti. Sanırız, antidemokratik rejim, sisteme hâkim olan egemenlik anlayışının bir sonucudur; yoksa parlamento içinde ve dışında demokratik ve anayasal sınırlarda kullanılmaya çalışılan mekanizmalar işe yarardı. Ancak bu başarıya ulaşamamış ve parlamento faaliyeti kesintiye uğrayarak yeni bir anayasa yapım sürecine gidilmiştir.

II. 1961 Anayasası Döneminde Genel Görüşme

Türk anayasa hukukunda parlamentonun genel görüşme yetkisi, ilk defa içtüzük düzeyinde, Temsilciler Meclisi İçtüzüğü ile düzenlenmiştir. Bu düzenlemeden çok kısa bir süre sonra ise ilk defa anayasa düzeyinde 1961 Anayasası'nda, çift meclisli TBMM'nin her iki meclisinin ayrı ayrı kullanabildiği yetkiler arasında anılmıştır.

27 Mayıs 1960'ta devlet yönetimine el koyan Milli Birlik Komitesi (MBK), TBMM'yi feshetmiş, 1 sayılı Kanun'un⁸¹⁷ yürürlüğe girdiği 12 Haziran 1960'a kadar

⁸¹⁵ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, s. 351; Akın, **Türkiye'nin Siyasal Gelişmeleri (1923-2018)**, s. 161; Türk, "Parlamentonun Müzakere İşlevi: Türkiye Büyük Millet Meclisi Örneği", s. 103.

⁸¹⁶ Balta, "Türkiye'de Yasama-Yürütme Münasebeti", s. 52.

⁸¹⁷ 1924 Tarih ve 491 Sayılı Teşkilâtı Esasiye Kanununun Bazı Hükümlerinin Kaldırılması ve Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında Geçici Kanun, No: 1, Kabul Tarihi: 12.06.1960, R.G. 14.6.1960-1052. Kanunun içeriği ve kapsamıyla ilgili bilgi için bkz. Mehmet Utku Öztürk, **1961 Kurucu Meclisi**, İstanbul: On İki Levha Yayınları, 2016, s. 27-32; Murat Sarıca, "27 Mayıs 1960'tan

çıkardığı tebliğlerle, bu tarihten sonra ise kabul ettiği kanunlarla ülkeyi yönetmiştir.⁸¹⁸ Bu süreçte hızlı bir şekilde demokratik rejime geçmeyi amaçladığını sıklıkla vurgulayan MBK, 13 Numaralı Tebliğ⁸¹⁹ ile yeni anayasa hazırlanması için dönemin İstanbul Üniversitesi Rektörü Sıddık Sami Onar başkanlığında profesörlerden bir ilim ve hukuk kurulunun oluşturulduğunu ilan etmişti. İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi öğretim üyelerinin oluşturduğu bu heyete, Ankara Üniversitesinden de birkaç öğretim üyesi katılmış ve heyet, bir Anayasa Komisyonu niteliğini almıştı.⁸²⁰ Bu Komisyon, o dönemde anayasa hazırlık çalışmalarıyla ilgili anketler düzenlemiştir. Anket ile görüşüne başvurulmuş Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü ise görüş niteliğini aşan bağımsız bir anayasa tasarısı ve anayasanın kabulüyle ilgili yeni bir yöntem önermiştir. İstanbul Üniversitesi Anayasa Komisyonunda anayasa tasarısı üzerine yaşanan tartışmaların hazırlıkları geciktirmesi ve bu tartışmaların kamuoyuna ve MBK'ye yansımaları üzerine gelen Ankara Üniversitesi Ön Tasarısı, anayasanın kabulüne ilişkin tartışmaları artırmışsa da sonuç olarak anayasa yapımının bir kurucu meclise bırakılması gerekliliğini ilk defa gündeme getirmişti. Böylece, İstanbul İlim Heyetinin, anayasanın nasıl kabul edileceği hakkında takip edilecek usulün belirlenmesi konusunda bıraktığı boşluk da doldurulmuştu. MBK, 157 sayılı Kanun⁸²¹ ile kurucu meclis oluşturulacağını ilan etmişti.⁸²²

Kurucu Meclis kurulmadan önce hazırlanarak MBK'ye sunulan 1961 Anayasası'na öncül İstanbul ve Ankara Anayasa Tasarılarının birçok ortak yönü

1961 Anayasasının Hazırlanışına Kadar Geçen Dönemde Anayasa Hareketleri", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesinin 50. Yıl Armağanı, Cumhuriyet Döneminde Hukuk**, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1973, s. 63-67; Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, s. 367-368.

⁸¹⁸ Öztürk, **1961 Kurucu Meclisi**, s. 5-6.

⁸¹⁹ Milli Birlik Komitesi 13 Numaralı Tebliği, R.G. 30.05.1960-10515.

⁸²⁰ Sıddık Sami Onar başkanlığında İstanbul'dan Naci Şensoy, Hıfzı Veldet Velidedeoğlu, Hüseyin Nail Kubalı, Ragıp Sarıca, Tarık Zafer Tunaya, İsmet Giritli'den oluşan İlim Heyetine Ankara'dan Bahri Savcı, İlhan Arsel, Muammer Aksoy ve Vakur Versan katılmışlardı; Öztürk, **1961 Kurucu Meclisi**, s. 42.

⁸²¹ 1924 tarih ve 491 sayılı Teşkilâtı Esasiye Kanununun Bâzı Hükümlerinin Kaldırılması ve Bâzı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkındaki 12 Haziran 1960 Tarihli ve 1 Sayılı Geçici Kanuna Ek Kurucu Meclis Teşkili Hakkında Kanun, No: 157, Kabul Tarihi: 13.12.1960, R.G. 16.12.1960/-10682.

⁸²² MBK içindeki fikir ayrılıkları, Kurucu Meclis kurulması konusunda da kendini göstermişti. Artan çekişmelerin bir sonucu olarak 14'ler denilen grubun MBK'den tasfiye edilmesinden sonra aynı zamanda Devlet Başkanı ve Hükümet Başkanı da olan MBK Başkanı Orgeneral Cemal Gürsel, kurucu meclisin kurulması, yetkilerinin ve çalışma usulünün belirlenmesi için Turhan Feyzioğlu başkanlığında bir Bilim Heyeti kurulmasını istemiştir. Bilim Heyetinin hazırladığı bu taslağa dayanan 157 sayılı Kanun, MBK tarafından kabul ve ilan edilmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Aldıkaçtı, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, s. 130-131; Öztürk, **1961 Kurucu Meclisi**, s. 42-45; Sarıca, "27 Mayıs 1960'tan 1961 Anayasasının Hazırlanışına Kadar Geçen Dönemde Anayasa Hareketleri", s. 67; Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, s. 369.

olduğu gibi birbirinden temel farklılıkları da vardı.⁸²³ Ortak yanlarından biri de parlamentonun denetleme ve bilgi edinme işlevlerine yönelik araçların artırılmasıydı. Her iki tasarıda da genel görüşme, ilk defa parlamentonun denetleme ve bilgi edinme araçları arasında anılmıştır. İstanbul Tasarısı'ndaki düzenlemede dikkat çeken husus, her iki meclise de genel görüşme yetkisinin tanınmış olması ve gensoru ile genel görüşme önergelerinin teklif edilmekle derhal ilgili meclisin genel kurul gündemine alınacağını açıkça anayasa düzeyinde düzenlenmiş olmasıdır.⁸²⁴ Ankara Tasarısı da bu konuda benzer bir yaklaşım göstermekteydi.⁸²⁵

Genel görüşme önergesinin derhal gündeme alınmasının bir zorunluluk olarak düzenlenmesi, özellikle 1950-1960 arasında yoğunlaşan uygulamaya karşı bir tepki düzenlemesidir.⁸²⁶ Çünkü bu dönemde, TBMM'nin gensoru, soru ve meclis tahkikatı önergelerinin gündeme alınması hakkındaki tekliflerinin gündeme hiç alınmaması veya görüşme yapılmaksızın reddedilmesi ile uzun bir dönem denetim faaliyeti gerçekleştirilememişti. Zaten 1961 Anayasası da bu dönemdeki siyasal olaylara karşı hem biçim hem de öz bakımından bir tepki anayasası niteliği taşımaktaydı.⁸²⁷ Siyasi iktidarın gensoru ile hükümetten düşme yaptırımıyla karşı karşıya kalması nedeniyle gensoru kurumunun işletilememesi ve bu nedenle kamuoyunu ilgilendiren konuların hiç tartışılamaması, gensoruya göre sonucu bakımından daha “yumuşak” bir araç olan genel görüşmeyi bir çözüm olarak zorunlu kılmıştır. Ayrıca Senato da genel görüşme ile hükümeti denetleme yetkisini haiz olacak ve hükümetin faaliyetleri hakkında yoğun tartışmalar ile müzakere işlevini gerçekleştirecekti. Bu durum madde gerekçesinde de

⁸²³ Her iki tasarının sosyal hak ve ödevlere geniş yer vermesi ve sosyal devlet anlayışı ile devleti sosyal haklar konusunda yükümlü kılması, egemenliğin devlet organları arasında paylaştırılması ortak noktalarını oluşturuyordu. İki tasarı arasındaki en temel fark, İstanbul Tasarısının yürütme organını güçsüzleştirilmesi ve Ankara Tasarısının güçlü yürütme organına yer vermesiydi; bkz. Öztürk, **1961 Kurucu Meclisi**, s. 44.

⁸²⁴ İstanbul Üniversitesi Anayasa Komisyonunun Anayasa Ön Tasarısı, Madde 86:

“Soru ve genel görüşme, her iki Meclisin yetkilerindendir.

Gensoru yetkisi, yalnız Millet Meclisinindir.

Yetkili Meclisin üye tamsayısının onda biri tarafından ileri sürülen gensoru veya genel görüşme istemlerinin, derhal gündeme alınması gerekir.

Meclis soruşturması, Türkiye Büyük Millet Meclisi kararı ile açılır.”, Server Feridun, **Anayasalar ve Siyasal Belgeler**, İstanbul: Aydın Güler Kitabevi, 1962, s. 183.

⁸²⁵ Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsünün Anayasa Ön Tasarısı, Madde 52:

“Soru, gensoru, genel görüşme ve meclis soruşturması meclislerin yetkilerindendir. Bunların yapılış şekillerini İçtüzük gösterir.

Meclislerden her birinin tam üye sayısının beşte biri tarafından yapılan gensoru veya genel görüşme isteğinin gündeme alınması mecburidir. Meclis soruşturmaları Meclislerin belli konularda bilgi edinmeleri maksadını güder ve Meclisin kararı ile yapılır.”, Feridun, **Anayasalar ve Siyasal Belgeler**, s. 158.

⁸²⁶ Aldıkaçtı, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, s. 288.

⁸²⁷ Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, s. 89.

açıkça belirtilmişti. Ankara Tasarısı'nın 52. maddesinin gerekçesi şu şekildedir: *“Meclislerin hükûmeti denetleme vasıtaları hakkındaki bu teklifimizde «gensoru» yanında bir de «genel görüşme» müessesesi ileri sürüyoruz. Bunun sebebi gensorunun daha çok hükûmete müeyyide tatbikini istihdaf eden bir müessese olarak tanınması ve bu yüzden iktidar partilerinin bunu işletmeye taraftar olmamalarıdır. Bu sebeple memleket meselelerinin parlamentoda kolayca görüşülmesine imkân verecek daha yumuşak bir denetleme müessesesine ihtiyaç olduğunu düşündük. Bundan başka Cumhuriyet Meclisi için hükûmete güvenoyu vermek veya hükûmeti düşürmek bahis konusu olmadığından bu Meclisin hükûmeti denetleme tarzını gensorudan farklı bir müessese ile düzenlemek icabeder.”*⁸²⁸ Dikkat edilirse bu açıklamada genel görüşme hakkındaki nitelendirme, denetim aracı olduğu yönündedir; gerekçenin içeriğinde ise denetleme aracı olarak tanınan genel görüşmenin müzakere işleviyle olan ilişkisi vurgulanmaktadır.

Ankara Tasarısı'nın İstanbul Tasarısı'ndan en önemli farkı, güçlü yürütme organına yer vermesiydi. Fakat bu yaklaşım, yürütme organının denetimini engellememekteydi. Türkiye gibi az gelişmiş ülkelerde iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınma için istikrarlı ve işleyen bir yürütme organının olması bir zorunluktan ve yaşanan siyasal ve anayasal sorun, güçlü bir yürütme organı olmasından değil parlamento içi denetimin olmamasından kaynaklanmıştı. Bunu aşmak için en etkili denetim yolu olarak *“yasamanın yürütme organını denetlemesi değil yasama içinde yürütme organını destekleyen çoğunluğa karşı muhalefetin yaptığı”* parlamento içi denetleme yolu önerilmekteydi. Gerekçede vurgulandığı gibi *“modern parlamentolar artık denetleme organı olmaktan çıkmış denetleme ortamları haline gelmişlerdir.”*⁸²⁹

Bu gerekçede vurgulanan çalışmanın birinci bölümünde ele alındığı şekliyle parlamentonun bir müzakere mekânı olmasıdır; genel görüşme de bunun temel bir aracı olarak kurgulanmıştır. Tasarılar da modern parlamentonun denetleme ortamına, bizim ifademizle ve bugünkü anlayışla müzakere mekânına evrilmesinin bir sonucu olarak genel görüşme yetkisinin her iki meclise tanındığı anlaşılmaktadır. Gerekçede

⁸²⁸ Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsünün Gerekçeli Anayasa Tasarısı, Öztürk, **İzahlı, Gerekçeli, Anabelgeli ve Maddelere Göre Tasnifli Bütün Tutanakları ile Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Cilt I/Temel Metinler**, s. 402-403.

⁸²⁹ Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsünün Gerekçeli Anayasa Tasarısı, Öztürk, **İzahlı, Gerekçeli, Anabelgeli ve Maddelere Göre Tasnifli Bütün Tutanakları ile Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Cilt I/Temel Metinler**, s. 405-407.

ayrıca, gensoru yetkisi olmayan ikinci meclisin genel görüşme aracıyla hükümet programı üzerindeki müzakerelerinin hem hükümet hem de Millet Meclisi üzerinde etkili olacağı da vurgulanmıştır.⁸³⁰

A. Kurucu Mecliste Genel Görüşme

27 Mayıs 1960 askeri müdahalesi sonrasında müdahaleyi gerçekleştiren Milli Birlik Komitesinin kabul etmiş olduğu 157 Sayılı Kanun ile Kurucu Meclis oluşturulmuştu. Kurucu Meclisin genel anlamda olmasa da temsili niteliği haiz ayağını oluşturan Temsilciler Meclisi,⁸³¹ diğer ayağı Milli Birlik Komitesi ve Kurucu Meclis, ayrı ayrı çıkarılan içtüzüklere göre iç çalışmalarını gerçekleştirecekti. 17 Ocak 1961 tarihli Temsilciler Meclisi İçtüzüğü'nün 1. bölümü “*meclisin kuruluşunu*” düzenlemekteydi ve 1. maddesine göre “*Kuruluş, amaç ve görevi 13.12.1960 tarihli ve 157 sayılı Kanunda gösterilmiş ve üyeleri 158 sayılı Kanuna göre seçilmiş olan Temsilciler Meclisi 157 sayılı Kanun ile bu İçtüzük hükümleri gereğince*” görev yapacaktı. İçtüzükte hüküm bulunmayan hallerde ise eski TBMM içtüzüğünün uygulanacağı kabul edilmişti.⁸³²

Parlamentonun genel görüşme yetkisi ilk defa Temsilciler Meclisi İçtüzüğü'nün 47 ila 50. maddeleri arasında düzenlenmiştir. İçtüzüğün 47. maddesindeki tanıma göre

⁸³⁰ Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsünün Gerekçeli Anayasa Tasarısı, Öztürk, **İzahlı, Gerekçeli, Anabelgeli ve Maddelere Göre Tasnifli Bütün Tutanakları ile Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Cilt I/Temel Metinler**, s.411.

⁸³¹ 13 Aralık 1960 tarih ve 158 Sayılı Temsilciler Meclisi Seçimi Kanunu'nun 2. maddesine ve 157 Sayılı Kanun'un 4. maddesine göre Temsilciler Meclisi, Devletbaşkanı ve Milli Birlik Komitesince seçilecek temsilciler ile Bakanlar Kurulu üyelerinden ve ayrıca il temsilcilerinden, siyasi partiler temsilcilerinden (Cumhuriyet Halk Partisi ve Cumhuriyetçi Köylü Millet Partisi), barolardan, basından temsilcileri, Eski Muharıpler Birliğinden, esnaf kuruluşlarından, gençlikten, işçi sendikalarından, odalardan, öğretmen kuruluşlarından, tarım kuruluşlarından, üniversitelerden, yargı organlarından temsilcilerden oluşacaktı. Bu hükme göre hem sayısı az da olsa atanmış üyeler vardı hem de genel oya dayalı olmayıp doğrudan tek dereceli bir seçimle oluşmamıştı. Ayrıca 157 Sayılı Kanun'un 6. maddesinin son fıkrasına göre 27 Mayıs öncesindeki antidemokratik faaliyetleri, yayınları ve davranışları gerçekleştirenlerin Temsilciler Meclisine seçilmesi yasaktı. Bu durumdan kaynaklı temsil eksikliği halkoylaması ile giderilmeye çalışılmıştır. Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, s. 369-370. İlgili hükümler için bkz. Feridun, **Anayasalar ve Siyasal Belgeler**, s. 91-92 ve 99-100.

⁸³² Temsilciler Meclisi İçtüzüğü, Temsilciler Meclisinin çalışma usullerini düzenlemekteydi. Resmi Gazete'de yayımlanmamış bu İçtüzüğün hukuki dayanağını 13 Aralık 1960 tarih ve 157 sayılı “1924 tarih ve 491 sayılı Teşkilâtı Esasiye Kanunu'nun Bazı Hükümlerinin Kaldırılması ve Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkındaki 12 Haziran 1960 tarih ve 1 sayılı Kanuna Ek Kurucu Meclis Teşkili Hakkında Kanun”un 25. maddesi oluşturmaktaydı; İba, **Parlamento İçtüzük Metinleri**, s. 387. 157 Sayılı Kanun'un “İçtüzükler” başlıklı 25. maddesine göre “*Milli Birlik Komitesi ve Temsilciler Meclisi çalışmalarını kendi İçtüzüklerine göre yaparlar. Kurucu Meclisin birleşik toplantıları için ayrı bir İçtüzük yapılır. Yeni İçtüzüklerde hüküm bulunmayan hususlarda, eski Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü uygulanır.*”; Feridun, **Anayasalar ve Siyasal Belgeler**, s. 95-96.

*“Genel görüşme, hükümetin veya bir bakanın siyaset ve icraatıyla belirli ilgili konuların, temsilciler meclisinde görüşülmesidir.”*⁸³³ Bu maddedeki tanım, 1961 Anayasası’nın kabulü sonrasında oluşturulacak Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü’ndeki genel görüşme tanımı ile bire bir aynıdır.

Temsilciler Meclisi İçtüzüğü’nün 47. maddesinin devamında ise genel görüşme usulü düzenlenmiştir. Buna göre en az on Meclis üyesinin Meclis Başkanlığına vereceği genel görüşme istemine ilişkin önerge, tutanağa geçirilir ve Başkanlıkça derhal hükümete haber verilirdi. Bu bildirim üzerine ilgili bakan veya Hükümet, on gün içerisinde söz konusu önerge hakkında Meclis kürsüsünde açıklamalarda bulunurdu. Burada dikkat çeken bir husus, Temsilciler Meclisinde açıklamalarda bulunacak ilgili bakanın veya Hükümetin, önergeye ilişkin yapacağı açıklamaların iç ve dış güvenlikle ilgili olduğunu düşünmesi halinde, bu görüşmenin kapalı oturumda yapılması mümkündür. İç ve dış güvenlikle ilgili bir konu hakkında yapılacak genel görüşmenin kapalı oturumda yapılabilmesine ilişkin bu kural da 1961 Anayasası’nın kabulü sonrasında oluşturulacak Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü’nde yer almıştır.

Temsilciler Meclisi Başkanlığının genel görüşme önergesini okuması ile başlayan genel görüşme usulünde, önerge sahiplerinden birinin isterse önergeyi açıklayabileceği düzenlenmekteydi. Hükümetin veya ilgili bakanın önerge hakkında yaptığı açıklamalardan sonra ise Meclisçe görüşmelerin yeterliliğine ilişkin karar alınıp genel görüşme tamamlanırdı. İçtüzük’te ayrıca Meclis üyelerinin genel görüşmeye katılması bir hak olarak düzenlenmişti. Bu kural ilk bakışta garipsenebilir. Nihayetinde parlamenter faaliyeti, Anayasa ve İçtüzüğe dayanan haklar çerçevesinde milletvekilleri gerçekleştirir; milletvekilleri bu haklara dayanarak görevlerini yerine getirir. Bu maddede milletvekillerinin genel görüşmeye katılma hakkı olduğunun vurgulanması, kanımızca yine bir önceki dönemin parlamenter deneyimine ve milletvekillerinin haklarını sınırlandıran son 1957 tarihli İçtüzük Değişikliği’ne tepkinin bir sonucudur.

Temsilciler Meclisi uygulamasında ise genel görüşme, neredeyse hiç uygulanmamıştır. Bu konudaki tek genel görüşme önergesi, Temsilciler Meclisi Tarım Teşekkülleri Temsilcisi Ali Suphi Doğukan ve on arkadaşının zirai kredi konusunda

⁸³³ İba, **Parlamento İçtüzük Metinleri**, s. 398.

vermiş olduğu önergedir.⁸³⁴ Temsilciler Meclisinde genel görüşmenin neredeyse hiç uygulanmamasının sebebi kanımızca, görev süresinin kısa olması⁸³⁵ ve temelde anayasa yapmak üzere kurulmuş geçici bir meclis niteliğini haiz olmasındandır. Ancak genel görüşme kurumunu ilk defa düzenlemesi ve kendinden sonraki anayasalara örnek teşkil etmesi bakımından bu düzenleme önemlidir.

B. 1961 Anayasası'nda Genel Görüşme

1961 Anayasası,⁸³⁶ politikacılara ve seçilmiş meclislere güvensizlik üzerine kurulu bir anayasaydı.⁸³⁷ Bu nedenle devlet iktidarını ve egemenliği farklı organlara ve kurumlara dağıtarak bir dengeleme anlayışı benimsenmiş ve o güne kadar hâkim olan meclis üstünlüğü ilkesinden vazgeçilmişti. Anayasa, TBMM dahil tüm devlet organlarının ve kuruluşlarının üzerinde “üstün ve bağlayıcı” nitelikte kabul edilmişti; bölüştürülmüş egemenliği kullanan tüm organların görev ve yetkilerini Anayasa’ya uygun kullanıp kullanmadığını denetlemek üzere yargılama organı güçlendirilerek Anayasa Mahkemesi de kurulmuştu. Anayasa’da yasama bir yetki, yürütme ise “yasalar çerçevesinde” yerine getirilen bir görev olarak düzenlenmekteydi. Yürütme, müştak (türev) bir görev niteliğini haizdi. Anayasa, yürütmeye müştak bir nitelik tanımakla yasamaya göreli bir üstünlük tanımaktaydı. Ancak yasama-yürütme ilişkilerinde kuvvetlerin işbirliğine dayalı yumuşak kuvvetler ayrılığı ilkesi kabul edilmişti. Bu çerçevede karşılıklı denge ve denetleme araçlarına yer verilmişti. Ayrıca yasama organı da iki meclisten oluşturularak farklı biçimde oluşan ikinci meclisin de bir denetim ve gözetim işlevi görmesi amaçlanmıştı.⁸³⁸

Bu çerçevede Anayasa’da parlamentonun denetim yollarına oldukça geniş yer verilmiş, bunlar arasına müzakere işlevini de gerçekleştirecek araçlar da eklenmişti. Parlamentonun genel görüşme yetkisi de bu yetkiler arasında, 1961 Anayasası ile ilk

⁸³⁴ 10.2.1961 tarihli 16. Birleşim, **Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi**, s. 206. https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TM_d00/c001/tm_00001016.pdf (E.T. 3 Mayıs 2021) Tarım ve Ticaret bakanlıklarına gönderilen önergenin Mecliste görüşülüp görüşülmediğine dair bir bilgiye ulaşılamamıştır (S.Ş.).

⁸³⁵ Temsilciler Meclisi, 6 Ocak 1961 ile 3 Eylül 1961 yılları arasında kısa süreli görev yapmıştır.

⁸³⁶ 9 Temmuz 1961 tarihli halkoylaması ile kabul edilen 334 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, R.G. 20.07.1961-10859. 1961 Anayasası gerek kurucu meclis tarafından hazırlanması gerek halkoylaması ile kabul edilmesi bakımından anayasa hukukumuzda ilklerin yaşandığı bir hukuki metindir. Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, s. 375.

⁸³⁷ Yokuş, **Türkiye’de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler**, s. 85.

⁸³⁸ Aliefendioğlu, “Türkiye Anayasalarında Parlamenter Sistem ve Uygulama”, s. 117; Tanör, **İki Anayasa 1961-1982**, s. 12-17; Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, s. 394-402.

defa anayasal boyutta düzenlenmekteydi. Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu olmak üzere TBMM'nin her iki kanadına da genel görüşme yetkisi tanınmıştı. 1961 Anayasası'nın “*Cumhuriyetin Temel Kuruluşu*” başlıklı Üçüncü Kısımının “*Yasama*” başlıklı Birinci Bölümünün “*Meclislere Ait Müsterek Hükümler*”i altındaki 88. maddesinde, genel olarak “*TBMM'nin denetim yolları*” şu şekilde düzenlenmişti:

“Soru, genel görüşme, Meclis soruşturması ve Meclis araştırması her iki Meclisin yetkilerindendir.

Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinilmek için yapılan incelemeden ibarettir.”⁸³⁹

Bu düzenlemenin ve geniş denetleme ve müzakere araçlarına yer verilmesinin arkasında iktidarda olduğu dönemde Demokrat Parti'nin, iktidara yöneltilen her türlü eleştiriyi milli iradeye karşı çıkılmışçasına yorumlaması, iktidarın denetiminin ve muhalefetin herhangi bir konuyla ilgili görüşlerini ifade etmesini,⁸⁴⁰ yani parlamentonun müzakere işlevini engelleyen uygulamaları bulunmaktaydı. Soru ve gensoru önergelerinin gündeme alınmasının önündeki temel nedenlerden biri de Meclisin gündeminin çoğunluk partisi üyelerinden oluşan Başkanlık Divanının takdirine göre belirlenmesiydi.⁸⁴¹ Gündemin belirlenmesinin parlamentodaki çoğunluğa bırakılmasının denetim yetkisini ve müzakereyi etkisizleştirecek şekilde kullanılması, bugünün de önemli anayasal sorunlarından. Bu konuya ileride değinilecek olup 1961 Anayasası'ndaki düzenlemenin arka planına, Tahkikat Komisyonlarına ayrıntılı bakmak gerektiği kanısındayız.

1. Anayasa'daki Düzenlemenin Siyasal Arka Planı: Tahkikat Komisyonu

Anayasa hukukumuzda ilk defa geçici nitelikteki bir meclisin içtüzüğü ile henüz Anayasa kabul edilmeden dahil olan genel görüşmeye neden bu kadar önem atfedildiği sorusuna, Anayasa Tasarısı'nın gerekçesinde yanıt aranabilir. TBMM'nin denetim ve bilgi edinme yetkisini düzenleyen maddenin gerekçesinde bu yetkinin, yalnız denetim

⁸³⁹ Bu madde, Temsilciler Meclisinin Anayasa Tasarısının 87. maddesindeki haliyle kabul edilmişti. T.C. Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonunun 9 Mart 1961 Tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı ve Gerekçesi, “*Madde 87- Soru, genel görüşme, Meclis soruşturması ve Meclis araştırması her iki Meclisin yetkilerindendir. Meclis araştırması belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan incelemeden ibarettir.*”, Feridun, *Anayasalar ve Siyasal Belgeler*, s. 278.

⁸⁴⁰ Aliefendioğlu, “Türkiye Anayasalarında Parlamenter Sistem ve Uygulama”, s. 115.

⁸⁴¹ Aldıkaçtı, *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*, s. 118.

ve bilgi edinme işleviyle sınırlı olması ve yargısal bir yetki boyutuna ulaşmaması gerekliliğine vurgu yapılmıştır. Bu vurgu, 27 Mayıs 1960 Askeri Müdahalesine neden olan siyasal gelişmelere ve özellikle çoğunlukçu parlamento deneyimine dayandırılmıştır. Gerekçeye göre söz konusu “*maddede bakanların cezai ve mali sorumluluğuna yol açan Meclis soruşturması yanında, Meclislere hiçbir kazai yetki vermeyen Meclis incelemesi ayrı bir müessese olarak tanzim edilmiştir. Eski İçtüzüğün 177’nci maddesinde bahis konusu edilen bu yetkinin, nasıl vahim suiistimallere vesile verdiği malumdur. Tasarı bu yolla Meclislerin yargı organlarına bırakılmış yetkileri eline almasına engel olmaktadır.*”⁸⁴²

Genel görüşme kurumunun 1961 Anayasası’nda düzenlenmesinin amacı, gerekçede bahsi geçen “*vahim suiistimallerin*” tekrar yaşanmasının önüne geçmektir. Söz konusu vahim suiistimalden kasıt, çok partili hayata geçildikten sonra 1924 Anayasası ve Meclis İçtüzüğü ile düzenlenen anayasal kurumların, dönemin siyasal iktidarı Demokrat Parti tarafından meclis çoğunluğuna dayanılarak hukuka aykırı biçimde “*yozlaştırılması*.”⁸⁴³ Yukarıda ayrıntılı değinilen Demokrat Parti’nin iktidarı kaybetmemek için gerçekleştirdiği tasarruflar, demokratik rejimin adeta “*soysuzlaştırılmasına*”⁸⁴⁴ neden olmuştur. Muhalefete yönelik en büyük ve nihai darbe ise 18 Nisan 1960’ta TBMM Tahkikat Encümeninin kurulmasıyla gerçekleştirilmiştir.⁸⁴⁵

Bu dönemde yürürlükte olan 1924 Anayasası, Meclise soru, gensoru (istizah) ve meclis tahkikatı yetkilerini tanıdı: “*Sual ve istizah ve Meclis tahkikatı Meclisin cümlei salâhiyetinden olup şekli tatbiki Nizamnamei Dahilî ile tâyin olunur.*”⁸⁴⁶ Fakat bu maddedeki meclis tahkikatının, başbakan ve bakanlar hakkında yürütülecek yargısal nitelikteki meclis soruşturmasının yanında meclisin bilgi edinme yetkisinin bir aracı olan siyasal araştırma ile yasama araştırmasını kapsayıp kapsamadığı konusu belirsizdi.⁸⁴⁷ Anayasa, meclis üstünlüğüne dayalı bir parlamenter sistemi kabul ettiğine göre meclis tahkikatından anlaşılması gereken Meclisin her daim yürütmeyi denetleme

⁸⁴² T.C. Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonunun 9 Mart 1961 Tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı ve Gerekçesi, Feridun, *Anayasalar ve Siyasal Belgeler*, s. 243.

⁸⁴³ Aldıkaçtı, *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*, s. 118.

⁸⁴⁴ Arsel, *Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları I*, s. 111.

⁸⁴⁵ Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)*, s. 353.

⁸⁴⁶ 1924 Anayasası’nın 22. maddesi, Feridun, *Anayasalar ve Siyasal Belgeler*, s. 55.

⁸⁴⁷ Onar, *Meclis Araştırması*, s. 60.

yetkisinin olduğu ve aynı zamanda gereksindiği herhangi bir konu hakkında bilgi edinmek üzere araştırma yapabileceğidir.⁸⁴⁸

Parlamentonun faaliyetlerini yerine getirebilmesi için gereksindiği bilgileri kendi bünyesinde oluşturduğu komisyonlar aracılığı ile toplaması faaliyetini içeren meclis tahkikatı, o dönemde komisyonun oluşturuluş amacına göre seçim tahkikatı, teşriî tahkikat ve siyasi tahkikat olmak üzere üç farklı nitelik göstermekteydi. Seçim tahkikatı parlamentonun seçim işleriyle ilgili tutanak ve işlemleri incelemek üzere, teşriî tahkikat genelde çıkarılacak bir düzenleme kapsamında belli bir konuda bilgi toplamak üzere, siyasi tahkikat ise parlamentonun belli bir zamanda yürütme organının belli bir konuyla ilgili politikasını denetlemek üzere yapılırdı. Meclis tahkikat komisyonları geçici ve belli bir konuyu araştırmak üzere oluşturulduklarından diğer komisyonlardan ayrılmaktaydı.⁸⁴⁹

1924 Anayasası’nda Meclise, meclis tahkikatı yetkisi tanınmış ancak bu yetkinin ayrıntılı düzenlemesi içtüzüğe bırakılmıştı. İçtüzük’ün 169-176. maddelerine göre bakanlar hakkında görevlerinden dolayı yapılacak soruşturmalarda, Anayasa ve Adliye Komisyonlarından oluşturulacak ortak komisyon veya Meclis içerisinden seçilecek beş ila on beş üyeden oluşturulacak özel bir tahkikat komisyonu görevlendirilebilirdi. Dahili Nizamnâme’nin 177. maddesinde ise Meclisin herhangi bir konuda bilgi edinmek amacıyla oluşturabileceği tahkikat komisyonları düzenlenmişti.⁸⁵⁰ Maddeye göre “*Meclis, bir madde hakkında re’sen malûmat edinmek isterse bir Tahkikat Encümeni teşkil edilir veyahut mevcut encümenlerden biri bu vazife ile mükellef olur.*”⁸⁵¹ Görüldüğü gibi Meclis tarafından 177. maddeye göre oluşturulacak tahkikat encümeni, TBMM adına bilgi toplama görevini yerine getirebilirdi. Nitekim parlamento uygulaması da bu yönde gelişmişti.⁸⁵² Dahili Nizamnâme’nin 169. ve 176. maddelerine göre oluşturulacak encümenlerin yetkisi ile 177. maddesine göre oluşturulacak tahkikat encümeninin yetkisi birbirinden farklıydı; çünkü bu encümenlerin kuruluşu iki farklı “*ratio*”ya dayanmaktaydı.⁸⁵³ Dahili

⁸⁴⁸ Onar, **Meclis Araştırması**, s. 61.

⁸⁴⁹ İslam, **Türkiye’de Gensoru ve Meclis Tahkikatı**, s. 15-16.

⁸⁵⁰ Selin Esen, “18 Nisan 1960 Tarihli Tahkikat Komisyonu”, **Mülkiye Dergisi**, Yıl: 2010, Cilt: 34, Sayı: 267, s. 171-172.

⁸⁵¹ 2 Mayıs 1927 Tarihli TBMM Dahili Nizamnâmesi, Madde 177, Armağan, **Memleketimizde İçtüzükler**, s. 263.

⁸⁵² Onar, **Meclis Araştırması**, s. 65-67.

⁸⁵³ Aldıkaçtı, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, s. 118-119.

Nizamnâme'nin 177. maddesi, Meclisin, kamu hizmetinin iyi işleyip işlemediği hakkında ve/veya yürütme ve idare organlarının denetimi için doğrudan doğruya bilgi edinme işlevini kullanması amacıyla düzenlenmişti.⁸⁵⁴ 177. maddenin kenar başlığı da bunu göstermekteydi. TBMM'nin ilk kabul ettiği şekliyle “*Mesuliyeti mucip olmayan işler hakkında tahkikat*” olan kenar başlığı, her ne kadar sonraki yayınlarda yer almamış olsa da Meclisin bu maddeyi düzenlemesindeki amacını göstermekteydi.⁸⁵⁵ Buna rağmen Meclisin Dahili Nizamnâme'nin 177. maddesine dayanan bilgi edinmeye ilişkin yetkisi, 27 Mayıs 1960 askeri müdahalesinin hemen öncesinde Demokrat Parti iktidarının otoriter girişimlerinin sonuncusuna konu olmuş ve bu dönemde yaşanan demokrasi ve hukuk krizini daha da arttırmıştır.⁸⁵⁶

Tahkikat komisyonun yetkisi tartışması, aslında biraz daha gerilere gitmektedir. 1950'li yılların başlarında Meclisin 177. maddeye göre oluşturduğu bir komisyonun kullanacağı yetkiler konusunda yaşanan belirsizlik üzerine, söz konusu maddeye göre oluşturulan komisyonun soruşturma yapabileceğine dair 21 Aralık 1951'de bir karara varılmıştı. “*Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Bağlanıkları ile Millî Saraylar, Kasırlar ve Köşkllerdeki Eşya Hakkında Soruşturma Yapılmasına Dair*”⁸⁵⁷ oluşturulan Meclis Hesaplarını İnceleme Komisyonu, CHP döneminde saray ve benzeri yerlerde kaybolan, usulüne göre kaydedilmeyen eşyaların akıbetinin araştırılmasıyla görevlendirilmişti. Kullanacağı yetkiler konusundaki belirsizliği aşmak üzere Meclisin görüşüne başvuran Komisyonun, Meclis Anayasa Komisyonunun hazırladığı Rapor⁸⁵⁸

⁸⁵⁴ Muammer Aksoy'un görüşünü Yassıada Yüksek Adalet Divanı Tutanakları-Anayasayı İhlal Davası (1962), Ankara: TBMM Matbaası, s. 2239'dan ve Hüseyin Nail Kubalı'nın görüşünü Ulus, 27 Nisan 1960'tan aktaran Esen, “18 Nisan 1960 Tarihli Tahkikat Komisyonu”, s. 172.

⁸⁵⁵ Onar, **Meclis Araştırması**, s. 63.

⁸⁵⁶ Aldıkaçtı, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, s. 119.

⁸⁵⁷ 21 Aralık 1951 tarih ve 1748 Sayılı TBMM Kararı, R.G. 28.12.1951-7994.

⁸⁵⁸ “...Parlamentarist rejim içerisindeki bir Millet Meclisinin Meclis soruşturması açmasının ve bu soruşturmayı idare edecek komisyonun kazai salâhiyetlere malik bulunmasının bu rejimin tabii icabatından sayıldığı, dünyada en eski Parlamenter demokrasi sistemini yaşatan İngiltere Parlamentosunun tahkikat komisyonlarının en geniş kazai salâhiyetlere malik bulunduğu, Fransa gibi aynı rejimde bulunan parlâmentoların mukarrerat ve tatbikatının bu merkezde olduğu Anayasa hukuku otoritelerinin de bu mukarreratı tasvip ettikleri müşahede ve tesbit olunarak mezkûr tahkikat komisyonuna kazai salâhiyetler tanınmanın demokratik ve Parlamenter Anayasa hukukuna aykırı düşümeceğine karar verildi. ...millet hâkimiyetine ait bütün kuvvetlerin Yüksek Mecliste tecelli ettiği, Anayasamızın 22'nci maddesi mucibince mutlak ve şümüllü Meclis soruşturması prensibi kabul edildiği ve bunun da tatbik şeklinin İçtüzüğün ana esasları dairesinde Meclisin mutlak takdirine bırakıldığı mütalâalarıyla 177'nci madde mucibince teşkil edilecek komisyona kazai salâhiyetler tanınmasının Anayasamız hükümleri içinde bulunduğu karar verildi. ...İçtüzüğün 177 nci maddesi gereğince «Soruşturma Komisyonu» vazifesini ifa etmesi salâhiyeti kendisine verilen Hesapları İnceleme Komisyonunun bu sıfatla ve yalnız Yüksek Meclisçe soruşturulmasına karar verilen hususlara münhasır olmak üzere haiz olacağı salâhiyetlere gelince: Anayasamızın 22'nci maddesince Meclis soruşturmasının tatbik şekli İçtüzükle tâyin edileceğine, İçtüzükte Meclis soruşturması hakkında tek bir fasıl bulunup bu fasılın 173 ve 174'ncü maddelerinde soruşturma komisyonunun salâhiyetleri tahdiden

doğrultusunda Dahili Nizamnâme'nin On Altıncı Babının 173. ve 174. maddelerinde⁸⁵⁹ düzenlenen yargısal nitelikteki yetkileri kullanabileceği kabul edilmişti.⁸⁶⁰ İçtüzük değişikliği niteliğindeki⁸⁶¹ bu Meclis Kararı ile Dahili Nizamnâme'nin 177. maddesine dayanılarak oluşturulacak komisyon, sadece Meclisin belirlediği soruşturma konusuyla sınırlı olmak üzere soruşturma komisyonlarının kullanabildiği yargısal nitelikteki yetkileri kullanabilecekti.

18 Nisan 1960'ta ise “Cumhuriyet Halk Partisinin yıkıcı, gayrimeşru ve kanun dışı faaliyetlerinin memleket sathında cereyan tarzı ve bunların mahiyetinin nelerden ibaret olduğunu tahkik, tesbit ve memleketin her tarafında yaygın bir halde görülen kanun dışı siyasi faaliyetlerin muhtelif sebeplerine intikal etmek, matbuat meselesi ile adli ve idari mevzuatın ne suretle tatbik edilmekte olduğunu tetkik eylemek üzere Meclis tahkikatı açılmasına dair” TBMM Kararı ile Tahkikat Encümeni

gösterilmiş olduğuna, aynı fasılda bulunan 177'nci madde mucibince teşkil veya tazyif edilecek komisyonun da aynı salâhiyetleri haiz olması tabii bulunduğu, aksi takdirde yani şahit ihzârı, delâile el konması gibi hallerin adli makamlar vasıtasıyla yaptırılması demek kazai tahkikat demek olacağına ve bunun da Yüksek Meclisin bu tahkikat yerine Meclis tahkikatı yapılmasını tercih şeklinde tecelli eden irade ve kararına muhalefet teşkil edeceğine; 177'nci maddeye göre teşkil veya tazyif edilecek soruşturma komisyonunun salâhiyetleri hakkında, bu maddenin faslın sonuna konulması sebebiyle İçtüzüğün meskût kaldığı farzedilse bile Anayasamız Meclis soruşturmasının tatbik şeklinin İçtüzükle tâyin edileceğini kaydelemiş bulunduğundan bu hususun Yüksek Meclisin kararıyla telâfisinin mümkün bulunduğu göre: Bu komisyonun bu sıfatla ve yalnız Yüksek Meclisin soruşturma kararı verdiği hususlara münhasır olmak üzere İçtüzüğün 173 ve 174'ncü maddelerinin bahsettiği salâhiyetleri kullanabilmesine ve komisyon tezkeresinde birer birer sorulan suallere cevap verilmesine mahal olmadığına ekseriyetle karar verildi.” Komisyon üyelerinden bir kısmı rapora muhalif kalmışlardır. Muhalefet şerhine göre “1. Meclis soruşturması mutlaka Bakanlar veya Bakanların suç ortağı olanlar hakkında açılır. Binaenaleyh ortada bir Bakanın suçu bahis mevzuu olmadıkça Meclis soruşturması yapılması caiz olamaz. 2. Ancak Meclis soruşturmasını icabedecek bir vaziyetin hudusundadır ki, Tüzüğün 172'nci maddesinde yazılı komisyonlardan biri kurulur; bu komisyonlar tabiatıyla Tüzükte ve Ceza Muhakemeleri Usulünde yazılı salâhiyetleri kullanırlar. 3. Tüzüğün 177'nci maddesindeki komisyon ise Meclisin bir veya daha ziyade meseleler hakkında ancak bilgi toplamaya memur hususi bir teşriî organdır. Bu organı 172'nci maddede adları geçen komisyonlardan biri olarak tanımaya hukuken imkân yoktur. Bu imkânsızlığa rağmen böyle bir heyete (Meclis kararıyla tahkikat yapmaya memur edilen İnceleme Komisyonuna) kıyas yoluyla şahit ihzârı, ev araştırması ve nihayet tevkif gibi hürriyet haklarını ihlâl eden salâhiyetler verilmesi ve vatandaşın tabii hâkiminden maada hakimlerin eline bırakılması Anayasa hükümleri aykırıdır.” Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Bağlılıklarıyla Millî Saraylar Kasırlar ve Köşklere Eşya Hakkında İçtüzüğün 177'nci Maddesi Gereğince Soruşturma yapmak üzere görevlendirilen Meclis Hesaplarını İnceleme Komisyonu Raporuna dair Anayasa Komisyonu Raporu (5/44), Sıra Sayısı 121, Tarih: 28 Şubat 1952, Esas No: 5/44, Karar No: 8; <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d09/c014/tbmm09014053ss0121.pdf> (E.T. 29.05.2021).

⁸⁵⁹ Madde 173: “Tahkikatın memur olan encümen Hükümetin bütün vesaitinden istifade ve istediği evrak ve vesaika vaziyet eder.” ve Madde 174: “Heyeti Umumiye kararında tahkikata memur encümenin ne müddetle vazife bitireceği, icabında başka mahalle gidip gitmeyeceği tespit olunur. Bu encümen vekilleri isticvab edebileceği gibi hariçten herkesi şahit ve ehlihibre sıfatıyla dinlemek salâhiyetini haizdir. Davet olunan şahitlerin icabetleri mecburi olup haklarında Usulü Muhakematı Cezaiyede mevzu ahkam tatbik olunur.”, Armağan, **Memleketimizde İçtüzükler**, s. 261-263.

⁸⁶⁰ 31 Mart 1952 tarih ve 1786 Sayılı TBMM Kararı, R.G. 5.4.1952-8078.

⁸⁶¹ Esen, “18 Nisan 1960 Tarihli Tahkikat Komisyonu”, s. 173.

kurulmuştur.⁸⁶² 1924 Anayasası'na aykırı biçimde Dahili Nizamnâme'nin 177. maddesindeki Tahkikat Encümeni, “*Türkiye Büyük Millet Meclisinden veya adli mercilerden ayrıca karar istihsaline lüzum olmaksızın, Dahilî Nizamnâmenin 16'ncı babında yer almış bütün*” yetkileri kullanmaya ve “*Türkiye'deki her türlü siyasi hareket ve faaliyetleri durdurma kararı da dâhil olmak üzere lüzumlu göreceği bilcümle tedbir ve kararları da*” almaya yetkili kılınmış ve komisyonun niteliği değiştirilmişti. Meclisteki Demokrat Parti çoğunluğuna dayanan bu Karar'ın gerek içeriğinden gerek başlığından anlaşılan, muhalefet partisi CHP'nin “*yıkıcı, gayrimeşru ve kanun dışı faaliyetlerde bulunduğu*”nun önceden kabul edildiğidir.⁸⁶³

Kamuoyunda yükselen itirazlara rağmen bu Karar'ın hemen ardından çıkarılan bir Kanun⁸⁶⁴ ile Tahkikat Encümenlerinin yetkileri, yasama, yürütme ve yargılama yetkilerini kapsayacak derecede genişletilmiştir. Buna göre tahkikatın selameti için encümenler her türlü yayının yasaklanmasına, toplatılmasına, süreli yayınların tatiline ve matbaaların kapatılmasına karar vermeye; soruşturma için gerekli görülen her türlü belgeye ve eşyaya el koymaya; siyasi nitelikteki her türlü toplantı, hareket, gösteri ve benzeri faaliyetler hakkında tedbir ve karar almaya; hükümetin bütün araçlarından yararlanmaya yetkiliydi. Encümen üyeleri, cumhuriyet başsavcılarına, sorgu ve sulh hakimlerine ve askeri adli amirlere tanınmış olan bütün hak ve yetkilere sahipti. Ayrıca Encümen çalışmaları gizliydi; gizliliğe aykırı davrananlar hakkında hapis cezası ve alınan kararlara karşı gelenler hakkında ağır hapis cezası öngörülmüştü. Bu yetkileri ile Tahkikat Encümenleri adeta bir “*ihtilal organı*”⁸⁶⁵ veya “*milli selamet komitesi*”⁸⁶⁶ niteliğini haizdi. Tahkikat Encümenlerinin aldığı tedbirlere ve kararlara karşı itiraz

⁸⁶² 18.04.1960 tarih ve 2247 Sayılı TBMM Kararı, R.G. 19.04.1960-10484.

⁸⁶³ Aldıkaçtı, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, s. 119; Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, s. 353.

⁸⁶⁴ 27 Nisan 1960 Tarih ve 7468 Sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Tahkikat Encümenlerinin Vazife ve Salahiyetleri Hakkında Kanun, R.G. 28.4.1960-10491; Kanun metni için ayrıca bkz. Feridun, **Anayasalar ve Siyasal Belgeler**, s. 64-65.

⁸⁶⁵ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, s. 354.

⁸⁶⁶ Aldıkaçtı, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, s. 120-121. Milli Selamet Komitesi, diğer adıyla Kamu Selameti Komitesi, 1789 Fransız İhtilali'nin Konvansiyon döneminde kurulmuştur. Fransa'nın işgal edildiği bu dönemde Konvansiyon Meclisi, işgal kuvvetlerinin ele geçirdiği bölgelerde yeniden feodal düzen kurulmaya kalkışılınca önce bu bölgelere doğrudan yetkilendirdiği gözlemcileri göndermiştir. Daha sonra içerde de isyanların başlaması ve işgalcilerle işbirliği yapılması üzerine daha sert tedbirler almaya karar vermiş ve Nisan 1793'te olağanüstü yetkiler tanınan Kamu Selamet Komitesi kurulmuştur. Komitenin edindiği yetkiler ve uygulamaları, bir süre sonra diktatörlüğe varan sonuçlar doğurmuştur. Bu dönem Fransa tarihinde “terör dönemi” olarak anılmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Murat Sarıca, **100 Soruda Fransız İhtilali**, İstanbul: Gerçek Yayınevi, 2. Baskı, 1981, s. 87-88 ve Server Tanilli, **Yüzyılların Gerçeği ve Mirası, İnsanlık Tarihine Giriş, Cilt 4, XVIII. Yüzyıl**, İstanbul: Cem Yayınevi, Üçüncü Bası, 1994, s. 467-477.

yolunun kapatılmış olması mahkemelerden de üstün bir yargılama yetkisiyle donatıldığını göstermektedir.⁸⁶⁷ Bu yetkilere dayanan Tahkikat Encümenleri görev yaptığı otuz sekiz gün boyunca, 1924 Anayasası'nın 20. maddesince aleni yapılması gereken Meclis müzakerelerinin yayımlanmasını yasaklamak da dahil gazete ve dergilerin yasaklanması, matbaaların kapatılması gibi basın yayın yasaklarını, siyasi faaliyet yasaklarını içeren kararlar almıştı ve bilgi vermekten sakınan kişiler hakkında tutuklama kararları vermişti.⁸⁶⁸

Demokrat Parti iktidarının Meclis çoğunluğuna dayanarak demokratik anayasal rejimi bu derece sarsan Anayasa'ya aykırı karar ve uygulamaları karşısında, 1961 Anayasası'nın yapım sürecinde, bu deneyimin tekrar yaşanmaması için geliştirilen hukuki çözümlerden biri de Meclisin denetim ve bilgi edinme yetkisini, müzakere işlevini etkin kullanabileceği araçların çoğaltılması yolu olmuştu. İşte genel görüşme, tam da bu amaca hizmet eden bir kurum olarak Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosunun yetkileri arasında düzenlenmişti. Millet Meclisinin gensoru yetkisi dışında her iki meclisin denetim yetkileri eşit biçimde düzenlenmişti.⁸⁶⁹ Tahkikat Komisyonunun özellikle Meclis müzakerelerinin yayımlanmasını yasaklanması, komisyon görüşmelerinin gizli gerçekleştirilmesi ve basın-yayın yasakları konusundaki uygulamaları doğrudan Meclisin müzakere işlevini etkilemiştir. Bu durum bir demokrasi sorununu doğurmuştur. Bu nedenle, genel görüşme, o döneme uygun biçimde denetleme işlevi çerçevesinde açıklanan bir araç olarak ortaya çıkmışsa da aslında bugün ayrı bir işlev olarak kabul gören müzakere işlevinin zorunlu gereksinimine bir çare olarak Anayasa'da yerini almıştır.

2. Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu İçtüzüklerinde Genel Görüşme Düzenlemesi

Parlamentonun hükümeti denetim yolları 1961 Anayasası'nda kapsamlı biçimde düzenlenmişti. Ayrıca bu dönemde Türkiye Cumhuriyeti anayasalarında ilk defa parlamentonun oluşumu, çift meclisli bir yapıya dayanmaktaydı. 1961 Anayasası'nın 85. maddesinin birinci fıkrasına göre TBMM ve her iki meclis kendi yaptıkları içtüzük

⁸⁶⁷ Arsel, **Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları I**, s. 110.

⁸⁶⁸ Akın, **Türk Siyasal Tarihi**, s. 362; Aldıkaçtı, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, s. 121; Şevket Çizmeli, **Menderes Demokrasi Yıldızı?**, Ankara: Arkadaş Yayınevi, 2. Baskı, 2007, s. 690-691.

⁸⁶⁹ Gören, **Anayasa Hukuku**, s. 77.

hükümlerine göre çalışmalarını yürütecekti. Anayasa gereği kendi içtüzüğünü kabul edene kadar 1927 TBMM Dahili Nizamnamesi’ni uygulayan Cumhuriyet Senatosu 1963 yılının sonunda İçtüzüğü’nü kabul etmişti.⁸⁷⁰ Millet Meclisi ise uzun bir süre sonra 1973’te İçtüzüğü’nü çıkarmıştı.⁸⁷¹ Bugün de yürürlükte olan 1973 Millet Meclisi İçtüzüğü’ne ilişkin uygulama ve değerlendirmelere 1982 Anayasası’nın ele alındığı başlık altında yer verilecektir. Bu başlık altında ise 1961 Anayasası ile oluşan TBMM’nin iki kanadının genel görüşme yetkisinin maddi ve şekli açıdan temel farkları ortaya konmaya çalışılacak, 1973 Millet Meclisi İçtüzüğü’nün kabulü öncesindeki uygulamalar ve kabulü sürecindeki tartışmalara değinilecektir.⁸⁷²

Anayasa’da Meclislerin tek başlarına kullanabileceği bir yetki olarak sayılan genel görüşme usulü hakkındaki ayrıntılar, içtüzüklere bırakılmıştı. Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü’nün “*Genel Görüşme, Hükümet Programı, Hükümetin Açıklamaları*” başlıklı Üçüncü Bölümünde, 127. ve 132. maddeleri arasında Cumhuriyet Senatosunun genel görüşme yetkisi düzenlenmişti. İçtüzük’ün 127. maddesinde genel görüşmenin tanımına, 128. ve 129. maddelerinde görüşme usulüne, 130. maddesinde hükümetin programı üzerinde görüşmeye, 131. maddesinde Senato üyelerinin hükümeti iç ve dış durum hakkında açıklama yapmaya davet etmesi üzerine genel görüşmeye ve son olarak 132. maddesinde ise hükümetin iç ve dış politikaya ilişkin kendiliğinden bilgi vermesi üzerine yapılan görüşmeye yer verilmişti.⁸⁷³ Millet Meclisi İçtüzüğü’nde ise genel görüşme, “*Denetim Yolları*” başlığı altında düzenlenmiştir. Genel görüşmenin tanımı, 99. maddede yapılmış, 100. ve 101. maddelerde ise genel görüşme usulüne yer verilmiştir.

⁸⁷⁰ 27 Aralık 1963 tarihli **Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü**, R.G. 18.01.1964-11610.

⁸⁷¹ **Millet Meclisi Kararı**, Karar No: 584, K.T. 5.3.1973, R.G. 13.04.1973-14506.

⁸⁷² Millet Meclisi İçtüzüğü Teklifi, öncelikle iki yüz yetmiş dört madde halinde Meclise sunulmuştu. Anayasa Komisyonunun çalışmaları sonrasında yüz altmış iki maddeye düşen Teklif, 4 Aralık 1972’den 5 Mart 1973’e kadar toplam on dokuz birleşim boyunca tartışılmıştır. 1973 Tarih ve 584 Sayılı TBMM Kararı olarak kabul edilen İçtüzük Teklifi üzerindeki Genel Kurul tartışmaları, 2007’ye kadar İçtüzükte gerçekleştirilen on üç değişikliğin tümünün Genel Kurul tutanakları ve 1996 tarihli değişiklikten 2007’ye kadar olanlarının Anayasa Komisyonu raporları ve tutanakları hakkında ayrıntılı bilgi için literatürdeki ender çalışmalardan biri olan şu esere bkz. Habip Kocaman, Semra Gökçimen, **Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü, Değişiklikler, Gerekçeler, Tutanaklar, I, II ve III. Cilt**, Ankara: TBMM Basımevi, 2012.

⁸⁷³ İba, **Parlamento İçtüzük Metinleri**, s. 348-349.

a. Meclislerin Genel Görüşme Yetkisinin Niteliğine, İşlevine ve Usulüne İlişkin Farklılıklar

Genel görüşmenin tanımı bakımından Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü ile Millet Meclisi İçtüzüğü arasında dikkat çeken bir farklılık söz konusudur. Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün 127. maddesinde yapılan tanıma göre genel görüşme *“hükümetin veya bir bakanın siyasal icraatı ile ilgili belirli bir konunun”* Senatoda görüşülmesidir. Bu tanım, Temsilciler Meclisi İçtüzüğü'nde de aynı şekilde düzenlenmişti. Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 99. maddesinde yapılan tanıma göre ise genel görüşme *“toplum ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun”* Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir.

Görüldüğü gibi Cumhuriyet Senatosunun genel görüşme yetkisi, doğrudan yürütmenin siyasi denetimini temel almaktadır. Millet Meclisinin genel görüşme yetkisi ise daha genel bir esasa dayalıdır ve hükümetin denetimini parlamentonun bilgi edinme işleviyle öne çıkarmaktadır. Kanımızca, Cumhuriyet Senatosunun gensoru gibi hükümetin sorumluluğunu doğurabilecek bir yetkisinin olmaması ve hükümet ile doğrudan bir ilişkisinin olmaması, genel görüşme yetkisinin doğrudan yürütmenin icraatlarıyla ilgili biçimde kullanılmasını gerektirmiştir. Genel görüşmenin konu unsurunu, doğrudan yürütmenin icraatları oluşturmaktaydı. Ancak hükümetin genel politikası ve icraatları değil bu çerçevedeki *“belli bir konunun”* görüşülmesi genel görüşme olarak tanımlanmıştır. Millet Meclisi ise zaten gensoru mekanizması ile hükümetin siyasal sorumluluğunu harekete geçirebilirdi. Bu nedenle konu unsuru daha geniş ve ancak yine yürütmenin bilgi edinmeye yönelik denetimini sağlayacak biçimde düzenlenmişti. Bu noktada 1961 Anayasası döneminde müzakere iktidarı olarak TBMM'nin genel görüşme yetkisi hem Cumhuriyet Senatosunda hem Millet Meclisinde yürütmenin bilgi edinmeye yönelik siyasal denetimini sağlamaya elverişli araçlar olarak kurgulanmıştı.

TBMM'nin her iki kanadının genel görüşme yetkisinin tanımındaki farklılığı, çalışmanın birinci bölümde genel görüşmenin niteliği üzerine tarafımızca yapılan ayrıma (Tablo 1.1) göre nitelemek gerekirse Cumhuriyet Senatosunun 127. maddesinde düzenlenen genel görüşme yetkisi, dar anlamda genel görüşmedir. Hükümetin veya bir bakanın siyaset ve icraatı ile ilgili belirli bir konunun görüşülmesi, bir siyasal denetim yetkisinin kullanılmasıdır; yoksa hükümetin iç ve dış politikaya

ilişkin kendiliğinden veya üyelerin istemiyle bilgi vermesi üzerine yapılan görüşme gibi bir geniş anlamda genel görüşme aracı değildir. Bu iki halde konunun belirliliği ve usulü farklılaşmaktadır. Millet Meclisi İçtüzüğü'nde ise çalışmamızda dar anlamda genel görüşme yetkisi diye nitelendirdiğimiz usul düzenlenmişti. Cumhuriyet Senatosunun 127. madde çerçevesindeki yetkisi, konusu İçtüzük tarafından belirlenmiş ve Millet Meclisinin dar anlamda genel görüşme yetkisine göre daha dar kapsamlıdır. Dolayısıyla Cumhuriyet Senatosunun bu maddedeki “*hükümetin veya bir bakanın siyasal icraatı ile ilgili belirli bir konu*” üzerindeki müzakeresi, dar anlamda genel görüşme yetkisinin özel bir biçimi olarak görülebilir.

1961 Anayasası ve her iki Meclisin içtüzük hükümlerine göre genel görüşme kurumu, doğrudan her iki meclisin ve dolaylı olarak kamuoyunun belirli bir konuda yürütme tarafından aydınlatılmasını amaçlamaktaydı.⁸⁷⁴ Genel görüşmenin niteliği açısından Cumhuriyet Senatosunun güvenoyu yetkisi olmamakla birlikte genel olarak hükümetin programı üzerinde veya herhangi bir konuyla ilgili siyaseti hakkında genel görüşme aracılığıyla tartışma yürütebilmesi mümkündü. Bir görüşe göre hükümetin sorumluluğunu doğurmadığından Cumhuriyet Senatosunun genel görüşme yetkisi nitelik itibarıyla diğer bir denetim yolu olan sorunun genişletilmiş biçimine benzemektedir.⁸⁷⁵ Bir diğer görüşe göre ise bu dönemde Meclislerin genel görüşme yetkisi, “*aynen gensoru gibidir. Yalnız tartışmalarla yetinir ve güven oyuna başvurulmaz.*”⁸⁷⁶ Kanımızca da genel görüşme yetkisi gensoruya benzemektedir. Gerek 1961 Anayasası'nın yapımı sürecindeki Anayasa'ya öncü tasarılar ve bunların gerekçelerinde gerek Anayasa'nın gerekçesinde ve uygulamada, genel görüşmenin gensoruya benzerliği vurgulanmış ve hükümetin sorumluluğunu doğurmayan bir denetim seçeneği olduğu ifade edilmiştir. Nitekim gensoru, bakanlar kurulunun genel politikası veya bir bakanın izlediği politika ya da faaliyeti hakkında verilebilirdi. Bu konu hakkında genel görüşmede sadece tartışma yapılabilirken gensoru dolayısıyla açılan genel görüşme sonunda her zaman güvenoylamasına başvurulması gerekmekteydi.⁸⁷⁷ Genel görüşme de gensoruda olduğu gibi bütün meclis üyelerinin katılabileceği bir tartışmaydı;⁸⁷⁸ hatta Cumhuriyet Senatosu

⁸⁷⁴ Eroğul, *Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosu'nun Yeri*, s. 70.

⁸⁷⁵ Uran, *Yasama İşlevinin Yerine Getirilmesinde Çift Meclis Sistemi ve Türk Siyasal Tarihindeki Yeri*, s. 238.

⁸⁷⁶ Aldıkaçtı, *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*, s. 289.

⁸⁷⁷ Aldıkaçtı, *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*, s. 287.

⁸⁷⁸ Eroğul, *Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosu'nun Yeri*, s. 69-70.

İçtüzüğü'nde bu katılım bir hak olarak düzenlenmişti. Soru ise sadece soruyu soran ile kendisinden soru sorulan bakan arasında gerçekleşen soru-cevap ile sınırlı bir usuldür; *“belirli bir husus hakkında bilgi istemekten ibarettir.”*⁸⁷⁹ Soru, bakanlar kurulunun veya ilgili bakanın siyasal sorumluluğunu doğurmamaktadır. Sorunun bu niteliği genel görüşmeye benzemektedir; genel görüşme üzerine yapılan tartışmalar sonunda da bakanlar kurulunun veya ilgili bakanın sorumluluğu söz konusu olmamaktaydı. Soru ile genel görüşmenin ortak noktası sonuçlarıdır.⁸⁸⁰ Çünkü her iki siyasal denetim aracı da bilgi edinmeye yöneliktir; oysa gensoru parlamenter rejimlerde siyasal sonuç doğuran bir denetim yoludur. Öte yandan genel görüşmedeki çoklu ve karşılıklı konuşma, demokrasiye hizmet eden ayrı bir işlevi, yani müzakere işlevini de ortaya çıkarmaktadır ki bu onun diğer araçlardan ayrılan özgün yönüdür.

TBMM'nin her iki kanadının genel görüşme yetkisinde usul açısından da farklılıklar vardı. Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu, 1961 Anayasa'nın Geçici 3. maddesinde belirtildiği üzere kendi içtüzüklerini yapana kadar 27 Ekim 1957 tarihinden önce yürürlükte olan TBMM İçtüzüğü hükümlerini uygulayacaklardı. Geçici 3. maddeye dayanarak Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu, 1927 tarihli TBMM Dahili Nizamnamesi'nin hükümlerini bir süre uygulamıştı. Hatta bu içtüzükler arasında en geç düzenlenen Millet Meclisi İçtüzüğü, 1973 yılında kabul edilmişti.⁸⁸¹ Genel görüşme ne 1924 Anayasası ne de TBMM Dahili Nizamname'de düzenlendiğinden ve 1961 Anayasası'nda da usule ilişkin bir düzenleme olmadığından Meclisler kendi içtüzüklerini kabul edene kadar genel görüşme için gensoru önergesi usulünü aynı şekilde uygulamışlardır.

Bu konudaki ilk örnek, Cumhuriyet Senatosu'na sunulan ilk genel görüşme önergesidir. Önergenin kabul edilmesinde, gündeme alınmasında ve gündeme alındıktan sonra görüşülmesinde, 1961 Anayasası'nın 89. maddesindeki⁸⁸² ve TBMM

⁸⁷⁹ Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü, Madde 117/2.

⁸⁸⁰ Eroğul, **Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosu'nun Yeri**, s. 70.

⁸⁸¹ Bilgi için bkz. İba, **Parlamento İçtüzük Metinleri**, s. 179 ve 307.

⁸⁸² 1961 Anayasası'nın gensoruyu düzenleyen 89. maddesinin ilk hali şu şekilde düzenlenmişti:

“Gensoru yetkisi yalnız Millet Meclisinindir.

Milletvekillerince veya bir siyasî parti grubunca verilen gensoru önergesinin gündeme alınıp alınmayacağı, verilişinden sonraki ilk birleşimde görüşülür. Bu görüşmede, ancak önerge sahibi veya önerge sahiplerinden biri, siyasî parti grupları adına birer milletvekili Bakanlar Kurulu adına Başbakan veya bir Bakan konuşabilir.

Gündeme alma kararı ile birlikte gensorunun görüşülme günü de belli edilir.

Gensorunun görüşülmesi, gündeme alma kararı tarihinden başlayarak iki gün geçmedikçe yapılamaz ve yedi günden sonraya bırakılamaz.

Dahili Nizamnamesi'nin 157. maddesindeki⁸⁸³ gensoruya ilişkin hükümler uygulanmıştır.⁸⁸⁴ Millet Meclisinde de ilk genel görüşme önergesi gündeme geldiğinde Cumhuriyet Senatosunda olduğu gibi 1961 Anayasası'nın ayrıntılı şekilde düzenlediği gensoru usulü, eski TBMM İçtüzüğü'nün 157. maddesiyle uygulanmıştır.⁸⁸⁵ İlk uygulamalar sırasında usule ilişkin bazı tartışmalar yaşanmıştır.

Gensoru görüşmeleri sırasında üyelerin verecekleri gerekçeli güvensizlik önergeleri veya Bakanlar Kurulunun güven isteği, bir tam gün geçtikten sonra oylanır.

Bakanlar Kurulunun veya bir Bakanın düşürülebilmesi, üye tamsayısının salt çoğunluğuyla olur.”

⁸⁸³ TBMM Dahili Nizamnamesi, On Beşinci Bap, İstizah:

“Madde 157 – Bir maddenin Başvekilden veya vekillerden istizah olunmasını mebuslardan biri teklif ederse, istizah edilecek madde tasrih edilmek suretiyle Reise bir takrir verilmek lâzımgelir.

Bu takrir, Heyeti Umumiye de okunduktan sonra, kabul veya reddi hakkında müzakeresiz işari reye müracaat olunur.

Kendisinden istizah vukubulacak vekilin o gün Meclise gelmesi veya maiyetindeki memurun rüesasından birini göndermesi için istizah olunacak maddenin tasrihiyle, Reis tarafından o vekile davetname yazılır.

Madde 158 – Takrir sahibi, Heyeti Umumiyece istizâhın günü tâyin edilinceye kadar takririni geri alabilir.

Eğer gün tâyin edilmemişse bu takririn geri alınması Heyeti Umumiyenin müzakeresiz işari reyle karar vermesine menuttur.

Madde 159 – Sahibi tarafından geri alınan bir istizâh takririni diğer bir mebus takabbül edebilir.

Madde 160 – Davet olunan vekil muayyen günde bizzat, yahut mahiyetindeki devair rüesasından biri vasıtasıyla Heyeti Umumiye de izahat verir.

Ondan sonra teklifin sahibi veyahut sahipleri müteaddit ise ilk imzası olan mebus önce ve sair mebuslar onu mütaakip leh ve aleyhte söz söyleyebilirler.” İstizahla ilgili devam eden 161-168. maddeler için bkz. Armağan, **Memleketimizde İçtüzükler**, s. 256-258.

⁸⁸⁴ “...memleketin zirai yönden kalkınması için Yüksek Meclisçe bir genel görüşmenin açılması istemektedir. Bunun için evvel emirde müzakerenin açılması hakkında, Yüksek Meclisin reyine arz etmek suretiyle tasvibinizin istihsali gerekmektedir. Genel görüşmenin gündeme alınmasını kabul edenler... Kabul etmeyenler... Kabul edilmiştir. Genel görüşmenin kabulünden sonra bunun gündeme alınması lâzımgeliyor. Bunun için de elimizde herhangi bir kıstas yoktur, ne içtüzükte, ne de Anayasada. Yalnız Anayasamızın 89'ncü maddesinde bir gensoru mevzuu vardır. Gensoru mevzuunda, bu gensorunun müzakeresinin kabulü ve gündeme alınması Meclisçe kabul edildikten sonra, bu gensorunun görüşülmesi, gündeme alma kararı tarihinden başlayarak iki gün geçmedikçe yapılamıyacağı ve yedi günden sonraya bırakılamıyacağı yazılıdır. Bu sebeple genel görüşmeyi ancak 11.1.1962 gününe almak gerekmektedir ki, bunu da ayrıca reylerinize arz edeceğim. Genel görüşmenin 11.1.1962 Perşembe günü yapılmasını kabul edenler... Kabul etmeyenler... Kabul edilmiştir.”, **Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi**, 1. Dönem, 1. Cilt, 19. Birleşim, 4.1.1962, s. 264-265. “...İçtüzüğümüze göre, önerge sahiplerinden başka, siyasi parti grupları adına konuşacak üyelere, Bakanlar Kurulu adına Başbakana veya yetkili kıldığı bir bakana söz verilebilir. Binaenaleyh, parti grupları adına konuşacak arkadaşlara söz verebilirim. Bunun dışında söz alan arkadaşlara söz veremem. (Reye reye sesleri) Gruplar adına söz istiyen olmadığına göre önergeyi oylarınıza sunuyorum. Kabul edenler lütfen işaret buyursunlar... Kabul etmeyenler... 30'a karşı 45 oyla bu önergenin gündeme alınması kabul edilmiştir.”, **Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi**, 1. Dönem, 1. Cilt, 23. Birleşim, 18.1.1962, s. 368.

⁸⁸⁵ İlk genel görüşme önergesi Çankırı Milletvekili Nurettin Ok'un, “işsizlerin Meclise kadar yürüyüş yapımları ile ileri ölçüde kendini gösteren işsizlik problemi hakkında genel görüşme açılması hususundaki” önergesidir. Bu önergenin Millet Meclisi Genel Kurulunda okunması üzerine Meclis Başkanı usul hakkında gensoru maddesini vurgulayacak ve gensoru usulü uygulanacaktır: “Efendim; bu takrir, memlekette cereyan eden işsizlik üzerinde umumi bir görüşme açılması hakkındadır. Anayasamızın 88'nci maddesi: «Soru, genel görüşme, Meclis soruşturması ve Meclis araştırması her iki Meclisin yetkilerindendir. Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinilmek için yapılan incelemeden ibarettir.» diye tasrih etmiştir. İçtüzüğümüzün 157'nci maddesi: «Bir maddenin Başvekilden veya vekillerden istizah olunmasını mebuslardan biri teklif ederse, istizah edilecek madde tasrih edilmek suretiyle Reise bir takrir verilmek lâzımgelir. Bu takrir, Heyeti Umumiye de okunduktan sonra, kabul veya reddi hakkında müzakeresiz işari reye müracaat olunur. Kendisinden istizah vukubulacak vekilin o gün Meclise gelmesi veya maiyetindeki memurun rüesasından birini göndermesi

Örneğin Cumhuriyet Senatosuna sunulan ilk genel görüşme önergesi gündeme alındıktan sonra önergeyi verenlerce daha iyi hazırlanılmak amacıyla geri alınmak istenmiştir. Gündeme alınan bir genel görüşme önergesinin geri alınıp alınamayacağı, ertelenip ertelenemeyeceği ve bu önerge görüşülürken Hükümet temsilcilerinin Genel Kurulda olmasının zorunlu olup olmadığı gibi iki tartışma çıkmıştır. Gündeme alınan bir genel görüşme önergesinin Cumhuriyet Senatosunun konusu ve hakkı olduğu, bu aşamada geri alınamayacağı, gensoru usulünün kıyasen uygulanması gerektiği yönünde itirazlar ileri sürülmüştür. Bu konuda takdirin Senatoda olduğu sonucuna varılmıştır.⁸⁸⁶ Bu tartışmalar Meclisin her iki kanadı kendi içtüzüklerini kabul edene kadar devam etmiştir. Cumhuriyet Senatosu bakımından daha kısa süren içtüzük yapma süreci Millet Meclisinde yaklaşık on üç yıl sonra gerçekleştiği için Millet Meclisindeki tartışmalar ve uygulamadaki farklılıklar daha uzun bir sürece yayılmıştır.

Cumhuriyet Senatosunun kendi kabul ettiği İçtüzüğe göre en az beş üyenin imzasını taşıyan bir önergenin Başkanlığa verilmesiyle genel görüşme isteminde bulunulabilirdi. Önergenin, Başkanlığa verildiği günden sonraki ilk gündeme alınması, o gün önce önerge sahiplerinden birinin dinlenmesi, ardından lehte ve aleyhte birer üyeye söz verilmesi düzenlenmekteydi. Söz alanların konuşması bittikten sonra genel görüşme açılıp açılmaması hakkında işaret oylaması⁸⁸⁷ yapıldı. Önergenin kabul

için istizah olunacak maddenin tasrihiyle, Reis tarafından o vekile davetname yazılır.» bu itibarla Riyaset Anayasanın ve İçtüzüğün bu hükümlerine uyacaktır. Verilen takriri okuduğumuz veçhile tasvibinize arz ediyorum. Kabul buyuranlar... Kabul etmeyenler... Ekseriyetle kabul edilmiştir.” Millet Meclisi Tutanak Dergisi, 1. Dönem, Cilt 5, Birleşim 84, 4.5.1962, s. 138.

⁸⁸⁶ Cumhuriyet Senatosu Bursa Üyesi Baki Güzey’in, memleketimizin kalkınmasında ziraatimizin rolü, zirai meselelerimiz ve zirai Gelir Vergisi hakkında Senatoda genel görüşme açılmasına dair önergesi (8/2)- görüşülmesinde Senatör Sırrı ATALAY’ın (Kars) itirazları şu şekildedir: “...Genel görüşme gündeme alındıktan sonra, herhangi bir sebeple, bir arkadaş verdiği önergenin tehiri talebinde bulunamaz. Böyle bir takdir dahi vermek esasen mümkün değildir. Buraya getirilen bir mesele, tartışılmak üzere getirilmiş demektir. Bu bakımdan mesele artık Senatonun malı olmuştur. Onun hakları dâhiline girmiştir. Bu mesele üzerinde, Tüzükte sarıh hüküm bulunmamakla beraber, Tüzüğün gensoru hakkındaki hükmüne kıyasen buna da tatbiki mümkündür ki, gensoru veren gündeme girdikten sonra tehir talebinde bulunamaz. Ancak Hükümet gensoruda sigaya çekildiği içindir ki, muayyen bir mehil istiyebilir. Burada Hükümetten bir talep olmadığına göre, bir takdir vererek tehirini istemek doğru değildir. Hattâ takririn oya konması dahi mümkün değildir.” Başkan ise tartışmayı şu sözlerle bitirmiştir: “...genel görüşmenin, uzun uzadıya yapılabilmesi ve Hükümetten cevabını almasını sağlama bakımından. Hükümet huzurunda yapılmasını arz edip, tehirini istiyebilir. Hükümetin genel görüşmeye muttali bulunması sebebiyle müzakerenin tehirine ve hemen yapılmasına karar vermekte ise Yüksek Heyetiniz serbesttir. Önergede talebedilen husus; Hükümete mahsus sıralarda bu mevzuda Hükümeti temsil edecek arkadaşların bulunmadıkları mülâhazasıyla, bu mevzuun Hükümetin huzurunda konuşulmasıdır. Fakat, Hükümet burada temsil edilmektedir. Bu itibarla takriri rey koymıyarak, müzakereye devam ediyorum...”, **Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi**, 1. Dönem, 1. Cilt, 25. Birleşim, 25.1.1962, s. 437.

⁸⁸⁷ TBMM’de işaretle oylama, açık oylama ve gizli oylama olmak üzere üç oylama türü uygulanmaktadır. Bunlardan işaretle oylama (rey-i istişari), Anayasada, kanunlarda veya içtüzükte açık veya gizli oylama yapılması öngörülme ve içtüzüğün açıkça işaretle oylama yapılmasını emrettiği

edilmesi üzerine Senato Başkanı önergeyi derhal bakanlar kuruluna iletilir, bakan veya bakanlar kurulu önergenin iletildiği günü izleyen ilk üç birleşimden hangisinde genel görüşme yapılmasını tercih ettiklerini Başkanlığa bildirirdi. Bildirilen o günde görüşme gerçekleştirildi. Eğer hükümet bir gün bildirmezse üçüncü birleşimin gündemine alınır ve soru görüşmelerinden önce genel görüşme gerçekleştirildi. Görüldüğü gibi burada genel görüşme önergesinin zorunlu olarak gündemde yer alması düzenlenerek hükümetin genel görüşmenin gerçekleştirilmesine engel olmasının önüne geçilmek amaçlanmıştır. Görüşme usulüne göre genel görüşmeye önce Başkanlığın önergeyi okumasıyla başlanırdı. Önerge sahiplerinden biri isterse önergeyi açıklar, varsa en az üç üye önerge hakkında konuşur ve ardından hükümet dinlenirdi. Bundan sonra ise diğer üyelere de söz verilirdi (Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü Madde 128 ve 129).

Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün bu hükümleri kabul edilirken genel görüşmenin usulüne ilişkin bir değişiklik de dikkat çekmektedir. İçtüzük kabul edilmeden önce gensoru gibi uygulandığı için genel görüşme önergesi verebilecekler bakımından bir sayı sınırı öngörülmüştür. Önceden bir milletvekili de genel görüşme önergesi verebilirken Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü ile en az beş üyenin genel görüşme önerisi verebileceği düzenlenmiştir. Bir diğer önemli fark ise gündeme alınan genel görüşme konusu üzerinde milletvekillerinin söz alma hakkıyla ilgilidir. Gensoru usulüne göre gerçekleşen önceki genel görüşme usulünden farklı olarak “*genel görüşmeye başlama*” maddesinde, önerge açıklandıktan sonra “*varsa en az altı üyenin konuşmasından sonra Hükümet dinlenir*” hükmü düzenlenmişti.⁸⁸⁸ Bu hüküm hakkında, genel görüşme konusuyla ilgili konuşulanlara karşı hükümetin söz hakkının

tüm konularda uygulanır. İşaretle oylama Genel Kurul salonunda bulunan üyelerin el kaldırması biçiminde gerçekleştirilir. Bu yeterli olmazsa üyelerin ayağa kalkması biçiminde de gerçekleştirilebilir. Beş üyenin ayağa kalkıp teklif etmesi halinde oya sunulan konuya olumlu ve olumsuz oy verenlerin Genel Kurul salonunda ikiye bölünerek sayılmaları biçiminde de gerçekleştirilebilir. TBMM’de 5 Ekim 1998’de Meclis Başkanlığı başkanlığında kabul edilen mutabakat ile Başkan ve katip üyeler arasında ihtilaf çıkması, itirazda bulunulması ve karar yeter sayısının arandığı hallerde elektronik cihazla oylama yapılır. Bu haller dışında el kaldırmak suretiyle oylama yapılır. İşaretle oylamada Meclis Başkanı oylama yapılacağını Genel Kurula duyurur ve önce oya sunulan konuyu kabul edenlerin el kaldırmasını, sonra kabul etmeyenlerin el kaldırmasını ister. Ardından sonucu Genel Kurula duyurur. TBMM’nin oylama düzeni ve türleriyle ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. İba, **Parlamento Hukuku**, s. 121-122; Bozkurt, İba, **100 Soruda Parlamento**, s. 69-70 vd.; Neziroğlu, **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, s. 229-230.

⁸⁸⁸ “Genel görüşmeye başlama Madde 118” ve diğer tüm maddeler için bkz. Cumhuriyet Senatosu İçtüzük Teklifi ve Cumhuriyet Senatosu İçtüzük Komisyonu Raporu (2/15), Sıra Sayısı: 65’e Ek, **Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi**, 1. Dönem, 5. Cilt, 1. Toplantı, 95. Birleşim, 24.10.1962 günlü tutanağın sonuna eklidir; s. 1-23; https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/CS_/t01/c005/cs__01005095.pdf

ancak belli sayıda kişi konuştuğundan sonra tanınmış olmasının, Parlamentodaki “dengeyi” bozacağı, hükümeti parlamentoda karşılıksız bırakacağı itirazları yükselmiştir.⁸⁸⁹ Bu itirazlar karşısında Komisyon Sözcüsü, genel görüşmenin senatörlerin ve hükümetin durumunu karşılıklı olarak bağdaştırma zorunluluğu doğuran ve Senatonun kendisinin bir konu üzerinde durmasını sağlayan bir kurum olduğunu vurgulamıştır. Senato üyeleri, hükümetin siyaseti bakımından önemli olan bir konu üzerinde görüşlerini belirtmekle hem hükümetin dikkatini çekmeyi hem de gensoru yetkisi olan Millet Meclisini etkilemeyi hedeflemektedir. Genel görüşmede yapılacak konuşmaların Hükümeti siyaseten rahatsız etmesi durumunda görüşmeyi etkisiz bırakma girişiminin önüne geçmek için bu tarz bir söz alma düzenine ihtiyaç olduğu ve zaten kural olarak hükümete her zaman söz verilebileceği vurgulanmıştır. Ayrıca dönemin teknolojik gelişmeleri çerçevesinde Mecliste yapılan görüşmelerin basın aracılığıyla kamuoyuna yansiyabilmesi açısından Senato üyelerinin görüşlerinin belli bir saate kadar açıklanmasının gerektiği, aksi halde belli bir saatten sonra ertesi günkü gazetelerde tartışmaların yer alamayacağı ve basının özellikle hükümetin açıklamalarını kamuoyuna yansıtmaya yatkın olması nedeniyle üyelerin görüşlerinin kamuoyuna yansıyamayacağı gibi gerekçelerle söz konusu kuralın bu şekilde düzenlenmesi gerektiği ifade edilmiştir.⁸⁹⁰ Sonuç olarak uzlaşılarak altı üye değil de üç üyenin söz almasından sonra hükümete söz hakkı verileceği düzenlenmiştir.⁸⁹¹

Bu tartışmalar genel görüşme usulüyle ilgili gibi görünmekteyken asıl önemi bir yandan da kurumun esasına ve parlamentonun işlevine yönelik birtakım ilkelerin gündeme gelmesindedir. Bir yandan hükümetin parlamentonun bir parçası olduğu vurgulanmaktadır: “*Hükümet taktik yapacaktır. Parlâmento da taktikler hukuki ve meşru olduğu müddetçe tutulur. Meşru ve hukuki olmayan taktikler bir oyun olur, bu takdirde eskârı umumiye onu mahkûm eder... Parlâmento hukuku demek, sadece o parlâmentonun üyelerinin hakkı demek değildir. Parlamento hukuku içerisine Hükümetin de haklarını korumak girer.*”⁸⁹² Öte yandan hükümetin, genel görüşme dışında da siyasetini açıklayabileceği parlamento araçlarına sahip olduğu, bu araçları kullanmada pasif kalmaması gerektiği, genel görüşme konusunun tartışılmasına ve Senato üyelerinin bu konudaki fikirlerinin açıklanmasına engel olmaması gerektiği

⁸⁸⁹ **Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi**, 1. Dönem, 7. Cilt, 21. Birleşim, 21.12.1962, s. 444-445.

⁸⁹⁰ **Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi**, 1. Dönem, 7. Cilt, 21. Birleşim, 21.12.1962, s. 445.

⁸⁹¹ **Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi**, 1. Dönem, 7. Cilt, 21. Birleşim, 21.12.1962, s. 450.

⁸⁹² **Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi**, 1. Dönem, 7. Cilt, 21. Birleşim, 21.12.1962, s. 446-447.

vurgulanmaktadır.⁸⁹³ Bu tartışmalardan çıkan sonuç, Cumhuriyet Senatosunun hükümeti denetlemeye ve bilgi edinmeye yönelik genel görüşme yetkisinin, Millet Meclisini ve kamuoyunu etkileme işlevi ile öne çıktığı, kısacası müzakere işlevini sağlayan bir araç olduğudur. Bu noktada atlanmaması gereken bir husus da basın bu işlev üzerindeki etkisidir. Senatonun konuşmacı sayısı ve süresi üzerinde gerçekleştirdiği tartışmanın, basit bir sayı sorunu olmadığı açıktır. O dönemin teknik koşulları düşünüldüğünde kamuoyuna ulaşmak parlamento açısından hükümete nazaran daha zordur; bu nedenle müzakerelerde öne çıkan fikirlerin basına öncelikle yansması endişesi doğaldır. Bu doğal ihtiyaç, içtüzük kurallarına bu şekilde yansımıştır.

Millet Meclisinde ise genel görüşme açılmasını en az on üye, siyasi parti grupları ve hükümet isteyebilmekteydi. Burada Cumhuriyet Senatosu ile önemli bir fark genel görüşme isteminde bulunabilenler bakımından ortaya çıkmaktadır. Bu fark, bakanlar kurulunun da “*toplum ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun*” görüşülmesini isteyebilmesi ve temsili niteliği olduğu için siyasi parti gruplarına da bu hakkın verilmesidir. Cumhuriyet Senatosunda ise hükümet İçtüzük’ün 132. maddesine göre “*iç ve dış politika hakkında*”, yani Millet Meclisinin genel görüşme yetkisinden daha dar bir konu hakkında ve kendiliğinden görüşme talep edebilmekteydi. Hükümetin açıklamalarından sonra muhalefet gruplarına söz verilen bu usul, İçtüzük’te “*Genel Görüşme, Hükümet Programı, Hükümetin Açıklamaları*” başlığı altında düzenlenmiş olsa da bugünkü gündem dışı konuşma kurumuna benzemekte olup tarafımızca geniş anlamda genel görüşme olarak nitelendirilen mekanizmalardandır. Nitekim 132. maddenin metninde de hükümetin inisiyatifinde bir usul düzenlenmekteydi; hükümetin “gündem dışı olarak”, “kendiliğinden” ve “her zaman” bu kapsamda Senatoya bilgi verebileceği ifade edilmiştir. Bu usulün, maddi ve şekli sebeplerle dar anlamda genel görüşme sayılmaması gerektiği kanısındayız. Aynı başlık altındaki 130. maddedeki “hükümetin programı üzerinde görüşme” ise parlamenter rejimlerdeki genel bir usulü düzenlemekteydi. Grup sözcüleri ve üyelerin program hakkındaki görüşlerini ifade etmesinden sonra hükümetin yanıt vermesiyle sonlanan bu görüşme biçimi de geniş anlamda genel görüşme araçları arasında sayılabilir. İçtüzük’ün 131. maddesindeki Senato üyelerinin, hükümeti iç ve dış durum hakkında açıklama yapmaya davet etmesi üzerine genel görüşmede, hükümetin

⁸⁹³ Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi, 1. Dönem, 7. Cilt, 21. Birleşim, 21.12.1962, s. 448.

açıklamasından sonra önerge sahiplerinden biri ve grup sözcülerine söz hakkı verileceği düzenlenmekteydi. Hükümetin siyasal sorumluluğunu doğuracak bir denetim yetkisi olmayan Cumhuriyet Senatosunun genel görüşme araçlarının çeşitliliği dikkat çekmektedir. Geniş anlamda genel görüşme araçları niteliğindeki bu usuller, hatırlanacağı üzere 1924 Anayasası döneminde uygulama ile geliştirilen izahat taleplerine benzemektedir. Millet Meclisi İçtüzüğü'nde ise hükümete de dar anlamda genel görüşme önergesi sunabilme hakkının tanınmasının amacı, gerekçede açıklandığı üzere 1973'e kadarki uygulamadan hareketle genel görüşmenin açılmasını kolaylaştırmaktır.⁸⁹⁴ Genel görüşmenin açılmasının kolaylaşması, Meclisin müzakere işlevi açısından önemlidir.

Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'ne göre en az beş milletvekili genel görüşme isteminde bulunabilirken Millet Meclisi İçtüzüğü, asgari on milletvekilinin genel görüşme isteminde bulunabileceğini düzenlemişti. Bu sayı o dönemki siyasi parti grubu kurma sayısına eşitlenmiştir. Oysa 1973 İçtüzüğü kabul edilene kadar Millet Meclisinde bu konuda bir sınırlama söz konusu olmamış ve İçtüzük görüşmelerinde bu husus milletvekillerinin haklarının sınırlandırılması olarak görülüp eleştirilmiştir. Eleştiriler, tek başına bir milletvekilinin elinden alınan yetkinin on üyeye, siyasi parti gruplarına ve hükümete verilmesinin özellikle bağımsız milletvekilleri karşısında eşitsizlik yaratacağı, Anayasa'da olmayan bir sınırlandırma anlamına geleceği, zaten iktidar olamayacak ve her zaman muhalefette yer alacak bağımsızların en önemli ve tek hakkı olan söz söyleme ve denetim faaliyetine katılım haklarını engelleyeceği üzerinde yoğunlaşmıştır. Bu konuda tek milletvekilinin önerge verebilmesi şeklinde değişiklik istemleri de önerilmiştir. Komisyon ise modern parlamentolarda denetim yetkilerinin kullanılmasının sayıya bağlandığını ve bu sayının on milletvekilinin çok üzerinde olduğunu, demokratik düzenin partilere dayandığını ifade etmiştir. Ayrıca uygulamada Meclis karar vermedikçe gerçekleştirilemeyen genel görüşme önergelerinin en azından başlangıçta Meclisi ikna edecek bir destekle önerilmesinin gerekli görüldüğü vurgulanmıştır. Öte yandan bu düzenlemenin tek başına okunmasının milletvekillerinin hakları bakımından bir sınırlandırma gibi görüldüğü kabul edilerek tek başına bu maddeye değil gündemde yerini alıp görüşülmesi kabul edilen bir önergenin Meclis tarafından yedi gün içinde görüşülmesi gerekliliğini

⁸⁹⁴ Millet Meclisi İçtüzük Teklifi (S. Sayısı: 763) ve Anayasa Komisyonu Raporu (2/706), **Millet Meclisi Tutanak Dergisi**, 3. Dönem, 29. Cilt, 4. Toplantı, 13. Birleşim, 4.12.1972 tarihli tutanak eki, s. 15, 99-100.

düzenleyen maddeye dikkat çekilmiştir. Bu madde ile okunduğunda genel görüşme denetim yoluna işlerlik kazandırılmak istendiği Komisyon tarafından ifade edilmiştir.⁸⁹⁵ Bu düzenlemeyi olumlu bulan Ankara milletvekillerinden Şinasi Özdenoğlu'nun sözlerine dikkat çekmek gerekmektedir: “*Bir yandan fakir, fukara milletin 1 kuruşu üzerinde hassasiyetle dururuz, öte yandan Millet Meclisinin 1, 2 milyon liraya mal olan celselerini hava ile ve neticesiz birtakım kavgalarla, engellemelerle geçiririz, buna hakkımız yoktur.*”⁸⁹⁶ Bu sözler aslında parlamentonun müzakere işlevi ile etkin yasama faaliyeti arasındaki görünürdeki çelişkiyi ifade etmektedir. Görünürdeki çelişki, özünde bir çelişkiyi değil kanımızca uyumu ifade etmektedir. Kullanılmayan bir yetkinin, işlevli olduğundan ve etkinliğinden söz edilemez. Dolayısıyla bu dönemde genel görüşme yetkisinin kullanımını etkinleştirmeyi amaçlayan düzenlemeler önemli adımlardır. Ancak bugün de yürürlükte olan bu hükümler, kurumun etkinliğini sağlamamaktadır. Kanımızca sorun, önerge verebilecek asgari milletvekili sayısı değil görüşülebilme sorunudur. Bu konu, aşağıda 1982 Anayasası dönemi başlığı altında derinleştirilecektir.

Millet Meclisi İçtüzüğü'ne göre önerge istemi derhal gündeme alınıp Genel Kurula ve hükümete bildirilirdi. Önergenin konusu beş yüz kelimedden fazlaysa önergenin beş yüz kelimeyi aşmayan bir özeti hazırlanırdı. Bu özet, Genel Kurulda okunduktan sonra genel görüşme açılmasına işaret oylaması ile karar verileceği düzenlenmişti. Eğer genel görüşme açılmasına karar verilirse görüşmenin bu karardan en az kırk sekiz saat sonra ve en fazla yedi tam gün önce özel gündem halinde yapılacağına hükmedilmişti (MM İçtüzüğü Madde 100 ve 101). Bu kural ile hem soğuma-serinleme süresi hem de görüşmenin yapılması için azami bir süre düzenlenmiştir.⁸⁹⁷ Bu süreler ile genel görüşme yoluyla Meclis gündemine taşınan konunun hem tüm üyelerce düşünülmesi, araştırılması, görüş ve kamuoyu oluşturulması amaçlanmış hem de konunun kamuoyu nezdindeki önemini, sıcaklığını ve güncelliğini kaybetmemesi amaçlanmıştır.

⁸⁹⁵ **MMTD**, Cilt 33, Dönem 3, 12.02.1973, Birleşim 55, s. 487-492 ve aynı tartışmalar bir sonraki birleşimde de devam etmiştir, bkz. **MMTD**, Cilt 33, Dönem 3, 13.02.1973, Birleşim 56, s. 498-512.

⁸⁹⁶ **MMTD**, Cilt 33, Dönem 3, Birleşim 55, 12.02.1973, s. 491.

⁸⁹⁷ Meclis gündemine taşınan bir konu hakkında Genel Kurulda görüşme yapılabilmesi için en az 48 saat geçmesi gerektiği şeklindeki bekleme süresine, serinleme (bekleme) süresi denilmektedir; İba, **Parlamento Hukuku**, s. 102-103.

Millet Meclisi İçtüzüğü'nde söz hakkı bakımından genel g r   me açılmasına ilişkin  ng r    me aşamasında ilk söz hakkının h k mete verileceği düzenlenmişti. Gerekçede, denetlenen hükümet olduğu için ilk söz hakkının h k mete verilmesinin gerekliliği belirtilmiştir. Daha sonra ise siyasi parti grupları ve istemde bulunan milletvekillerine söz verileceği düzenlenmiştir. Genel g r   me açılması kabul edildikten sonra gerçekleştirilen g r   melerde ise ilk söz hakkının genel g r   me önergesini sunan siyasi parti grup veya gruplarına veya ilk imza sahibi milletvekiline veya onun göstereceği bir başka imza sahibi milletvekiline verileceği düzenlenmişti. Bundan sonra İ t z  k' n genel hükümlerine göre genel g r   me önergesinin görüşülmesi tamamlanırdı.

Bu noktada Temsilciler Meclisinde genel g r   me açılmasının kabulüne ilişkin oylama yapılmadığını ve en az on  ye tarafından verilebilen genel g r   me önergesinin derhal h k mete bildirildi ini belirtelim. Bu bildirim üzerine hükümetin veya ilgili bakanın on gün içerisinde Meclis kürsüsünde açıklama yapacağı düzenlenmişti (TM İçtüzüğü m. 48). Genel g r   me kurumuna anayasal gelişmeler içerisinde ilk defa yer veren Temsilciler Meclisi İçtüzüğü'n n bu düzenlemesi kendisinden sonraki düzenlemelere yansımamı tır. Kanımızca olağan bir dönemde siyasi kurumların kendine özgü i leyi i karşısında, geçici bir süreyle belli bir i  için oluşturulmuş Meclisin durumu aynı olamayacağından ve genel g r   me kurumunun esas etkililiğinin geniş bir düzlemde ger ekle tirilebilece i d   n ld  nde Temsilciler Meclisinin genel g r   me usulünün esnek olmaması anlaşılabilir bir durumdur.

b. Be  Yüz Kelimelik  zet Kuralı

1961 Anayasası döneminde TBMM'nin her iki kanadına genel g r   me yetkisinin tanındığı belirtilmiş, tanım yapılmamış, usul ve ayrıntılar çıkarılacak i t z  klere bırakılmıştı. Millet Meclisi İçtüzüğü ile bu usul düzenlenirken genel g r   me önergesinin be  yüz kelimeden fazla olması durumunda be  yüz kelimeyi a mayan bir özetin önergeye eklenmesi zorunluluğu getirilmişti. Bugün de yürürlükte olan bu İ t z  k' n genel g r   me usulünü düzenleyen 102. maddesinin 2. fıkrasında aynı düzenleme yer almaktadır. O dönem Millet Meclisi İçtüzüğü'nün gensoru

düzenlemesinde de aynı şekilde beş yüz kelimeyi aşmayan bir özetin önergeye eklenmesi zorunluluğu vardı (İçtüzük Madde 107/2).

“Beş yüz kelimelik özet” kuralının neden düzenlendiği ve ne gibi bir işlev göreceği ilk bakışta anlaşılamayabilir. Aldıkaçtı’ya göre bu düzenleme “*Anayasa Hukukumuzun Yasama Meclisindeki konuya ilişkin gelişmesini bilmeyenleri şaşırtır.*” niteliktedir. Ancak arka plandaki gelişmeler bilindiğinde kuralın neden düzenlendiği anlaşılabılır. Bu dönemin parlamento faaliyetine bakıldığında 1961 Anayasası yürürlüğe girdikten sonra verilen gensoru önergelerinin, Millet Meclisinin faaliyetlerini engelleme amaçlı kullanıldığı görülmektedir.⁸⁹⁸ Anayasa’nın 1971 yılında değiştirilmeden önceki düzenlemesine göre gensoru önergesi verildiğinde gündeme alınıp alınmayacağı ilk birleşimde görüşülmek zorundaydı.⁸⁹⁹ Binlerce sayfa uzunlukta verilen gensoru önergelerinin sadece okunması bile Meclisin gündemini günlerce meşgul etmekteydi. Hukuki düzenleme boşluğu nedeniyle gensoruya kıyasen uygulanan genel görüşme usulünde de aynı sorun yaşanmıştır. 1973 İçtüzüğü Teklifi’nde düzenlenen bu kural, Meclisteki görüşmeler sırasında milletvekillerinin haklarını sınırlandırıcı nitelikte olması yönünden eleştirilmiştir. Ayrıca geçmiş dönemlerde gerçekleştirilen obstrüksiyonların belli haklı nedenlere dayandığı ve bunlar yapılmasaydı ülkenin bunalıma sürükleneceği ifade edilmiştir. Tartışmalarda söz alan milletvekillerinden bazıları kuralın tamamen çıkarılmasını, bazıları ise en azından kelime sınırının beş yüz değil de bin beş yüz gibi daha yüksek bir rakam olmasını önermiştir. Fakat getirilen düzenlemenin genel görüşme önergesinin bir hafta içerisinde Mecliste görüşülmesini temin edeceği, önerenin gündemde uzun süre beklemeyeceği ve böylelikle genel görüşmenin daha ciddi, olumlu ve tutarlı yapılmasının önünün açılacağı, dolayısıyla Meclisin yetkilerinin kısıtlanmayıp aksine etkin kılınacağı ileri sürülmüştür.⁹⁰⁰ Bu

⁸⁹⁸ Aldıkaçtı, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, s. 287-288.

⁸⁹⁹ 1961 Anayasası’nın “Gensoru” başlıklı 89. maddesinin ilk hali: “...Milletvekillerince veya bir siyasî parti grubunca verilen gensoru önergesinin gündeme alınıp alınmayacağı, verilişinden sonraki ilk birleşimde görüşülür. Bu görüşmede, ancak önerge sahibi veya önerge sahiplerinden biri, siyasî parti grupları adına birer milletvekili, Bakanlar Kurulu adına Başbakan veya bir Bakan konuşabilir. Gündeme alma kararı ile birlikte gensorunun görüşülme günü de belli edilir. Gensorunun görüşülmesi, gündeme alma kararı tarihinden başlayarak iki gün geçmedikçe yapılamaz ve yedi günden sonraya bırakılamaz...” Bu maddenin 20/9/1971 tarih ve 1488 Sayılı Kanun (R.G. 22.09.1971-13964) ile değiştirilen hali: “...Gensoru önergesinin gündeme alınıp alınmayacağı, verilişinden sonraki üç birleşim içinde görüşülür. Bu görüşmede, ancak önerge sahiplerinden biri, siyasî parti grupları adına birer milletvekili, Bakanlar Kurulu adına Başbakan veya bir bakan konuşabilir. Gensoru önergelerinin gerektiğinde önceden basılıp dağıtılmasına ve Meclis çalışmalarının dengeli olarak yürütülmesini düzenleyici hükümler İçtüzükte gösterilir. Gündeme alma kararıyla birlikte gensorunun görüşme günü de belli edilir. Gensorunun görüşülmesi, gündeme alma kararı tarihinden başlayarak iki gün geçmedikçe yapılamaz ve yedi günden sonraya bırakılamaz...”

⁹⁰⁰ MMTD, Cilt 33, Dönem 3, Birleşim 56, 13.02.1973, s. 498-510.

gerekçelerle 1973 İttüzüğü'nde beş yüz kelimeyi aşan önergelere özet eklenmesi zorunluluğu getirilmiştir. Böylece özeti okunan gensoru veya genel görüşme önergesinin, Millet Meclisinin bilgisine sunulduğu kabul edilmektedir.

c. İkili Görüşme Usulü: Öngörüşme ve Genel Görüşme

1961 Anayasası döneminde Meclislerin genel görüşme usulünde dikkat çeken bir ortak nokta vardır. Bu ortak nokta Meclislerin herhangi birinde verilen genel görüşme önergesinin açılıp açılmayacağına karar verilmeden önce bir öngörüşme yapılmasıdır. Bu öngörüşmede, usulde açıklandığı üzere önerge sahiplerinden birinin ve lehte-aleyhte söz isteyenlerin dinlenilmesi yoluyla aslında genel görüşme önergesinin esasına ilişkin bir tartışma gerçekleştirilmesi mümkündür. Aynı usul bugünkü TBMM İttüzüğü'nde de düzenlenmektedir.

Genel görüşmedeki bu ikili görüşme usulü, aynı dönemde gensoru müessesesinde de uygulanmaktaydı. Bu kuralın ardında yatan sebep de 1950-1960 yılları arasındaki hükümet çoğunluğuna dayalı gerçekleşen parlamento uygulamalarıdır. Özellikle 27 Mayıs 1960 Askeri Müdahalesi öncesinde yoğun şekilde gensoru önergelerinin gündeme alınmaması söz konusu olmuştu; çünkü TBMM verilen önergeler hakkında görüşmesiz karar verebilmekteydi. 1961 Anayasası döneminde ise gensoru önergesi verilmekle birlikte doğrudan gündeme alınır; bir öngörüşme yapılır ve bu öngörüşmede aslında önergenin esasına ilişkin konular tartışılır ve ardından gensoru açılıp açılmaması yönünde oylama yapılırdı (m. 89/1 ve 89/2). Bu sistemle önerge kabul edilmese bile gensorunun esasıyla ilgili bir ön tartışma yapılabilmesinin önü açılmıştı.⁹⁰¹ Aynı usul genel görüşmede de kabul edilmiştir. Aslında bu usul 1973 İttüzüğü kabul edilmeden çok önce uygulanmaktaydı. Genel görüşme yetkisinin, 1973 İttüzüğü öncesinde uygulanan Dahili Nizamname'de düzenlenmemiş ve 1961 Anayasası'nda nasıl uygulanacağı da belirtilmemiş olduğundan ilk verilen önergelerde tutarsız biçimde bazen uygulanan öngörüşme, Millet Meclisinin ikinci yasama döneminin başında, 1966 yılından itibaren kurumsal hale gelmiştir.⁹⁰²

⁹⁰¹ Aldıkaçtı, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, s. 288.

⁹⁰² Bakırcı, **Kuruluşundan Günümüze TBMM'nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, s. 27.

Öngörüşme ve genel görüşme biçiminde ikili bir görüşme yönteminin benimsenmesinin bir olumlu bir de olumsuz etkisi vardır. Olumlu yanı, Meclisteki sayısal çoğunluğa dayanılarak genel görüşme önergesinin hiç gündeme alınmaksızın reddedilmesinin önlenmesidir. Böylelikle genel görüşme de dahil Meclisin hükümeti denetleme yetkisinin kullanılması ve müzakere işlevinin ortaya çıkması sağlanmaktadır. Olumsuz yanı ise öngörüşme aşamasında esasına girilen genel görüşmenin yeterli görülerek genel görüşmeye taşınamamasıdır. Bu şekilde güncel bir konu hakkında daha uzun ve etkili bir müzakere ihtimali azalmış olmaktadır. Öte yandan genel görüşme konusuna bağlı olarak ayrıntılı bir görüşmenin gerekip gerekmediği öngörüşmede tartılıp kararlaştırılabilir. Kanımızca, Meclisin genel görüşme yetkisinin kullanımının önünde çoğunluk kararı durdukça öngörüşme-genel görüşme şeklindeki bu usulün olumlu yönü, olumsuz yönüne tercih edilebilir ağırlıktadır.

d. Genel Görüşmenin Kapalı Oturumda Yapılması

Meclis görüşmelerinin kamuya açık olması genel kuralının istisnasının kapalı oturum olduğuna, kapalı oturumdaki görüşmelerin özel bir usulle gerçekleştirileceğine ve görüşme tutanaklarının belli bir süre kapalı şekilde muhafaza edilip ancak Meclis kararı ile yayımlanabileceğine birinci bölümde değinilmişti. Meclis görüşmelerinin aleniliği ve kapalı oturum açısından 1961 Anayasası'nın 87. maddesindeki düzenleme önemlidir:

“Meclis görüşmeleri açıktır ve ilgili Meclisin tutanak dergisinde tam olarak yayımlanır. Meclisler, İçtüzük hükümlerine uygun olarak kapalı oturumlar yapabilir; bu oturumlardaki görüşmelerin yayımı ilgili Meclisin kararına bağlıdır.

Meclislerdeki açık görüşmelerin her türlü vasıta ile yayımı önlenemez.”

Anayasa'nın 87. maddesinin ilk fıkrası genel bir kuralı düzenlemektedir; ancak maddenin son hükmü kaleme alınış biçimiyle dikkat çekmektedir. Bu son fıkrada Meclis müzakerelerinin yayımlanmasının “önlenemeyeceğinin” özellikle belirtilmesi kanımızca, 27 Mayıs Müdahalesi öncesindeki Tahkikat Komisyonlarının Meclis müzakerelerinin yayımlanmasını yasaklanmasına karşı bir tepki niteliği taşımaktadır. Nitekim görüşmelerin önlenemeyeceğine ilişkin vurgu, 157 Sayılı Kurucu Meclis

Teşkili Hakkında Kanun'un 16. maddesinde de düzenlenmekteydi. 1982 Anayasası'nın 97. maddesinde de Meclis görüşmelerinin aleniliği kuralı düzenlenmekte ve son fıkrada görüşmelerin, aksi kararlaştırılmadıkça her türlü vasıta ile “yayımının serbest” olduğu belirtilmektedir. Bu hükümde serbestlik genel bir kuraldır; “önlenemez” hükmü ise yasaklanmaya karşı özel bir vurguyu barındırmaktadır.

Meclis görüşmelerinin aleniliği karşısında kapalı oturum kuralı, 1961 Anayasası dönemi Meclislerinin içtüzüklerinde ayrıntılı düzenlenmişti. Bu konuda TBMM'den önce Kurucu Meclisin temsili kanadı Temsilciler Meclisi İçtüzüğü'nün düzenlemesine dikkat etmek gerekir. TM İçtüzüğü'nün 35. maddesinde kapalı oturumun, 157 Sayılı Kurucu Meclis Teşkili Hakkında Kanun'un 16. maddesine göre yapılacağı düzenlenmekteydi. Buna göre kapalı oturum “dış ve iç güvenliği yakından ilgilendiren konularda” yapılabilirdi.⁹⁰³ TBMM'de ise CS İçtüzüğü'nün 66. maddesinde Senato görüşmelerinin kamuya açık gerçekleştirileceği ve ancak “mühim sebeplerden dolayı” en az on üye veya bir bakan tarafından gizli görüşme teklifinde bulunabileceği düzenlenmekteydi. Bu düzenlemedeki sınırlama, 1973 MM İçtüzüğü yürürlüğe girene kadar uygulanan 1927 TBMM Dahili Nizamnamesi'nin 96. maddesinde de vardı; “Teşkilatı Esasiye Kanununun 20'nci maddesi mucibince mühim bir maddeden dolayı Meclis müzakerelerinin gizli tutulmasını vekiller veyahut on beş mebus tahriren teklif edebilir.” Dahili Nizamname'de de CS İçtüzüğü'nde olduğu gibi kapalı oturum için önemli bir sebep aranmaktaydı. 1973 tarihli MM İçtüzüğü'nün 71. maddesinde ise kapalı oturum usulü düzenlenirken kapalı oturum talebi için herhangi bir sebep aranmamıştı.⁹⁰⁴

Genel düzenleme bu olmakla birlikte genel görüşme açısından incelendiğinde ise CS İçtüzüğü özel bir hükme de yer vermemekteydi. Genel görüşme açılmasına karar verilmesi üzerine kendisine bildirimde bulunulan hükümet, İçtüzük'ün 128. maddesinin son fıkrasına göre “iç ve dış güvenlik düşüncesiyle” görüşmenin kapalı oturumda görüşülmesini isteyebilmekteydi. Bu hüküm de genel görüşmeyi ilk kez

⁹⁰³ “5. Görüşmelerin açık oluşu ve tutanaklar: Madde 16 — Temsilciler Meclisinin görüşmeleri herkese açıktır ve Tutanak Dergisinde olduğu gibi yayınlanır. Bunların başka yollarla da yayınlanması önlenemez ve yayınlanmasından kimse sorumlu tutulamaz. Dış ve iç güvenliği yakından ilgilendiren konularda, toplantıya katılan üyelerin üçte iki çoğunluğu ile, kapalı oturuma karar verilebilir. Kapalı oturumların tutanaklarının yayınlanmasına aynı çoğunlukla karar verilmedikçe, bunlar ancak beş yıl sonra yayınlanabilir.”, Feridun, **Anayasalar ve Siyasal Belgeler**, s. 94.

⁹⁰⁴ İlgili hükümler için bkz. İba, **Parlamento İçtüzük Metinleri**, s. 207-206, 332-33, 467.

düzenleyen Temsilciler Meclisinin İçtüzük hükmüyle bire bir aynıdır. Millet Meclisi İçtüzüğü'nde ise genel görüşmenin kapalı oturumda yapılabileceğine ilişkin özel ve açık bir hüküm yoktu.

Dolayısıyla CS İçtüzüğü hem tüm meclis görüşmelerinin hem de genel görüşmenin ilgili hükmünde, kapalı oturum yapılabilmesi için belli bir sebebin varlığını aramaktadır. Millet Meclisinde yapılacak genel görüşme de dahil tüm diğer Meclis görüşmelerinin kapalı oturumda yapılabilmesi için 1927 Dahili Nizamname gereğince yine sınırlamanın olduğu anlaşılmaktadır. Ancak 1973 MM İçtüzüğü'nde önemli bir nedenden ötürü kapalı oturum talep edilebileceği düzenlenmediğinden talepte bulunmak açısından herhangi bir sınırlama yoktu. Nihayet önemli bir sebebin veya iç ve dış güvenliğe ilişkin bir sebebin varlığını da nesnel koşullar çerçevesinde kapalı oturuma karar verecek olan Meclis değerlendireceği için bu konuda bir sınırlama olması, uygulamada her zaman önemli olmayabilir.

Uygulamada ise CS'de on dokuz yasama dönemi boyunca, sadece bir genel görüşme önergesinin kapalı oturumda gerçekleştirilmesi talep edilmiştir ve bu talep kabul edilerek kapalı oturum yapılmıştır. Bu genel görüşme önergesi, Cumhuriyet Senatosu Tabii Üyesi Ahmet Yıldız ve on beş arkadaşının, “2510 sayılı İskân Kanununa ek 105 sayılı Kanun'un” görüşülmesinden önce bu Kanun hakkında gizli oturumda görüşme yapılmasına ilişkindir. 2510 sayılı Kanun'un kaldırılması sonucunu doğuracak 105 sayılı Kanun'un Cumhuriyet Senatosunda görüşülmesinden önce Milli Birlik Komitesince yapılan iskan uygulamalarının gerekçesi ve Kanun'a konu kişiler hakkında varsa raporların sunulması, Kanun'un kaldırılmasıyla yaşanabilecek sorunların nasıl önleneceği ve Doğu'daki sosyal ve ekonomik politikalar hakkında Cumhuriyet Senatosunun aydınlatılması hükümetten talep edilmişti.⁹⁰⁵ Cumhuriyet Senatosuna sunulan önergeye konu edilen 105 sayılı Kanun'un⁹⁰⁶ gerekçesinde bey, ağa ve şeyh adı altında “*memleketin yüksek menfaatlerine aykırı, ayırıcı faaliyetleri görülenlerin ve yakınlarının başka mahallere nakilleri suretiyle itiyat edindikleri fenalıkların önlenebileceği*” düşüncesiyle iskan edileceği ifade edilmişti.⁹⁰⁷ Bu Kanun

⁹⁰⁵ C.S. Tutanak Dergisi, 1. Dönem, 5. Cilt, 25 Eylül 1962, 86. Birleşim, s. 298-299.

⁹⁰⁶ 2510 sayılı İskân Kanununa ek Kanun, No. 105, Kabul tarihi 19.10.1960, RG. 25.10.1960-10638.

⁹⁰⁷ 2510 sayılı İskân Kanununa Ek Kanun Tasarısı Gerekçesi ve Bayındırlık ve İmar Komisyonu Raporu (S. Sayısı 1/103): https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MBK_/d00/c002/mbk_00002024ss0103.pdf (E.T. 30.05.2021).

hakkında yapılan genel görüşme tutanaklarının,⁹⁰⁸ görüşmenin üzerinden yarım asrı aşan bir süre geçmiş olmasına rağmen henüz kamuoyunun bilgisine açılmadığı tespit edilmiştir.⁹⁰⁹

Bütün bu hükümler ışığında genel görüşme önergesine ilişkin konunun kapalı oturumda görüşülmesi, kurumun niteliği çerçevesinde nasıl değerlendirilmelidir? Meclis görüşmelerinin aleniyeti, temsili demokrasinin gereğidir ve parlamento diğer devlet organlarından ayıran en önemli unsurlardan biridir; çünkü parlamento kamuya en açık olan devlet organıdır. Bu açıklık kendi faaliyetlerinin yanı sıra yürütmenin ve diğer devlet kurum ve kuruluşlarının faaliyetlerinin gündeme taşındığı bir mekân olmasını da içermektedir. Dolayısıyla ancak olağanüstü, istisna hallerde kapalı oturum yapılması kabul edilebilir. Kapalı oturum görüşmelerinin ise on yıl değil en fazla bir yasama dönemi sonrasında kendiliğinden açıklanması kanımızca makul olmalıdır. Öte yandan kapalı oturum uygulamasının yaygın biçimde kullanılmasının engellenmesi için karar yeter sayısının nitelikli çoğunluğa bağlanması da bir çözüm olarak önerilmektedir.⁹¹⁰

e. 1961 Anayasası Döneminde Genel Görüşme Uygulaması

Cumhuriyet Senatosu on dokuz yasama yılı görev yapmıştır.⁹¹¹ Bu süreçte Cumhuriyet Senatosuna sunulan genel görüşme önergelerinin konularını kamuoyunu ilgilendiren önemli toplumsal sorunların oluşturduğu görülmektedir. Kalkınmada ziraatin rolü, işsizlik, iskan politikaları ve ağaların iskana tabi tutulması, uluslararası siyaset ve ilişkiler (NATO, CENTO, Ortak Pazar, Yardım Konsorsiyumu), Kıbrıs sorunu, Türk petroleri, eğitim ve öğretim, toplum ve köy kalkınmasına ilişkin politikalar, devlet memurlarına ilişkin kanunların uygulanmasındaki aksaklıklar, ekonomik durum ve devalüasyon hakkında hükümetin yürüttüğü siyaset ve icraatlar, kişilerin can güvenliği, öğrenim özgürlüğü, köy elektrifikasyon sorunu, artan şiddet olayları hakkında verilen genel görüşme önergeleri Senatoda kabul edilerek görüşülen genel görüşme konularını oluşturmaktadır. Bu dönemde öngörüşme aşamasında kalıp

⁹⁰⁸ **CS Tutanak Dergisi**, 1. Dönem, 5. Cilt, Tarih: 2.10.1962, 86. Birleşim, 2. Oturum, s. 350-353.

⁹⁰⁹ 19.10.1960 Tarih ve 105 Sayılı Kanun 18.10.1962'de 81 Sayılı Kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır, RG. 23.10.1962-11239.

⁹¹⁰ Meclis üye tamsayısının salt çoğunluğuyla alınacak bir karar ile kapalı oturuma karar verilebilmesine ilişkin öneri ve ayrıntılı bilgi için bkz. İba, "TBMM'nin Toplantı Düzeni Yönünden Kapalı (Gizli) Oturum Kavramı ve Türk Parlamento Tarihinde Kapalı Oturumlar", s. 128.

⁹¹¹ Cumhuriyet Senatosu, 26.10.1961 ile 19.08.1980 tarihleri arasında görev yapmıştır.

genel görüşme açılması kabul edilmeyen konular da olmuştur. Bazı önergeler ise geri alınmış, bunlardan bazıları daha sonra yeniden gündeme taşınmıştır. Üyeler ve gruplar adına verilen otuz iki genel görüşme önergesinden beşi görüşme yapılmadan geri alınmış, dokuzu reddedilmiş ve on sekizi kabul edilerek görüşülmüştür.⁹¹² Bu görüşmelerden sadece yukarıda bahsi geçen İskân Kanunu'nda yapılan değişiklik ile ağaların iskana tabi tutulmasına ilişkin Kanun hakkındaki genel görüşme önergesi kabul edilerek kapalı oturumda gerçekleştirilmiştir.

Millet Meclisine sunulan genel görüşme önergeleri de konu bakımından çoğunlukla Cumhuriyet Senatosuna sunulanlarla benzerdir. Kalkınma sorunu, ziraat ve köylü sorunları, işsizlik, dış siyaset ve dış ilişkiler, Kıbrıs sorunu, artan şiddet olayları ve siyasal rejimle ilgili sorunlar genel görüşmeye konu olan ortak sorunlardır. Genel görüşme kurumunun Millet Meclisi tarafından her türlü konuda işletildiği göze çarpmaktadır. Belli bir konuyla ilgili sorunların tespit edilmesi, tespit edilen sorunlara çözüm bulunması, belli bir konuda hükümete yol gösterme veya hükümetin politikasının değerlendirilmesi, eleştirilmesi ve denetlenmesi, bilgi edinme ve bir konunun kamuoyu önünde tartışılmasını sağlama ve nihayet Meclisin protesto yoluyla uluslararası politik bir sorunla ilgili görüşünü dünyaya duyurmak⁹¹³ gibi amaçlarla genel görüşme yetkisini kullandığı görülmektedir.

Millet Meclisinin görev süresi⁹¹⁴ boyunca Cumhuriyet Senatosuna oranla çok daha fazla genel görüşme gerçekleştirdiği tespit edilmiştir. Millet Meclisine görev süresince toplam yüz doksan önerge verilmişken bu sayı Cumhuriyet Senatosunda otuz ikidir.

⁹¹² Fahri Çoker, **Türk Parlamento Tarihi, Cumhuriyet Senatosu Denetim Etkinlikleri, Cilt 1**, Türkiye Büyük Millet Meclisi Vakfı Yayınları No: 29, Ankara, 2002, s. VIII. Reddedilen önerge konuları şunlardır: Yatırım programlarının hazırlanması yatırımların dağıtılışında göz önünde bulundurulması lazım gelen hususlar; TBMM binasında yapılan aramadan dolayı İçişleri Bakanı hakkında; Parlamentonun Hükümeti murakabe hak ve imkanları ve Hükümet hakkında; Türkiye'den din yoluyla görüşülen bölücülüğün ve yıkıcılığın incelenmesi ve bu konuda etkili olacak bir politikanın tespitine yardımcı olmak amacıyla; memleketin asayiş konusunda hükümetin siyaset ve icraatı hakkında; asayiş ve anarşik eylemler konusunda; Doğu Anadolu'nun kalkınması konusunda; hükümetin yargı organlarının kararlarıyla ilgili tutumu hakkında; Türkiye Radyo-Televizyon Kurumunun tutum ve davranışlarıyla yönetim ve işleyiş hakkında; Kahramanmaraş olayları hakkında. Bu önergeler hakkında bkz. Çoker, **Türk Parlamento Tarihi, Cumhuriyet Senatosu Denetim Etkinlikleri, Cilt 1**, s. 555-562.

⁹¹³ “Aydın Milletvekili Reşat Özarda'nın, Çekoslovakya olaylarının enine boyuna tartışılması, Türk görüşünün ve protesto sesinin bütün dünyaya duyurulması için bir genel görüşme yapılmasına dair önergesi (8/32)” rastladığımız bu nitelikteki tek örnektir; bkz. **MMTD**, Dönem: 2, Cilt: 28, 30.9.1968 Pazartesi, s. 626.

⁹¹⁴ Millet Meclisi 26.10.1961'den 11.09.1980'e kadar 5 yasama dönemi görev yapmıştır.

Usul bakımından incelendiğinde ise Millet Meclisine sunulan genel görüşme önergelerinin çoğunlukla milletvekillerince verildiği ve az sayıda da olsa farklı siyasi parti gruplarının da Meclise birlikte genel görüşme önergesi sunduğu görülmektedir.⁹¹⁵

Genel görüşmenin Millet Meclisindeki uygulamasının, usul bakımından farklılıklar göstermesinin nedeni Millet Meclisinin görev süresi boyunca iki farklı içtüzüğü uygulamasından ve bu içtüzüklerden ilkinde genel görüşmenin düzenlenmemiş olmasındandı. Yukarıda da değinildiği gibi MM, içtüzük çalışmalarını sonlandıramadığından on üç yıl boyunca 1927 TBMM Dahili Nizamnamesi'ni uygulamıştı. Bu durum İçtüzük'ün kabul edildiği 1973 yılına kadar genel görüşme kurumunun tereddütlü ve tutarsız uygulanmasına neden olmuştu. Bakırcı'ya göre bu dönemdeki tereddütlü ve tutarsız uygulamalar, genel görüşme yetkisinin Anayasa'da ilk defa düzenlenmesiyle birlikte nasıl kullanılacağına dair yöntem boşluğundan kaynaklanmaktaydı.⁹¹⁶ Bu nedenle İçtüzük kabul edilene kadar geçen üç yasama dönemi boyunca (1961-1965, 1965-1969, 1969-1973) genel görüşme yetkisi farklı biçimlerde uygulanmıştı. Bakırcı'nın tespit ettiği gibi ilk dönemde genel görüşme önergeleri hakkında ortaya çıkan usul farklılıkları çok çeşitliydi. İlk başta Genel Kurul gündeminde genel görüşmeye özgü bir yer olmadığı için önerge bekletilmeden görüşülmüştü. Daha sonra gündemin "Başkanlığın Genel Kurula Sunuşları" kısmına alınıp doğrudan Genel Kurulda oylanması; oylama sonucuna göre reddedilen önergelerin gündemden düşürülmesi; kabul edilen önergelerin ise doğrudan görüşülmesi söz konusu olmuştur. İlk iki uygulamada bu nedenle öngörüşme de yapılmamıştır; ancak daha sonraki örneklerde önerge okunduktan sonra görüşülüp görüşülmemesi başka bir birleşime bırakılmış, belirlenen birleşimde öngörüşme yapıp önergenin kabul edilip edilmemesi oylanmıştır. Bir önemli husus ise bu dönemde genel görüşme önergesi verilebilmesi konusunda asgari bir milletvekili

⁹¹⁵ Söz konusu genel görüşme önergesi Adalet Partisi Grup Başkanı Mahmut Rıza Bertan ve Cumhuriyetçi Köylü Millet Partisi Meclis grup Başkanvekili Sivas Milletvekili Cevat Odyakmaz, Yeni Türkiye Partisi Meclis grup Başkanvekili Hatay Milletvekili Şekip İnal ve Millet Partisi Meclis grup Başkanvekili Yozgat Milletvekili İsmail Hakkı Akdoğan tarafından, "*Kıbrıs ve bununla ilgili dış politika konusunda Grupların ve Milletvekillerinin de mütalâalarını söyleyebilmelerini temin ve Meclisimizin görüşünün belirmesi için bir genel görüşme açılması istemiyle (8/12)*" Meclise sunulmuş ve yoğun tartışmalar gerçekleştirilmiştir; **MMTD**, Dönem: 1, Cilt: 32, Toplantı: 3, Birleşim: 132, s. 302-340 ve Birleşim: 133, s. 347-393.

⁹¹⁶ Bakırcı, **Kuruluşundan Günümüze TBMM'nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, s. 16.

sayısı aranmamasıdır. Kısacası ilk yasama döneminde genel görüşme konusunda tutarlı bir uygulama ortaya çıkmamıştır.⁹¹⁷ Önerge sayılarının arttığı 1965-1969 yılları arasındaki ikinci yasama döneminde de farklı uygulamalar göze çarpmakla birlikte ilk dönemden farklı olarak genel görüşmede söz alanların sayısına ve konuşma sürelerine bir sınır getirilmesi ve 1973'te bir İçtüzük kuralı olarak düzenlenecek öngörüşme usulünün karara bağlanmış olmasıdır.⁹¹⁸ Bunda genel görüşme önerge sayılarının artmasının ve süre darlığı nedeniyle uzun süre işlem görememelerinin etkisi de vardır. 1973 İçtüzüğü kabul edilmeden önceki üçüncü yasama döneminde ise genel olarak bir önceki dönemin pratiğine paralel bir genel görüşme usulü yürütülmüştür. Fakat iki önemli istisna, genel görüşme başta olmak üzere parlamentonun diğer denetim faaliyetlerinde olduğu gibi günümüzde de etkileri olacak bir uygulamanın başlangıcını oluşturacaktır. Bunlardan ilki her ne kadar hükümet tarafından “önergenin konusunun önemli olması ve ivedi görüşülmesi gerekliliği” sebebiyle ve “yalnız bu konuya münhasır ve diğer uygulamalara örnek teşkil etmemek üzere” gündeme taşınmışsa da genel görüşme yetkisinin etkinliğini önemli ölçüde ortadan kaldırmaya yönelik bir örnektir. Birbirinden farklı zamanlarda verilen üç genel görüşme önergesinin birleştirilerek görüşülme talebini içeren bu örnekte,⁹¹⁹ genel görüşme önergelerinin verildikleri sırayla okunması ve aynı sırayla öngörüşmelerinin yapılması kuralına uyulmamıştır. Sıra gözetilmeden birleştirilerek uygulanan bu örneğin istisna olduğu özellikle vurgulanmış ve o dönemde bu uygulama bir teamüle dönüşmemiştir. Bu uygulama aynı zamanda siyasi parti gruplarının üzerinde uzlaşma sağladığı da bir

⁹¹⁷ Bakırcı'nın tespitlerine göre öngörüşme açısından 1961-1965 döneminde beş farklı uygulama gerçekleşmiştir. Buna göre birincisi, genel görüşme önergesinin görüşülmesi öngörüşme yapılmadan oya sunulup Meclisçe reddedilince genel görüşme önergesi görüşülmemiştir. İkincisi, genel görüşme önergesi öngörüşmede görüşülmüş, sonra genel görüşme açılıp açılmaması onaya sunulmuş ve Meclis tarafından reddedilince görüşülmemiştir. Üçüncüsü, genel görüşme önergesi doğrudan oya sunulmuş ve doğrudan genel görüşme yapılmıştır. Dördüncüsü, genel görüşme önergesi öngörüşme yapılarak kabul edilmiş ve ardından genel görüşme gerçekleştirilmiştir. Son olarak genel görüşme önergesi oya da sunulmadan doğrudan görüşülüp genel görüşme tamamlanmıştır. Bu konudaki örnekler ve açıklamalar için bkz. Bakırcı, **Kuruluşundan Günümüze TBMM'nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, s.16-21.

⁹¹⁸ Alınan karar doğrudan konuşmacı sayısını sınırlamamakla birlikte konuşma süresini beş dakikaya indirdiğinden önerge sahibine, siyasi parti gruplarına ve hükümete tanınan beşer dakika konuşmadan sonra şahıslar adına konuşma yapılamamış ve dolaylı olarak konuşma sayısı da sınırlandırılmıştır. Bu dönemdeki uygulamalar için bkz. Bakırcı, **Kuruluşundan Günümüze TBMM'nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, s. 23-28.

⁹¹⁹ Millet Partisi, Cumhuriyet Halk Partisi ve Adalet Partisi milletvekilleri tarafından farklı zamanlarda verilen üniversite öğrencilerinin boykot ve işgal eylemlerinin nedenlerinin tespiti, milli eğitim sorunlarının belirlenmesi ve gerekli tedbirlerin alınması, son günlerde ortaya çıkan olaylar ile gençlik ve üniversite öğrenimi konularındaki genel görüşme önergelerinin, dönemin Başbakanı Süleyman Demirel tarafından birleştirilerek görüşülmesi TBMM'nin 19.06.1968'deki 13. Dönem, 3. Yasama Yılı'nın 78. Birleşiminde önerilmiştir. Bakırcı, **Kuruluşundan Günümüze TBMM'nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, s. 29.

örnektir; bu nedenle de kötüye kullanılması düşünülmemiş olabilir. Diğer örnekte de birbirinden farklı zamanlarda verilen genel görüşme önergelerinin birleştirilmesi söz konusudur; ancak bu konudaki istemin gerekçesi bu önergelerin konularının aynı olmasıdır. Önerge verenlerin yasama ekonomisi gereği aynı konudaki genel görüşme önergelerinin birleştirilerek görüşülmesi hakkındaki talebi, TBMM Genel Kurulunun kararı ile kabul edilmiştir. Kanımızca da yasama ekonomisi gereği aynı konudaki önergelerin Genel Kurul kararı ile birleştirilerek görüşülmesi yerinde bir uygulamadır.⁹²⁰ Ancak ideal olan aynı konuda verilen genel görüşme önergelerinin gündeme girmeden aynı konuda olduğunun tespit edilmesi ve önergenin bu gerekçeyle reddedilmesi veya birleştirilmesidir. Bu konudaki fikir ve önerilere çalışmanın sonunda yer verilecektir.

Dönemlere göre Millet Meclisinin genel görüşme önergelerinin akıbetine sayısal çerçevede aşağıdaki Tablo 2.1’de yer verilmiştir.

Tablo 2.1: Millet Meclisine Sunulan Genel Görüşme Önergelerinin Yasama Dönemlerine Göre Durumları

Yasama Dönemi	1. Dönem (1961-1965)	2. Dönem (1965-1969)	3. Dönem (1969-1973)	4. Dönem (1973-1977)	5. Dönem (1977-1980)
Toplam	15	43	68	12	25
Kabul Edilip Genel Görüşmesi Tamamlanan	6	7	4	1	4
Reddedilen	6	6	2	1	5
Geri Alınan	1	1	4	1	3
Meclis Araştırmasına Çevrilen	-	-	3	-	-
Gensoruya Çevrilen	-	6	-	-	-
İşlemden (Gündemden) Kaldırılan	-	10	-	-	-

⁹²⁰ Gündemin 1., 3, ve 85. sırasında yer alan üç genel görüşme önergesinin, TBMM’nin 21.04.1971’deki 14. Dönem, 2. Yasama Yılı’nın 90. Birleşiminde birlikte görüşülmesi kabul edilmiştir. Bu konudaki açıklamalar ve değerlendirmeler için bkz. Bakırcı, **Kuruluşundan Günümüze TBMM’nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, s.30-31.

Hükümsüz	2	13	55	9	13

Kaynak: İba, **Parlamente Denetim: Yolları, Etkinliği ve Susurluk Örneği**, s. 151.⁹²¹

Yukarıdaki tabloya göre kamuoyunu yakından ilgilendiren konular hakkındaki bu önergelerin sayısal olarak en yoğun olduğu zaman Millet Meclisinin üçüncü dönemine denk gelen 1969-1973 yılları arasındır. Kanımızca bu yoğunluk, bu dönemin siyasi durumuyla yakından ilgilidir. Adalet Partisi'nin ikinci iktidar dönemiyle başlayan 1969'dan 1973'e dek, Türkiye'de siyasal güçler ve ideolojilerdeki değişim ve istikrarsızlık, parlamento içi ve parlamento dışı siyaseti başka bir boyuta taşımış, iktidarın tahammülsüzlüğü ve popülizm ile siyasetin legal unsurları parçalanmış ve parlamento dışı siyaset radikalleşmiştir.⁹²² Bu süreç, askeri müdahale girişimlerini doğurmuş ve yarı askeri bir ara rejim olan “12 Mart Rejimi” başlamıştır. 12 Mart Ara Rejimi, 1973 genel seçimleriyle son bulana kadar anarşiye karşı tedbir almamakla sorumlu tutulan parlamentonun güdülendiği ve ordu destekli hükümetlerin kurulduğu bir dönemdi.⁹²³ Bu çalkantılı dönemde 12 Mart Muhtırası'yla da ilgili iki genel görüşme önergesi Millet Meclisine sunulmuştur.⁹²⁴ Bunlardan 18 Mart 1971 tarihli genel görüşme önergesiyle, Muhtıra'da vurgulanan hususlarla ilgili “siyasal partiler, gruplar ve tüm Parlâmento olarak Anayasa önünde” neler yapılabileceğini ve o günkü krizden nasıl kurtulabileceğinin tartışılması amaçlanmıştır. 11 Ekim 1972 tarihli ikincisi ise Muhtıra'yı kabul eden Meclisin belirtilen hedeflerin gerçekleştirilmesini kararlaştırmasına rağmen geçen zaman içerisinde bu hedeflere ulaşamamış olması üzerine bir genel görüşme yapılmasını amaçlamıştır. Gündeme alınan bu iki önerge kanımızca bu dönemde giderek artan siyasi gerilim nedeniyle tartışmaya

⁹²¹ Tablodaki veriler ilgili kaynaktan aynen aktarılmıştır.

⁹²² Akın, **Türk Siyasal Tarihi**, s. 383-388.

⁹²³ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, s. 406-407.

⁹²⁴ “Maraş Milletvekili İbrahim Öztürk'ün, 12 Mart 1971 günü Genelkurmay Başkanı ve Kuvvet Kumandanlarının vermiş olduğu muhtıranın ışığı altında siyasi partilerin ve Parlâmentonun nasıl bir tutum ve davranış içine girmesi gerektiği konusunda bilgi edinmek maksadı ile Anayasanın 88. maddesi uyarınca bir genel görüşme açılmasına dair önergesi (8/33)”; **MMTD**, Dönem: 3, Cilt: 12, Toplantı: 2, 18.3.1971, Birleşim: 73, s. 301-302; “İçel Milletvekili Celâl Kargılı'nın 12 Mart 1971 Muhtırasının hedeflerine varamamasının nedenlerini tespit etmek ve ülkemizde demokrasinin yerleşmesini sağlamak üzere gerekli tedbirleri saptamak amacıyla, Anayasanın 88. maddesi uyarınca bir genel görüşme yapılmasına dair önergesi (8/52)”, **MMTD**, Dönem: 3, Cilt: 27, Toplantı: 3, 11.10.1972, Birleşim: 144, s. 261-262.

açılmamıştır.⁹²⁵ Dikkat çeken bir husus ise bu dönemin hemen ardından Millet Meclisinin dördüncü ve beşinci dönemlerinde genel görüşme önergesi sayısının ciddi oranda düşmesi ve hatta son yasama yılında hiç gündeme gelmemiş olmasıdır. Bunda toplumsal ve siyasal çalkantıların payı olduğu gibi 1973 MM İçtüzüğü'nün getirdiği yeni usul kurallarının ilk defa uygulanmasının da etkisi olduğu düşünülmektedir.

İlk üç yasama dönemindeki uygulamalarla giderek kurumsallaşan genel görüşme usulü, 1973 İçtüzüğü ile nihayet açık ve ayrıntılı bir hukuki dayanağa kavuşmuştu. Nitekim İçtüzük'teki genel görüşme usulü, gerekçede de belirtildiği üzere bu dönemdeki uygulamalara göre düzenlenmişti.⁹²⁶ Yukarıda değinilen bu usul kuralları, İçtüzük'ün kabulünden sonraki 1973-1977 ve 1977-1980 yasama dönemlerinde uygulanmıştı. Yeni içtüzük ile eskiden olduğu gibi milletvekilleri kendi başlarına genel görüşme önergesi verememekte, genel görüşme önergesi verilebilmesi için asgari on milletvekilinin imzasının olması kuralı benimsenmişti. Bunun dışında siyasal ve toplumsal dinamiklerin de etkisiyle Meclis gündeminin genel görüşmeden çok başka işlerle meşgul olması, toplanma sayılarının yüksekliği ve engelleme girişimleri nedeniyle Genel Kurul toplantılarının giderek yapılamaması ve Meclisin çalışmaması, hükümetlerin kurulamaması, Meclisin yapması gereken seçimlerin sonuçlandırılmaması, genel görüşme önergelerinin uzun sürelerle gündeme alınamaması, genel görüşme yönteminden yürütüldüğünde en azından bir sonuç alınabilen meclis araştırmasının daha çok tercih edilmesi de son iki dönemdeki genel görüşme önergelerinin düşüşündeki etkenler arasında görülmektedir.⁹²⁷

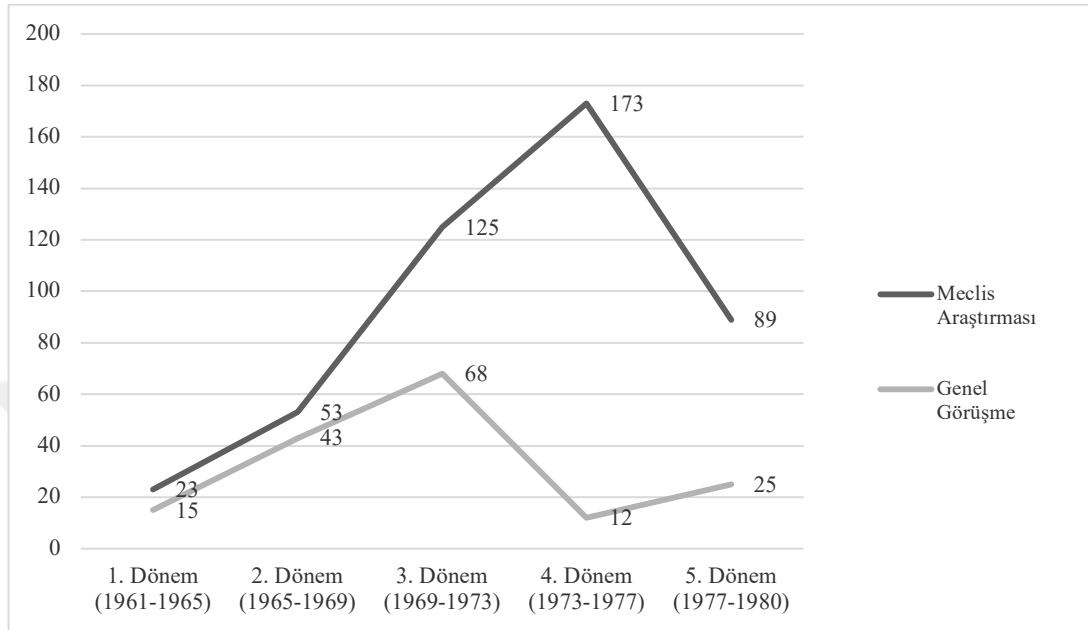
⁹²⁵ TBMM'nin Resmi İnternet sitesindeki tutanak verilerinden bu genel görüşmenin yapıldığına dair veriye ulaşılamamıştır (SŞ).

⁹²⁶ 763 Sıra Sayılı Millet Meclisi İçtüzük Teklifi ve Anayasa Komisyonu Raporu'nun (2/706) Onuncu Kısımında 152 ila 155. Maddeler arasında düzenlenen genel görüşmeye ait genel gerekçede şu ifadelere yer verilmiştir: *“Bu maddeler, ‘mevcut teamüllere göre kaleme alınmıştır. Sadece, genel görüşmenin açılmasını kolaylaştırmak üzere, Hükümetin de genel görüşme isteminde bulunması düşünülmüş ve ayrıca milletvekilleri tarafından yapılacak istemlerde ise 10 imzanın bulunması uygun görülmüştür. Genel görüşme açılıp açılmaması konusunda bir öngörüşme yapılacaktır. Bu öngörüşmede, Hükümet ile siyasî parti grublarından başka, önergedeki ilk imza sahibi milletvekilinin veya onun göstereceği bir diğer imza sahibi milletvekilinin onar dakikalık konuşma hakları olacaktır. Bundan başka, genel görüşmede ilk söz hakkı, denetlenen Hükümete verilmiş olup, ondan sonraki söz hakkı önerge sahibine aidolacaktır. Daha sonra, genel hükümler uygulanacaktır. Genel görüşmeden sonra oylama yapılması söz konusu değildir.”*

https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MM_03029013ss0763.pdf (E.T. 20.12.2022)

⁹²⁷ Bakırcı, **Kuruluşundan Günümüze TBMM'nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, s. 41-42 ve 45.

1961 Anayasası döneminde Millet Meclisine sunulan meclis araştırması önergelerinin sayısı ile genel görüşme önergesi sayılarının yasama dönemlerine göre bir karşılaştırması yapıldığında ortaya şu tablo çıkmaktadır:



Grafik 2.1: 1961 Anayasası Döneminde Millet Meclisine Sunulan Meclis Araştırması ve Genel Görüşme Önergelerinin Karşılaştırılması, Kaynak: Ezherli, Türkiye Büyük Millet Meclisi (1920-1998) ve Osmanlı Meclisi Mebusanı (1877-1920).⁹²⁸

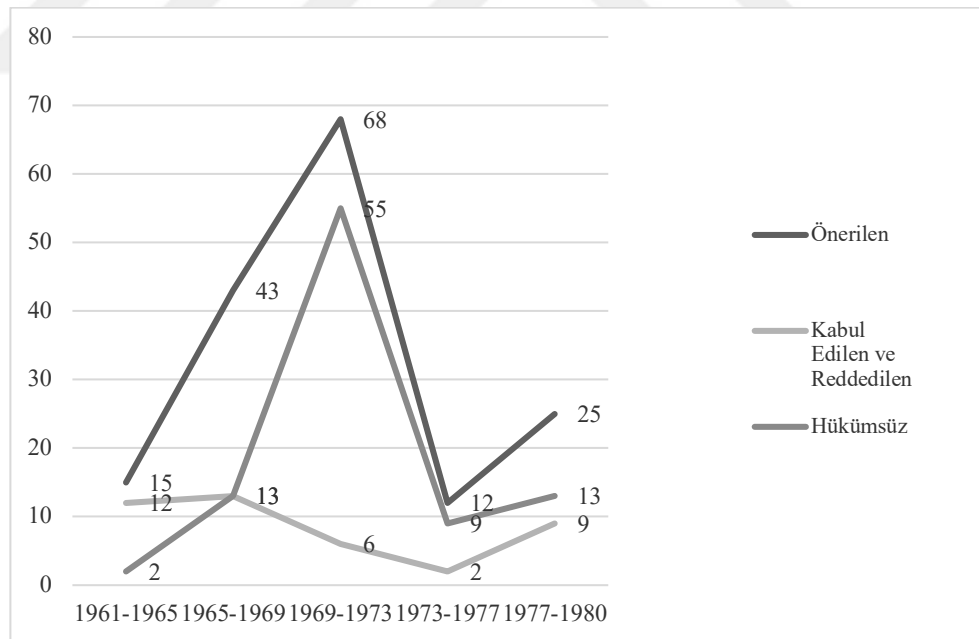
Yukarıdaki Grafik 2.1'e göre Millet Meclisine sunulan meclis araştırması önergelerinin sayısı, her dönem genel görüşme önergelerinden fazladır. Ancak önergelerin oranlarına bakıldığında son iki yasama döneminde iki denetim mekanizması arasındaki makasın olağanüstü derecede açıldığı gözlemlenmektedir. Öyle ki ilk iki yasama döneminde birbirine yakın sayılar ve paralel bir artış söz konusuyken üçüncü dönemde genel görüşme önergelerinin sayısı meclis araştırma önergesinin neredeyse yarısına düşmüştür. Dördüncü dönemde ise meclis araştırma önergesi, genel görüşme önergesinden on dört kat fazladır. Bu veriler Bakırcı'nın dördüncü dönem hakkındaki meclis araştırması önergelerinin genel görüşmeye tercih edildiği yönündeki tespitini doğrulamaktadır.⁹²⁹ Meclisin toplanamaması Genel Kurul

⁹²⁸ Bu tablodaki veriler, Ezherli, **Türkiye Büyük Millet Meclisi (1920-1998) ve Osmanlı Meclisi Mebusanı (1877-1920)**, s. 147-149'dan tarafımızca derlenmiştir (S.Ş.).

⁹²⁹ Bakırcı, **Kuruluşundan Günümüze TBMM'nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, s. 41.

çalışmalarını aksattığı için ister istemez Genel Kurulda yapılacak genel görüşmenin de etkinliği azalır. Ancak meclis araştırması için Genel Kurulun toplanmasına gerek olmadığından daha kolaylıkla işletilebilen bir yoldur. İki mekanizma arasındaki olağanüstü fark bu nedenle oluşmuştur. Son dönem açısından ise iki kurum arasındaki fark dördüncü döneme göre biraz azalmış gibi görünmektedir; ancak bu yasama döneminin 12 Eylül 1980 darbesi ile kesildiği ve Meclisin üç yasama yılı faaliyet gösterdiği unutulmamalıdır. Nitekim meclis araştırması önergesi sayısı da bu sebeple azalmıştır. Genel görüşme açısından beşinci dönemde bir önceki döneme göre iki kat fazla önerge verildiği görülmektedir. Ancak bu sayı, yine ikinci ve üçüncü dönemdeki genel görüşme önergelerine göre azdır.

Millet Meclisinin görev süresi boyunca yasama dönemlerine göre genel görüşme önergelerinin sonuçları bakımından önerilen-görüşülen-hükümsüz kalanları arasındaki ilişkiye bakıldığında ilk iki dönemden sonrasında paralel bir etkinlik sergilendiği görülmektedir:



Grafik 2.2: Millet Meclisinin Genel Görüşme Önergeleri Üzerindeki Etkinliği

Bu grafikteki amaç, Millet Meclisine sunulan genel görüşme önergelerinin gündeme taşınıp taşınamamasını ortaya koymak ve Meclisin müzakere işlevini değerlendirmektir. Bu nedenle “kabul edilen ve reddedilen” eğrisi, Millet Meclisince genel görüşmesi yapılmış olan önergelerle öngörüşmesi yapılarak reddedilen

önergeleri kapsamaktadır. Reddedilenler, kabul edilip görüşülenlerden sonuç olarak farklı olsa da Meclis gündemine bir şekilde taşınıp müzakere edildiği için bu ikisi birleştirilmiştir. Grafikte görüldüğü üzere üçüncü yasama döneminde sunulan önerge sayısı artmış olsa da hükümsüz kalan önerge sayısı da aynı şekilde artmış, bununla ters orantılı biçimde görüşülen sayısı düşmüştür. Bu paralel davranış, sonra da devam etmiştir. Bu noktada ayrık dönem ilk yasama dönemidir. 1961-1965 arasında sunulan ve görüşülen genel görüşme sayısı birbirine çok yakındır. İkinci dönemde de aslında birbirine yakındır; grafikte yer almayan ancak yukarıdaki tabloda (Tablo 2.1) görüldüğü üzere gensoruya çevrilen ve işleminden kaldırılan genel görüşme önergeleri de vardır. Bu grafikte, Millet Meclisinin genel görüşme etkinliği bakımından ilk iki dönem ile son üç dönemin birbirinden farklı olduğu görülmektedir. Üçüncü dönemde siyasi krizlerin de etkisiyle ortaya çıkan etkisizlik, 1973 İçtüzüğü kabul edildikten sonra azalmaya başlamıştır. Ancak önergeler bakımından daha ileri bir seviye gösterilmişse de 1973 Millet Meclisi İçtüzüğü'nün de genel görüşmeyi yeteri kadar etkinleştiremediği anlaşılmaktadır.⁹³⁰

Genel görüşme kurumunun işletilmesi bakımından Millet Meclisinin başlangıçta hem usul hem de içerik bakımından etkili bir müzakere işlevi sürdürmeye gayret ettiği görülmektedir. Kamuoyunu ilgilendiren önemli toplumsal sorunların tespiti, bu sorunlara ilişkin çözümlerin tartışılması, hükümete yol gösterilmesi, hükümetin eleştirilmesi ve denetlenmesi, Meclisin ve kamuoyunun aydınlatılması gibi önemli bir demokratik işlevi olan genel görüşme kurumu, siyasi krizlerin ortaya çıkışına kadar usul bakımından tutarsız olsa da işletilmeye çalışılmıştır. 1973 İçtüzüğü ile genel görüşme kurumunun hukuki temele dayandırılması da kanımızca önemli bir aşamadır. Önce uygulama ile geliştirilen bir kurumun sonradan kurala bağlanması parlamenter faaliyetinin ihtiyaçlarını uzun süre deneyimleyen Meclisin kurumsallığı açısından önemlidir. Çünkü, normatif bir temeli olmayan bir kurum kısa sürede kullanılamaz hale gelip hiç kullanılamayabilirdi. Bu davranış biçimi, birinci bölümde ele alındığı gibi House of Commons'ın genel görüşme yetkisini kullanma biçimine benzemektedir. Yüzyılların parlamenter deneyimine sahip İngiliz Parlamentosu, kurumu 90'lı yılların başında uygulamaya başlamış sonra içtüzük kuralı haline getirmiştir. Kanımızca İngiltere kadar uzun yılların parlamenter deneyimi olmasa da

⁹³⁰ Bakırcı, **Kuruluşundan Günümüze TBMM'nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, s. 42 ve 45.

Millet Meclisi de genel görüşme yetkisinin normatif dayanağını oluştururken İngiltere Parlamentosu gibi bir kurumsallık sergileyebilmiştir. Ancak siyasal krizler, bu deneyimin devamlılığına engel olmuştur. 1973 İktüzüğü'nün genel görüşme kurumu açısından asıl sonuçları ise ancak 1982 Anayasası döneminde ortaya çıkacaktır.⁹³¹

Cumhuriyet Senatosu açısından bakıldığında ise önemli toplumsal sorunlar konusunda yürütülen politikalarla ilgili hükümeti açıklama yapmaya zorlayarak genel görüşme kurumunun Millet Meclisinden geri kalmayacak derecede işlettiği görülmektedir.⁹³² Kısacası, genel görüşme kurumunun anayasa hukukuna ilk defa girdiği ve uygulandığı 1961 Anayasası döneminde, kanımızca parlamentonun müzakere işlevi bakımından önemli bir demokratik deneyim sergilenmiştir. Fakat yetmişli yıllardan başlayıp sonlara doğru ağırlaşan siyasal kriz, parlamento içinde çözülememiş, giderek Anayasa sorunu haline dönüşmüş, ülkedeki iç karışıklıklar artmış, nihayet parlamento çalışamaz hale gelmiştir. Bu noktada demokratik rejim 12 Eylül 1980 askeri müdahalesiyle bir kere daha ve bu sefer daha uzun süreyle kesintiye uğramıştır.

III. 1982 Anayasası'nda Genel Görüşme

A. 2017 Öncesi Parlamenter Sistem Döneminde Genel Görüşme

1982 Anayasası, 1961 Anayasası dönemini sonlandıran 12 Eylül 1980 Askeri Harekatı'nın (Bayrak Harekatı) üzerinden iki yılı aşkın bir süre geçtikten sonra kabul edilip yürürlüğe girdi.⁹³³ Yeni Anayasa'nın tek meclisli yapıya dönüştürdüğü TBMM ise 6 Kasım 1983'te yapılan seçimle oluştu. Yani 12 Eylül 1980'den TBMM Başkanlık Divanının toplandığı 13 Aralık 1983'e kadar geçen üç yıl üç ay boyunca askeri dikta rejimi devam etti. Bu uzun "ara rejim" döneminde 12 Eylül 1980 Harekatını gerçekleştiren beş kişiden oluşan Milli Güvenlik Konseyi, kurucu iktidar kimliğini

⁹³¹ Bakırcı, *Kuruluşundan Günümüze TBMM'nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)*, s. 44.

⁹³² Eroğul, *Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosu'nun Yeri*, s. 70-71; Uran, *Yasama İşlevinin Yerine Getirilmesinde Çift Meclis Sistemi ve Türk Siyasal Tarihindeki Yeri*, s. 238.

⁹³³ 1982 Anayasası, Kurucu Meclis tarafından 18.10.1982'de halkoylamasına sunulmak üzere 2709 Sayılı Kanun'la kabul edilerek 20.10.1982 tarihli ve 17844 sayılı Resmî Gazete'de yayımlandı. Halkoylaması ise 7 Kasım 1982'de yapıldı. Halkoylamasında geçerli oyların yüzde doksandan fazlası ile kabul edilen 1982 Anayasası, 9.11.1982'de yürürlüğe girdi; RG. 9.11.1982-17863 Mükerrer.

kuşandığı gibi yasama yetkisini de kullanmaktaydı. MGK hem Anayasa öncesinde hem de yeni Anayasa'nın kabulünden sonra seçimle oluşturulacak yasama organının Başkanlık Divanı toplanana kadar devletin kuruluşu ve temel hak ve özgürlüklerle ilgili temel kanunları kabul etti. Anayasa'nın Geçici 2. maddesine dayanarak bu yetkiyi kullanan MGK'nin,⁹³⁴ Geçici 15. madde gereği 12 Eylül 1980'den itibaren çıkardığı tüm kanunlar ve kanun hükmünde kararnameler hakkında Anayasa Mahkemesi önünde Anayasa'ya aykırılık iddiasında bulunulması yasaklandı.⁹³⁵ Bu koruma hükmünün kabulü MGK'nin TBMM toplanana kadar yasama faaliyetine hız vermesini de sağlamıştır ve bu dönemde Yargıtay, HSYK, AYM, TRT gibi kurumlar hakkındaki kanunları, siyasi partiler, seçimler, dernekler ve toplantı ve gösteri yürüyüşleri gibi önemli siyasi hak ve özgürlük alanlarını, ayrıca sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hallerine ilişkin kanunları da kabul etmiştir.⁹³⁶ MGK Başkanı Kenan Evren, bu kanunların yeni anayasaya göre kurulacak yasama organına bırakılmamasının zaman kaybını önleme gerekliliğinden kaynaklandığını ifade etmiştir.⁹³⁷ Ancak kanımızca buradaki amaç, temel kanunların demokratik-sivil bir yasama organına bırakılmasının tercih edilmemiş olmasıdır. Hatta bu tercih öylesine bilinçli bir tercihtir ki bu dönemdeki düzenlemelere göre Anayasa şekillendirilmiş, anayasal dayanak sağlanamayan hükümler ise Geçici 15. Madde ile korunmuştur.⁹³⁸ 1982 Anayasası'ndaki çıkış güvencesi hükmü, 1961 Anayasası'nın da Geçici 4. maddesinde⁹³⁹ düzenlenmişti; fakat 1961 Anayasası'ndaki bağımsızlık, 27 Mayıs 1960'tan Kurucu Meclisin toplandığı 6 Ocak 1961'e kadarki yaklaşık yedi ay süren, görece kısa bir dönemi kapsamaktaydı. Bu dönemde demokratik rejime geçişin daha

⁹³⁴ 1982 Anayasası “*GEÇİCİ MADDE 2- 12 Aralık 1980 gün ve 2356 sayılı Kanunla kuruluşu gösterilen Millî Güvenlik Konseyi, Anayasaya dayalı olarak hazırlanacak Siyasî Partiler Kanunu ile Seçim Kanununa göre yapılacak ilk genel seçimler sonucu Türkiye Büyük Millet Meclisi toplanıp Başkanlık Divanını oluşturuncaya kadar 2324 sayılı Anayasa Düzeni Hakkında Kanun ve 2485 sayılı Kurucu Meclis Hakkında Kanunlara göre görevlerini devam ettirir.*”

⁹³⁵ 1982 Anayasası'nın Geçici 15. Maddesinin “*Bu dönem içinde çıkarılan kanunlar, kanun hükmünde kararnameler ile 2324 sayılı Anayasa Düzeni Hakkında Kanun uyarınca alınan karar ve tasarrufların Anayasaya aykırılığı iddia edilemez.*” şeklindeki son hükmü, 3.10.2001 tarih ve 4709 sayılı Anayasa Değişikliği Hakkındaki Kanun (RG. 17.11.2001-24556 Mükerrer) ile yürürlükten kaldırıldı.

⁹³⁶ Tanör, Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasası'na Göre Türk Anayasa Hukuku**, s. 26-27.

⁹³⁷ **Kenan Evren'in Söylev ve Demeçleri, Cilt II**, s. 164-165'ten aktaran Şule Özsoy, **1982 Anayasası'nın Yapım Süreci**, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2010, s. 88-89.

⁹³⁸ Örneğin, MGK'nin devlet başkanına tanıdığı bazı atama yetkileri doğrudan 1982 Anayasası'nın 104. maddesinde cumhurbaşkanına tanınan yetkiler arasında düzenlenmişti; bkz. Özsoy, **1982 Anayasası'nın Yapım Süreci**, s. 88.

⁹³⁹ 1961 Anayasası'nın Geçici 4. maddesinin 3. fıkrasına göre “*Normal demokratik rejimi bütün teminatı ile kurmak amacıyla gerçekleştirilen ve yürütülen 27 Mayıs 1960 Devrim tarihinden 6 Ocak 1961 tarihine kadar çıkarılan kanunlar, Türkiye Cumhuriyeti'nin diğer kanunlarının değiştirilmesi ve kaldırılmasında uygulanan kurallara göre değiştirilebilir veya kaldırılabilir. Ancak, bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde iptal davası açılmayacağı gibi, itiraz yoluyla dahi mahkemelerde Anayasaya aykırılık iddiası ileri sürülemez.*”

hızlı olması amaçlanmış ve bu sağlandıktan sonra 1961 Anayasası'nın kurallarına göre oluşacak parlamentoya yasama yetkisi bırakılmıştı. 1982 Anayasası'nın sağladığı bağımsızlık ise sadece kendi dönemini değil kendinden sonraki sivil dönemi de etkileyecek derecede geniş kapsamlı olmuştur.⁹⁴⁰ Nitekim, 1982 Anayasası, 12 Eylül 1980'den itibaren oluşturulmaya başlanmıştı.⁹⁴¹ 2010'da tamamen yürürlükten kaldırılan Geçici 15. maddenin düzenlediği bağımsızlığın geniş çaplı "sürekli" etkisine,⁹⁴² Anayasa Mahkemesi de o dönemki kararlarıyla katkı sağlamıştır.⁹⁴³ Öyle ki bu dönem literatürde "12 Eylül Hukuku" şeklinde anılmaktadır.⁹⁴⁴

Bu bağlamda 1982 Anayasası'nın çıkış güvenceleri, TBMM'nin yetki alanını ve faaliyetini önemli derecede etkilemiştir. Zaten güdümlü bir seçimle⁹⁴⁵ göreve gelen Meclisin bir irade gösterip MGK tarafından geniş biçimde düzenlenen temel kanunları kısa sürede değiştirmesi kanımızca beklenemezdi. Anayasa'nın halkın ve siyasi partilerin katılımına kapalı ve demokratik olmayan bir yapım süreci ile kabul edildiği,⁹⁴⁶ TBMM'nin 12 Eylül 1980'de feshedildikten üç yılı aşkın bir zamandan sonra toplandığı, bu otoriter rejim süresince siyasi faaliyetlerin yasaklandığı, Anayasa

⁹⁴⁰ 12 Eylül 1980 ile TBMM Başkanlık Divanının toplandığı 7 Aralık 1983 arasında çeşitli alanlarda 669 kanun, 90 KHK ve 2324 sayılı Kanuna dayanarak çıkarılmış 76 MGK kararı ve 3 MGK bildirisi olmak üzere toplam 838 yasama işlemi yapılmıştır; bkz. Turgut Tan, "1982 Anayasası'nın Geçici 15. Maddesi Üzerine", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Yıl 1994, Cilt 49, Sayı 1, s. 378.

⁹⁴¹ Soysal, *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, s. 129.

⁹⁴² Tanör'e göre Geçici 15. madde, mutlak ve hukuki olmayıp koşullara göre değiştirilmesi mümkün olan diğer geçici maddelerden farklı olarak sürekli biçimde bir bağımsızlık sağlamakta, hatta rejimin uygulayıcıları bakımından "*peşin af hükmü*" niteliği taşımaktadır; bkz. Tanör, *İki Anayasa 1961-1982*, s. 158-159.

⁹⁴³ Anayasa Mahkemesinin Anayasa'nın Geçici 15. maddesiyle ilgili kararları hakkında bkz. Tan, "1982 Anayasası'nın Geçici 15. Maddesi Üzerine", s. 378-390.

⁹⁴⁴ Tanör, Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasası'na Göre Türk Anayasa Hukuku*, s. 27.

⁹⁴⁵ 1983 seçimleri, siyasi parti faaliyetlerinin 24 Nisan 1983'te 76 Sayılı MGK Kararıyla serbest bırakılmasına rağmen geniş bir serbestlik içerisinde gerçekleştirilememiştir. Siyasi partiler ve milletvekili adayları, MGK tarafından uygun görülmedikçe seçime katılamamışlardır. Örneğin Sosyal Demokrasi Partisi üyelerinin bir kısmı MGK tarafından veto edilmiştir. Partilerin kurucular kurulunun en az otuz üyesinin MGK'den onay alması zorunluluğu getirildiğinden seçime sadece Milliyetçi Demokrasi Partisi, Anavatan Partisi ve Halkçı Parti katılabildi. Akın, *Türk Siyasal Tarihi 1908-2000*, s. 423-424; Tanör, Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasası'na Göre Türk Anayasa Hukuku*, s. 28-29.

⁹⁴⁶ 1982 Anayasası'nın kabul edildiği süreç, parlamentonun feshedildiği, siyasi faaliyetlerin durdurulduğu, partilerin feshedildiği bir dönemdi. Anayasa'nın yapımına, adında "meclis" ifadesi geçiyor olsa da aslında temsili olmayan ve tamamen atama yolu ile göreve gelmiş, partisiz, örgütsüz tutucu ve otoriter bürokratlardan oluşan istişari nitelikteki "Danışma Meclisi" ortak edilmişti. Ancak bu konuda son sözü söyleme yetkisi askerî harekâtı gerçekleştiren MGK'nindi. Anayasa yapım sürecinden halk tamamen uzak tutulmuştu. Halk sadece kabul edilmediği takdirde sivil yönetime geçilip geçilmeyeceğinin bilinmediği, propagandanın, görüş ifade etmenin yasaklandığı ve oylamaya katılmadığı takdirde yaptırım düzenlenen sınırlı ve güdümlü bir halkoylaması sürecine dahil edildi; bkz. Tanör, *İki Anayasa 1961-1982*, s. 90-91, Tanör, Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasası'na Göre Türk Anayasa Hukuku*, s. 13-22. Danışma Meclisinin oluşumu ve işleyişi, anayasa yapımına halkın katılımı ve halkoylamasının niteliği hakkında ayrıntılı bilgi ve değerlendirmeler için bkz. Özsoy, *1982 Anayasası'nın Yapım Süreci*, s. 71-79, 83-98, 98-102.

kabul edildikten ve hatta Meclis toplandıktan sonra da bazı yasakların ve sınırlandırmaların (Anayasa Geçici Madde 4, 24 Nisan 1983 SPK Geçici Madde 1 ve 24 Nisan 1983 tarihli 76 No’lu MGK Kararı’nın c ve d bentleri olmak üzere) devam ettiği düşünüldüğünde bu kaçınılmaz bir sonuçtu.⁹⁴⁷

Biraz geriden bakıldığında 12 Eylül 1980 Askeri Müdahalesinin doğurduğu 1982 Anayasası ve amaçladığı güçlü devlet, güçlü yürütme, istikrarlı rejim düşüncesi, aslında 12 Eylül’ün öncesine, 1961 Anayasası dönemine dayanmaktadır. Bu anlayışla 1961 Anayasası’nın millete bol geldiği, hak ve özgürlüklerin aşırılıklara, devletin güvenliğine aykırı eylemlere neden olduğu dillendirilmekteydi. Yaşanan krizlere, yürütmenin yetkilerinin artırılması ve güçlendirilmesi çözüm olarak sunulmaktaydı. Tanilli bu durumu şu şekilde ifade etmektedir: “*Türkiye’nin geleneklerindendir: Kim işbaşına geçerse, yürütmenin elindeki yetkilerin azlığından yakınır ve başarısız olan işleri buna bağlar.*”⁹⁴⁸ Tabi ki bu gelenek 1961 Anayasası yürürlüğe girdikten kısa bir süre sonra kendini göstermiş, Anayasa’nın kendisi istikrarsızlık,⁹⁴⁹ güçsüzlük ve anarşi gibi sorunların kaynağı olarak görülmüş ve Anayasa değişikliği önerileri ve talepleri yoğunlaşmıştı. Özellikle Demokrat Partinin devamı niteliğindeki Adalet Partisi, 1969 seçimleri sürecine yürütme organının güçlendirilmesi ancak bunun karşısında yasama-yargı organlarının güçsüzleşmesini öneren bir programla çıkmıştı.⁹⁵⁰ Çift meclisli

⁹⁴⁷ 1982 Anayasası’nın Geçici 4. maddesi ile 12 Eylül öncesindeki siyasiler, parti yönetici ve yönetim kadrolarında görev alanlar hakkında siyasi partilere üye olma, siyasi parti kurma, siyasi partilerde herhangi bir görev alma ve yerel ve genel seçimlerde aday olma gibi beşer ve onar yıllık siyaset yasakları düzenlenmişti. 22 Nisan 1983 ve 2820 Sayılı Siyasi Partiler Kanunu’nun Geçici 1. maddesiyle de aynı yasaklar düzenlenmişti. Aynı gün ilan edilen 76 No’lu MGK Kararı’nın 2. maddesinin “d” bendi ile bu yasaklı kişilerin “Türkiye’nin geçmiş veya gelecek siyasi ve hukuki durumuyla ilgili” sözlü veya yazılı beyanda bulunmaları yasaklanmış, “c” bendi ile de MGK’nin her türlü işlemleri ve Cumhurbaşkanının halkı aydınlatmak için yaptığı-yapacağı gezilerdeki beyanları hakkında görüş, eleştiri ve tartışma yapılması yasaklanmıştı. Böylece seçim süreci çok geniş bir yasak çemberine alınmıştı. Bkz. RG. 24.4.1983-18027.

⁹⁴⁸ Tanilli, **Devlet ve Demokrasi, Anayasa Hukukuna Giriş**, s. 362.

⁹⁴⁹ Siyaset alanında istikrar kavramı, tek bir anlamı ifade etmek için kullanılmamakta ve durumun niteliğine göre farklılık göstermektedir. Çok boyutlu bir kavram olan istikrar hem bireylerce farklı algılanabilmekte hem de olumlu ya da olumsuz süregiden bir hali de ifade etmek için kullanılır. Hükümet istikrarı, görevdeki hükümetin devamlılığını, buna ilişkin bir tereddütü içermeyen durumları ifade eder; sık sık değişen veya düşme tehlikesi altında olan hükümet ülke sorunlarına eğilemez ve istikrarsız sayılır. Bazı durumlarda hükümet parlamentonun güvenine sahiptir ve görevde kalıp kalmaması konusunda bir tereddütü yoktur; ancak politikaları toplum nezdinde yetersiz bulunur, bu durumda performans temelli siyasi istikrarsızlık gündeme gelir. Ya da hükümet sık sık karar değiştirerek siyasi istikrarsızlığa sebep olur. Hükümet istikrarı-istikrarsızlığı dışında daha büyük çerçevede bir istikrarsızlık ise rejim istikrarsızlığıdır ki bu durumda toplumun tümünün veya belli kesimlerinin siyasal rejimin değişmesi yönünde talepleri söz konusu olur. İstikrar kavramı hakkında bkz. İlter Turan, “İstikrar ne anlama gelir?”, **Türkiye’nin Anayasa Gündemi**, Der. İbrahim Ö. Kaboğlu, İstanbul: İletişim Yayınları, Gözden Geçirilmiş Genişletilmiş Baskı, 2018, s. 86-90.

⁹⁵⁰ Adalet Partisi, seçim beyannamesine “Anayasa Islahatı”nı eklemişti. Programda yürütmeye kanun hükmünde karar alma yetkisi verilmesi, parlamentonun toplanmasının kolaylaştırılması ve ara

yapı, toplantı ve karar nisaplarının yüksekliği, sivil bir olağanüstü rejim halinin yokluğu gibi 1961 Anayasası'nın teknik sorunları yok değildi. Siyasi krizi aşacak bir yol olarak seçimlerin cumhurbaşkanınca yenilenmesi zor koşullara bağlanmıştı; Meclisin kendi elindeki bu yetkinin kullanılması ise istenmeyen bir çözümdü. Anayasa'nın teknik sorunları dışında seçim ve parti sistemlerinin⁹⁵¹ etkisi daha önemli bir sorundu; ayrıca sanıldığı gibi yürütme organı yetkisiz ve güçsüz değildi.⁹⁵² Kısacası, esas sorun sistem sorunuydu ve bu nedenle de sistemin değiştirilmesi amaçlanmaktaydı. Görünürde ise Anayasa değişikliği yapılması gerekiyordu. 1980 öncesinde bu yöndeki ilk somut adımlar 12 Mart rejimi koşullarında 1971-1973 yıllarında devlet iktidarını yeniden şekillendiren ve temel hak ve özgürlükler rejimini etkileyen önemli Anayasa değişiklikleri ile atıldı. Değişiklikler, yasama organının yürütme organı karşısında gerilemesine neden olmuştu. Bir yandan yürütme organına vergi ödevinin belirlenmesi ve kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilerek ilk defa yasama alanında yürütmeye yetki tanınmıştı. Diğer yandan TBMM'nin denetim yetkisinin en önemli aracı gensoru yetkisi ve bu yetkinin kullanımı sınırlandırılmıştı.⁹⁵³ Ancak ne siyasal bunalım aşılabilmiş ne de Anayasa değişikliği talepleri değişmişti.⁹⁵⁴ 1979-1980 arasında yoğunlaşan anayasa değişikliğine ilişkin

seçimlerin sık sık yapılamaması, gensoru yetkisinin zorlaştırılması, Meclis gündeminin kanun yapımı konusunda hükümete yetki verilmesi, kanunların halkoyuna sunulması, üniversiteler gibi özerk statüsü olan kuruluşların yetkilerinin daraltılması ve denetiminin artırılması, yürütme organının yargı organı ile ilişkili biçimde yapılandırılması şeklinde öneriler sunulmaktaydı. Ayrıntılı bilgi için bkz. Tanör, **İki Anayasa 1961-1982**, s. 26-29.

⁹⁵¹ Türkiye'de 1961'den itibaren nispi temsil sistemi benimsenmiştir. İlk olarak 1961 MM seçimlerinde seçim çevresi barajlı d'Hondt sistemi, 1961 CS seçimlerinde ise liste usulü çoğunluk sistemi uygulanmıştır. 1965 MM seçimlerinde ve 1966 CS seçimlerinde milli bakiye sistemi uygulanmıştır. 1968'deki değişiklikte seçim çevresi barajlı d'Hondt sistemi kabul edilmişse de AYM'nin iptal kararı üzerine sistem barajsız d'Hondt sistemine dönüşmüş ve yeni bir düzenleme yapılmadığı için 1969, 1973, 1977 MM seçimlerinde ve 1968, 1973, 1975, 1977, 1979 CS seçimlerinde barajsız d'Hondt sistemi uygulanmıştır. 1965 ve 1969 seçimlerinde Adalet Partisi çoğunluğuna dayalı tek parti hükümetleri kurulmuş; 1961, 1973 ve 1977 seçimlerinde tek başına hiçbir parti çoğunluk sağlayamamıştır. Ergun Özbudun, "Seçim Sistemleri ve Türkiye", **AÜHFD**, Yıl 1995, Cilt 44, Sayı 1, s. 528-530; Erol Tuncer, "Türkiye'de Seçim Uygulamaları/ Sorunları Işığında Temsilde Adalet-Yönetimde İstikrar İlkelerinin İşlevselliği", **Anayasa Yargısı**, Yıl 2006, Cilt 22, Sayı 1, s. 169-171. Barajsız d'Hondt sistemi, 1973'ten itibaren AP ve CHP'nin seçimlerde oyların büyük çoğunluğunu alan iki parti olmalarına rağmen tek başına hükümet kuramamalarına ve bu dönemdeki küçük partilerin koalisyonlarda olduklarında daha fazla etkili olmalarına yol açarak sık sık istikrar sorununa neden olmuştur; bkz. Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, s. 124-125.

⁹⁵² Tanör'e göre 1961 Anayasası'nda yürütme organı ayrı bir yetki olarak düzenlenmese de fonksiyon ayırımına gidilmesi, ayrı bir organ olarak görülmesi yürütmeyi 1924 Anayasası'ndan daha güçlü kılmaktaydı. Gensoru yetkisinin zor koşullara bağlanmış olması, cumhurbaşkanına seçimlerin yenilenmesi yetkisinin verilmiş olması, doğrudan kanunlar aracılığıyla başta kamu düzeninin korunması, asayiş ve ekonomik kamu düzeniyle ilgili geniş bir alanda yetkilendirilmiş olması yürütmenin güçlendiğini göstermekteydi. 1971-73 Anayasa değişiklikleri de gücü artırmıştı. Değerlendirmeler için bkz. Tanör, **İki Anayasa 1961-1982**, s. 78-83.

⁹⁵³ Bu dönemdeki Anayasa değişiklikleri hakkında bkz. Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, s. 412-418.

⁹⁵⁴ Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, s. 124.

taleplerde bir tarafta demokrasiden taviz verilmeden sistemin tıkanıklıklarını giderecek, yasama organının işleyişini kolaylaştıracak, toplumun ihtiyaçları doğrultusunda, hak ve özgürlükleri çoğulcu demokrasi temelinde sağlayacak görüşler vardı. Bu tezlerin karşısında ise Adalet Partisi'nin taleplerinin devamı niteliğinde güçsüzlük fikrinden hareket eden, otoriteyi önceleyen devletçi tezler vardı.⁹⁵⁵ Bu tezlerin ilkesel olarak ortak noktaları yoktu ve tek ortak noktaları, yasama organının yapısı ve işleyişini de kolaylaştıracak bazı rasyonelleştirilmiş parlamentarizm teknikleriydi.⁹⁵⁶ Bu tezlerden yasama organına yöneltilenler genel olarak şu şekildeydi: İkinci meclisin kaldırılması, Meclis Danışma Kurulunun kaldırılması, yasama organının kilitlendiği noktalarda kanun yapımında halkoyuna başvurulması, cumhurbaşkanının Meclis tarafından değil de halk tarafından seçilmesi, yasama döneminin beş yıla çıkarılması, gündemin belirlenmesinde hükümete yetki verilmesi ve yeni içtüzük yapılması. Hepsinde olmasa da tezlerin yasama organına ilişkin ortak noktasını seçimlerin yenilenmesi mekanizmasının kolaylaştırılması ile parlamentonun toplanma ve karar alma nisaplarının düşürülmesi şeklindeki rasyonelleştirilmiş parlamentarizm önerileri oluşturmaktaydı.⁹⁵⁷ Nitekim 1982 Anayasası'nda hem seçimlerin yenilenmesi hem de TBMM'nin toplantı ve karar yetersayıları bu öneriler doğrultusunda düzenlenmiştir. İkinci meclisin kapatılması, Meclis üye sayısının düşürülmesi, dönem süresinin beş yıla çıkarılması, ara seçimin süreyle sınırlandırılması, Meclisin yıllık tatil süresinin kısaltılması, grup kurma sayısının yükseltilmesi, Meclis Başkanlık Divanının oluşumunun süreye bağlanması ve nihayetinde dördüncü turda basit çoğunluğa indirgenmesi, devamsızlığın

⁹⁵⁵ Devletin güçsüzlüğü üzerine kurulu “devletçi” tezlerin bir kısmı Adalet Partisinin talepleri çevresinde toplanmış, bir kısmı Tercüman Seminerleri olarak bilinen toplantılarda ileri sürülmüş, bir kısmı ise Yeni Forum Dergisi ile kamuoyuna açıklanmış görüşlerdi. Devletçi tezlerin karşısındaki görüşler ise aralarında tam bir birlik olmasa da temelde 1961 Anayasası sisteminin bazı geliştirici değişikliklerle korunması gerektiğini savunan görüşlerdi. Cumhuriyet Halk Partisi ve çevrelerinin savunduğu “Anayasacı” tezler ile radikal sol çevrelerin görüşlerini ifade eden “sosyalist” tezler olarak ayrılmaktadır. Bu görüşler hakkında ayrıntılı bilgi ve değerlendirmeler için bkz. Özsoy, **1982 Anayasası'nın Yapım Süreci**, s. 5-33; ayrıca Tanör, **İki Anayasa 1961-1982**, s. 50-65.

⁹⁵⁶ Özsoy, **1982 Anayasası'nın Yapım Süreci**, s. 33.

⁹⁵⁷ 1980 yılına gelindiğinde Anayasa değişikliği konusundaki tartışmalar yoğunlaşmıştır ve bu konuda 1961 Anayasası'nın değişmesi gerektiği ve karşısında sistemin korunması gerektiği şeklinde iki temel akım belirmiştir. 19 Nisan 1980'de Tercüman Gazetesi'nce düzenlenen “Siyasi Rejimin İşler Hale Getirilmesi, Anayasa ve Seçim Sistemi Semineri”, ardından 10 Mayıs 1980'de İstanbul Barosu ve İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesince düzenlenen “Demokratik Anayasal Düzenin İşlerliği, Anayasal Hak ve Özgürlüklerin Yaşama Geçirilmesi Semineri” gerçekleştirilmiştir; Yeni Forum Dergisi de 15 Mayıs 1980'de kamuoyu ile “Rejim ve Anayasamızda Reform Önerisi”ni paylaşmıştır. Bu seminerler, reform önerisi ve bunların öncesinde ve sonrasında kamuoyuna yansıyan görüş, gelişmeler ve özellikle yasama organı hakkındaki öneriler için bkz. **İki Seminer ve Bir Reform Önerisinde Tartışılan Anayasa**, Derleyen: Osman Balcıgil, İstanbul, Birikim Yayınları, Nisan 1982, s. 154-165 ve tüm eser.

milletvekilliği düşme sebepleri arasında düzenlenmiş olması gibi kurallar da parlamento çalışmalarının verimliliğini ve hızlanmasını amaçlayan düzenlemelerdir.⁹⁵⁸ Sabuncu bu düzenlemelerin, parlamentonun “yürütme güdümünde” hızlı çalışmasının sağlanması için genel bir kabul ile getirildiğini vurgulamaktadır. Özellikle koalisyon hükümetleri dönemlerinde bu araçların istenilen sonuçları vermediğini ve nihayetinde yürütmenin güçlendirilmesi eğilimine uygun bir sistemi yarattığını belirtmektedir.⁹⁵⁹ Bu etkinlik sağlayıcı ve kriz çözücü formüller dışında otorite arayışından doğan 1982 Anayasası genel olarak bu dönem ileri sürülen devletçi tezlere uygun biçimde, başta hak ve özgürlükler ile yargı bağımsızlığı olmak üzere anayasal kazanımlardan bir geriye gidişe sebep olmuştur; yasama süreci de kısaltılarak yasama organı yürütme karşısında güçsüzleştirilmek suretiyle parlamentarizmi rasyonelleştirmenin ötesine geçilmiştir.⁹⁶⁰ Gerek yürütme organına tanınan olağan ve olağanüstü dönemlerde hukuki düzenleme yetkisi, gerekse yürütme içerisinde de cumhurbaşkanına tanınan parlamenter rejimin sınırlarını zorlayan statü ve yetkiler, yasama organının güçsüzleşmesindeki temel nedenler olarak karşımıza çıkmaktadır.⁹⁶¹

⁹⁵⁸ Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, s. 310-312.

⁹⁵⁹ Sabuncu, **Anayasaya Giriş**, s. 232.

⁹⁶⁰ Aliefendioğlu, “Türkiye Anayasalarında Parlamenter Sistem ve Uygulama”, s. 123; Mehmet Turhan, **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**, Diyarbakır: DÜHF Yayınları, 1989, s. 94-95.

⁹⁶¹ 1982 Anayasası’nın ilk halinde cumhurbaşkanı, parlamenter rejime uygun olarak tarafsız ve sorumsuzdur; ancak cumhurbaşkanına tanınan yetki alanı geniştir ve bu alanda tek başına, karşı imza kuralı olmaksızın hareket edebilmektedir. Anayasa değişiklikleri, doğrudan kendisine bağlı kurullar ve atama yetkileri, özellikle olağanüstü halde bakanlar kuruluna başkanlık etmesi gibi yetkileri vardır. Bu yetkilerin hangilerinin tek başına kullanılacağı konusunda Anayasa’da açık hüküm olmaması, özellikle siyasi sorumluluk doğuracak yürütmeye ilişkin icrai ve idari nitelikteki yetkilerini tek başına kullanması tartışmanın odağını oluşturmaktadır. Bu yetkiler ile cumhurbaşkanı, siyasal sistem içerisinde diğer organlardan ayrı bir odak görüntüsü vermektedir. Bu nedenle literatürde 1982 Anayasası’nın hükümet biçimi çok tartışılan bir konu olmuştur. Bu tartışmalarda “aksak başkanlık hükümeti”, “yarı başkanlık hükümeti” veya “başkanlık sistemini çağrıştıran” hükümet, “başkanlı parlamenter sistem”, “ne saf parlamenter ne saf yarı başkanlık” gibi klasik parlamenter rejimin dışında nitelendirmeler yapılmaktadır. Öte yandan 1982 Anayasası’nın diğer Anayasalarımıza nazaran cumhurbaşkanına tanıdığı farklı ve güçlü statüye rağmen Anayasa’nın başlangıcından bütününe ve uygulamasına parlamenter sistemin hâkim olduğu görüşü ağırlıktadır. Cumhurbaşkanının siyaseten sorumsuz olması, devletin başı ve aynı zamanda devlet organları arasında denge unsuru ve hakem rolünün olması, parlamento tarafından seçilmesi sebepleriyle parlamenter rejim, zayıflatılmış parlamentarizm görüşü de savunulmaktadır. Bu görüşler için bkz. Necmi Yüzbaşıoğlu, Ekrem Ali Akartürk, “Türkiye’de Parlamenter Rejim Uygulamaları ve Başkanlık Modeli Üzerine Düşünceler”, **Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Yıl 2005, S. 2, s. 222-223; Yokuş, **Türkiye’de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler**, s. 97-109; Tanör, Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasası’na Göre Türk Anayasa Hukuku**, s. 341-358; Turhan, **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**, s. 165 vd.; Kaboğlu, **Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 158-160; Serap Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri, Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, Mart 2002, s. 124-155; Özsoy Boyunsuz, **Başkanlı Parlamenter Sistem, Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçildiği Parlamenter Hükümet Modeli ve Türkiye İçin Tavsiye**, s. 320-322; Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku (2022)**, s. 332-335. 2007 Anayasa değişikliği ile (21.10.2007-5678 Sayılı Kanun) kabul edilen ve 2014’te uygulanan cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi usulünün, cumhurbaşkanının mevcut yetkileri ile düşünüldüğünde hükümet sistemini “yarı başkanlığa dönüştürdüğü” veya “parlamenter rejimden çıkarıp yarı başkanlığa evirdiği”, “klasik parlamenter rejimden kopuş yaşandığı” ve sistemi “uygulamada yarı başkanlık veya fiilen başkanlık rejimine dönüşebilmeye açık hale getirdiği”, “yarı

Öte yandan parlamentoya ve siyasi partilere karşı 1982 Anayasası'nın yaklaşımının bir göstergesi olarak Soysal, milletvekilliğinin düşürülmesi kurallarına dikkat çekmektedir. 1982 Anayasası'nda "özürsüz veya izinsiz olarak Meclis çalışmalarına katılmamak" ve "partisinden istifa ederek başka bir siyasi partiye girmek" milletvekilliğinin düşürülmesi sebepleri arasında sayılmıştır.⁹⁶² Bu hükümler, Meclisin "siyasi oyunların dışında" tutulmasını ve "ciddi bir çalışma yerine" dönüştürülerek adeta bir "yasa fabrikasına" indirgenmesini amaçlayan düzenlemeler olarak görülmektedir.⁹⁶³ Söz konusu kuralların gerekçesinde "*1961 Anayasasının 1980 yıllarından önceki uygulamalarında topluca bir partiden istifa ederek bir başka partiye girme ve bu suretle iktidar değişikliğine neden olma göz önünde bulundurularak bu gibi dalgalanmaların önlenmesi için partisinden istifa eden milletvekillerinin üyeliklerini bağımsız olarak sürdürebilecekleri*" esasının kabul edildiği belirtilmiştir. Devamsızlık kuralı açısından ise Danışma Meclisinin önerdiği kırk beş günlük süre, MGK tarafından Meclis çalışmalarını aksatacağı gerekçesiyle otuz güne düşürülmüştür.⁹⁶⁴ Burada dikkat çeken bir nokta ise maddedeki sebeplerin gerçekleşmesinin üyeliğin düşmesine kendiliğinden neden olmaması, bunun için

başkanlığın başbakanı-başkanlık (premier-presidential) tipine yakın durduğu", Anayasa'daki parlamenter rejime özgü cumhurbaşkanının "yansızlığı(nı) sağlamaya yönelik düzenlemelerin anlamını yitirdiği", cumhurbaşkanının halk tarafından seçimine rağmen "sistemin ağırlıklı olarak parlamenter sistem olduğu" gibi çeşitli görüşler öne sürülmüştür. Tartışmalar ve değerlendirmeler için bkz. Teziç, **Anayasa Hukuku**, s. 550-560; Tanör, Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasası'na Göre Türk Anayasa Hukuku**, s. 341-349; Özsoy Boyunsuz, **Başkanlı Parlamenter, Sistem Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçildiği Parlamenter Hükümet Modeli ve Türkiye İçin Tavsiye**, s. 312; Ergun Özbudun, "Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, sistemi dönüşüme uğratmış mıdır?", **Türkiye'nin Anayasa Gündemi**, Der. İbrahim Ö. Kaboğlu, İstanbul: İletişim Yayınları, Gözden Geçirilmiş Genişletilmiş Baskı, 2018, s. 268-274; Ekrem Ali Akartürk, "2007 Anayasa Değişikliği Hükümet Sistemini Yarı Başkanlık Hükümet Sistemine Dönüştürmüş müdür?", **Türkiye'nin Anayasa Gündemi**, Der. İbrahim Ö. Kaboğlu, İstanbul: İletişim Yayınları, Gözden Geçirilmiş Genişletilmiş Baskı, 2018, s. 264-267; Korkut Kanadoğlu, Ahmet Mert Duygun, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, 2. Baskı, İstanbul: On İki Levha, Eylül 2021, s. 314-315; Sabuncu, **Anayasaya Giriş**, s. 237-238.

⁹⁶² 1982 Anayasası'nın "Üyeliğin düşmesi" başlığı altında düzenlenen 84. maddesinin ilk halinin ilk iki fıkrasına göre "*İstifa eden, Türkiye Büyük Millet Meclisine seçilmeye engel bir suçtan dolayı hüküm giyen, kısıtlanan, partisinden istifa ederek; başka bir partiye giren veya seçim hükümetleri hariç Bakanlar Kurulunda görev alan, üyelikle bağdaşmayan bir hizmet kabul eden, Meclis çalışmalarına özürsüz olarak bir ay içinde toplam beş birleşim günü katılmayanların üyeliğinin düşmesine, üye tamsayısının salt çoğunluğu ile karar verilir.*

Partisinden istifa eden milletvekili bir sonraki seçimde, istifa tarihinde mevcut herhangi bir partinin genel merkez organlarıncı aday gösterilemez."

⁹⁶³ Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, s. 312.

⁹⁶⁴ 1982 Anayasası'nın 84. maddesiyle ilgili Danışma Meclisinin öneri ve gerekçesi ile MGK'nin maddede yaptığı değişiklik ve gerekçesi için bkz. Bakırcı, İba, **Gerekçeli ve Notlu 1982 Anayasası**, s. 292-294.

Meclis üye tamsayısının salt çoğunluğunun kararının aranmasıdır. Bu nitelikli çoğunluk arayan bir karar olsa da parlamento çoğunluğuna sahip hükümetin, her iki sebebi kolaylıkla kendi siyasi durumuna yarayacak şekilde kullanmasına müsait bir zemin yaratmıştır. Gerekçelerden ve genel olarak Meclisi, siyasi partileri ve siyasi hak ve özgürlükleri düzenleyen hükümlerden anlaşıldığı gibi 12 Eylül Hukuku, siyaseti olabildiğince kurallara bağlamaya çabalamıştır. Fakat siyasetin ve parlamentonun dinamiği bu duruma bir çözüm bulmuştur. Partisinden istifa ederek başka bir partiye giren milletvekilinin üyeliğinin düşürülmesi ve bir sonraki seçimde istifa tarihinde mevcut olan herhangi bir partiden aday gösterilmesi yasakları, o dönemde geçici-hülle partileri yoluyla aşılmaya çalışılmıştır.⁹⁶⁵ Partisinden istifa edip başka partiye geçme yasağı, nihayet 1995 tarihli Anayasa değişikliği ile yürürlükten kaldırılmıştır.⁹⁶⁶ 1982 Anayasası'nın bu kuralları, meclis ile hükümet arasındaki ilişkileri ayrıntılı biçimde düzenlemek suretiyle özellikle sürekli bir çoğunluğun olmadığı parlamentolarda hükümet istikrarını korumayı amaçlayan rasyonelleştirilmiş parlamentarizmi⁹⁶⁷ fazlasıyla aşmıştır. 12 Eylül Hukukunun siyaseti, siyasi partileri ve toplumu şekillendirmeye yönelik yasağı, baskıcı, sınırlandırıcı düzenlemeleri, askeri rejimin sona ermesinden kısa bir süre sonra eleştirilmeye başlanmış ve siyasi yasakların kaldırılmasıyla başlayan Anayasa değişiklikleri ile önemli demokratik adımlar atılmıştır.⁹⁶⁸ Ancak hükümet istikrarı, güçlü yürütme, verimli ve hızlı çalışan meclis talepleri, hiçbir zaman gündemden düşmemiş olup o günden bugüne yaşanan süreçte ve nihayetinde varılan noktada kanımızca TBMM'nin kurumsal kimliği zedelenmiş, zayıflatılmış, yürütme organının çok gerisinde kalmıştır. Bu yönüyle 1982 Anayasası'nı ortaya çıkaran siyasal koşulları ve ideolojiyi, 1982 Anayasası'nın bazı hükümlerini kabaca ve çalışma konumuzla bağlantılı olduğunu düşündüğümüz çerçevede değerlendirdik. Bu bağlamda aşağıda, TBMM'nin genel görüşme yetkisine ve uygulamasına yer verilecektir.

⁹⁶⁵ Hülle partisi, 1982 Anayasası'nın getirmiş olduğu partisinden istifa edip başka partiye geçen milletvekilinin üyeliğinin sonlandırılması ve istifa tarihinde mevcut bir partiden gelecek seçimde aday gösterilememesi şeklindeki yasağı düzenlemesine karşı geliştirilmiş bir siyasal formüldür. 1995 Anayasa değişikliğine kadar partisinden istifa eden milletvekilleri, yeni bir parti kurduktan sonra bu yeni parti ile başka bir partiye iltihak ederek yasağı aşmış oluyordu. 1086-1995 yılları arasında bir gün ile üç hafta arasında ömrü olan bu şekilde kurulan neredeyse 18 hülle partisi vardır. Ayrıntılı bilgi için bkz. İba, **Siyasi Partiler ve Seçim Hukuku**, s. 40-45.

⁹⁶⁶ 7.11.1982 Tarih ve 2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Başlangıç Metni ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair 4121 Sayılı Kanun, RG. 26.7.1995-22355.

⁹⁶⁷ Kaboğlu, **Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 155-156; Teziç, **Anayasa Hukuku**, s. 525-528.

⁹⁶⁸ 1982 Anayasası'nın geçirmiş olduğu evrim ve Anayasa'da gerçekleştirilen değişiklikler için bkz. Tanör, Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasası'na Göre Türk Anayasa Hukuku**, s. 29-70; ayrıca Sevtap Yokuş, "Özgürlükler Bağlamında 1982 Anayasası'nın Evrimi", **Anayasa Yargısı**, Y. 2020, C. 37, S. 2, s. 1-30.

1. 1982 Anayasası ve 1973 TBMM İçtüzüğü'nde Genel Görüşme

1982 Anayasası genel görüşmeyi, 1973 İçtüzüğü'nün Millet Meclisine tanıdığı yetki çerçevesinde kabul etmiştir. Kronolojik açıdan öncelikli olan 1973 İçtüzüğü, 1982 Anayasası ve Meclis nezdinde benimsendiğinden genel görüşme yetkisini Anayasa'dan önce düzenlemiş olsa da bu başlık altında önce Anayasa yapım sürecinde genel görüşme yetkisine değinilecek daha sonra 1973 İçtüzüğü'ndeki genel görüşme yetkisi yukarıda değinilmeyen bazı hususlarla değerlendirilecektir.

1982 Anayasası'nın yapım sürecinde MGK ve Danışma Meclisinden oluşan Kurucu Meclis, kendi çalışma düzenlerini belirleyen içtüzüklerini kabul edip bu esaslara göre çalışmışlardır.⁹⁶⁹ İlginçtir ki askeri otoriter bir rejimi kuran ve uzun süre yöneten MGK'nin de İçtüzüğü'nde “denetim” başlığı altında genel görüşmeye yer verilmiştir. Demokratik olmayan bir kurula genel görüşme yetkisinin tanınmış olması, çalışmamızın konusu dışında olsa da bu Kurulun kendisine tanıdığı statüyü göstermesi bakımından kanımızca önemli bir veridir.⁹⁷⁰ Kurul kendini tüm yasama yetkileri bakımından yetkili kıldığı gibi demokratik niteliği haiz bir kurulmuş gibi olağan dönemlerin demokratik meclislerinde görülen bir yetkiyi de belki de böyle bir görüntü sağlamak için düzenlemiştir. Ancak, kısa bir süre sonra “beliren ihtiyaçlar karşısında” gerçekleştirilen İçtüzük değişikliği ile genel görüşme yetkisi maddeden tümüyle çıkarılmıştır.⁹⁷¹

1982 Anayasası'nın hazırlık sürecinde Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu'nun⁹⁷² hazırladığı Anayasa Taslağı'nda genel görüşme yetkisi, “*Türkiye*

⁹⁶⁹ Türkiye Cumhuriyeti Milli Güvenlik Konseyi Yasama Görevleri İçtüzüğü, MGK Karar No: 1, K.T. 25.09.1980, RG. 28.09.1980-17119; Danışma Meclisi İçtüzüğü, DM Karar No: 3, KT. 20.11.1981, RG. 21.11.1981-17521.

⁹⁷⁰ Türkiye Cumhuriyeti Milli Güvenlik Konseyi Yasama Görevleri İçtüzüğü, Madde 19: “Milli Güvenlik Konseyi Başbakan ve bakanları her zaman denetleyebilir; yazılı veya sözlü bilgi isteyebilir. Genel görüşme, soruşturma ve araştırma yolları ile yapılan denetleme kararları salt çoğunlukla alınır. Denetim sırasında Bakanlar Kurulu güven isteminde bulunabilir. Bakanlar Kurulunun veya bir bakanın düşürülebilmesi Milli Güvenlik Konseyi Bakanlar Kurulunun veya bir bakanın düşürülebilmesi Milli Güvenlik Konseyi üye tamsayısının salt çoğunluğu ile olur.”

⁹⁷¹ **MGKTD**, Cilt 2, Birleşim 41, 25.2.1981, s. 423-424, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MGK_/d01/c002/mgk_01002041.pdf (ET. 19.01.2023)

⁹⁷² Danışma Meclisi, İçtüzüğü'nün 47. maddesi gereğince ilk toplantısından itibaren bir ay içerisinde Anayasa'yı ve Anayasa'nın halkoyuna sunulmasına ilişkin kanunu hazırlamak üzere on beş üyeden oluşan bir Anayasa Komisyonu kurmak zorundaydı. DM Anayasa Komisyonunun oluşumu ve işleyişi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Yusuf Sarınoy, **Türk Parlamento Tarihi: Milli Güvenlik Konseyi**

Büyük Millet Meclisinin Yürütmeyi Denetleme Yolları” başlığı altında 104. maddede düzenlenmiş ve burada “soru, genel görüşme, Meclis araştırması, meclis soruşturması ve gensoru yolları” Meclisin yürütmeyi denetleme yolları olarak sayılmıştır.⁹⁷³ Maddenin dördüncü fıkrasında “*Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinden onda biri genel görüşme talebinde bulunduğu takdirde genel görüşme kararı alınabilir.*” şeklinde genel görüşme yetkisine yer verilmiştir. Dikkat edileceği üzere bu düzenlemede genel görüşme tanımlanmamıştır. Daha önemlisi, denetime ilişkin araçlar ve hususlar önceki anayasa hükümleriyle benzer şekilde düşünülmüş ancak genel görüşme önergesi verebilecekler bakımından ilk defa asgari bir imza sayısı veya siyasi parti grubu, hükümet değil de milletvekili sayısına bağlı bir oran belirlenmiştir. Bu önerinin nedenini, anayasa taslağı görüşmelerine hâkim olan bakış açısıyla açıklayabilmek mümkündür. Anayasa Taslağı’nın görüşmelerinden anlaşıldığı kadarıyla hazırlık çalışmalarını yürütenler, siyasi partilere, çoğulculuğa, Meclisin bölünmüş bir görüntü vermesine temkinli yaklaşmaktadır; bu temkinli düşünce ve ruh hali, önerilen kurallara da yansımaktadır. Nitekim sadece genel görüşme önergesi verebilecekler açısından değil siyasi partilere, parti gruplarına, yasama organının oluşum ve işleyişine ilişkin tüm kurallarda daha az sesin çıkması, daha kolay ve hızlı yasama faaliyetinin bir yolu olarak görülmektedir. Tüm komisyon tutanakları tarafımızdan tüketilememiş olsa da konumuzla bağlantılı bir örnek, siyasi parti grubu kurulabilmesine ilişkin asgari sayının belirlenmesi tartışmasıdır. Siyasi partilerin grup kurabilme sayısı üzerindeki tartışmada otuz gibi yüksek bir sayının önerilmesi, parti gruplarının anayasal haklarıyla birlikte tartışılmıştır. Otuz sayısı, meclisin çalışması, bölünmemesi ve grupların sahip olduğu hak ve yetkiler bakımından olağan bulunduğu gibi tam tersine grup kurma sayısının yüksek olmasıyla bu hak ve yetkilerden mahrum kalan çoğu milletvekilinin Mecliste “*aylak aylak dolaşmasına*” neden olacağı fikri de ileri sürülmüştür. Her iki sakıncaya engel olmak açısından ise barajlı bir seçim sistemi

ve Danışma Meclisi II. Cilt, (1982 Anayasası’nın Hazırlanması ve Kabulü), (1981-1982), Ankara: TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları, 2014, s. 4-6.

⁹⁷³ Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu Tutanagındaki ilgili madde şu şekildedir:

“*Madde 104-Türkiye Büyük Millet Meclisinin Yürütmeyi Denetleme Yolları: Genel olarak;*

Türkiye Büyük Millet Meclisi, Soru, Genel görüşme, Meclis Araştırması, Meclis Soruşturması ve Gensoru yollarıyla Denetleme yetkisine sahiptir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeleri, Bakanlar Kurulu üyelerinden ülkeyle ilgili konularda bilgi almak için soru sorabilirler.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeleri, belli bir konunun araştırılıp incelenmesinin kararlaştırılmasını isteyebilirler;

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinden onda biri genel görüşme talebinde bulunduğu takdirde genel görüşme kararı alınabilir.”, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1982): Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu Görüşme Tutanacı, Cilt 12, Hazırlayan: Süleyman Tuncel, (t.y.), s. 272-273 ve 274.

çözüm olarak görülmüştür.⁹⁷⁴ Bu tartışma ve görüşler, tespitlerimizi doğrular niteliktedir. Belli hak ve yetkilerin kullanılması bakımından yüksek bir nisap veya asgari sayı belirlenmesi talebi, “istikrarın” bir yolu olarak görülmektedir. Bir önceki dönemin deneyimi, yüksek nisapların olumsuzluklarını göstermektedir ancak çok yüksek nisaplar da Meclisin faaliyetlerinin demokratik katılımcılık esasından uzak yürütülmesine ve kararların çoğulculuktan uzak alınmasına neden olabilir. Bu süreçte hakim olan bakış açısıyla genel görüşme önergesi bakımından da Taslak’ta, o dönem TBMM üye tamsayısı olan dört yüzün onda biri “kırk milletvekilinin” önerge verebilmesi önerilmiştir. Görüldüğü gibi bu sayı, önerilen siyasi parti grubu kurma sayısının bile çok üzerindedir.

Danışma Meclisi Anayasa Komisyonunun hazırladığı Anayasa Taslağı görüşmelerinin devamında genel görüşmeyle ilgili ilginç bir öneri de dikkat çekmektedir. Gensoruya ilişkin tartışmanın yürütüldüğü sırada genel görüşmelerde de hükümetin düşmesine sebep olmayacak nitelikte bir gensoru önergesi verilebilmesi önerisi ortaya atılmıştır. Bu öneri karşısında Komisyon Başkanı Orhan Aldıkaçtı, genel görüşmenin, “*hükümeti denetlemekten ziyade, hükümeti tahrik ettiği*”ne, genel görüşmenin hükümetin, siyasi parti gruplarının ve tüm Meclisin belli bir konu hakkında görüş bildirmeye yönelik bir araç olduğuna dikkat çekmiştir. Aynı zamanda gensorunun bir oylama olduğunu, işleyiş süreçlerinin ve sorumlulukların genel görüşmeden farklı olduğunu vurgulamıştır.⁹⁷⁵ Aldıkaçtı’nın genel görüşmenin sonucu bakımından gensorudan farklılığına yaptığı vurgu yerindedir. Ancak bu öneri, kurumun niteliğine ve yapısına çok aykırı değildir. Nitekim çalışmanın birinci bölümünde Avam Kamarası, Bundestag ve TBMM’nin genel görüşme yetkilerinin karşılaştırıldığı başlık altında Avam Kamarasında önergeler bakımından bir ayırım yapıldığına, genel görüşme önergesinin tarafsız bir dille kaleme alınarak Parlamentoyu sonucunda bir karara varmaksızın bir konu hakkında tartışmaya çağırdığına değinilmişti. Fakat sadece talep olursa tartışma konusu üzerinde bir uzlaşma sağlanıp sağlanmadığını ifade edecek veya arka sıra milletvekillerinin müzakere konusuna olumlu ya da olumsuz yaklaşımını gösterecek bir oylama yapılabileceği, bu oylamanın hükümet bakımından kesinlikle bir güven meselesi olamayacağını aktarmıştık.

⁹⁷⁴ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1982): Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu Görüşme Tutanağı, Cilt 12, s. 241-244.

⁹⁷⁵ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1982): Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu Görüşme Tutanağı, Cilt 12, s. 275.

Danışma Meclisi Anayasa Komisyonunda önerilen siyasi sorumluluğu doğurmayacak bir oylama yapılabilmesi önerisi, şu an Avam Kamarasındaki uygulamayla örtüşmektedir. Bu önerinin Komisyon üyesi Anayasa Hukuku Profesörü Kemal Dal gibi konunun uzmanı olan biri tarafından yapılmış olması önemlidir.⁹⁷⁶ Sonuçta Anayasa Komisyonu, 1973 İçtüzüğü'ndeki tanımlar doğrultusunda denetim araçlarına ilişkin taslak maddenin yeniden düzenlenmesine karar verip işi alt komisyona havale etmiştir.⁹⁷⁷ Komisyonun değiştirerek DM'ye sunduğu maddede, bugünkü gibi genel görüşmenin usulü İçtüzüğe bırakılıp sadece tanımına yer verilmiştir. DM Genel Kurulunda aynen kabul gören madde,⁹⁷⁸ MGK tarafından da aynı şekilde kabul edilmiştir.⁹⁷⁹

1982 Anayasası, tek meclisli bir yapı öngördüğünden 1961 Anayasası'nın Cumhuriyet Senatosuna tanıdığı *“hükümetin veya bir bakanın siyasi icraatı ile ilgili belirli bir konunun görüşülmesi”*ni içeren genel görüşme yetkisi 1982 Anayasası'nda düzenlenmemiştir. 1982 Anayasası'nda hükümetin veya bir bakanın siyasi icraatı konusunda görüşme, 2017 Anayasa değişikliklerine kadar TBMM'nin hükümetin siyasi sorumluluğunu doğurmaya yönelik bir denetim aracı olan gensoru aracıyla yapılabilmekteydi. Anayasa'da diğer denetim yollarından farklı olarak gensorunun tanımına yer verilmemişti ve gensoru usulü ayrı bir maddede (Madde 99) çok ayrıntılı şekilde düzenlenmişti. Parlamenter rejimlerde parlamentonun yürütmeyi denetlemesinin en etkili⁹⁸⁰ veya en tedirgin edici⁹⁸¹ aracı gensoru, *“hükümet üyelerinden parlamentonun açıklama yapılmasını istemesi, açıklamayı yetersiz bulursa güvensizliğini gösterip görevinden düşürülmesini sağlayan bir mekanizma”*

⁹⁷⁶ 15.10.1981-06.12.1983 yılları arasında görev yapan Danışma Meclisi Adana üyesi Kemal Dal, 1999'da hayatını kaybetmiştir; bkz. **TBMM Albümü, 4. Cilt, 1960-1983**, Ed. Sema Yıldırım, Behçet Kemal Zeynel, Ankara: TBMM Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü Yayınları No: 1, İkinci Basım, Haziran 2020, s. 1795.

⁹⁷⁷ **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1982): Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu Görüşme Tutanağı, Cilt 12**, s. 280-282.

⁹⁷⁸ **DMTD, 2. Dönem, 9. Cilt, 139. Birleşim, 31.8.1982**, s. 254-255.

⁹⁷⁹ Danışma Meclisi, MGK'ye Anayasa Tasarısını 24 Eylül 1982 tarihinde MGK Genel Sekreterliğine sunmuştur. DM anayasa hazırlıkları sırasında MGK de ayrı bir anayasa hazırlığı yapmıştı. MGK Anayasa Komisyonu, 193 esas ve 11 geçici maddeden oluşan DM Tasarısında, bazı maddelerini çıkarıp bazısını birleştirmek veya yeniden yazmak suretiyle önemli değişiklikler yapmıştır. Sarıay, **Türk Parlamento Tarihi: Milli Güvenlik Konseyi ve Danışma Meclisi II. Cilt**, s. 153 vd.

⁹⁸⁰ Literatürde, gensorunun parlamentonun hükümeti denetleme yollarından en etkili araç olduğu yönünde görüş birliği olduğu düşünülmektedir; literatürdeki bu yöndeki görüşler ve ayrıntılı bilgi için bkz. Bakırcı, **Kuruluşundan Günümüze TBMM'nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, s. 317-318.

⁹⁸¹ Zafer Gören, **Anayasa Hukukuna Giriş**, İzmir, 1999, s. 185-187'den aktaran İzgi, Gören, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Yorumu, Cilt II**, s. 947.

olarak tanımlanmaktadır; bu tanım gensorunun eski dildeki karşılığı “herhangi bir konunun veya herhangi bir sorunun açıklanmasını isteme, o konuda bilgi isteme” anlamındaki “*istizah*” kavramıyla örtüşmektedir.⁹⁸² Nitekim bu çalışmada da gensoruya geniş anlamda genel görüşme araçları arasında yer verilmesinin nedeni, gensorunun açıklama, bilgi isteme ve müzakere etme amacıyla ilgilidir. Gensoru usulünde hükümetten veya bir bakandan bir konu hakkında bilgi vermesi istenir ve öncelikli olarak bu konuyla ilgili bir genel görüşme yapıldı; ardından milletvekilleri güvensizlik önergesi vermezse gündemdeki işlere devam edilirdi. Ancak görüşmeden sonra milletvekillerce güvensizlik önergesi verilirse güvenoylaması yapıldı. Bu aşamalar gerçekleştirilmeden milletvekilleri doğrudan güvensizlik önergesi veremezdi. Atlay’ın TBMM’nin gensoru uygulamasına da dayandırarak yaptığı tanım, literatürde birçok yazar tarafından da paylaşılan gensorunun birincil amacına ilişkindir. Gensorunun önemi, çoğunluk desteğine sahip hükümetin düşürülmesinden ziyade bu ihtimalin baskısı altında yapılan görüşmelerin “iktidarın yıpranması ya da güçlenmesi” sonucunu doğurabilmesindedir.⁹⁸³ Muhalefetin elindeki bu önemli araç, hükümetin icraatlarının “kamusal bir müzakere konusu” olmasını sağlar.⁹⁸⁴ 1961 Anayasası döneminde CS’nin genel görüşme yetkisi bu çerçeveye çok yakındı. 1982 Anayasası ile ise TBMM’nin gensoru yetkisi ayrı maddede bu çerçevede düzenlendi; genel görüşme yetkisi ise toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konuda, TBMM Genel Kurulunda görüşme yapılması şeklinde, TBMM’nin “bilgi edinme ve denetim yolları” arasında “genel olarak” başlığı altında düzenlendi. Anayasa’nın ilgili maddesinin gerekçesinde, denetim yollarının neler olduğunun genel olarak sayılmasının ve tanımlanmasının yeterli görüldüğü ifade edilmiş, denetim yollarına ilişkin usulün ise İçtüzük ile belirlenmesinin uygun görüldüğü belirtilmiştir.⁹⁸⁵ 1982 Anayasası’ndaki genel görüşme tanımı, Millet Meclisi İçtüzüğü’nün 99. maddesindeki genel görüşme tanımının tekrarından ibarettir; sadece tek meclisli yapıya uygun

⁹⁸² Kamil Atlay, “Türk Parlamento Hukukunda Gensoru”, **Yasama Dergisi**, Y. 2010, S. 16, s. 59.

⁹⁸³ Zafer Gören, **Anayasa Hukukuna Giriş**, İzmir, 1999, s. 185-187’den aktaran İzgi, Gören, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Yorumu, Cilt II**, s. 947. Bakırcı, etkinlik bakımından parlamenter rejimlerdeki tek parti veya koalisyon hükümeti olasılıklarına göre ayırım yapmaktadır. Koalisyona dayalı bir hükümette ittifaklar da sürekli değişiyorsa gensorunun önemli ve etkili bir araç olacağına; hükümetin istikrarlı çoğunluğa dayalı olması halinde ise hükümetin yıpranma endişesi veya kamuoyu desteğini artırma bakımından etkili olacağına dikkat çekmektedir. Değerlendirmeler için bkz. Bakırcı, **Kuruluşundan Günümüze TBMM’nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, s. 319. Benzer görüş için ayrıca bkz. Faruk Bilir, “Türk Anayasa Hukukunda Gensorunun Düzenlenişi ve Etkililiği”, **Yasama Dergisi**, Yıl: 2013, Sayı: 25, s. 14.

⁹⁸⁴ Bakırcı, **Kuruluşundan Günümüze TBMM’nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, s. 319.

⁹⁸⁵ İzgi, Gören, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Yorumu, , Cilt II**, s. 933.

biçimde “*Millet Meclisi*” yerine “*Türkiye Büyük Millet Meclisi*” ifadesi kullanılmıştır. Gensoru ve meclis soruşturması dışındaki soru, meclis araştırması ve genel görüşme denetim yollarının usulleri TBMM’nin çıkaracağı içtüzüğe bırakılmıştır.

İçtüzük’teki düzenlemeden önce Anayasa’daki düzenlemenin dikkat çeken bir yönünü de hatırlatmak gereklidir. 1982 Anayasa’sının “IV. Türkiye Büyük Millet Meclisinin *bilgi edinme ve denetim yolları*” üst başlığı altında, “A. Genel olarak” başlıklı 98. maddenin ilk halinde (2017 Anayasa Değişikliğine kadar) “Türkiye Büyük Millet Meclisi soru, Meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve Meclis soruşturması *yollarıyla denetleme yetkisini kullanır.*” şeklindedir. Bu maddenin hazırlık sürecine bakıldığında Danışma Meclisinin kabul ettiği metinde hem üst başlıkta hem de maddenin içeriğinde bilgi edinme ifadesinin olmadığı, sadece denetleme ifadesinin yer aldığı görülmektedir. Buna göre üst başlık “IV. Türkiye Büyük Millet Meclisinin *denetim yolları*”, ilgili taslak 106. madde ise “Türkiye Büyük Millet Meclisi soru, Meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve Meclis soruşturması *yollarıyla denetleme yetkisini kullanır.*” şeklindedir. Danışma Meclisinin kabul ettiği metnin gerekçesi şu şekildedir:

“MADDE — 106 Türkiye Büyük Millet Meclisinin denetim yolları Türkiye Büyük Millet Meclisinin denetim yollarının genel olarak neler olduğunun bu maddede sayılması uygun görülmüştür. 1961 Anayasasında her iki meclis aynı şekilde denetleme yetkisine sahip değildi. Bundan dolayı 1961 Anayasasının 88 inci maddesinde Millet Meclisine ait gensorudan söz edilmemiştir. Bütün bu nedenlerle bu maddede Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütün denetim yollarını saymak ve bunlardan soru, Meclis araştırması ve genel görüşme ile ilgili kısa tanımlamalar yapmak yolu daha uygun görülmüştür. Bu kısa tanımlamalar ışığında Meclis İçtüzüğünde bu denetim yollarının nasıl yapılacağının düzenleneceği tabiidir.”

Bu gerekçede de sadece denetlemeden bahsedilmektedir. Daha sonra MGK Anayasa Komisyonuna gelen metnin üst başlığında yine bilgi edinmeye yer verilmiştir: “IV. Türkiye Büyük Millet Meclisinin *bilgi edinme ve denetim yolları*”. Madde içeriğinde ise Danışma Meclisinin kurgusunun kabul edildiği ifade edilmektedir. “MADDE 98. - Danışma Meclisi metninin 106 ncı maddesi 98 inci madde olarak *aynen kabul edilmiştir.*” Yani, üst başlık MGK’nin belirlediği “bilgi

edinme ve denetleme yolları” ve madde içeriği Danışma Meclisinin belirlediği “...yollarıyla denetleme yetkisini kullanır.” olacaktır. Kanımızca, burada bilgi edinme ifadesinin ayrıca belirtilmesine ihtiyaç duyulmamıştır. Denetleme yolları genel olarak sayılmıştır. Öte yandan denetleme yolları, aynı zamanda bilgi edinmeyi de sağlayan araçlardır.

1982 Anayasası kabul edildikten sonra 1961 Anayasası’nda olduğu gibi geçici madde ile TBMM’nin kendi içtüzüğünü çıkarması için bir yıllık süre tanınmıştır.⁹⁸⁶ Anayasa’nın 95. maddesinde TBMM’nin çalışmalarını kendi çıkaracağı içtüzüğe göre yürüteceği düzenlenmektedir. TBMM’nin kendi içtüzüğünü çıkarana kadar 12 Eylül 1980 tarihinden önce yürürlükte olan 1973 MM İktüzüğü’nün Anayasa’ya aykırı olmayan hükümlerinin uygulanacağı da geçici madde ile düzenlenmiştir.⁹⁸⁷ TBMM, tanınan süre içerisinde yeni bir içtüzük çıkarmayıp o günden bugüne üzerinde önemli değişiklikler gerçekleştirdiği 1973 İktüzüğü’ne göre çalışmalarını sürdürmektedir.

1961 Anayasası döneminin ikinci yarısında kabul edilen 1973 İktüzüğü, yukarıda değinildiği gibi TBMM’nin 1961 Anayasası’nda olup usul ve esasları 1927 Dahili Nizamname’de düzenlenmeyen genel görüşme gibi belli kurumları, gelişen teamülleri somut hukuki bir dayanağa kavuşturdu. Anayasa’nın ve İktüzük’ün genel görüşmeyle ilgili hüküm ve esasları çalışmanın birinci bölümünde Avam Kamarası ve Bundestag ile karşılaştırmalı incelendiğinden bu kısımda yukarıda değinilmeyen ancak önemli olduğunu düşündüğümüz bazı esaslara değinilecektir.

1973 İktüzüğü düzenlemesinde dikkat çeken hususlar, genel görüşme önergesinde asgari bir imza sayısının belirlenmesi, ilk defa siyasi parti gruplarına ve hükümete de genel görüşme önergesi sunma hakkının tanınması, ilk defa görüşme usulünün ayrılarak öngörüşme-genel görüşme ayrımının düzenlenmesi, gündemde genel görüşmeye ayrı bir sıra verilmesi, önergelere en fazla beş yüz kelimelik bir özet eklenmesi, bu özeti Genel Kurulda okunarak önergenin Genel Kurula ve hükümete

⁹⁸⁶ 1982 Anayasası Geçici Madde 8: “Anayasa ile kabul edilmiş olan yeni organ, kurum ve kurulların kuruluş, görev, yetki ve işleyişleri ile ilgili kanunlarla, Anayasada konulması veya değiştirilmesi öngörülen diğer kanunlar, Anayasanın kabulünden başlayarak Kurucu Meclisin görev süresi içerisinde, bu süre içerisinde yetiştirilemeyenler, seçimle gelen Türkiye Büyük Millet Meclisinin ilk toplantısını izleyen bir yıl sonuna kadar çıkartılır.”

⁹⁸⁷ 1982 Anayasası Geçici Madde 6: “Anayasaya göre kurulan Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplantı ve çalışmaları için kendi içtüzükleri yapıncaya kadar, Millet Meclisinin 12 Eylül 1980 tarihinden önce yürürlükte olan İktüzüğünün, Anayasaya aykırı olmayan hükümleri uygulanır.”

duyurulması kurallarıydı. Bu kurallar, 1982 Anayasası döneminde de İçtüzük'te korunmuştur.

1973 İçtüzüğü Teklifi'nde önerilen genel görüşme düzenlemesi ile kabul edilen maddeler arasında önemli farklar vardı. Bu farklar, genel görüşme kurumunun niteliği ve işlevinin, Teklif'i hazırlayanlarca ve kabul edenlerce nasıl görüldüğünü ve kurumun seyrini göstermektedir; bu da çalışmamızın sonunda genel görüşmenin bugünkü kurumsal niteliğini ve işlevini belirlemede yardımcı olacaktır. Bu farklardan ilki, genel görüşmenin tanımındadır. Teklif'in 152. maddesindeki genel görüşme "toplum ve Devlet faaliyetleri bakımından *önemli*, belli bir konunun görüşülmesi" şeklinde tanımlanmıştır. Bu tanımda genel görüşmenin Genel Kurulda yapılacağı vurgulanmamıştır. Teklif'in bu maddesinde genel görüşmeye katılabilecekler sayılmış, son fıkrada ise genel görüşme sonunda oylama yapılmayacağı ayrıca belirtilmiştir. Kabul edilen ve bugün de yürürlükte olan tanım maddesinde konunun "önemi" vurgulanmamaktadır ve Teklif'in aksine genel görüşmenin Genel Kurulda yapılan bir görüşme olduğu belirtilmektedir. Usul ise bu maddede değil devamındaki maddelerde düzenlenmektedir. Böylece daha sade bir tanımın kabul edildiği görülmektedir. Teklifin "genel görüşme açılması" maddesinde de görüşmeye ilişkin dikkat çeken bir kural yer almaktadır. Buna göre bütçe kanunu tasarılarının ve kalkınma planı tasarılarının görüşülmesi sırasında öngörüşme ve genel görüşme yapılamaz. Kabul edilmeyen bu kural, kanımızca aslında parlamentonun en önemli yetkilerinden bütçenin kabulü ve yürütmenin denetimi konusunda daha titiz olunması, parlamentonun ve kamuoyunun dikkatinin bütçe gündemine odaklanmasının sağlanması, bu anlamda parlamentonun zamanını ve enerjisini etkin kullanması istencini göstermektedir. Bir diğer fark ise bugün de uygulanan genel görüşme önergelerine beş yüz kelimelik özet eklenmesi esasının, Teklif'te yer almamasıdır. Teklif'teki bir diğer önemli esas, genel görüşme açılmasına karar verildikten sonra genel görüşme gününün belirlenmesi sırasında genel görüşme süresinin bir birleşimden az olamayacağıdır. Bu hüküm de İçtüzük'te yer almamıştır. Son olarak Teklif'te ilk söz hakkının hükümete verileceği düzenlenmiştir. Bu düzenleme, ilk defa hükümete de genel görüşme önergesi sunma hakkının tanınmasıyla bağlantılı düşünülmelidir. Gerekçede genel görüşmenin muhatabı olarak hükümet görülmüştür; çünkü denetlenen hükümettir. Fakat hükümetin sunduğu genel görüşme önergeleri bakımından bir ayırım yapılmamıştır; bütün önergelerde hükümete söz hakkı

bakımından öncelik tanınmıştır. Hükümete genel görüşme hakkının tanınması, kurumun etkinliğini artırmak amacıyla gerekçelendirilmiştir. Ancak hükümete öncelikle söz hakkı tanımak, kanımızca kurumun etkinliğini artırma amacıyla ilgili görülemez. Nitekim bu kural kabul edilmemiş, ilk söz hakkının önerge sahibi milletvekili, onun göstereceği bir diğer imza sahibi milletvekili veya önerge sahibi siyasi parti grubuna verilmesi kabul edilmiştir. Teklif'te genel görüşmenin yapılmasında belirtilen esaslar dışında genel hükümlerin uygulanacağı önerilmiş ve bu kural kabul edilmiştir. Teklif'in onar dakika ile sınırlandırdığı konuşma süresi de kabul edilmediğinden konuşma süresi sınırı genel hükümlere göre belirlenecektir. Son olarak Teklif'te, görüşmeler bittikten sonra Başkanın genel görüşmenin son bulunduğunu bildirmesi hükmüne de yer verilmiştir; bu hüküm de kabul edilmeyip daha sade bir metne yer verilmiştir. Nitekim olağan genel görüşme sürecinde buna gerek görülmediğini düşünmekteyiz. Millet Meclisi görüşmelerinde Teklif'in hükümete genel görüşme önergesi verme hakkını tanınması, milletvekilleri bakımından asgari imza sayısı aranması ve önergeye özet eklenmesi hususları yukarıda değinildiği gibi en çok itiraz edilen hükümleri idi; ancak bu hükümler görüşmeler sonucunda kabul edilerek yürürlüğe girmiştir.⁹⁸⁸ Son olarak kurumun etkinliğini artırmak gerekçesiyle hükümete ilk defa genel görüşme önergesi sunma hakkının tanınması üzerinde durmak gerekmektedir. Bakırcı'ya göre bu düzenleme kurumun doğasına uygun biçimde yürütmenin, karşılaştığı sorunları Meclise taşıyarak çözüm araması için önemli bir yol açmıştır. Her ne kadar hükümet Meclisteki siyasi parti grubu veya partili milletvekilleri aracılığıyla bu yolu kullanabiliyorsa da hükümet olarak genel görüşme isteminde bulunmasının ve genel görüşmeye katılması önemlidir.⁹⁸⁹ Kanımızca da genel görüşme yapılması açısından hükümetin-yürütmenin katılımı önemlidir; çünkü genel görüşme kurumunun özü yasama-yürütme ilişkisi temelinde parlamentonun müzakere işlevini ortaya çıkarmaktır. Bakırcı'nın vurguladığı gibi yürütmenin katılımının azalması, giderek ortadan kalkması ve özellikle 2017 Anayasa değişikliği sonrasında yürütmenin bu düzenlemeden çıkarılması, kurumun da etkisizliği ile bağlantılıdır. Bu durum, kurumun uygulamasını ele aldığımız ilgili bölümdeki verilerden de açıkça görülmektedir.

⁹⁸⁸ Millet Meclisi İçtüzük Teklifi (S. Sayısı: 763) ve Anayasa Komisyonu Raporu (2/706), **Millet Meclisi Tutanak Dergisi**, 3. Dönem, 29. Cilt, 4. Toplantı, 13. Birleşim, 4.12.1972, s. 15, 99-100. Tüm Teklif ve Anayasa Komisyonu Raporu için bkz. https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MM_/d03/c029/mm_03029013.pdf

⁹⁸⁹ Bakırcı, **Kuruluşundan Günümüze TBMM'nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, s. 35-36.

1973 İÇtüzüğü'nün genel görüşme usulüne ilişkin düzenlemesinde, 1996'da yapılan İÇtüzük değişikliği ile Anayasa'nın belirlediği siyasi parti grubu kurma sayısına paralel şekilde önerge isteminde bulunacak asgari milletvekili sayısı yirmiye çıkarılmıştır.⁹⁹⁰ Bu değişiklik ile aynı zamanda madde metnindeki "Millet Meclisi" ibaresi de "Türkiye Büyük Millet Meclisi" şeklinde değiştirilmiştir.⁹⁹¹ Son olarak İÇtüzük'ün bazı maddeleri yürürlükten kaldırıldığı için genel görüşmeyi düzenleyen madde numaraları değişmiş, önceden 99-101. maddeler arasında düzenlenen genel görüşme sonrasında 101 ila 103. maddeler arasında düzenlenmiştir.⁹⁹² Bunlar dışında 2018 İÇtüzük değişikliğine kadar maddede hiçbir değişiklik yapılmamıştır. Ancak İÇtüzük'te ayrıntılı şekilde düzenlenen genel görüşme gerek 1961 Anayasası döneminde ortaya çıkan bazı tutarsız ve keyfi denebilecek uygulamaların yinelenmesi gerek İÇtüzük'te gündemin belirlenmesi konusundaki istisna kuralların İÇtüzük'e aykırı biçimde uygulanması sebepleriyle giderek etkisizleşen bir denetim ve müzakere yolu halini almıştır.

2. Parlamenter Sistem Döneminde TBMM'nin Genel Görüşme Uygulaması

TBMM, 1983 ila 2018 yılları arasında on yasama dönemi görev yapmıştır. Bu süreçte genel görüşme usulünde 1996 İÇtüzük değişikliği ile önerge isteminde bulunabilenlerin sayısının yirmiye çıkarılması dışında hukuken herhangi bir değişiklik olmamıştır. Fakat uygulamada temel bir sorun yerleşiklik kazanmıştır. Bu sorun gündemdeki işlerin sırasının değiştirilmesidir; bu nedenle gündemde sıraya giren işler görüşülmeyen hükümsüz kalmaktadır. Bu uygulamalar, genel görüşmenin etkinliğini de önemli derecede etkilemiştir. Aşağıda sırasıyla genel görüşme usulünün ayrıntılı uygulaması, yasama dönemlerinin ayrı ayrı ve karşılaştırmalı değerlendirmesi ve Danışma Kurulu kararları ile İÇtüzük dışına çıkan uygulamalar ele alınacaktır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin kabul edildiği 2017 Anayasa değişikliğinin

⁹⁹⁰ Millet Meclisi İÇtüzüğünün Başlığı İle Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu İÇtüzüğe Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkında 16.5.1996 tarih ve 424 numaralı TBMM Kararı, RG. 24.5.1996-22645.

⁹⁹¹ 1996 İÇtüzük Değişikliği, o döneme kadarki en kapsamlı İÇtüzük değişikliğidir. Bu değişiklik ile 1961 Anayasası döneminden kalma ibareler, ifadeler ve deyimler tek meclisli bir yapı düzenleyen 1982 Anayasası'na uyum sağlama amacıyla değiştirilmiş, çıkarılmış ve yeni hükümler eklenmiştir. Genel görüşmenin düzenlendiği maddeler en az değişikliğe uğrayan maddelerdendir. Genel görüşmeye ilişkin değişikliklere toplu şekilde şu eserden bkz. Havvana Yapıcı Kaya, Engin Kaya, **İÇtüzük El Kitabı**, Ankara: TBMM Basımevi, 2014, s. 317-322.

⁹⁹² Kocaman, Gökçimen, **Türkiye Büyük Millet Meclisi İÇtüzüğü, Değişiklikler, Gerekçeler, Tutanaklar, II. Cilt**, s. xlviii.

bazı maddelerinin 2018’de yürürlüğe girmesi, 26. yasama döneminin Mayıs 2018’de sona ermesi ve yeni hükümet sistemine uyum amaçlı İçtüzük değişikliğinin 2018’de gerçekleşmesi nedeniyle uygulama açısından 1983 ila 2018 arasındaki dönem ele alınmaktadır.

a. 1983-2018 Yılları Arasında Genel Görüşme Usulü ve Uygulaması

Öncelikle hukuken genel görüşme önergesinin nasıl bir seyir izlemesi gerektiğini görmek gereklidir. Önergenin taşınması gereken şartlar ve izlediği süreçle ilgili bilgi ve değerlendirmelere yukarıda değinildi.⁹⁹³ Tekrar olmaması açısından kısaca hatırlatmak gerekirse genel görüşme önergesi milletvekillerince verilmişse önergede en az yirmi milletvekilinin adı, soyadı, seçim çevresi ve imzasının olması gerekir; siyasi parti grubu adına verilmişse siyasi parti grubu başkanının ve/veya grup başkanvekilinin adı, soyadı, seçim çevresi ve imzası gereklidir. Önergede kaba ve yaralayıcı ifadeler bulunmamalıdır. Önergenin konusu, konu sınırına uygun olmalıdır; daha açık ifadeyle yürütmenin denetimi çerçevesinde kalan, görülmekte olan bir davada yargı yetkisinin kullanımıyla ilgili olmayan, muğlak, kişisel ve soyut olmayan bir konu olmalıdır. Önerge metni beş yüz kelimeden fazlaysa önergeye bir özet eklenmelidir. Son olarak genel görüşme önergesi, TBMM Başkanlığına hitaben yazılmalıdır. Hukuken bir zorunluluk olmasa da genel görüşme önergeleri, gerekçeli hazırlanmaktadır.⁹⁹⁴

Genel görüşme önergesi TBMM Başkanlığına verildikten sonra evrak kayıt sistemine kaydedilir ve incelendikten sonra bir esas numarası atanarak Meclise gelen tüm yasama ve denetim belgeleri hakkında bilgilerin yer aldığı “gelen kağıtlar listesine” alınır.⁹⁹⁵ Gelen kağıtlar listesinde genel görüşme önergesindeki ilk imza

⁹⁹³ Bkz. yukarıda Birinci Bölüm’deki “2. Genel Görüşme İsteminin İşleme Alınması” başlığı, s. 177.

⁹⁹⁴ İba, **Parlamento Hukuku**, s. 228.

⁹⁹⁵ Gelen kağıtlar listesi, Meclise sunulan tüm yasama ve denetleme belgelerinin geliş tarihleri, niteliği ve içeriğine dair özeti, nereden geldikleri ve işlem sonrası nereye gideceği gibi referans bilgileri gösteren yazılı bir bilgilendirme broşürüdür. TBMM İçtüzüğü’nün 51. maddesine göre “Başkanlığa gelen kanun teklifleri, resmî tezkereler ve komisyon raporları ile yazılı soru, genel görüşme, Meclis araştırması ve Meclis soruşturması önergeleri gelen kâğıtlar listesinde yayımlanır. Bunlardan Genel Kurula sevk edilenler bu listede ayrıca belirtilir. Başkanlığa geliş tarihleri de ayrıca gösterilir.” Tatiller ve hafta sonu dışında her gün yayımlanan gelen kâğıtlar listesi, artık elektronik olarak ilan edildiği için maddi açıdan emek ve kâğıt tasarrufu sağlamaktadır; aynı zamanda her yerden her zaman ulaşılabilir olmaktadır. Gelen kâğıtlar listesinin hazırlanması, içeriği ve uygulanması konusundaki tartışmalar ve işlevleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. İba, **Parlamento Hukuku**, s. 143-144; Neziroğlu, **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, s. 158-161; Bakırcı, Gençkaya, vd., **Parlamento Hukukuna Giriş**, s. 90-94.

sahibi milletvekilinin adı ve soyadı, seçim çevresi, önergedeki imza sayısı ve içerik özeti, esas numarası ve TBMM Başkanlığına geliş tarihi bilgileri kaydedilir. Meclisin toplantı günlerinde ilk birleşim tutanağına eklenen gelen kağıtlar listesi, önceden basılıp milletvekillerine fiziki olarak dağıtılmakta ve ayrıca Genel Kuruldaki ilan panosuna asılmaktaydı; bugün ise TBMM'nin internet sitesinden ilan edilmektedir.⁹⁹⁶ Bu işlemlerden geçen genel görüşme önergesi, 2017 Anayasa değişikliğine uyum amaçlı yapılan İçtüzük değişikliği öncesinde Meclis Genel Kurulunda “*Başkanlığın Genel Kurula Sunuşları*”nda okunarak duyurulurdu; ardından İçtüzük'ün 49. maddesi gereğince Meclis Gündeminin “*Genel Görüşme ve Meclis Araştırması Yapılmasına Dair Öngörüşmeler*” başlıklı kısmında sırasını alırdı. Bugün “*Sunuşlar*” kısmında önerge okunmamaktadır; sadece “gelen kağıtlar listesine” alınmak suretiyle bilgiye sunulmaktadır.⁹⁹⁷ Genel Kurulda okunarak bilgiye sunulan genel görüşme önergesinin bir örneği de TBMM Başkanının imzası ile siyasi parti gruplarına, Başbakanlığa gönderilerek hükümetin genel görüşmeden haberdar edilmesi sağlanırdı. Genel görüşmenin okunarak duyurulduğu birleşimin tutanağına eklenmek ve Tutanak Dergisi'nde yayımlanmak üzere ayrıca Tutanak Müdürlüğüne de gönderilirdi.⁹⁹⁸

⁹⁹⁶ <https://www.tbmm.gov.tr/GelenKagitlar/Liste> (E.T. 31.01.2023)

⁹⁹⁷ Bakırcı, Gençkaya, vd., **Parlamento Hukukuna Giriş**, s. 573.

⁹⁹⁸ Neziroğlu, **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, s. 162.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına

Rusya'nın Çeçenistan'a karşı havadan ve karadan başlattığı askerî operasyon tüm şiddetiyle devam ederken, Rus uçaklarını sivil yerleşim bölgelerine yönelik bombardımanı sonucu çok sayıda masum insan hayatını kaybetmiştir. 21 inci Yüzyıla girerken, uluslararası hukuk normları ve insan hakları evrensel ilkelerine aykırı olarak Rusya'nın uyguladığı bu insanlık dışı soykırım hareketine dünyanın etkili ülkelerinden bir tepki gelmediği gibi Türkiye de, bu insanlık dramı karşısında sessiz ve tepkisiz kalmayı tercih etmektedir.

Kuzey Kafkasya'daki tüm gelişmeler Türkiye'yi yakından ilgilendirmektedir. Türkiye'nin, bu bölgede yaşanan sivil katliamına ilgisiz kalması düşünülemez. Bu bölgede yaşayan insanlarla Türkiye arasında, tarihî, kültürel ve dînî bağlar vardır. Bunun da ötesinde akrabalık bağları vardır. Özellikle geçen yüzyılda meydana gelen Rus saldırıları sonucunda yüzbinlerle ifade edilen Kuzey Kafkasyalı, Osmanlı Ülkesine göç etmiştir. Bu insanlar, Kurtuluş Savaşında hayatlarını ortaya koyarak, bu büyük milletin ayrılmaz bir parçası haline gelmişlerdir. Halkımızın büyük bir bölümünün akrabalık bağının olduğu insanların yaşadığı bu bölgede yaşanan gelişmelere Türkiye ilgisiz kalamaz.

Aynı zamanda, bu bölge, Türkiye açısından stratejik bir öneme de sahiptir. Türkiye'nin Ortasasya Türk cumhuriyetlerine açılan kapısı burasıdır. Karadeniz kıyısındaki Abhazya'dan başlayıp Dağıstan ile Hazar Denizine ulaşarak Ortasasya'ya uzanmaktadır. Ayrıca, bu bölge, Rusya'ya karşı bir güvenli bölge oluşturmaktadır.

Tüm bu gelişmelere rağmen, Türkiye'nin sessiz kalmasını izah ve kabul etmek mümkün değildir. Çeçenistan'da ve tüm Kuzey Kafkasya'da ikiyüzlü yıldır insan hakları ihlalleri yapılmaktadır. Hâlâ hava saldırılarıyla, yaşlı, çocuk demeden binlerce masum insan katledilmektedir. Bölge insanlarına yönelik soykırım devam etmektedir. Bu olaylar, bölgede uluslararası hukukun çiğnendiğini, Paris Şartına ve AGİK ilkelerine aykırı hareket edildiğini göstermektedir. Olaylar karşısında, Türkiye'ye düşen, sessiz kalmak değil; uluslararası kuruluşları harekete geçirmek, konuyu dünya gündemine taşımaktır. Oysa, Türkiye, yaşanan bu insanlık dramı karşısında sessizliğini korumaya devam etmekle kalmayıp, Başbakan Bülent Ecevit, 4 Kasım'da resmî bir ziyaret için Rusya'ya gitmeye hazırlanmaktadır. Kafkasya'da Çeçenlere karşı büyük bir soykırımı yaşanırken, Sayın Ecevit'in Rusya'ya gitmesi ve üst düzeyde resmî temaslarda bulunması, zımnen bu katliamın onaylanması anlamına gelecektir.

Tüm bu gelişmeler ışığında, Kafkasya'ya yönelik Türk dış politikasının yeniden gözden geçirilmesini sağlamak ve alınması gerekli önlemleri tespit etmek amacıyla, Anayasanın 98, İçtüzüğü'nün 102 ve 103'üncü maddeleri uyarınca bir genel görüşme açılmasını arz ederiz.

Abdullah Şener
FP Grup Başkanvekili

Resim 2.1: Örnek Genel Görüşme Önergesi, Kaynak: TBMMTD, Cilt 15, Dönem: 21, Yasama Yılı 2, 13. Birleşim, 2.11.1999, s. 20.

Yukarıdaki örnek genel görüşme önergesi, parlamenter sistem döneminde “FP Grubu adına FP Grup Başkanvekili ve Sivas Milletvekili Abdullah Şener’in, Çeçenistan ve Kuzey Kafkasya'ya yönelik izlenen dış politika konusunda genel görüşme açılmasına ilişkin önergesi (8/6)” olarak bir siyasi parti grubu adına sunulmuştur. Genel görüşme konusu, o dönemde meydana gelen gelişmelerle ilgilidir ve hükümetin bu gelişmeler karşısındaki dış politikasını konu edinmektedir. Güncel ve belli bir konu hakkındadır. Dikkat edilirse önergenin sonunda bir esas numarası vardır. Önerge okunduktan sonra oturumu yöneten Başkan şu açıklamayı yapmıştır: “Önerge, bilgilerinize sunulmuş olup, gündemdeki yerini alacak ve genel görüşme açılıp açılmaması konusundaki öngörüşme, sırası geldiğinde yapılacaktır.”⁹⁹⁹

⁹⁹⁹ TBMMTD, Cilt 15, Dönem: 21, Yasama Yılı 2, 13. Birleşim, 2.11.1999, s. 20.

Parlamentar sistem döneminde hükümetin tüm görüşmelerde temsili gereklidir.¹⁰⁰⁰ Genel görüşme açılıp açılmayacağına ilişkin öngörüşme aşamasında da hükümetin bulunması gerekirdi; hükümet yoksa görüşmelerin bir defaya mahsus ertelenmesi mümkündür. Öngörüşmede İçtüzük'ün 102/4 hükmü gereğince ilk olarak hükümete, ardından siyasi parti gruplarına ve sonra genel görüşme önergesindeki ilk imza sahibi milletvekiline veya onun göstereceği başka bir imza sahibi milletvekiline söz hakkı tanınırdı. Öngörüşmede konuşma süresi ise İçtüzük'ün “Söz alma, konuşmalar ve yazılı konuşmalar” başlıklı 60. maddesinin son fıkrası gereğince gerçekleştirilirdi.¹⁰⁰¹ Bugün de yürürlükte olan bu hükümde, o dönemde hükümet de söz alanlar arasında düzenlenmekteydi. Bu düzenlemeye göre öngörüşmede hükümete ve siyasi parti gruplarına yirmişer dakika ve milletvekillerine on dakika konuşma süresi verilirdi. Uygulamaya yukarıdaki örnekten devam edilecek olunursa, Meclise 2 Kasım 1999'da okunarak duyurulan önerenin öngörüşmesi yaklaşık kırk gün sonra gerçekleştirilmiştir. Öngörüşmelerde Başkan, Genel Kurulda hükümetin temsil edilip edilmediğini sormuş, hükümeti temsilen bulunan Bakan söz almayacağını beyan ederek söz hakkından vazgeçmiştir. Fakat önerge sahibinin eleştirisi üzerine hükümet temsilcisi söz almayı kabul ederek konuyla ilgili kısa bir açıklama yapmıştır. Daha sonra siyasi parti grupları ve önerge sahibi sırasıyla söz almıştır.¹⁰⁰²

Genel görüşme önergesinin öngörüşmesi yapıldıktan sonra konuyla ilgili bir genel görüşme açılıp açılmamasına karar verilmesi gereklidir. İçtüzük'ün bugün de yürürlükte olan 102. maddesinin 3. ve 5. fıkralarına göre genel görüşme açılmasına işaretle oylama ile Genel Kurul karar verir. Genel görüşme açılması hususunda özel bir karar nisabı öngörülmediğinden İçtüzük'ün 146. maddesi gereği toplantıya katılanların salt çoğunluğunun kabul oyu vermesi genel görüşme açılması için

¹⁰⁰⁰ 2018 değişikliğinden önce TBMM İçtüzüğü'nün 62. maddesinin ilk fıkrasındaki düzenlemeye göre “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.”

¹⁰⁰¹ 2018 İçtüzük değişikliği öncesinde 60. maddenin son fıkrası şu şekildeydi: “İçtüzükte başka bir süre belirtilmemiş veya aksi, Danışma Kurulunun teklifiyle Genel Kurulca kararlaştırılmamışa siyasi parti grupları ve komisyon adına yapılan konuşmalar yirmi, üyeler tarafından yapılan konuşmalar on dakika ile sınırlıdır. İkinci defa yapılacak konuşmalarda süre bunun yarısı kadardır.”

¹⁰⁰² Öngörüşmede hükümet adına dönemin Çevre Bakanı Fevzi Aytekin, sonra Mecliste bulunan siyasi parti grupları Doğru Yol Partisi (DYP) grubu adına Muş milletvekili Mümtaz Yavuz, Anavatan Partisi (ANAP) grubu adına İstanbul milletvekili Ahat Andican, Demokratik Sol Parti (DSP) grubu adına Adana milletvekili Ali Tekin, Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) grubu Ankara milletvekili Şevket Bülend Yahnici, Fazilet Partisi (FP) grubu adına Sivas milletvekili Sayın Abdüllatif Şener sırayla konuşmuşlardır; Şener ayrıca önerge sahibi olarak da söz almıştır; bkz. **TBMMTD**, Cilt 19, 21. Dönem, 33. Birleşim, 14.12.1999, s. 265-292.

yeterlidir. Aynı maddeye göre “işaretle oylamada olumlu oylar, olumsuz oylardan fazlaysa oya konan husus kabul edilmiş, aksi halde reddedilmiş” olur. Dolayısıyla genel görüşme açılması, olumlu oylar olumsuz oylardan fazla ise “kabul edilmiş” az ise “reddedilmiş” olur.

Öngörüşme aşamasındaki oylama, “kabul edilmiştir” veya “reddedilmiştir” biçiminde bir sonuç açıklaması ile bitirilmesi gerekirken uygulamada hukuku zorlamaya varan “görüşmelerin yeterli bulunmasının oya sunulması” şeklinde ifadeyle bitirilerek tutanağa geçirilmektedir. Söz konusu örnekte de bu durum gerçekleşmiş ve görüşmelerde açıkça ifade edilmiştir. Önergenin öngörüşmesi sonucunda Mecliste, görüşme yeterli görülüp genel görüşme açılrsa da aynı görüşlerin ifade edileceği ve buna gerek duyulmadığı gerekçesiyle genel görüşme açılmaması yönünde bir irade belirtmiştir. Fakat önerge konusunun hassasiyeti, Türk dış politikasına ve kamuoyuna etkileri göz önünde bulundurularak Mecliste bu konuda beliren ortak iradenin de kamuoyuna doğru yansıtılması endişesi duyulmuştur. Bu iradeyi “reddedilmiştir” ifadesinin yansıtmayacağı ve yanlış yorumlara neden olabileceği endişeleriyle reddedilmiştir yerine görüşmelerin yeterli olduğu “uygun görülmüştür” ifadesi kullanılmıştır.¹⁰⁰³ Bu ifade, hukuken Meclisin karar alma biçimine uygun değildir; Meclis herhangi bir oylama neticesinde iradesini “kabul” veya “ret” şeklinde açıklamaktadır. Ancak bu yöntem özellikle dış politika konularındaki genel görüşmelerde ve öngörüşmelerin de aslında bir görüşme niteliği taşıdığından bahisle sıklıkla kullanılır olmuştur. Nitekim verdiğimiz örneğin oylaması öncesinde de oturumu yöneten Başkan, Kıbrıs konusunda gerçekleştirilen genel görüşme önergesinin öngörüşmelerine dikkat çekip “genel görüşme açılmasına da hacet yoktur” şeklinde bir oylama yapılmasını önermiştir.¹⁰⁰⁴

Bu örnekte dikkat çeken bir husus da genel görüşme önergesinin öngörüşmesi yapıp genel görüşme yapılması reddedilmekle birlikte Meclisin genel görüşme konusu hakkında ortak bir tavır sergilemesi ve bunu bir beyanname şeklinde ilan etmesidir. Kural olarak genel görüşme sonucunda bir karar alınmaz; öngörüşme sonrasında genel görüşme yapılması kabul edilmişse genel görüşme yapılması için

¹⁰⁰³ **TBMMTD**, Cilt 19, 21. Dönem, 33. Birleşim, 14.12.1999, s. 319.

¹⁰⁰⁴ “Bakın, nasıl oylayacağımı da söyleyeyim: Kıbrıs’ta yaptığımız gibi oylayacağım. Görüşmelerde mesele anlaşılmıştır, tavazzuh etmiştir, genel görüşme açılmasına da hacet yoktur şeklinde oylamayı arzu ederim; çünkü, genel görüşmede de bunları konuşacağız ve bir daha da bunları konuşmayalım.”, a.g.e., **TBMMTD**, Cilt 19, 21. Dönem, 33. Birleşim, 14.12.1999, s. 318.

özel bir gündem belirlenir. İktüzük'ün 103. maddesi gereği bu belirlemeyi Danışma Kurulu yapar ve bu gün genel görüşme açılmasına karar verilmesinden kırk saatten önce ve yedi tam günden sonra olamaz. Belirlenen günde genel görüşme gerçekleştirilir ve sona erer; Meclis gündemindeki sıradaki işe geçilir. Genel görüşme sonucunda Meclis bir karar almaz. Ancak örnekte görüldüğü gibi uygulamada öngörüşme sonucunda genel görüşme açılması reddedilse de veya genel görüşme açılıp görüşmeler sonlandırılrsa da Meclisin ortak bildiri yayımladığı durumlar söz konusudur. Yukarıdaki örnekte Başkan'ın Meclis iradesinin doğru şekilde yansıması için bir ortak metin konusunda yaptığı çağrı ve bir önceki uygulamadan Kıbrıs konusunda yaptığı hatırlatma da buna ilişkindir. Gerçi Başkanın bahsettiği aynı dönemde mutabakat sağlanan ve yayımlanan Kıbrıs konusundaki ortak bildiri, genel görüşme sürecinde değil özel gündem toplantısı sonucunda ortaya çıkmıştır.¹⁰⁰⁵ Ancak Başkan burada Meclis iradesinin iç ve dış kamuoyuna doğru biçimde yansıması konusunda bir metin hazırlanması yönünde çağrıda bulunmuş, milletvekilleri ve grup başkanları da zaten bu yönde bir hazırlıklarının olduğunu görüşmelerde ifade etmiştir. Nihayet genel görüşmenin öngörüşmesi sonucunda ortaya çıkan irade, Meclis Gündeminin “*Başkanlığın Genel Kurula Sunuşları*” devamında “*Tezkereler ve Önergeler*” kısmında, siyasi parti gruplarının “*Çeçenistan krizinin adil, kalıcı, onurlu, yapılan anlaşmalara uygun ve insan hak ve hürriyetlerine dayalı bir çözüme kavuşmasına dünya parlamentolarını katkıda bulunmaya davet etmesine ilişkin*” müşterek önergesinin okunarak bilgiye sunulmasıyla ilan edilmiş, Başkanlığın metnin gereğini yapacağı ifade edilmiştir.¹⁰⁰⁶ Buradaki sonuç, hukuken açıklanamasa da ancak Meclisin gözettiği siyasi iç ve dış politikayla açıklanabilir ki Meclis Başkanının ortak metin çıkarılması yönündeki istemi, kamuoyuna yanlış mesaj verme kaygısı duyması bunun somut göstergeleridir. Nitekim Genel Kurulun herhangi bir genel görüşme önergesini öngörüşme sonucunda reddetmesi, siyasi nitelikte bir karardır.¹⁰⁰⁷ Uygulamada sıklıkla genel görüşme sürecinde tartışılan konu, özellikle dış politika alanındaki bir konu ise tüm siyasi partilerin katılımıyla bir ortak bildiri yayımlanmaktadır. Ancak bu bildirinin bir Meclis kararı olmadığını, üzerinde uzlaşma

¹⁰⁰⁵ Söz konusu Meclis ortak deklarasyonu, Kıbrıs Barış Harekâtının yirmi beşinci yıldönümü vesilesiyle gerçekleştirilen “özel gündemde” yapılan konuşmalardan sonra TBMM’de temsil edilen siyasi parti gruplarının hazırladığı “*TBMM’nin Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetine tam desteğinin kesintisiz ve şartsız devam edeceğine ilişkin müşterek önergelerinin*” kamuoyuna ilan edilmesinin bir sonucudur; bkz. **TBMMTD**, Cilt 6, 21. Dönem, 34. Birleşim, 15.07.1999, s. 369-370.

¹⁰⁰⁶ **TBMMTD**, Cilt 19, 21. Dönem, 33. Birleşim, 14.12.1999, s. 334-335.

¹⁰⁰⁷ Bakırcı, **TBMM’nin Çalışma Yöntemi**, s. 501.

sağlanan bir temenniden ibaret,¹⁰⁰⁸ siyasi bir belge olduğunu özellikle vurgulamak gerekmektedir.

Genel görüşme usulü bakımından son olarak çalışmanın birinci bölümünde ele alınan genel görüşme önergesinin kapalı oturumda görüşülmesi uygulamasının, TBMM'nin 17 ila 26. yasama dönemlerinde de görüldüğünü belirtelim. Bu dönemde genel görüşmenin kapalı oturumda yapılmasına dair sunacağımız ilk örnek, aynı zamanda Danışma Kurulunun tavsiye kararı üzerine genel görüşme önergelerinin birleştirilerek görüşülmesi, önerenin bilgiye sunulduğu aynı günde öngörüşmelerinin yapılması uygulamalarını da barındırmaktadır. Söz konusu genel görüşme, TBMM'nin 24. yasama döneminde sunulan ilk dört genel görüşme önergesinin¹⁰⁰⁹ birleştirilmesiyle gerçekleştirilmiştir. Konusunu “Kürt sorunu”, “terör olaylarında yaşanan artış” ve “terörle mücadelenin” oluşturduğu bu önergeler, o dönem yaşanan ve ağır kayıplara neden olan bir terör saldırısı üzerine Mecliste bulunan farklı siyasi partilerce ayrı ayrı talep edilmiştir.¹⁰¹⁰ Önergelerin okunmasının ardından Danışma Kurulunun, bu önergelerin birleştirilerek görüşülmesi ve okunduğu günde öngörüşmelerinin yapılması üzerine sunduğu karar, Mecliste kabul edilmiştir.¹⁰¹¹ Ardından genel görüşme önergelerinin birlikte öngörüşmesi yapılmıştır.¹⁰¹² Öngörüşmelerde yaşanan tartışmalar üzerine oturumun kapalı şekilde gerçekleştirilmesi önerisi sunulmuştur; alınan karar üzerine öngörüşmeler kapalı oturumda gerçekleştirilmiştir.¹⁰¹³ Bu kapalı oturumun görüşmeleri henüz kamuoyuna açıklanmamıştır. 26 Ekim 2011'deki Meclis görüşmelerinden, kapalı oturumda gerçekleştirilen öngörüşme sonucunda genel görüşme açılmasına karar verildiği

¹⁰⁰⁸ Neziroğlu, *Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları*, s. 163.

¹⁰⁰⁹ Sırasıyla “Barış ve Demokrasi Partisi Grubu adına Grup Başkan Vekilleri Iğdır Milletvekili Pervin Buldan ve Şırnak Milletvekili Hasip Kaplan'ın, Kürt sorunu hakkında genel görüşme açılmasına ilişkin önergesi (8/1)”, “Cumhuriyet Halk Partisi Grubu adına Grup Başkan Vekilleri Yalova Milletvekili Muharrem İnce, Ankara Milletvekili Emine Ülker Tarhan ve İstanbul Milletvekili Mehmet Akif Hamzaçebi'nin, terör olaylarında yaşanan artış ve terörle mücadele hakkında genel görüşme açılmasına ilişkin önergesi (8/2)”, “Giresun Milletvekili Nurettin Canikli ve 22 milletvekilinin, terör olaylarında yaşanan artış ve terörle mücadele hakkında genel görüşme açılmasına ilişkin önergesi (8/3)”, “Milliyetçi Hareket Partisi Grubu adına Grup Başkan Vekilleri Mersin Milletvekili Mehmet Şandır ve İzmir Milletvekili Oktay Vural'ın, terör olaylarında yaşanan artış ve terörle mücadele hakkında genel görüşme açılmasına ilişkin önergesi (8/4)” ve bu önergelerin gerekçeleri için bkz. **TBMMTD**, 2. Cilt, 24. Dönem, 10. Birleşim, 20.10.2011, s. 603-608.

¹⁰¹⁰ Hakkari'de meydana gelen terör saldırısına ilişkin açıklamalar için bkz. **TBMMTD**, 2. Cilt, 24. Dönem, 9. Birleşim, 19.10.2011, s. 528-538.

¹⁰¹¹ **TBMMTD**, 2. Cilt, 24. Dönem, 10. Birleşim, 20.10.2011, s. 608-609.

¹⁰¹² **TBMMTD**, 2. Cilt, 24. Dönem, 10. Birleşim, 20.10.2011, s. 609-612.

¹⁰¹³ Kapalı oturum önerisi ve Meclis kararı için bkz. **TBMMTD**, 2. Cilt, 24. Dönem, 10. Birleşim, 20.10.2011, s. 613.

anlaşılmaktadır.¹⁰¹⁴ Aynı oturumda genel görüşme için de kapalı oturum talebinde bulunulmuş ve Meclisin kabul kararı ile genel görüşme de kapalı oturumda gerçekleştirilmiştir.¹⁰¹⁵ Bu dönemde kapalı oturumda gerçekleştirilen önemli bir genel görüşmenin konusu da ulusal güvenlik ve silahlı kuvvetlerin sınırdışı harekâtı oluşturmıştır. “*Türk Silahlı Kuvvetlerinin Kuzey Irak Operasyonu konusunda genel görüşme açılmasına*” dair önerge, Genel Kurulda bilgiye sunulmuştur.¹⁰¹⁶ Sonrasında Danışma Kurulunun Gündemdeki işlerin sırasını değiştirmek için verdiği tavsiye kararının kabulü üzerine belirlenen tarihte¹⁰¹⁷ öngörüşmesi gerçekleştirilmiştir. Öngörüşmenin yapılacağı gün, görüşmelerin kapalı oturumda yapılması önerilmiş ve alınan karar üzerine öngörüşme kapalı oturumda gerçekleştirilmiştir.¹⁰¹⁸ Bu örneklerden, TBMM’de kapalı oturum uygulamasının genel görüşme konusunun iç ve dış güvenlikle ilgili olduğu hallerde yapıldığı sonucu çıkmaktadır.

b. 17. Yasama Döneminden 26. Yasama Dönemine Genel Görüşme Uygulaması ve Yasama Dönemlerinin Karşılaştırılması

TBMM’nin 1983 ila 2018 arasındaki genel görüşme uygulaması genel bir değerlendirmeye tabi tutulmak istendiğinde ilk olarak genel görüşmenin kurumsal etkinliğinin incelenmesi, bu dönemlerde ne kadar önerge sunulduğu, bunların ne kadarının öngörüşme veya genel görüşmeye tabi tutulduğu, ne kadarının kadük kaldığı tespit edilmelidir. İkincisi ise Anayasa ve İçtüzük’teki genel görüşme usulünün uygulanıp uygulanmadığı, nasıl uygulandığı tespit edilmelidir. Bu iki ölçüt birbirinden bağımsız, birbirini etkilemeyen ölçütler değildir; tam tersine birbirini etkileyen ölçütlerdir. Anayasa ve İçtüzük kurallarının dışına çıkıldığı ölçüde genel görüşme kurumunun da o kadar etkisizleştiği, aşağıdaki grafik ve tablolar çerçevesinde gözlenmektedir.

¹⁰¹⁴ **TBMMTD**, 3. Cilt, 24. Dönem, 12. Birleşim, 26.10.2011, s. 179.

¹⁰¹⁵ **TBMMTD**, 3. Cilt, 24. Dönem, 12. Birleşim, 26.10.2011, s. 188-189.

¹⁰¹⁶ “*CHP Grubu adına Grup Başkan Vekilleri Ankara Milletvekili Hakkı Süha Okay, İstanbul Milletvekili Kemal Kılıçdaroğlu ve İzmir Milletvekili K. Kemal Anadol’un, Türk Silahlı kuvvetlerinin Kuzey Irak Operasyonu konusunda genel görüşme açılmasına ilişkin önergesi (8/4)*”, **TBMMTD**, Cilt 16, 23. Dönem, 75. Birleşim, 11.3.2008, s. 181-182.

¹⁰¹⁷ “*Genel Kurulun çalışma saatleri ile gündemdeki sıralamanın yeniden düzenlenmesine ve 19/3/2008 Çarşamba günü birleşiminde sözlü soruların görüşülmemesine; (8/4) esas no.lu genel görüşme önergesinin ön görüşmelerinin Genel Kurulun 20/03/2008 Perşembe günü birleşiminde yapılmasına ilişkin Danışma Kurulu önerisi*”, **TBMMTD**, Cilt 16, 23. Dönem, 78. Birleşim, 18.3.2008, s. 577, 584.

¹⁰¹⁸ “*Samsun Milletvekili Suat Kılıç ve 19 milletvekilinin, ‘Türk Silahlı Kuvvetlerinin Kuzey Irak Operasyonu’ ile ilgili genel görüşme önergesinin ön görüşmelerinin, İç Tüzük’ün 70’inci maddesine göre, kapalı oturumda yapılmasına ilişkin önergesi*”, **TBMMTD**, Cilt 16, 23. Dönem, 80. Birleşim, 20.3.2008, s. 861-862.

Tablo 2.2: 2017 Anayasa Değişikliği Öncesindeki Yasama Dönemlerinde TBMM'nin Genel Görüşme Yetkisinin Kullanımı

<i>Dönem</i>	<i>Toplam</i>	<i>İade</i>	<i>Kabul</i>	<i>Ret</i>	<i>İşlemden Kaldırılan¹⁰¹⁹ veya Meclis Araştırmasına Çevrilen</i>	<i>Hükümsüz Sayılan</i>
26 ¹⁰²⁰	35	1	0	0	0	34
25 ¹⁰²¹	5 ¹⁰²²	0	0	0	0	5
24 ¹⁰²³	85	0	4	1	0	80 ¹⁰²⁴
23 ¹⁰²⁵	26	0	1	1	0	24
22 ¹⁰²⁶	37	0	3	11	0	23
21 ¹⁰²⁷	30	0	1	13	2	14
20 ¹⁰²⁸	38	0	8	4	1 ¹⁰²⁹	25
19 ¹⁰³⁰	69	0	41	3	0	25
18 ¹⁰³¹	46	0	1	27	2	16
17 ¹⁰³²	23	0	6	16	0	1

Yukarıdaki tablodaki ölçütler, 17 ila 26. yasama dönemlerinde kaç tane genel görüşme önergesi sunulduğunu, bunların kaçının işleme konmadan iade edildiğini, kaçının işlemden kaldırıldığını veya meclis araştırması önergesine çevrildiğini, kaç tanesinin öngörüşmesinin yapılarak genel görüşmesinin ret ve kabul edildiğini, son olarak da kaçının hükümsüz (kadük) kaldığını göstermektedir.

¹⁰¹⁹ Taşınması gereken şartları sonradan kaybeden genel görüşme önergeleri işlemden kaldırılır.

¹⁰²⁰ **TBMMTD**, Cilt 1, Dönem 27, Yasama Yılı 1, 1. Birleşim, 7.7.2018, s. 260-261.

¹⁰²¹ **TBMMTD**, Cilt 1, Dönem 26, Yasama Yılı 1, 1. Birleşim, 17.11.2015, s. 151.

¹⁰²² Bu beş önergeden sadece biri Genel Kurulun bilgisine sunulmuş, diğer dördü Genel Kurulun bilgisine sunulamamıştır.

¹⁰²³ **TBMMTD**, Cilt 1, Dönem 25, Yasama Yılı 1, 1. Birleşim, 23.6.2015, s. 6, 553-554, 555-558.

¹⁰²⁴ Hükümsüz sayılan 80 genel görüşme önergesinin 61 tanesi Genel Kurulun bilgisine sunulamamıştır; **TBMMTD**, Cilt 1, Dönem 25, Yasama Yılı 1, 1. Birleşim, 23.6.2015, s. 6 ve 555-558.

¹⁰²⁵ **TBMMTD**, Cilt 1, Dönem 24, Yasama Yılı 1, 1. Birleşim, 28.6.2011, s. 116-117.

¹⁰²⁶ **TBMMTD**, Cilt 1, Dönem 23, Yasama Yılı 1, 1. Birleşim, 4.8.2007, s. 158-159.

¹⁰²⁷ **TBMMTD**, Cilt 1, Dönem 22, Yasama Yılı 1, 1. Birleşim, 14.11.2002, s. 126-127.

¹⁰²⁸ **TBMMTD**, Cilt 1, Dönem 21, Yasama Yılı 1, 1. Birleşim, 2.5.1999, s. 123-124.

¹⁰²⁹ Meclis araştırmasına çevrilmiştir.

¹⁰³⁰ **TBMMTD**, Cilt 1, Dönem 20, Yasama Yılı 1, 1. Birleşim, 8.1.1996, s. 159-160.

¹⁰³¹ **TBMMTD**, Cilt 1, Dönem 19, Yasama Yılı 1, 1. Birleşim, 6.11.1991, s. 112.

¹⁰³² **TBMMTD**, Cilt 1, Dönem 18, Yasama Yılı 1, 1. Birleşim, 14.12.1987, s. 51 ve İba, **Parlamentar Denetim, Yolları, Etkinliği ve Susurluk Örneği**, s. 151.

Tablodaki verileri dönem bazında incelemeyen önce bazı ayrıntılara açıklık getirerek analiz etmek gerekir. Bu çerçevede yukarıdaki tabloya göre 18., 20. ve 21. yasama dönemlerinde genel görüşme önergelerinin az sayıda da olsa işlemde kaldırıldığı görülmektedir. İşlemden kaldırılma, genel görüşme önergesinin taşıması gereken asgari imza sayısını yitirmesi halinde gerçekleşir. İmza önkoşulunu başlangıçta taşıyan bir önergenin asgari imza sayısını görüşme başlayıncaya kadar taşımayı sürdürmesi gerekmektedir.¹⁰³³ Genel görüşme önergesinin de diğer yasama işlemleri gibi sahiplerince geri alınması mümkündür ve bu, “ters işlem ilkesi” gereğince yapılmalıdır. Bu ilkeye göre genel görüşme önergesinin geri alınması, önerge sahibinin önerge hangi aşamada bulunuyorsa o aşamadan itibaren işlemin tersini yapmasıyla mümkün olur.¹⁰³⁴ Buna göre önergenin Gelen Kağıtlar Listesi’nde yayımlanmamış olup olmaması önemlidir. Genel görüşme önergesi Gelen Kağıtlar Listesi’nde yayımlanmamışsa geri verme işleminin de yayımlanması gerekmez; listede yayımlanmışsa da geri çekilmesi halinde “geri alınan önergeler” kısmında yayımlanması gerekir. İmza sayısının yirminin altına düşmesi ve imza eksiğinin diğer milletvekillerce önerge işlemde kaldırılmadan tamamlanmaması, önergenin usul koşulunu kaybetmesi nedeniyle işlemde kaldırılması sonucunu doğurur. İşlemden kaldırılmış bir genel görüşme önergesinde görüşülmek istenen konunun tekrar gündeme getirilmesi ancak yeni bir önerge verilmesi suretiyle mümkündür.

Tabloda dikkat çeken bir diğer husus, genel görüşme önergesinin meclis araştırmasına çevrilebilmesidir. Genel görüşme konusunun niteliğine ve içeriğine göre Meclis tarafından oluşturulacak bir komisyon tarafından araştırılması ve araştırma sonuçları üzerine Mecliste bir genel görüşme açılması tercih edilebilir. Tablo 2.2’de görüldüğü üzere TBMM’nin 20. yasama döneminde bir tane genel görüşme önergesi, meclis araştırmasına çevrilmiştir. Söz konusu önerge, İstanbul Milletvekili Mehmet Cevdet Selvi tarafından “yasa dışı suç örgütleri ile bunların devletle olan bağlantıları konusunda genel görüşme açılmasına” ilişkin Meclise sunulan genel görüşme önergesidir.¹⁰³⁵ Bu örnekte, önceden verilen genel görüşme önergesinin meclis araştırması olarak işleme konması talep edilmiştir; bu talep gündemin “Tezkereler ve

¹⁰³³ Bakırcı, Gençkaya vd., **Parlamento Hukukuna Giriş**, s. 572.

¹⁰³⁴ Ters işlem ilkesi hakkında bkz. İba, **Parlamento Hukuku**, s. 130-131.

¹⁰³⁵ “*İstanbul Milletvekili Mehmet Cevdet Selvi ve 18 arkadaşının, (8/5) esas numaralı genel görüşme önergesinin Meclis araştırma önergesi olarak işlem görmesine ilişkin önergesi (4/96)*”; bkz. **TBMMTD**, 13. Cilt, 20. Dönem, 15. Birleşim, 7.11.1996, s. 352-353.

Önergeler” kısmında okunarak Meclisin bilgisine sunulmuş ve Meclis Başkanınca gereğinin yerine getirileceği ilan edilmiştir.

Usul bakımından tablodaki verilerde çok önemli bir ayrıntı vardır. 26. yasama döneminde iade edilen bir genel görüşme önergesi vardır. Uygulamada şekil şartlarını taşımayan genel görüşme önergeleri, bu eksikliklerinin giderilmesi için Meclis Başkanlığı tarafından önerge sahibine iade edilmektedir. Çalışmanın, TBMM’nin genel görüşme usulünün diğer parlamentolarla karşılıklı incelendiği bölümünde önergenin taşınması gereken şartlar bakımından TBMM Başkanının rolü tartışılmaktadır.¹⁰³⁶ O başlık altındaki tartışmayı hatırlamak gerekirse Anayasa ve İçtüzük’te Meclis Başkanlığının kendisine sunulan genel görüşme önergesi üzerinde yetkisinin olduğuna ilişkin açık düzenleme yoktur. Öte yandan genel görüşme önergesinin şekil şartlarının kontrolü, bu konuda varsa bir eksiklik ilgisine iletilerek giderilmesi, parlamenter faaliyetin devamlılığı açısından bir gerekliliktir. Bu noktada Meclis Başkanının genel görüşme önergesindeki imza sayısını, kelime sınırını, özetin varlığını denetlemek ve İçtüzük’ün 67. maddesinin 2. fıkrası gereğince de kullanılan dil ve üslubu incelemekle sınırlı biçimsel bir yetkisinin olduğu kabul edilmektedir.¹⁰³⁷ Önergenin konusunu, Meclis Başkanı değerlendirmemelidir. Önerge konusunun toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendirip ilgilendirmediğine veya konunun görüşülüp görüşülmeyeceğine karar verme yetkisi Genel Kuruldadır.¹⁰³⁸ Yukarıdaki tablodan anlaşılabacağı üzere genel görüşme önergelerinin iade edilmesi yaygın bir uygulama değildir. Genel görüşme açısından tablodaki istisna uygulama, 26. dönemde iade edilen bir genel görüşme önergesidir. Yaptığımız araştırmada önerge metnine ulaşamadık; çünkü tutanaklardan anlaşıldığı kadarıyla iade edilen önerge, Meclis içi görüşmelerde, etkileşimlerde, bazı yazışmalarda anılmış ancak şekil şartlarını taşıyan yasama faaliyetine ilişkin belge ve bilgilerin ilan edildiği gelen evrak listesinde, gündemde ve tutanaklarda kayıt altına alınmamıştır. Kısacası iade işlemlerinin tutulduğu ve yayımlandığı açık bir kayıt yoktur. Meclis tutanaklarını araştırdığımızda ise 26. yasama döneminde Mecliste gerçekleştirilen usul tartışmalarında, iade edilen genel görüşme önergesinin konu edildiğini tespit ettik. Kayıt altına alınmadığı ve

¹⁰³⁶ Bkz. “2. Genel Görüşme İsteminin İşleme Alınması” başlığı altında, s. 177.

¹⁰³⁷ İba, **Parlamento Hukuku**, s. 212 ve aynı yönde Neziroğlu, **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, s. 161; Bakırcı, **Kuruluşundan Günümüze TBMM’nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, s. 10.

¹⁰³⁸ Neziroğlu, **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, s. 161; İba, **Türkiye’de Meclis Başkanlığı ve Başkanlık Divanı**, s. 228; Bakırcı, **Kuruluşundan Günümüze TBMM’nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, s. 10.

görüşmelerde de tam adı ve içeriği ile anılmadığı için Meclisteki usul tartışmalarından sınırlı bazı sonuçlar çıkardık. Buna göre iade edilen önerge, 26. yasama döneminde Mecliste temsil edilen siyasi partilerden Halkların Demokratik Partisi (HDP) tarafından verilmiştir. 10 Şubat 2016'daki Meclis görüşmelerinde açıklama yapan HDP Diyarbakır Milletvekili İdris Baluken, sadece bu genel görüşme önergesinin değil bir süredir Meclis Başkanlığına partileri adına sundukları birçok meclis araştırma ve soru önergesinin de kendilerine iade edildiğini, önergelerde İçtüzük ve Anayasa'ya aykırı bir durum olmadığını, Meclis Başkanlığının bu tutumu nedeniyle partisinin ve milletvekillerinin denetim görevlerini yerine getiremediklerini ifade etmiştir. Baluken açıklamalarında, önergelerde geçen ifadelerden de örnekler sunmuştur. Oturumu yöneten Meclis Başkan Vekilinden, Meclis Başkanını davet edip grup başkanvekilleriyle bu konuyu görüşmesinin sağlanmasını veya Başkandan iade gerekçesini açıklamasını istemesini ve vereceği bilgi üzerine Meclisi bilgilendirmesini istemiştir. Meclis Başkan Vekili ise Başkanın “her türlü araştırma önergesinde veya yazılı sorularda” İçtüzük'ün 67'nci ve Anayasa'nın 138'inci maddesine uygun denetim yapma yetkisi olduğunu, bu çerçevede iade ettiği önergelere gerekçe de sunduğunu belirtmiştir. Söz konusu denetim ve uygulamanın belli bir siyasi parti grubunun sunduğu önergelerde değil tüm önergelerde yapıldığını belirtmiş ve iade edilen önergeler hakkında belli dönemlere ait sayısal veriler paylaşmıştır. Görüşmeler bu şekilde sonlanmıştır.¹⁰³⁹ Meclis Başkanlığının önergelerde kaba ve yaralayıcı sözler olması durumunda gereken düzeltmelerin yapılması için yazıyı sahibine iade etmesine ilişkin yetkisinin, bu dönemde sıklıkla tartışıldığı görülmektedir. Çünkü bu dönemde söz konusu yetkiye dayanarak birçok önergenin iade edildiği anlaşılmaktadır. Milletvekillerinin bu konudaki itiraz ve açıklamalarının odağını, Başkanlıkça “kaba ve yaralayıcı sözün” çok geniş biçimde yorumlanması ve iade yetkisinin keyfi biçimde kullanılması oluşturmaktadır. Öyle ki yasama ve denetim faaliyeti karşısında bir “Meclis Başkanlığı sansüründen” bahsedilmektedir.¹⁰⁴⁰ Meclis Başkanlığının yetkileri, bu çalışmanın çerçevesini aşmaktadır. Bu somut uygulamayı verilere ulaşabildiğimiz kadarıyla değerlendirdik ve bu konudaki nihai görüşümüz, Meclis Başkanlığının sınırlı şekil denetimi içerisinde kaba ve yaralayıcı söz içeren önergeleri iade etme yetkisini tutarlı, eşitlikçi şekilde kullanması gerektiği yönündedir. İfadenin kaba ve yaralayıcı olarak değerlendirilmesinde parlamentonun denetim yetkisini

¹⁰³⁹ **TBMMTD**, Cilt 6, 26. Dönem, 37. Birleşim, 10.2.2016, s. 338-344.

¹⁰⁴⁰ **TBMMTD**, Cilt 2, 26. Dönem, 19. Birleşim, 24.12.2015, s. 562-577, 592-601, 605-606, 664.

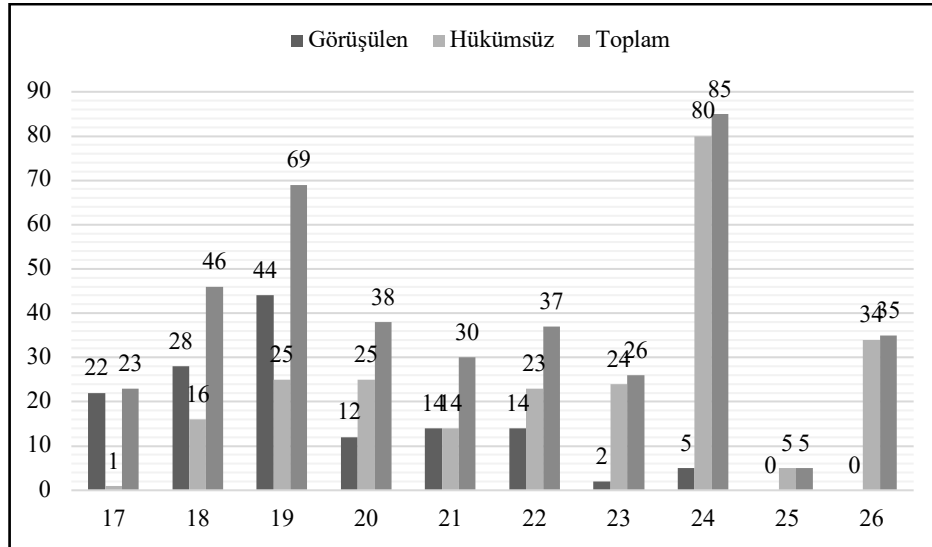
engelleyici bir yorum yapılmaması gerekir; ayrıca siyasi sorumluluk altında bulunan herkesin olağan eleştiri sınırını aşan ifadelere katlanması gerektiği şeklindeki Anayasa Mahkemesi ve İHAM içtihatlarının da göz önünde bulundurulması gerekmektedir.¹⁰⁴¹ Öte yandan kişilerin onurunu rencide edici nitelikteki, küfür ve hakaret içeren sözlerin, önergelerde kullanılamayacağı açıktır. Başkan da bu sınırlar çerçevesinde yetkisini kullanmalı, önergenin içeriğine müdahale etmemelidir.¹⁰⁴²

Tablodaki verileri incelemeye devam ederken önemle belirtmek gerekir ki bir genel görüşme önergesinin reddedilmesi, genel görüşmenin yapılmadığını ama öngörüşmesinin yapıldığını gösterir. TBMM'nin genel görüşme kurumunun özgün ikili görüşme usulü nedeniyle genel görüşmenin açılıp açılmaması yönündeki ret ve kabul kararları, ancak bir öngörüşme sonucunda verilmektedir. Bu sayede genel görüşme açılması istenen konu genel görüşme reddedilse bile bir şekilde Mecliste ve kamuoyu nezdinde gündeme gelip müzakere edilmekte, amaç bir ölçüde hasıl olmaktadır. Fakat genel görüşme önergelerinin bilgiye sunulup Genel Kurul gündeminde sıraya girdikten sonra yasama döneminin sonuna kadar işlem görememesi öngörüşmesinin bile yapılamadığı anlamına gelmektedir. Bu önergeler, İçtüzük'ün 77. maddesinin 2. fıkrası hükmüne göre hükümsüz sayılmaktadır.¹⁰⁴³ Bu nedenle aşağıdaki Grafik 2.3'te yasama dönemlerine göre genel görüşme kurumunun etkinliğinin analizinde, genel görüşme önergelerinin ret ve kabulü birlikte esas alınmıştır. Bu değerlendirmede, sunulan toplam genel görüşme önergesi sayısı, Tablo 2.2'deki "iade edilen" ve "işlemden kaldırılan" önergeler çıkarılmadan kullanılmıştır; çünkü bunların toplama etkisi çok azdır.

¹⁰⁴¹ Siyasetçilere yöneltilen eleştirilerin ifade hürriyeti bağlamında değerlendirilmesinde hem Anayasa Mahkemesi hem de İHAM, özel kişilere göre daha geniş bir sınır olduğunu belirtmektedir. İHAM, siyasetçilerin kendilerine yöneltilen eleştirilere daha hoşgörülü yaklaşımları gerektiğini, çünkü basına ve halka açık, onların denetiminde ve kamuoyunca bilinir kişilerdir ve bu durumda olmayı da kendileri tercih etmektedir. Öte yandan İHAM, devlet organlarının denetiminin bir yurttaşlık görevi olduğundan hareketle bu görevi yerine getiren yurttaşların üsluplarının ağır ve sert olmasını olağan görmektedir. Aynı şekilde hükümet, bu ağır ve sert eleştirileri etkili şekilde yanıtlayabilir. Bu konudaki kararlar ve değerlendirmeler hakkında bkz. Ulaş Karan, **İfade Özgürlüğü, Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru El Kitapları Serisi-2**, Ankara: Avrupa Konseyi Program Ofisi, Nisan 2018, s. 8-14.

¹⁰⁴² Aynı yönde bkz. Bakırcı, **Kuruluşundan Günümüze TBMM'nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, s. 10.

¹⁰⁴³ TBMM İçtüzüğü'nün "Seçimlerin yenilenmesi halinde kanun tekliflerinin durumu" başlıklı 77. maddesinin 2. fıkrası şu şekildedir: "Yasama dönemi başında, önceki dönemde verilmiş yazılı soru, Meclis araştırması, genel görüşme önergeleri ve Cumhurbaşkanınca bir daha görüşülmek üzere geri gönderilen kanunlar hükümsüz sayılır."



Grafik 2.3: Yasama Dönemlerine Göre Görüşülen ve Hükümsüz Kalan Genel Görüşme Önergeleri

Yasama dönemlerine göre öngörüşmesi ve/veya genel görüşmesi yapılan ve hükümsüz kalan genel görüşme önergelerini gösteren yukarıdaki grafikte dikkat çeken önemli hususlardan biri, on yasama döneminin sıralı biçimde ve etkinlik derecesinin çoktan aza doğru bir eğilim gösterdiği üç grup oluşturmastır. İlk grup 17, 18 ve 19. dönemlerdir; ikinci grup 20., 21. ve 22. dönemlerdir; son grup ise 23, 24, 25 ve 26. dönemlerdir. Burada eksenin ortasını, 21. yasama dönemi (1999-2002) oluşturmaktadır; bu dönem öncesi ve sonrasındaki değişiklik dikkat çekmektedir. TBMM'nin 17. yasama döneminden (1983-1987) 20. yasama dönemine (1996-1999) kadar genel görüşme önergelerinin gündemde ağırlıklı olarak görüşüldüğü, kurumun da etkinliğinin arttığı gözlemlenmektedir. Bu aralıkta hem verilen hem de görüşülen önerge sayısı artmıştır. Görüşülen önergelerin sayısı hükümsüz kalanlardan fazladır ve oran olarak da toplam verilen önerge sayısı içerisinde yüksektir. Bu tablo ilk defa 20. yasama döneminde (1996-1999) değişmiştir. Genel görüşme istemi neredeyse yarı yarıya düşmüştür. Ayrıca ilk defa hükümsüz kalan genel görüşme önergeleri, görüşmesi yapılan önergeleri aşmıştır ve bunların toplam önerge sayısı içerisindeki oranı yaklaşık üçte bire kadar düşmüştür. 21. yasama döneminde (1999-2002) az da olsa toplam genel görüşme isteminde düşüş yaşanmaya devam etmiştir; ancak görüşülen ve hükümsüz kalan genel görüşme sayısı aynıdır. 22. yasama döneminin (2002-2007) genel görüşme etkinliği, 20. yasama dönemi ile çok benzerdir. Sunulan önerge sayısı bir önceki dönemki kadar artmıştır; görüşülen ve hükümsüz kalan önergeler arasındaki ilişki de aynıdır. Kurumun etkinliği, hükümsüz kalanlar fazla olduğu için azalma eğilimini bu dönemde de taşımaktadır.

Grafikteki en çarpıcı nokta ise 23. yasama dönemi (2007-2011) ve sonrasında genel görüşme kurumunun etkinliğinin ani bir şekilde düşmesidir. Bu dönemde genel görüşme önergesi sayısında küçük bir düşüş yaşanmakla birlikte ilk defa neredeyse tüm genel görüşme önergelerinin hükümsüz kaldığı gözlenmektedir. Öngörüşmesi yapılan iki önergenin biri kabul edilmiş, diğeri reddedilmiştir. Kabul edilip genel görüşmesi yapılan önerge başbakan tarafından hükümet adına sunulmuştur.¹⁰⁴⁴ Öngörüşmesi yapıpı reddedilen diğr önerge ise kapalı oturumda görüşölmüştür.¹⁰⁴⁵ Uzunca bir yasama döneminde görüşmesi yapılan iki önergeden biri hükümetin istemi üzerine gerçekleşmiş olmakla diğeri de kapalı oturumda yapılmakla bu dönemde genel görüşmenin parlamentonun denetim ve müzakere işlevleri bakımından etkisiz kaldığını göstermektedir.

24. yasama dönemi (2011-2015) ise kanımızca genel görüşme kurumunun etkinliğinin milletvekillerince zorlandığı bir dönemdir. Bu dönemde verilen genel görüşme önergesi sayısı, tüm dönemlerin en yüksekidir. 24. yasama döneminde, önceki dört yasama döneminde sunulan önerge sayılarını iki ila üçe katlayacak kadar önerge sunulmuştur. Ancak çok çarpıcı şekilde o güne kadar hiç olmadığı biçimde de neredeyse hepsi hükümsüz kalmıştır. Hükümsüz kalan önerge sayısı, görüşölen önerge sayısının on altı katıdır. Görüşölen beş önergenin ilk dördü siyasi parti grupları tarafından benzer konuda verildiğı için birleştirilerek ve kapalı oturumda görüşölmüştür.¹⁰⁴⁶ Beşinci önerge ise Meclisin bilgisine uzun süre sunulmayan bazı eski bakanlar hakkındaki fezlekelerin okunarak Meclisin bilgisine sunulması ve fezlekelerin Meclise intikali ve milletvekillerinin bilgisine sunulması için bir siyasi parti grubunca sunulmuştur.¹⁰⁴⁷ Bu genel görüşme önergesi, aynı zamanda

¹⁰⁴⁴ “Hükümet adına Başbakan Recep Tayyip Erdoğan’ın, demokratik açılım konusunda genel görüşme açılmasına ilişkin önergesi (8/11) (Başkanlığa geliş tarihi: 03.11.2009)” **TBMMTD**, Cilt 51, 23. Dönem, 12. Birleşim, 3.11.2009, s. 742-743.

¹⁰⁴⁵ “CHP Grubu adına Grup Başkan Vekilleri Ankara Milletvekili Hakkı Süha Okay, İstanbul Milletvekili Kemal Kılıçdaroğlu ve İzmir Milletvekili K. Kemal Anadol’un, Türk Silahlı Kuvvetlerinin Kuzey Irak Operasyonu konusunda genel görüşme açılmasına ilişkin önergesi (8/4)”, **TBMMTD**, Cilt 16, 23. Dönem, 75. Birleşim, 11.3.2008, s. 181-182; “Samsun Milletvekili Suat Kılıç ve 19 milletvekilinin, ‘Türk Silahlı Kuvvetlerinin Kuzey Irak Operasyonu’ ile ilgili genel görüşme önergesinin ön görüşmelerinin, İç Tüzük’ün 70’inci maddesine göre, kapalı oturumda yapılmasına ilişkin önergesi” aynı günkü birleşimde kabul edilip kapalı oturumda gerçekleştirilmiştir; **TBMMTD**, Cilt 16, 23. Dönem, 80. Birleşim, 20.3.2008, s. 861-862.

¹⁰⁴⁶ **TBMMTD**, Cilt 2, 24. Dönem, 10. Birleşim, 20.10.2011, s. 608-613.

¹⁰⁴⁷ “CHP Grubu adına, grup başkan vekilleri İstanbul Milletvekili Mehmet Akif Hamzaçebi, Sinop Milletvekili Engin Altay ve Yalova Milletvekili Muharrem İnce’nin, bazı eski bakanlar hakkında hazırlanan fezlekelerin Türkiye Büyük Millet Meclisine intikaline ve milletvekillerinin bilgisine sunulmasına ilişkin işlemler konusunda genel görüşme açılmasına ilişkin önergesi (8/11) (Başkanlığa

“TBMM’nin denetim yollarını kullanmasını engelleyen uygulamaların ivedilikle ele alınmasını sağlamak amacıyla olağanüstü toplantı” istemiyle verilmiş ve olağanüstü toplantı ile görüşülmüştür.¹⁰⁴⁸ Bu genel görüşmenin gerekçesi, Meclisin denetim faaliyetleri bakımından çarpıcı olan durumu kendiliğinden göstermektedir. Sonuç olarak aslında beş genel görüşme önergesinden değil iki görüşme olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Hatta ilk dördünün kapalı oturumda yapıldığı da düşünülürse Meclis düzeyinde iki, kamuoyu nezdinde ise sadece bir görüşmeden bahsedilebilir. Üstelik bu dönemde hükümsüz sayılan genel görüşme önergelerinin altmış biri, Genel Kurulun bilgisine dahi sunulamamıştır.¹⁰⁴⁹ Meclisin denetim yetkisi ve müzakere işlevi bakımından ciddi bir etkisizlik, genel görüşme bakımından ise kurumsal bir varlık sorununun gündeme geldiği görülmektedir. Bu dönemin deneyimi, kanımızca kurumun etkisizliği bakımından sonraki yasama dönemlerine zemin hazırlamıştır.

Grafikteki 25. yasama dönemi (23.06.2015-01.10.2015) tüm dönemler arasında en az genel görüşme önergesi sunulan dönemdir; çünkü bu yasama dönemi seçimlerin yenilenmesi nedeniyle çok kısa sürmüştür.¹⁰⁵⁰ Fakat geçici bir seçim hükümetinin görevde olduğu ve seçim havasında geçen bu üç aylık kısa dönemde genel görüşme isteminde bulunulması anlamlıdır. Bu beş önergeden dördü Genel Kurulun bilgisine sunulamamıştır; bu nedenle araştırmamızda bu önergelerin hangi konuda olduğuna dair bir veriye de ulaşamamıştır. Bunlardan sadece bir tanesi Genel Kurulun bilgisine sunulmuştur. Bu genel görüşme önergesinin, yaz dönemlerinde kamuoyunda sıklıkla gündeme gelen mevsimlik tarım işçilerinin barınma ve güvenlik başta olmak üzere yaşam sorunlarını konu edindiği tespit edilmiştir.¹⁰⁵¹ Bu dönemden sonra ise parlamenter sistemin son dönemi diyebileceğimiz, 26. yasama dönemi (2015-2018) gelmektedir. 26. yasama döneminin, genel görüşme uygulaması kendinden önceki dönemlerdeki seyri boşa çıkarmayacak bir resim çizmektedir. Bu dönemde sunulan

geliş tarihi: 13.03.2014)” ve görüşmeler için bkz. **TBMMTD**, Cilt 74, 24. Dönem, 72. Birleşim (Olağanüstü), 19.3.2014, s. 386, 424-435, 437-461, 462-464.

¹⁰⁴⁸ **TBMMTD**, Cilt 74, 24. Dönem, 72. Birleşim (Olağanüstü), 19.3.2014, s. 390-395.

¹⁰⁴⁹ **TBMMTD**, Cilt 1, Dönem 25, Yasama Yılı 1, 1. Birleşim, 23.6.2015, s. 6 ve s. 555-558.

¹⁰⁵⁰ 7 Haziran 2015 Milletvekili Genel Seçimleri sonucunda Mecliste en çok sandalyeye sahip olan AKP, tek başına iktidar olacak çoğunluğu sağlayamadı. Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan, hükümeti kurma görevini AKP Genel Başkanı Ahmet Davutoğlu’na verdi, ancak koalisyon görüşmeleri sonuçsuz kalıp kırk beş gün içerisinde hükümet kurulamayınca Cumhurbaşkanı Erdoğan, Anayasa’nın 104 ve 116. maddelerine dayanarak Meclis Başkanı ile de görüştüktan sonra seçimlerin yenilenmesine karar verdi. Bkz. Cumhurbaşkanı Tarafından Verilen Türkiye Büyük Millet Meclisi Seçimlerinin Yenilenmesine Dair Karar, RG. 24.8.2015-29455.

¹⁰⁵¹ “CHP Grubu adına Grup Başkan Vekili Manisa Milletvekili Özgür Özel’in, mevsimlik tarım işçilerinin ulaşım, barınma, sağlık ve güvenlikle ilgili sorunları konusunda bir genel görüşme açılmasına ilişkin önergesi (8/1)”, **TBMMTD**, Cilt 1, 25. Dönem, 7. Birleşim, 14.07.2015, s. 133.

genel görüşme önergelerinin bir tanesi iade edilmiş, bunun dışında sunulan tüm genel görüşme önergeleri hükümsüz kalmıştır. Darbe girişimi, olağanüstü hâl, hükümet sistemi tartışmaları ve 2017 Anayasa değişikliği gibi birçok siyasal ve anayasal gelişmeyi barındıran bu dönemin, Türkiye'nin anayasa ve siyasi tarihinde çok önemli bir yeri vardır. Parlamentonun kurumsal açıdan dönüşümünün noktalandığı diyebileceğimiz bir dönem olması nedeniyle genel görüşme kurumu tamamen etkisiz kalmıştır.¹⁰⁵² Aslında 26. yasama döneminde de -en çok önerge sunulan 19. ve 24. yasama dönemleri dışında- hemen diğer dönemlerde sunulan önerge sayısı seviyesinde istemde bulunulduğu görülmektedir. Bu da milletvekillerince genel görüşme kurumunun işletilmeye çalışıldığının göstergesidir. Fakat parlamento, tüm genel görüşme önergelerini hükümsüz kılacak bir etkinlik sergilediğinden genel görüşme fiilen işletilememiştir. Nitekim, seçim sürecinde kısa süreli 25. yasama dönemini ayrı tutarsak 26. yasama dönemi, tüm dönemler içerisinde ilk defa hiçbir genel görüşme önergesinin gündeme gelmediği bir dönem olmuştur.

Yasama dönemleri arasında toplu bir karşılaştırma yaparsak demokrasiye geçiş ile 1982 Anayasası'nın ilk üç yasama döneminde parlamentonun genel görüşme etkinliğinin gelişen bir seyir izlediği görülmektedir. 17. yasama döneminde neredeyse yüzde yüz bir genel görüşme etkinliği vardır. Tüm genel görüşme önergelerinin işlem görmüş olması Bakırcı'nın deyiimiyle geçmiş yasama dönemlerinin bir meyvesidir.¹⁰⁵³ Bu etkinlik, 18. ve 19. yasama dönemlerinde yüzde altmışlar, altmış üçlerle korunmuştur; önerge sayıları ve görüşülme sayıları da giderek çoğalmıştır. 19. yasama dönemi, o döneme kadarki en yüksek genel görüşme önergesi sunulan ve en yüksek sayıda görüşme yapılan dönemdir. İlk üç dönem, 1996 İçtüzük değişikliği öncesindeki dönemdir. 1996'daki değişiklik ile İçtüzük metni, 1982 Anayasası'na uyumlaştırılmıştır. Bu bağlamda 1996 İçtüzük değişikliği sonrasındaki 20, 21 ve 22. yasama dönemleri de kendi içinde benzerlik göstermektedir. Bu üç dönemde genel görüşme önergesi sayısında ve görüşülen önerge sayısında önceki dönemlere göre düşüş yaşandığı görülmektedir. Görüşme oranları da sırasıyla yüzde otuz bir, yüzde kırk altı ve yüzde otuz yedi civarında seyretmiştir. 21. dönemde birleştirilerek görüşülen önergeler de olduğu düşünülürse etkinliğin aslında daha da az olduğu

¹⁰⁵² Aynı yönde bkz. Bakırcı, **Kuruluşundan Günümüze TBMM'nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, s. 71.

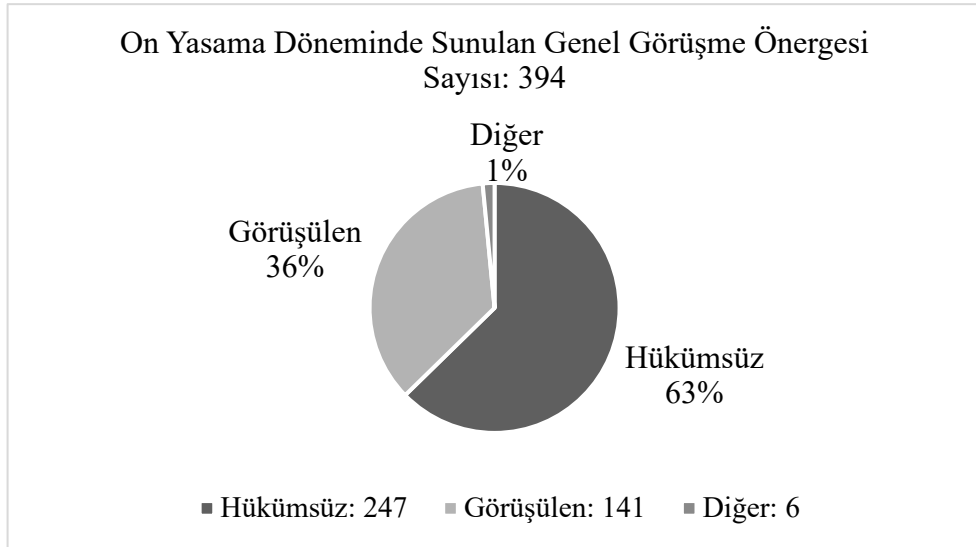
¹⁰⁵³ Bakırcı, **Kuruluşundan Günümüze TBMM'nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, s. 52.

hesaplanabilir. Dolayısıyla genel görüşme etkinliği 1996 İçtüzüğü sonrasında azalmıştır. Ancak bu durum İçtüzük'ün kendisinden değil aşağıdaki başlıkta değerlendirileceği gibi Anayasa ve İçtüzük'e aykırı uygulamaların bir sonucudur. Bu üç benzer dönem sonrasında ise yine birbirine benzer bir “etkinlik” gösteren yasama dönemlerini görmekteyiz. Bakırcı, haklı olarak bu dönemlerin genel görüşme bakımından incelenmeye değer olmadığını düşünmektedir.¹⁰⁵⁴ Gerçekten de 23. dönemden 24., 25. ve 26. yasama dönemlerine, genel görüşmenin giderek hiç gündeme bile gelmediği sonucuna varılmaktadır. 24. yasama döneminde sunulan önerge sayısının, hiçbir yasama döneminde görülmediğini belirtmiştik. Bu dönemde sunulanlar dışında genel olarak genel görüşme önergesi sayısındaki düşüşün devam ettiği görülmektedir. Bu gruptaki dönemlerin ortak noktası, genel görüşme oranının olağanüstü biçimde düşmesi ve sonunda sıfırlanmasıdır. Görüşme oranı sırasıyla yaklaşık yüzde sekiz, yüzde altı ve son iki dönemde yüzde sıfırdır. Bu tabloya daha yakından bakıldığında 23. yasama döneminde görüşülen iki önergeden birinin (kendi döneminde genel görüşmesi kabul edilen tek örnektir) hükümet adına başbakan tarafından verildiği görülmektedir.¹⁰⁵⁵ Ayrıca 24. yasama döneminde verilen beş önergeden ilk dördü¹⁰⁵⁶ de birleştirilerek görüşülmüştür; ancak bu önergelerin yukarıda değerlendirildiği üzere hem öngörüşmesi hem genel görüşmesi kapalı oturumda gerçekleştirilmiştir. Sonuç olarak parlamentonun müzakere işlevi bağlamında genel görüşme, kurumun ortaya çıkışına ve varlık sebebine aykırı biçimde kullanılan bir araca dönüşmüş, TBMM'nin son dört döneminde “müzakeresizlik” ve “denetimsizlik” hâkim hale gelmiştir. Genel görüşmenin tarafımızca dönemler arasında yapılan karşılaştırması, üç farklı uygulamayı göstermektedir: *etkinlik, düşük etkinlik, etkisizlik*.

¹⁰⁵⁴ Bakırcı, **Kuruluşundan Günümüze TBMM'nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, s. 69.

¹⁰⁵⁵ “Hükümet adına Başbakan Recep Tayyip Erdoğan'ın, demokratik açılım konusunda genel görüşme açılmasına ilişkin önergesi (8/11) (Başkanlığa geliş tarihi: 03.11.2009)” **TBMMTD**, Cilt 51, 23. Dönem, 12. Birleşim, 3.11.2009, s. 742-743.

¹⁰⁵⁶ **TBMMTD**, Cilt 2, 24. Dönem, 10. Birleşim, 20.10.2011, s. 608-609.



Grafik 2.4: TBMM'nin 1983-2018 Yılları Arasında Geçen On Yasama Döneminin Genel Görüşme Pratiğinin Etkinliği

1982 Anayasası döneminin parlamenter rejimde geçen on yasama dönemine bakarak bir etkinlik değerlendirmesi yapmak gerekirse de Grafik 2.4'teki veriler yol göstericidir. Grafikte, TBMM'nin 1983-2018 yılları arasındaki on yasama döneminde sunulan tüm genel görüşme önergelerinin içinde öngörüşme ve/veya genel görüşmesi yapılanlar, yani görüşülenler ile hükümsüz kalanlar bir karşılaştırmaya tabi tutulmaktadır. Bu verilere göre sunulan tüm genel görüşme önergelerinin yüzde ellisi bile görüşülemedi. Bu çok vahim bir tablodur. Bu tablodan çıkardığımız sonuç, 1983-2018 yılları arasında TBMM'nin genel görüşme etkinliğinin derecesinin, düşük etkinlik olduğudur.

c. Gündemi Etkileyen İçtüzüğe Aykırı Teamüller: Genel Görüşmenin Müzakere ve Denetim Aracı Olmaktan Çıkıp Hükümetin Bilgi Verme ve Propaganda Aracına Dönüşmesi

TBMM'nin genel görüşme etkinliğinin genişçe bir değerlendirmesine yer verdiğimiz yukarıdaki paragraflarda yer yer bunun sebeplerine değindik. Önemle vurgulanmalıdır ki genel görüşme kurumunun etkisizleşmesine neden olan uygulamalar, 1996 İçtüzük değişikliği öncesinde başlamıştı.¹⁰⁵⁷ Oysa yukarıda incelendiği üzere 1996 öncesindeki üç yasama dönemi, genel görüşme önergesi sayısı

¹⁰⁵⁷ Bakırcı, **Kuruluşundan Günümüze TBMM'nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, s. 62.

ve görüşülme oranı bakımından 1982 Anayasası dönemindeki en yüksek dönemlerdir. Çünkü, etkisizliği doğuran İttüzük değil İttüzüğe aykırı uygulamalardır. Öyle ki bu uygulamalar giderek yerleşiklik kazanmış, sadece genel görüşme değil yasama faaliyetinin tüm süreçlerine sirayet etmiştir.

aa. Gündemin Belirliliği İlkesi ve Danışma Kurulu ve Siyasi Parti Grubu Önerileri ile Yapılan Değişiklikler

Parlamentonun yasama faaliyetinin iyi işleyebilmesi birçok etkene bağlıdır. Yoğun yasama faaliyetinin belli bir düzen içerisinde işleyebilmesi, belli bir zamanda belli işlerin gerçekleştirilmesi iyi bir planlamayla mümkün olabilmektedir. Parlamentoların yasama faaliyetiyle ilgili yapacağı tüm işlerin planlaması, Genel Kurul gündemi ile somutlaşmaktadır. Zaman ve enerji tasarrufunun, düzenli yasama faaliyetinin sağlanmasının yanında gündem, yasama faaliyetini gerçekleştirmekle görevli parlamenterlerin bilgilenmesini, çalışmalar öncesinde hazırlık yapmasını ve bu faaliyetlere katılmasını da sağlar. Gündemin belirli olması, demokratik ve katılımcı bir yasama faaliyetinin ön koşuludur. Fakat, parlamentoların aynı zamanda siyasi birer organ olması nedeniyle çalışmalarında bir ölçüde esnekliğe de ihtiyaç vardır.¹⁰⁵⁸ Bunu engellemek için de hemen hemen her parlamentoda güncel gelişmelerin görüşülmesini sağlayacak acil görüşme veya gündem dışı konuşma gibi araçlar kullanılmaktadır.

TBMM'nin Genel Kurul çalışmaları, İttüzük'ün 49. maddesinde düzenlenen kısımlardan oluşan gündeme göre yürütülür. Buna göre "1. Başkanlığın Genel Kurula sunuşları, 2. Özel gündemde yer alacak işler, 3. Seçim, 4. Oylaması yapılacak işler, 5. Meclis soruşturması raporları, 6. Genel görüşme ve Meclis araştırması yapılmasına dair öngörüşmeler, 7. Kanun teklifleri ile komisyonlardan gelen diğer işler" Başkanlığa geliş sırasına göre görüşülür. Kısımlar nasıl sıralıysa kısımlar içindeki işler de sıralıdır. Gündemin kısımlarıyla ilgili de bazı yasaklar vardır. Kısımlarda sıraya girmeyen bir iş, araya sokularak görüşülemez; kısımlar arasında ve içinde geriye dönüş mümkün değildir. Bazı hallerde kısımlar atlanabilir; örneğin o günkü gündemde ilgili

¹⁰⁵⁸ İba, **Parlamento Hukuku**, s. 82; Bakırcı, Gençkaya vd., **Parlamento Hukukuna Giriş**, s. 369.

kısma dair iş yoksa veya alınan karar üzerine ilerleyen kısma geçilebilir. Gündeme geçmeden önce de “gündem dışı konuşma” yapılır.¹⁰⁵⁹

İçtüzük’ün 49. maddesinde gündemin kısımlarıyla ilgili bazı istisnalara da yer verilmiştir. Birincisi, altıncı sıradaki “genel görüşme ve meclis araştırma önergelerinin öngörüşmesi” için Danışma Kurulunun teklifi ve Genel Kurulun kararı ile haftanın belirli bir gününde belli bir süre ayrılabilir. İkincisi, gündemin üçüncü ve dördüncü kısımlarındaki “seçim ve oylamalara” haftanın belli bir günü ayrılabilir. Üçüncüsü de Başkanlığın gördüğü lüzum üzerine yedinci kısımdaki “kanun tasarıları, teklifleri ve komisyonlardan gelen işlerin” görüşme sırası, Danışma Kurulunun teklifi üzerine Genel Kurul kararı ile değiştirilebilir. Gündemin yedinci sırasındaki işler, dikkat edilirse kanun tasarı-teklifleri ile komisyonlardan gelen işlerdir. Bunun anlamı, hükümete, kendi politikasını harekete geçirirken hangi düzenlemelere öncelik vereceğini belirlemeyebilme olanağı yaratmaktır. Buna göre hükümet, bazı kanunları çıkarmak konusunda hızlı davranmak isterse o kanun tasarılarının veya tekliflerinin gündemde öne çekilmesini sağlayarak programına hız verecektir.¹⁰⁶⁰ Bu nedenle kanunlar bakımından gündem sırası kendi içinde değiştirilebilir; ancak diğer yasama denetim faaliyetine ilişkin işlerin sırası değiştirilemez ve bu işler, sırasına göre Danışma Kurulu önerisi ile belirlenen gün ve saatinde her hafta gündemde yerini almak zorundadır.

Bu kurallara göre genel görüşme önergeleri, o yasama dönemindeki kaçınıcı genel görüşme önergesi olduğunu da içeren esas numarası ile (örneğin 8/6, 8/7, 8/8 gibi) gündemin altıncı kısmında yerini alır. Öngörüşmesi yapılan genel görüşme önergesi, Meclis tarafından kabul edilirse İçtüzük’ün 103. maddesi gereği Danışma Kurulunun tespit ettiği günde, kesin süreye bağlanmış işlerin görüşüldüğü gündemin ikinci kısmındaki “özel gündem”de görüşülür.¹⁰⁶¹ Çünkü, 103. maddeye göre genel görüşmenin de belli bir sürede gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Özel gündemdeki

¹⁰⁵⁹ İba, **Parlamento Hukuku**, s. 83; Bakırcı, Gençkaya vd., **Parlamento Hukukuna Giriş**, s. 370-372.

¹⁰⁶⁰ Bakırcı, **Kuruluşundan Günümüze TBMM’nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, s. 66.

¹⁰⁶¹ TBMM İçtüzüğü Madde 50: “Danışma Kurulu, Anayasa ve İçtüzüğün emredici hükümleri gereğince, belli bir sürede sonuçlanması gereken, muayyen bir veya birkaç konunun yer alacağı özel gündemler ve görüşme günleri tespit edebilir. Bu konular, özel gündemde Başkanlık sunuşundan sonra yer alır. Özel gündem maddelerinden sonra, genel hükümler gereğince tespit olunmuş gündem maddelerine yer verilir.”

görüşmeler kesilir ve tamamlanamazsa, işin görüşmesi başladıktan sonra veya hiç başlamadan atlanarak gündemdeki başka işe geçilmesi gerekirse, tüm bu hallerde söz konusu işlerin yeniden özel gündem oluşturularak tamamlanması veya gerçekleştirilmesi bu süreçlerin kurallara uygun biçimde düzenlenmesiyle mümkün olabilir.¹⁰⁶²

Özel gündemin belirli süreli işlere özgülenmesi, siyasi istikrarın sağlanmasının gereğidir ve bu nedenle Anayasa'nın ve İçtüzük'ün süreye bağladığı hükümetin kurulması, programının onaylanması, güvenoylaması, bütçenin görüşülmesi ve hükümetin denetimine ilişkin yasama faaliyetleri özel gündemde görüşülürdü.¹⁰⁶³ 2017 Anayasa değişikliği sonrasında ise özel gündemde görüşülecek işlerin sayısı azalmıştır.¹⁰⁶⁴ Özel gündemle ilgili planlamayı, İçtüzük gereği Danışma Kurulu gerçekleştirmektedir. Anayasal bir kuruluş olmayan Danışma Kurulunun oluşumu ve görevleri ise İçtüzük'te düzenlenmektedir.¹⁰⁶⁵ Danışma Kurulu, Meclis Başkanı veya görevlendirdiği başkanvekili başkanlığında, Meclisteki siyasi parti grup başkanları veya başkanvekillerinden kuruludur. Danışma Kurulu, oybirliği ile karar alır ve her siyasi partinin oyu Meclisteki güçlerinden bağımsız olarak eşit değerde sayılır.¹⁰⁶⁶ Kurulun tüm kararları tavsiye niteliğindedir ve bu kararlar, Genel Kurul tarafından onaylanmadıkça bağlayıcılık kazanmaz. Eğer Kurul, kendisine İçtüzük'te bırakılmış tespit, teklif veya görüş bildirme gibi işler için toplanamazsa, toplanıp da oybirliği ile bir teklif veya görüş bildiremezse her bir siyasi parti grubu kendi önerisini Genel Kurula sunabilir. Meclis Başkanı da kendi önerisini sunabilir. Genel Kurul, İçtüzük'e göre bu istemleri ilk birleşimde oylar. 2017 İçtüzük değişikliğinden önce bu istemlerin oylanmasından önce görüşme yapılmaktaydı. 2017'de İçtüzük'ün 19. maddesinin 5. fıkrasında değişiklik yapılarak tüm Danışma Kurulu kararlarının görüşmesiz

¹⁰⁶² Bu konudaki örnekler için bkz. İba, **Parlamento Hukuku**, s. 85.

¹⁰⁶³ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. İba, **Parlamento Hukuku**, s. 84-85; Bakırcı, Gençkaya vd., **Parlamento Hukukuna Giriş**, s. 386-388; Neziroğlu, **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, s. 359-360.

¹⁰⁶⁴ Meclis araştırması komisyonu raporunun genel görüşmesi, genel görüşme, meclis soruşturması, Plan ve Bütçe Komisyonu raporlarıyla bütçe ve kesin hesap kanunu görüşmeleri; Bakırcı, Gençkaya vd., **Parlamento Hukukuna Giriş**, s. 388.

¹⁰⁶⁵ Danışma Kurulunun tarihi, hukuki dayanağı, işlevleri ve Kurul hakkındaki görüş ve tartışmalar için bkz. Şeref İba, "TBMM İçtüzüğünden Doğan Bir Yasama Aktörü Olarak Danışma Kurulu", **Yasama Dergisi**, Sayı 18, 2011, s. 35-50; ayrıca Bakırcı, Gençkaya vd., **Parlamento Hukukuna Giriş**, s. 206-216; Neziroğlu, **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, s. 114-121.

¹⁰⁶⁶ Danışma Kurulunda her siyasi parti grubunun eşit değerde oy hakkının olmasının Anayasa'nın 95. maddesindeki "siyasi parti gruplarının Meclis etkinliklerine güçleri oranında katılımına" ilişkin esasa uygun olmadığı yönünde bkz. İba, "TBMM İçtüzüğünden Doğan Bir Yasama Aktörü Olarak Danışma Kurulu", s. 40.

oylanması esası kabul edilmiştir; siyasi parti gruplarının önerilerinde ise konuşma süreleri kısaltılmıştır.¹⁰⁶⁷ Dolayısıyla Meclisin bu konulardaki müzakere işlevinin son İçtüzük değişikliği ile azaltıldığı anlaşılmaktadır.

“Siyasi bir uzlaşma kurulu” niteliği olan Danışma Kurulu, yasama faaliyetinin düzenlenmesine ve kolaylaşmasına hizmet eden bir “yasama aktörüdür.”¹⁰⁶⁸ Ancak Kurulda uzlaşma her zaman, hatta çoğu zaman mümkün olmamaktadır.¹⁰⁶⁹ Üzerinde uzlaşma sağlanan hususların Danışma Kurulu önerisi olarak ve uzlaşma sağlanamayan hususların da grup önerisi olarak Meclise sunulması ve görüşülmesi mümkündür.¹⁰⁷⁰ Uzlaşma olmadığı hallerde ayrı ayrı sunulan siyasi parti grup önerilerinden doğal olarak çoğunluğa sahip siyasi partinin önerisi kabul edilmektedir.

Danışma Kurulunun kararlarının niteliği ve bağlayıcılığı önemli bir husustur. Anayasa Mahkemesine göre Kurulun “...Kuruluş amacı, siyasî parti gruplarının Millet Meclisi çalışmalarına katılmalarında uyum sağlamak ve bu Çalışmalara yön vermektir. Ancak Danışma Kurulundan görüş alma zorunluğunu koyan bir İçtüzük kuralının, Millet Meclisinin salt yetkisinde olan konular hakkında uygulama alanı bulması olanaksızdır. Çünkü içtüzük kuralları, Meclis iradesinin serbestçe belirlenmesini engelleme değil, kolaylaştırma amacını güderler.”¹⁰⁷¹ Bu Karar’dan çıkan sonuç, Danışma Kurulu kararlarının Genel Kurulun Anayasa ve İçtüzük’le belirlenen yetkisi çerçevesinde alınabileceği ve kararların Genel Kurulu bağlamayacağıdır. Bunun aksi kabul edilirse siyasi parti gruplarının üzerinde uzlaşma sağladığı her karar, İçtüzük’e aykırı biçimde uygulanır ve eylemli içtüzük değişikliği niteliğinde olurdu.¹⁰⁷² Kısacası Danışma Kurulu kararları, öneri niteliğindedir ve

¹⁰⁶⁷ 27.7.2017 tarih ve 1160 numaralı TBMM Kararı ile değişik İçtüzüğün 19. maddesinin 5. fıkrası: “İçtüzükte Danışma Kurulunun tespitine, teklifine veya görüş bildirmesine bağlanmış olan bütün hallerde, Danışma Kurulu, yapılan ilk çağrıda toplanamaz, oybirliğiyle tespit, teklif yapamaz veya görüş bildiremezse, Meclis Başkanı veya siyasi parti grupları ayrı ayrı, istemlerini doğrudan Genel Kurula sunabilirler. Bu durumda istemin oylanması ilk birleşimin gündemindeki Başkanlığın sunuşlarında yer alır. Danışma Kurulu önerileri görüşmesiz oylanır. Grup önerisinde ise öneriyi veren gruptan bir milletvekili beş dakikayı geçmemek üzere önerinin gerekçesini açıklayabilir. Açıklamanın ardından diğer gruplardan birer milletvekiline de isterlerse üçer dakika söz verilir. Danışma Kurulu ve grup önerileri konusunda Genel Kurulda işaret oyuyla karar verilir.”

¹⁰⁶⁸ İba, **Parlamento Hukuku**, s. 145; Bakırcı, Gençkaya vd., **Parlamento Hukukuna Giriş**, s. 207; Neziroğlu, **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, s. 114.

¹⁰⁶⁹ İba, **Parlamento Hukuku**, s. 147.

¹⁰⁷⁰ Neziroğlu, **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, s. 116.

¹⁰⁷¹ AYM, E.1977/60, K.1977/81, K.T. 24/05/1977,

<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/1977/81?EsasNo=1977%2F60&KararNo=1977%2F81> (E.T. 15.02.2023)

¹⁰⁷² Bakırcı, Gençkaya vd., **Parlamento Hukukuna Giriş**, s. 215.

Genel Kurulu hukuken bağlamaz. Ancak bu kararlar siyasi açıdan bağlayıcıdır. Uygulamada öneri niteliğindeki Danışma Kurulu kararları parti disiplini sebebiyle milletvekillerince kabul görmekte ve TBMM’de bugüne kadar reddedilen bir Danışma Kurulu kararı bulunmamaktadır.¹⁰⁷³ Uygulamada İçtüzük’teki kurallara uygun bir Danışma Kurulu önerisi aşağıdaki gibi sunulmaktadır:

IV. – ÖNERİLER	
A) DANIŞMA KURULU ÖNERİSİ	
1. – Gündemdeki sıralamanın yeniden yapılmasına ilişkin Danışma Kurulu önerisi	
Danışma Kurulu Önerisi	
No: 23	Tarihi: 22.7.1996
Gündemin "Kanun Tasarı ve Teklifleriyle Komisyonlardan Gelen Diğer İşler" kısmının 10 uncu sırasında yer alan 31 sıra sayılı Kanun Tasarısının bu kısmın 3 üncü sırasına, 11 inci sırasında yer alan 32 sıra sayılı Kanun Tasarısının 4 üncü sırasına, 12 nci sırasında yer alan 33 sıra sayılı Kanun Tasarısının 5 inci sırasına, 23 üncü sırasında yer alan 44 sayılı Kanun Tasarısının 6 ncı sırasına, 29 uncu sırasında yer alan 51 sıra sayılı Kanun Tasarısının 7 nci sırasına, 31 inci sırasında yer alan 53 sıra sayılı Kanun Tasarısının 8 inci sırasına, 36 ncı sırasında yer alan 58 sıra sayılı Kanun Tasarısının 9 uncu sırasına alınması Danışma Kurulunca uygun görülmüştür.	
Mustafa Kalemli Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı	
Ali Oğuz RP Grubu Temsilcisi	Zeki Çakan ANAP Grubu Başkanvekili
Ali Rıza Gönül DYP Grubu Başkanvekili	H. Hüsamettin Özkan DSP Grubu Başkanvekili
Önder Sav CHP Grubu Başkanvekili	

Resim 2.2: Örnek Danışma Kurulu Önerisi

Kaynak: **TBMMTD**, Cilt 8, 20. Dönem, 81. Birleşim, 23.7.1996, s. 530.¹⁰⁷⁴

Uygulamadaki sorun gerek Danışma Kurulunun gerekse uzlaşma olmadığı hallerde çoğunluğa sahip siyasi parti grubunun, Genel Kurul gündeminin ve yasama faaliyetinin İçtüzük kurallarına aykırı biçimde değiştirilmesini veya düzenlenmesini önermesi ve bu önerilerin Genel Kurul tarafından kabul edilmesinin yerleşiklik kazanmasıdır.¹⁰⁷⁵ Oysa ne Danışma Kurulu ne de siyasi parti grupları, İçtüzükte olmayan bir yetkiyi Genel Kurula öneri biçiminde sunabilir. Genel Kurulun kullanamadığı bir yetkiyi, Danışma Kurulu tüm siyasi partilerin üzerinde uzlaştığı bir konu olsa da kullanamaz. Genel görüşme önergelerinin, kanun teklifleri ile komisyonlardan gelen diğer işler gibi Danışma Kurulu, siyasi parti grubu veya Meclis Başkanının önerisi ile sırasının değiştirilmesi mümkün değildir; tarih sırasına göre

¹⁰⁷³ İba, **Parlamento Hukuku**, s. 146; Neziroğlu, **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, s. 116.

¹⁰⁷⁴ Gündemdeki sıralamanın yeniden yapılmasına dair 22.7.1996 tarih ve 23 No’lu Danışma Kurulu önerisi, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d20/c008/tbmm20008081.pdf>

¹⁰⁷⁵ Bakırcı, Gençkaya vd., **Parlamento Hukukuna Giriş**, s. 215-216.

gündemin altıncı sırasına girmesi ve sırası geldiğinde görüşmesinin yapılması gerekmektedir. Uygulamada ise çoğunluğun istediği önerge öne çekilmekte, diğerleri ise yasama dönemi sonunda kadük olmaktadır.¹⁰⁷⁶ Bu hukuka aykırı uygulamalar, TBMM'nin yasama denetiminin ve konumuz bağlamında genel görüşme etkinliğinin önündeki temel sorundur. Giderek sadece çoğunluğa sahip siyasi parti grubunun, yani iktidarın biçimlendirdiği ve onun seçtiği konulardan oluşan bir yasama gündemi ortaya çıkmaya başlamıştır. Daha açık deyişle bu uygulamaların yarattığı, “*muhaletetsiz bir demokrasi*”dir.¹⁰⁷⁷

TBMM'de genel görüşme etkinliğinin bugün tamamen ortadan kalkmasının arkasındaki neden de budur. Danışma Kurulunun gündemdeki işlerin sırasını değiştirmesi ve hatta bunların gündemde görüşülememesine neden olması “yasama faaliyetinin” planlanmasını değil sadece siyasi çoğunluğun, yani yürütmenin istediği bir “yasama faaliyetinin” gerçekleşmesini sağlamaktadır. Bu da hukukun en temel ilkelerinden kuvvetler ayrılığına ve demokrasiye aykırıdır. Bu konuda uygulamada sayısız örnek vardır. Bu örnekler, yukarıda değinildiği gibi TBMM'nin genel görüşme uygulamasının etkin olduğu 17 ila 19. yasama dönemleri arasında da görülmüştür; ancak bunlar münferit bazı uygulamalar şeklinde kalmıştır. Sorun, bu hukuka aykırı uygulamaların yerleşiklik kazanmış olmasıdır. Bakırcı, TBMM'nin denetim yetkisini “*sönümlendiren*” bu yerleşik uygulamalara değerli eserinde oldukça geniş yer vermiş ve önemli tespitlerde bulunmuştur.¹⁰⁷⁸ Bu eserden de faydalanarak araştırmamızda tespit ettiğimiz önemli birkaç uygulamadan, araştırma konumuz bakımından öne çıkanlarına ayrıntılı yer vermeyi uygun görmekteyiz.¹⁰⁷⁹

1996 İktüzük değişikliği öncesindeki ilk uygulamalarda olağan uygulamanın dışına taşan pek az örnek ve girişim vardır. Meclise verilen bir genel görüşme önergesi hakkında Meclis Başkanının önerge okunduktan sonra görüşme açılıp açılmaması konusundaki öngörüşmenin tarihini belirtmesi, yasama işlerinin Başkanlığa geliş

¹⁰⁷⁶ Bakırcı, Gençkaya vd., **Parlamento Hukukuna Giriş**, s. 573; Neziroğlu, **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, s. 162.

¹⁰⁷⁷ Bakırcı, **Kuruluşundan Günümüze TBMM'nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, s. 57.

¹⁰⁷⁸ Bakırcı, **Kuruluşundan Günümüze TBMM'nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, tüm eser.

¹⁰⁷⁹ Bu uygulamalara doğrudan yer verişimizin bir nedeni de okuyucunun kolaylıkla konuyla ilgili fikir edinmesini ve bilgiye ulaşmasını sağlamaktır. Çünkü, Meclis tutanakları yayımlanmaya açılmamış kapalı oturum tutanakları dışında kamuoyuna açık olmakla birlikte doğrudan bir konuyla ilgili bilgi edinmek her zaman kolay olmamaktadır (S.Ş.).

tarihine göre sıraya girip görüşülmesi konusundaki kural varken “gereksiz” olmuştur. Başkan bu tutumunu sonraki iki genel görüşmesi için de tekrarlamıştır. Bu iki önerge, iki farklı siyasi parti grubu tarafından ayrı ayrı ve sırayla verilmiştir. Bu önergelerin konularının birbiriyle benzer olması ve peş peşe verilmiş olması nedeniyle Genel Kurul kararı alınarak öngörüşmeleri tek görüşme şeklinde birlikte yapılmıştır.¹⁰⁸⁰ Bu dönemdeki ilk olağandışı bir uygulama girişimi ise 17. yasama döneminin ikinci yasama yılında gerçekleşmiştir. Sanırsız ki genel görüşme önergesinin konusunun, bu olağanüstü uygulamada payı vardır. Önergenin konusu, o dönem ABD Temsilciler Meclisinde “*24 Nisan tarihinin İnsanın insana Zulüm günü olarak ilan edilmesi*” konusunda alınan karar ve bu karara karşılık verilmesi oluşturmaktadır. Önergede hem görüşme yapılması hem de görüşmenin sonunda “*Amerikalıların yaptığı zulme karşı 24 Eylül günü, ‘Kızılderili Soykırımı ve Zencilere Yapılan İşkenceleri Kınama Günü’ ilan edilmesi kararının alınması*” talep edilmiştir. Bu önergenin okunmasının hemen ardından da Danışma Kurulu önerisi sunularak, genel görüşme önergesinin okunduktan hemen sonra öngörüşmelerine başlanması, genel görüşme yapılması kararlaştırılması halinde özel gündemde yer alması ve karardan sonra kırk sekiz saat geçer geçmez ilk birleşimde görüşülmesi talep edilmiştir. Bu talep kabul edilerek önergenin öngörüşmeleri gerçekleştirilmiş, fakat genel görüşme açılması kabul edilmemiştir.¹⁰⁸¹ Bu örnekte, genel görüşme önergesinin verildikten sonraki birleşimde okunması, ardından gündemdeki işler arasında sıraya girmesi, sırası geldiğinde öngörüşmesinin yapıp sonucunda genel görüşme açılması kabul edilirse özel gündemin belirlenmesi, belirlenen özel gündemde genel görüşme sonlandırılıp herhangi bir karar alınmadan toplantının sonlandırılması kurallarına aykırı taleplerde bulunulmuştur. Bu taleplerden önergenin okunduğu gün görüşülmesi dışındakiler uygulamaya geçmemiştir. Çünkü öngörüşme sonucunda genel görüşme açılması kabul edilmemiştir. Fakat öngörüşme bittiği sırada oturumu yöneten Meclis Başkanı, Meclisin konuyla ilgili beyanname yayımlaması için verilen bir önerge olduğunu, Başkanlığa verilen bu beyanname talebinin genel görüşme usulü içerisinde işlem göremeyeceğini, bu nedenle beyanname talebini içeren önergenin gereği yapılmak üzere Başkanlığa sevk edileceğini belirtmiştir.¹⁰⁸² Bu uygulamada Genel Kurulun iradesi baştan kayıtlanmış, öngörüşmenin genel görüşmenin açılması konusunda

¹⁰⁸⁰ Bu örnekler ve değerlendirmeler hakkında bkz. Bakırcı, **Kuruluşundan Günümüze TBMM’nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, s. 47.

¹⁰⁸¹ **TBMMTD**, Cilt 6, 17. Dönem, 3. Birleşim, 25.9.1984, s. 132-133, 148.

¹⁰⁸² **TBMMTD**, Cilt 6, 17. Dönem, 3. Birleşim, 25.9.1984, s. 148.

değerlendirme yapılan bir usul süreci olduğu unutulmuş, koşullu talep sunularak usule aykırı şekilde bir karar talebinde bulunulmuştur.¹⁰⁸³ Bu ilk olağandışı talep, sonraki dönemlerde uygulamaya da geçecektir. Genel olarak 2010'a kadar genel görüşme önergelerinin sırasına uyularak görüşülmüş ve ayrık uygulamalara nadiren rastlanmıştır.¹⁰⁸⁴ Özellikle 2010'dan sonra yaygın bir şekilde, farklı tarihlerde Başkanlığa gelen ve Meclisin bilgisine sunulan genel görüşme önergelerinin sırasına bakılmaksızın Danışma Kurulu önerisi veya Kurulda uzlaşma olmadığında iktidarda olan siyasi parti grubunun önerisi ile görüşülmesi ve/veya farklı tarihlerde sunulan önergelerin birleştirilerek görüşülmesi, genel görüşme açılması kararlaştırılmadan koşullu biçimde genel görüşme tarihinin belirlenmesi gibi üç temel İçtüzük'e aykırılık görülmektedir.¹⁰⁸⁵

Danışma Kurulunun tavsiye kararı üzerine genel görüşme önergelerinin birleştirilerek görüşülmesine ve okunduğu günde öngörüşmelerinin yapılmasına uygulamadan bir örnek, yukarıda da kapalı oturuma konu ettiğimiz TBMM'nin 24. döneminde sunulan ilk dört genel görüşme önergesidir.¹⁰⁸⁶ O dönem yaşanan ve ağır kayıplara neden olan bir terör saldırısı üzerine Mecliste bulunan siyasi parti temsilcileri, konuyla ilgili görüşlerini Mecliste açıkladıktan sonra hükümetten de açıklama talep etmişler, konuyu genel görüşme ile Meclise taşımak istemişlerdir.¹⁰⁸⁷ Mecliste bu önergeler okunduktan sonra Danışma Kurulu, önergelerin birleştirilerek görüşülmesi ve okunduğu günde öngörüşmelerinin de yapılması üzerine aynı gün alınan tavsiye kararını sunmuştur:

¹⁰⁸³ Bakırcı, **Kuruluşundan Günümüze TBMM'nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, s. 49.

¹⁰⁸⁴ Bu konuda "ilk kötü emsallerden" biri, TBMM'nin 19. Yasama döneminde rastlanmaktadır. Bu örnekte, "16.9.1993 tarihli Gelen Kâğıtlarda yayımlanan ve okunmuş bulunan (8/37) ve (8/38) esas numaralı Azerbaycan'la ilgili dış politika ve Azerbaycan'da meydana gelen son gelişmeler konusundaki genel görüşme önergeleriyle gündemin 'Genel Görüşme ve Meclis Araştırması Yapılmasına Dair öngörüşmeler' kısmının 82 nci sırasındaki (8/34), 83 üncü sırasındaki (8/35) ve 84 üncü sırasındaki (8/36) esas numaralı genel görüşme önergelerinin öngörüşmelerinin Genel Kurulun 23.9.1993 Perşembe günü birleşiminde bütün işlerden önce ve birlikte yapılması önerilmiştir." Bakırcı, **Kuruluşundan Günümüze TBMM'nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, s. 56; **TBMMTD**, Cilt 39, 19. Dönem, 4. Birleşim, 16.9.1993, s. 586, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d19/c039/tbmm19039004.pdf> (E.T. 20.2.2023)

¹⁰⁸⁵ Bakırcı'nın 1996 İçtüzük değişikliği sonrasına ilişkin tespit ettiği İçtüzüğe aykırı uygulamalar ve bu konudaki önemli değerlendirmeleri için bkz. Bakırcı, **Kuruluşundan Günümüze TBMM'nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, s. 62-71.

¹⁰⁸⁶ **TBMMTD**, 2. Cilt, 24. Dönem, 10. Birleşim, 20.10.2011, s. 603-608.

¹⁰⁸⁷ Hakkari'de meydana terör saldırısına ilişkin açıklamalar için bkz. **TBMMTD**, 2. Cilt, 24. Dönem, 9. Birleşim, 19.10.2011, s. 528-538.

“20/10/2011 tarihli (bugünkü) Gelen Kâğıtlarda yayımlanan ve Genel Kurulda okunan son günlerde meydana gelen terör olayları konulu (8/1), (8/2), (8/3) ve (8/4) esas numaralı genel görüşme önergelerinin ön görüşmelerinin birleştirilerek Genel Kurulun 20/10/2011 Perşembe günü (bugün) Birleşiminde yapılması ve Genel Görüşme Önergelerinin ön görüşmelerinin tamamlanmasına kadar çalışmalara devam edilmesi;

(8/1), (8/2), (8/3) ve (8/4) esas numaralı genel görüşme önergelerinin bu günkü Birleşimde kabul edilmesi hâlinde genel görüşmenin 26/10/2011 Çarşamba günü Birleşiminde yapılması;

...26/10/2011 Çarşamba günü birleşiminde ise (8/1), (8/2), (8/3) ve (8/4) önergelerinin birlikte yapılacak genel görüşmesinin tamamlanmasına kadar çalışmalarını sürdürmesi; önerilmiştir.”¹⁰⁸⁸

Kabul edilen bu önerinin hemen ardından genel görüşme önergelerinin birlikte öngörüşmesi yapılmıştır.¹⁰⁸⁹ Danışma Kurulunun birleştirilerek görüşülme önerisinin Mecliste kabul edilmesi, usul ekonomisi ve gündemdeki acil konuların derhal görüşülebilmesi açısından önemlidir. Bu örnekte birbiri ardına verilmiş ve bir yasama döneminin ilk dört genel görüşme önergesinin birlikte ve Mecliste bilgiye sunulduğu günde öngörüşmeleri yapılmıştır. İlk dört genel görüşme önergesi olması bakımından sırası atlanan bir genel görüşme önergesi yoktur. Ancak uygulama sorunludur. Birinci sorun, önergelerin okunduğu günde öngörüşmelerinin yapılmasıdır. Oysa İçtüzük gereği önergenin sıraya girdikten sonra ilk birleşimde öngörüşmelerinin gerçekleştirilmesi gerekirdi. İkinci sorun, “kabul edilmesi halinde” ifadesiyle koşullu bir öneri sunulmuş olmasıdır. Olması gereken Danışma Kurulunun, öngörüşme sonucunda Genel Kurulda genel görüşme yapılmasına karar verilmesi halinde genel görüşmenin yapılacağı günü özel gündem şeklinde ayrıca belirlemesidir. Bunun azami ve asgari süreleri vardır. Bu kurallara uyulmaması, gündemin belirliliği ilkesine aykırılık oluşturmaktadır; konuya kamuoyunun dikkatinin çekilmesi ve milletvekillerinin hazırlanması için bir süre tanınmış olması ve yasama faaliyetinin demokratik biçimde gerçekleştirilmesi için keyfi uygulamalara yer verilmemesi

¹⁰⁸⁸ TBMMTD, 2. Cilt, 24. Dönem, 10. Birleşim, 20.10.2011, s. 608-609.

¹⁰⁸⁹ TBMMTD, 2. Cilt, 24. Dönem, 10. Birleşim, 20.10.2011, s. 609-612.

gerekti. Nihayet Meclis çoğunluğu ile karar verilen bir sonuç ortaya çıktığı için gündemin belirlenmesi ve yürütülmesinde, muhalefet dışlanmış olmakta ve bu durum demokratik bir yasama faaliyetine engel oluşturmaktadır.

Bu konuda bir başka örnek TBMM'nin 20. yasama döneminde yaşanmıştır. 18 Aralık 1997'deki birleşimde Danışma Kurulu, “(8/15) esas numaralı genel görüşme önergesi ile 379 sıra sayılı kanun teklifinin görüşme günleri, konuşma süreleri ve çalışma saatlerine ilişkin” öneri sunmuştur. Danışma Kurulu önerisinde, bütçe görüşmelerinin sekizinci turuna (20.12.1997) başlamadan önce gündemde kendi kısmında 163. sırada yer alan Avrupa Birliği ve dışpolitika konusundaki 8/15 Esas No’lu genel görüşme önergesinin öngörüşmelerinin yapılması, bu öngörüşmede konuşma sürelerinin hükümet ve siyasi parti grupları adına onar dakika ve milletvekilleri adına beşer dakika olarak uygulanması, bir sonraki birleşimde (22.12.1997) ise bütçe görüşmeleri bittikten sonra gündemin kanun tasarı ve teklif kısmında yer alan bir kanunun görüşmelerinin yapılması ve bu tamamlanana kadar çalışma sürelerinin uzatılması önerilmiştir. Danışma Kurulu önerisi Mecliste kabul edilmiştir.¹⁰⁹⁰ İki gün sonraki Genel Kurul görüşmeleri sırasında ise oturumu yöneten Meclis Başkanı, Danışma Kurulu önerisine konu olan genel görüşme önergesi ile konu bakımından benzerlik taşıyan gündemin 178. sırasında yer alan 8/17 Esas No’lu genel görüşme önergesinin birleştirilerek görüşülmesini önermiş ve önerisi Genel Kurul tarafından kabul edilmiştir.¹⁰⁹¹ Bu uygulamada da İktüzük birçok açıdan ihlal edilmiştir. Yasama faaliyeti ile denetim faaliyeti bakımından aynı talepleri içeren Danışma Kurulu önerisi doğrultusunda genel görüşme önergesinin gündemdeki sırası öne çekilmiştir. Ayrıca ve daha önemlisi, Danışma Kurulu önerisi ile öngörüşmede konuşacakların söz alma sürelerinin kısaltılması kabul edilmiştir. İktüzük’e göre hükümet ve siyasi parti grupları adına yirmişer dakika ve önerge sahiplerinin onar dakika konuşması mümkünken bu süreler yarı oranında azaltılmıştır. Öngörüşme gününde ise “8/15” ve “8/17” esas numaralı ayrı zamanlarda verilen iki genel görüşme önergesinin öngörüşmesi, konu itibariyle benzer bulunup Genel Kurul kararıyla birleştirilerek yapılmıştır. Peş peşe verilmiş aynı konudaki genel görüşme önergelerinin birlikte görüşülmesi bakımından bir sorun yoktur.¹⁰⁹² Hatta usul

¹⁰⁹⁰ TBMMTD, 40. Cilt, 20. Dönem, 30. Birleşim, 18.12.1997, s. 176-177.

¹⁰⁹¹ TBMMTD, 40. Cilt, 20. Dönem, 32. Birleşim, 20.12.1997, s. 592.

¹⁰⁹² Örneğin TBMM aynı dönemde “İstanbul Milletvekili Mustafa Baş ve 70 Arkadaşı ile Kırklareli Milletvekili İrfan Gürpınar ve 23 Arkadaşının, Kosova’daki son gelişmeler konusunda genel görüşme açılmasına ilişkin önergeleri üzerine Genel Kurulun 10.3.1998 tarihli 64’üncü Birleşiminde açılması

ekonomisi bakımından da olumlu görünmektedir. Ancak usul ekonomisi bakımından olumlu olduğu kanısı uyandıran bu durum, örnekteki gibi esas numaraları birbirine yakın olsa da arada daha önce verilmiş bir genel görüşme önergesinin öncelikle görüşülmesine engel olmuştur. Bu uygulamanın genellik kazanması, çoğunluk kararı ile bazı genel görüşme önergelerinin kuşkusuz görüşülememesi sonucunu doğurur; nitekim uygulama artık bu şekildedir. Demokratik ve katılımcı bir parlamenter faaliyet için bu yerleşik yöntemin terk edilmesi gerekmektedir. Öte yandan konu bakımından kamuoyunu daha öncelikli biçimde ilgilendiren bir önerge olabilir ki bunu takip edip beklentiyi karşılamak da milletvekillerinin ve parlamentonun görevidir. Fakat bu görev, Anayasa ve İçtüzük'e aykırı biçimde bir uygulamayla meşruiyet kazanamaz. Yasama organı, denetim yetkisini kullanmama, müzakerede bulunmama gibi bir tercihte bulunamaz; bunları yerine getirmemek görevi ihmal oluşturur. Bu nedenle, genel görüşme önergelerinin belli bir süre önceden oluşturulup ilan edilen haftalık bir takvimde, içeriği ve zamanı belirli bir gündemde yer alması bu sorunu çözebilir. Bu çözümün ayrıntılarına alternatif model önerimizde değineceğiz.

Bu konudaki bir diğer örnek uygulama ise birçok genel görüşme önergesinin birleştirmesi ve güncel gelişmelerle ilgili sunulan genel görüşme önergesinin ötelenmesi, bu durumun Mecliste itirazlara yol açması bakımından dikkat çekmektedir. TBMM'nin 21. yasama dönemindeki 21.11.2000 tarihli birleşimde sunulan Danışma Kurulu önerisi, o günkü oturumda kömür üreticilerinin sorunları hakkındaki meclis araştırmasının (10/9) görüşülmesi ve cezaevlerinin içinde bulunduğu durum hakkındaki genel görüşme önergesinin (8/14) öngörüşmelerinin yapılmasını; gündemde sıralı (8/13) esas numaralı genel görüşme önergesinin öngörüşmelerinin 5 Aralık 2000'de yapılmasını, her iki önergeden önce sunulup sıraya giren (8/4), (8/5), (8/9), (8/10), (8/11) ve sonra sıraya girmiş (8/15) esas numaralı önergelerin de sırası gözetilmeksizin (8/13) esas numaralı önergenin öngörüşmeleriyle aynı birleşimde ele alınmasını içermektedir.¹⁰⁹³ Öneriye, Danışma Kurulu önerisi olduğu için siyasi parti gruplarından bir itiraz gelmemiştir. Ancak bireysel olarak Danışma Kurulu önerisi aleyhinde söz alan bazı milletvekilleri, o günkü birleşimde bu önerideki gibi bir görüşmenin yapılmaması gerektiğini ifade etmişlerdir. Milletvekillerine göre görüşülmek istenen (8/14) esas numaralı cezaevlerinin içinde

kabul edilen genel görüşme (8/19,20)" olmak üzere aynı konuda peş peşe verilen iki önergeyi birleştirilerek görüşmüştür. TBMMTD, Cilt 48, 20. Dönem, 67. Birleşim, 17.3.1998, s. 70-100.

¹⁰⁹³ TBMMTD, Cilt 45, 21. Dönem, 18. Birleşim, 21.11.2000, s. 329-330.

bulunduğu durum hakkındaki genel görüşme önergesinden öncelikle sunulup sıraya girmiş ve daha güncel ve acil bir sorunu konu edinen dış politika konusundaki önergelerin önce görüşülmesi gerekmektedir. Danışma Kurulunun, verimli bir çalışmayı planlarken güncel ve önemli konulara öncelik vermesi gerektiği, gündemde yer alan önergelerden dış politikaya ilişkin olanların çok hızlı geliştiği, bunlara zamanında tepki vermek gerektiğine dikkat çekilmiştir.¹⁰⁹⁴ Bahsedilen önergeler, (8/15) Türkiye-Avrupa Birliği ilişkileri konusunda, (8/13) dış politika konusunda, (8/11) sözde Ermeni soykırımı iddialarıyla ilgili ABD Temsilciler Meclisinde alınan karara ve Türkiye-ABD ve Ermenistan ilişkileri konusunda, (8/10) ABD Kongresindeki sözde Ermeni soykırımı iddiaları ve dışpolitika konusunda, (8/9) sözde Ermeni soykırımı iddialarıyla ABD Temsilciler Meclisinde alınan karar ve Türkiye-ABD ve Ermenistan ilişkileri konusunda, (8/4) ve (8/5) Kuzey Irak'ta yaşanan gelişmeler ve uygulanan politikalar konusundaki genel görüşme önergeleridir.¹⁰⁹⁵ Danışma Kurulunun önerisinin Genel Kurulda kabulü ile öncelikle verilip sıraya giren ve aynı konuda defalarca verilerek aciliyetine ve önemine dikkat çekilmek istenen bu önergeler gelecek tarihteki bir birleşime ötelenmiştir.¹⁰⁹⁶ Bu uygulama göstermektedir ki önceden verilen genel görüşme konularının görüşülmemesi, bir yandan gündemin belirlenmesi bakımından katılımcılığı dışlamakta bir yandan da kamuoyunun dikkatini çeken güncel gelişmelerin sıcağı sıcağına Mecliste müzakere edilmesi engellenmektedir. Geniş bir bakış açısıyla düşünüldüğünde bu tarz uygulamaların yasama faaliyetinin gereği gibi yerine getirilmesini aksatmasının yanında müzakere işleviyle bağlantılı olarak Meclisin demokratik temsil görevini de etkilemektedir.

bb.Hükümetin Genel Görüşme Önergesi Sunma Hakkının Uygulamada Genel Görüşme Aracının Niteliğine Etkisi

Bu dönemde genel görüşme önergesi verebilenler arasında hükümetin de olduğunu belirtmiştik. TBMM uygulamasında genel görüşme, hükümetler tarafından sorumluluk alanındaki herhangi bir konu hakkında TBMM'ye bilgi verme amacıyla

¹⁰⁹⁴ **TBMMTD**, Cilt 45, 21. Dönem, 18. Birleşim, 21.11.2000, s. 330-335.

¹⁰⁹⁵ Bu genel görüşme önergelerine toplu biçimde şu adresten ulaşılabilir: https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.tutanak_sonuc?v_meclis=1&v_donem=21&v_yasama_yili=&v_cilt=&v_birlesim=&v_sayfa=&v_anabasluk=GENEL%20G%20R%20%20ME%20%20NERGELER%20&v_altbaslik=&v_mv=&v_sb=&v_ozet=&v_bastarih=&v_bittarih=&v_kayit_sayisi=44&v_kullanici_id=19376511&v_gelecek_sayfa=1 (E.T. 28.2.2023)

¹⁰⁹⁶ **TBMMTD**, Cilt 45, 21. Dönem, 18. Birleşim, 21.11.2000, s. 335.

da kullanılmıştır.¹⁰⁹⁷ Örneğin, 17. yasama döneminde Başbakan Turgut Özal'ın, Türk Silahlı Kuvvetlerince Irak Devleti sınırları içerisinde 15.8.1986 tarihinde gerçekleştirilen askerî harekât hakkında sunduğu genel görüşme önergesinin gerekçesinde genel görüşmenin “*askerî harekât hakkında bilgi sunmak amacıyla*” talep edildiği ifade edilmiştir. Bu genel görüşme önergesi öngörüşmeler sonucunda kabul edilmiş ve özel gündemde genel görüşmesi de yapılmıştır.¹⁰⁹⁸

Hükümetin sunduğu genel görüşme önergelerine bir diğer örnek de 22. yasama döneminde Başbakan Recep Tayyip Erdoğan'ın, Türkiye ve Avrupa Birliği arasındaki ilişkiler konusunda sunduğu genel görüşme önergesidir. Hükümetin Avrupa Birliği ile ilişkiler konusundaki hedeflerini ve programını açıkladığı bu genel görüşme önergesinin öngörüşmeleri sonrasında genel görüşme kararı da alınmıştır. Tüm görüşmeler sürecinde Hükümet hem bilgi vermiş hem de planlarını hayata geçirebilmek için Meclisin yapması gerekenlerden bahsetmiş, bu konuda Meclisteki partilerden de destek beklediğini beyan etmiştir.¹⁰⁹⁹

Bir başka örnek de 23. yasama döneminde Başbakan Recep Tayyip Erdoğan tarafından demokratik açılım konusunda genel görüşme açılması istemine ilişkindir. Bu istemin gerekçesindeki “*Yüce Meclisimizi demokratik açılım sürecinde yapılan çalışmalar ile ilgili olarak bilgilendirmek ve katkılarını almak*” ifadesinden, Hükümetin bu konudaki politikası hakkında Meclise bilgi vermek istediği anlaşılmaktadır.¹¹⁰⁰

Hükümet sadece parlamentoyu bilgilendirmek değil belli bir konudaki politikası hakkında Meclisteki diğer partilerin görüşlerini ve desteğini almak için de genel

¹⁰⁹⁷ Neziroğlu, **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, s. 163-164.

¹⁰⁹⁸ (8/15) Esas numaralı genel görüşme önergesi için bkz. **TBMMTD**, 17. Dönem, Cilt 31, 1. Birleşim, 1.9.1986, s. 20; öngörüşmeler için bkz. **TBMMTD**, 17. Dönem, Cilt 31, 2. Birleşim, 2.9.1986, s. 79-89 ve genel görüşmenin yapıldığı birleşim için bkz. **TBMMTD**, 17. Dönem, Cilt 31, 4. Birleşim, 4.9.1986, s. 177-217.

¹⁰⁹⁹ “*Hükümet adına Başbakan Recep Tayyip Erdoğan'ın, Türkiye ve Avrupa Birliği arasındaki ilişkiler konusunda genel görüşme (8/2), (Başkanlığa geliş tarihi: 20.5.2003)*”, **TBMMTD**, Cilt 14, 22. Dönem, 81. Birleşim, 20.5.2003, s. 671; genel görüşmenin öngörüşmesi için bkz. **TBMMTD**, Cilt 15, Dönem 22, 84. Birleşim, 23.5.2003, s. 195-211; genel görüşmesi için bkz. **TBMMTD**, Cilt 16, Dönem 22, 87. Birleşim, 29.5.2003, s. 16-42.

¹¹⁰⁰ “*Hükümet adına Başbakan Recep Tayyip Erdoğan'ın, demokratik açılım konusunda genel görüşme açılmasına ilişkin önergesi (8/11) (Başkanlığa geliş tarihi: 03.11.2009)*” **TBMMTD**, Cilt 51, 23. Dönem, 12. Birleşim, 3.11.2009, s. 742-743. Önergenin öngörüşmeleri için bkz. **TBMMTD**, Cilt 52, 23. Dönem, 15. Birleşim, 10.11.2009, s. 491-494, 494-532, 537 ve genel görüşmesi için bkz. **TBMMTD**, Cilt 53, 23. Dönem, 18. Birleşim, 13.11.2009, s. 5-88.

görüşme önergesi sunmuştur. Yukarıdaki örnekte “*bilgilendirmek ve katkılarını almak*” ifadesi bunu göstermektedir. TBMM’nin 20. yasama döneminde de Başbakan Necmettin Erbakan tarafından Türkiye’nin özkaynaklarının geliştirilmesi konusunda sunulan genel görüşme önergesinin gerekçesinde de bu destek talebi açık biçimde görülmektedir. Gerekçede ekonomik ve sosyal kalkınmanın tamamlanmasında kaynak yetersizliğinin giderilmesi için hükümetin yapmayı planladığı işler sayılıp bu konuda Meclisteki tüm siyasi partilerin görüş ve önerilerinin alınması için genel görüşme talep edildiği belirtilmektedir.¹¹⁰¹ Bu çağrı niteliğindeki genel görüşme önergesi, öngörüşmelerde tartışılarak kabul edilmiş ve özel gündemde oldukça uzun bir genel görüşme gerçekleştirilmiştir.¹¹⁰² Çünkü olağan genel görüşmelerden farklı olarak bu genel görüşmenin gerçekleşmesinin hemen öncesinde alınan Danışma Kurulu önerisinin kabul edilmesi üzerine genel görüşmedeki söz alma süreleri ve konuşacak kişi sayısı artırılmıştır.¹¹⁰³

Öte yandan bu önerenin gündemdeki sıralı işlerden¹¹⁰⁴ önce görüşülmesi bakımından Danışma Kurulunda uzlaşma sağlanamadığı da anlaşılmaktadır. Bu nedenle öngörüşme gününden bir önceki birleşimde, Refah Partisi siyasi parti grubunca bir öneride bulunulmuş, genel görüşme açılması kabul edilirse genel görüşmenin yapılacağı özel gündem yine “koşullu” biçimde belirlenmiştir.¹¹⁰⁵ RP grubu önerisinin Mecliste kabulü ile genel görüşmenin öngörüşmeleri yapılmıştır. Öngörüşmede, genel görüşmenin niteliği ve usulü bakımından önemli ilkesel tartışmaların yaşanmıştır. Görüşme sonucunda genel görüşme açılması kabul edilerek

¹¹⁰¹ “Hükümet adına, Başbakan Necmettin Erbakan’ın, ülkemizin özkaynaklarının geliştirilmesi konusunda genel görüşme açılmasına ilişkin önergesi (8/2)”, **TBMMTD**, Cilt 8, 20. Dönem, 75. Birleşim, 10.7.1996, s. 196-197.

¹¹⁰² Öngörüşmeler için bkz. **TBMMTD**, Cilt 8, 20. Dönem, 76. Birleşim, 11.7.1996, s. 233-260; önerenin genel görüşmesi için bkz. **TBMMTD**, Cilt 8, 20. Dönem, 77. Birleşim, 16.7.1996, s. 279-346.

¹¹⁰³ “Genel Kurulun 16.7.1996 Salı günü birleşiminde yapılacak olan, ülkemizin özkaynaklarının geliştirilmesi konusundaki genel görüşmede, gruplar ve Hükümetin konuşma sürelerine ve çalışma süresine ilişkin Danışma Kurulu önerisi”nin altında o dönem Mecliste parti grubu olan RP Grubu Temsilcisinin, DYP, ANAP, DSP, CHP Grubu Başkanvekillerinin ve TBMM Başkan Vekilinin imzaları bulunmaktadır; **TBMMTD**, Cilt 8, 20. Dönem, 77. Birleşim, 16.7.1996, s. 278-279.

¹¹⁰⁴ Hükümet adına Başbakan tarafından sunulan 8/2 Esas numaralı bu genel görüşme önergesinden önceki sırada “İstanbul Milletvekili Mustafa Baş ve 14 arkadaşının, eğitimin sorunları ve bu konuda uygulanan politikalar konusunda Anayasanın 98 inci, İçtüzüğü’nün 102 ve 103 üncü maddeleri uyarınca bir genel görüşme açılmasına ilişkin önergesi (8/1)” vardır; bkz. **TBMMTD**, Cilt 8, 20. Dönem, 77. Birleşim, 16.7.1996, s. 3.

¹¹⁰⁵ “(8/2) esas numaralı genel görüşme önerisinin gündemdeki yeri ve görüşme gününe ilişkin RP Grubu Önerisi”, **TBMMTD**, Cilt 8, 20. Dönem, 76. Birleşim, 11.7.1996, s. 226-227.

söz konusu grup önerisi doğrultusunda özel gündem oluşturulmuştur.¹¹⁰⁶ Hükümet tarafından sunulan bu önerge, Danışma Kurulunun uzlaşma sağlayamadığı ve Meclisteki çoğunluğa sahip siyasi partinin önerisinin kabulü ile görüşmesi gerçekleşen bir örnektir.

Bu uygulamadan hemen sonra Hükümet adına Başbakan Necmettin Erbakan tarafından iki genel görüşme önergesi daha Meclise bilgi vermek amacıyla sunulmuştur.¹¹⁰⁷ Buradaki süreç biraz daha karmaşık ve iç içe geçen bir usule tabi olmuştur. İlk olarak Başbakanlık, Meclis Başkanlığına bir tezkere¹¹⁰⁸ sunarak 31 Temmuz 1996 itibarıyla dolacağı belirtilen Türkiye'nin belli bölgelerinde devam etmekte olan “olağanüstü hâl” ile “Çokuluslu Güç”ün görev sürelerinin uzatılması konularını gündeme taşımıştır. Tezkerelerde, TBMM'nin söz konusu süreler hakkında bir karar almasından önce Meclisteki tüm siyasi parti temsilcilerinden oluşan bir komisyon kurulması ve aynı zamanda bu konularda birer genel görüşme yapılması istenmiştir.¹¹⁰⁹ Söz konusu Tezkereler iki ayrı talep halinde sunulmuştur. Olağanüstü halin uzatılmasına karar verilmeden önce Meclisteki tüm siyasi parti temsilcilerinden oluşturulacak komisyonda, konu hakkında ayrıntılı bilgi edinilebilmesi için İçişleri Bakanlığı ve güvenlik kuvvetlerinden yetkili kişilerin bilgi vermesi ve böylece bir teklif oluşturulması istenmiştir. İkinci olarak ise Çokuluslu Güç'ün görev süresi

¹¹⁰⁶ “Genel Kurulun 10.7.1996 tarihli 75 inci Birleşiminde okunmuş bulunan, Hükümet adına Başbakan Necmettin Erbakan'ın, ülkemizin özkaynaklarının geliştirilmesi konusundaki (8/2) esas numaralı genel görüşme önergesinin öngörüşmelerinin, Genel Kurulun 11.7.1996 Perşembe günkü birleşiminde, bütün işlerden önce yapılması; genel görüşme açılması kararlaştırıldığı takdirde, genel görüşmenin, gündemin ‘Özel Gündemde Yer Alacak İşler’ kısmında yer alması ve Genel Kurulun ve genel görüşmenin, Genel Kurulun 16.7.1996 Salı günkü birleşiminde yapılması önerilmiştir.”; **TBMMTD**, Cilt 8, 20. Dönem, 76. Birleşim, 11.7.1996, s. 226-227, 233, 260.

¹¹⁰⁷ İkisi de 16.7.1996'da Meclis Başkanlığına gelen genel görüşme önergeleri şunlardır: “Hükümet adına Başbakan Necmettin Erbakan'ın, Olağanüstü Hal konusunda Anayasa'nın 98'inci, İçtüzüğü'nün 102 ve 103'üncü maddeleri uyarınca bir genel görüşme açılmasına ilişkin önergesi (8/3)”; “Hükümet adına Başbakan Necmettin Erbakan'ın, Çokuluslu Güç konusunda ... bir genel görüşme açılmasına ilişkin önergesi (8/4)” **TBMMTD**, Cilt 8, 20. Dönem, 78. Birleşim, 17.7.1996, s. 360.

¹¹⁰⁸ Tezkere ne Anayasa ne de İçtüzükte tanımlanmaktadır. İçtüzükte 51. maddede Genel Kağıtlar Listesinde, Yoklama başlıklı 57. maddesinde ve olağanüstü hale ilişkin 126. maddede anılmaktadır. Parlamenter sistem döneminde Başbakanlık, Cumhurbaşkanlığı, Meclis Başkanlığı, Komisyon Başkanlıkları ve milletvekillerince gönderilen ve Meclis Genel Kurulunun bilgisine ya da onayına sunulan resmi nitelikteki yazışmalara tezkere denmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Neziroğlu, **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, s. 413.

¹¹⁰⁹ “Olağanüstü halin ve Çokuluslu Güç'ün görev süresinin uzatılması konusunun Türkiye Büyük Millet Meclisinde nihai karara bağlanmasından önce, Türkiye Büyük Millet Meclisinde temsil edilen siyasi partilerin temsilcilerinden oluşturulacak bir komisyonun kurulması ve adı geçen komisyonun bir an evvel oluşturularak çalışmaların yapılması için gerekli çağrının yapılmasına ve bu konunun Türkiye Büyük Millet Meclisinde 23.7.1996 tarihinden önce birer genel görüşmede ele alınması taleplerine ilişkin Başbakanlık tezkereleri ile Başkanlığın bu konulara ilişkin cevabı yazısı (3/398)”, **TBMMTD**, Cilt 8, 20. Dönem, 78. Birleşim, 17.7.1996, s. 383-385.

hakkında karar verilmeden bir komisyon oluşturulması, Genelkurmay Başkanlığı, Dışişleri Bakanlığı ile diğer tarafı teşkil eden ülkelerden Amerika Birleşik Devletleri Elçiliği ve temsilcilerinin de bilgi vermesi istenmiştir. Söz konusu çalışmaların ve genel görüşmelerin 23 Temmuz 1996'dan önce yapıpı tamamlanması, Çokuluslu Güç'ün görev süresine ilişkin genel görüşmenin de kapalı oturumda yapılması istenmiştir. Meclis Başkanlığı bu tezkerelere verdiği yanıtta, TBMM'nin ve TBMM Başkanlığının görevlerinin, hangi konularda, hangi komisyonların, ne şekilde kurulabileceğinin Anayasa, İçtüzük ve kanunlarda açık ve kesin olarak hükme bağlandığını, bunlar dışında bir komisyon oluşturulup görev verilmesine ilişkin talebin karşılanamayacağını belirtmiştir. Tezkerelerdeki genel görüşme istemlerinin ise İçtüzüğün 102'nci maddesi gereğince Hükümetçe verilmiş genel görüşme önergeleri olarak değerlendirilip işleme konduğunu açıklamıştır. Kapalı oturum talebi hakkında ise sırası geldiğinde konuyla ilgili Meclis tarafından karar verileceğini belirtmiştir.¹¹¹⁰ Meclis Başkanının Genel Kurulda okuduğu bu cevabi yazıdan hemen sonra ise RP Grubu önerisi ile söz konusu genel görüşme önergelerinin gündemdeki yerinin değiştirilmesi, öngörüşmesinin diğer işlerden önce ve o gün yapılması talep edilmiştir.¹¹¹¹ Bu önerinin gerekçesinden, aynı gün (17.7.1996) toplanan Danışma Kurulunda konuyla ilgili uzlaşma sağlanamadığı anlaşılmaktadır. Görüşmelerden Hükümetin, Meclisin önceden alınan bir karar ile uzayan çalışma süresi bitmeden ve o dönemki Milli Güvenlik Kurulu toplanmadan önce, göreve gelirken programında yer verdiği olağanüstü halle ilgili vaatleri hakkında adım atmak istediği anlaşılmaktadır. Hükümet bu konularda adım atmadan önce Meclisteki görüşleri ve yaklaşımı anlamak istemekte, muhalefetin de desteğini aramaktadır. Önerinin lehinde ve aleyhinde yapılan konuşmalarda yine genel görüşmenin niteliği, usulü ve iktidar-muhalefet ikilemi üzerinden hükümetin görev ve sorumlulukları tartışma konusu edilmiştir. Siyasi açıdan ise hükümetin olağanüstü halin süresini ve Çokuluslu Güç'ün görev süresini uzatmak veya sonlandırmak istiyorsa sorumluluk alıp karar vermesi gerektiği belirtilip böyle bir usule başvurusu ve yabancı bir kuvvetin Mecliste muhatap alınmak istenmesi eleştirilmiştir.¹¹¹² Hükümet tarafından sunulan bu iki genel görüşme önergesinin her birinin öngörüşmeleri sonucunda genel görüşme yapılması

¹¹¹⁰ **TBMMTD**, Cilt 8, 20. Dönem, 78. Birleşim, 17.7.1996, s. 385.

¹¹¹¹ "Hükümet adına Başbakan Necmettin Erbakan'ın, Çokuluslu Güç ve olağanüstü hal konusundaki genel görüşme önergelerinin öngörüşmelerinin; görüşme gün, gündemdeki yeri ve çalışma süresine ilişkin RP Grubu önerisi", **TBMMTD**, Cilt 8, 20. Dönem, 78. Birleşim, 17.7.1996, s. 386.

¹¹¹² **TBMMTD**, Cilt 8, 20. Dönem, 78. Birleşim, 17.7.1996, s. 386-388 vd.

kararlaştırılmış,¹¹¹³ özel gündem belirlenerek TBMM tatile girmeden genel görüşmeleri de gerçekleştirilmiştir.¹¹¹⁴ Bunlardan “Çokuluslu Güç”ün görev süresinin uzatılması konusundaki genel görüşme önergesi, kapalı oturumda gerçekleştirilmiştir.¹¹¹⁵ Bu oturumun tutanakları, henüz kamuya açılmamıştır.

Bu örnek uygulamalar, Meclisin müzakere işlevine ve genel görüşme kurumunun amacına, etkinliğine olumsuz etki etmektedir. Genel görüşme parlamentonun denetim ve müzakere aracı olmaktan çıkıp hükümetin keyfi biçimde kullandığı ve tek taraflı ve sınırlı bir bilgi verme aracına dönüşmüştür. Hükümet bu uygulamalarda kendi politikasının propagandasını yapmaktadır. Görüşmelerde diğer milletvekilleri de görüşlerini açıklıyor ve bir anlamda müzakere gerçekleşiyor olsa da Hükümetin usul kurallarına aykırı bu tavır muhalefeti engellemeye yöneliktir. Nitekim Meclisteki tartışmalarda genel görüşmenin Anayasa ve İçtüzük'teki tanımlarından hareketle genel görüşmenin danışma aracı ve Meclisin de hükümetin danışma organı olmadığı vurgulanmıştır.¹¹¹⁶ Anayasa'daki süreçlerin tersine çevrilerek ağırlaştırıldığı, Meclis çalışmalarının hukuka aykırı biçimde işgal edildiği, Meclisin etkinliğinin, zaman ve enerjisinin azaltıldığı, Hükümetin kendi yetki ve sorumluluğundaki işleri önce yapıp sonra Meclis önünde müzakere edilerek hükümetin hesap vermesi gerektiği eleştirileri dile getirilmiştir. Bu taleplerin ve uygulamaların Hükümet tarafından genel görüşme kurumu üzerinden Anayasa'ya aykırı bir gelenek oluşturmak amacıyla kullanıldığına işaret edilmiştir.¹¹¹⁷ Üzerinden çeyrek asırdan fazla bir süre geçen bu sözlerin, bugün doğrulandığını görmekteyiz.

¹¹¹³ **TBMMTD**, Cilt 8, 20. Dönem, 78. Birleşim, 17.7.1996, s. 401-420 ve 425-447.

¹¹¹⁴ “Hükümet adına Başbakan Necmettin Erbakan’ın, Olağanüstü Hal konusunda genel görüşme açılmasına ilişkin önergesi üzerine Genel Kurulun 17.7.1996 tarihli 78 inci Birleşiminde açılması kabul edilen genel görüşme (8/3)” için bkz. **TBMMTD**, Cilt 8, 20. Dönem, 82. Birleşim, 24.7.1996, s. 548-572.

¹¹¹⁵ “Hükümet adına Başbakan Necmettin Erbakan’ın, Çokuluslu Güç konusunda genel görüşme açılmasına ilişkin önergesi üzerine Genel Kurulun 17.7.1996 tarihli 78 inci Birleşiminde açılması kabul edilen genel görüşme (8/4)”, **TBMMTD**, Cilt 8, 20. Dönem, 81. Birleşim, 23.7.1996, s. 531.

¹¹¹⁶ “...toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren her konunun, genel görüşme çerçevesinde ele alınabileceği düşünülebilir; ama, genel görüşme, Anayasanın 98 inci maddesinin birinci fıkrası uyarınca, Türkiye Büyük Millet Meclisinin, hükümeti denetleme yollarından biridir; İçtüzükte de denetim yolları arasında düzenlenmiştir. 1924 Anayasasında yer almayan bu denetim yolu, Meclisin denetim yetkilerini genişletmek üzere, 1961 Anayasasıyla getirilmiş, 1982 Anayasasıyla da sürdürülmüştür. ...Genel görüşme, bir denetim yolu olduğu gerçeği göz önünde bulundurularak anlamlandırılmalı ve öyle değerlendirilmelidir. Dolayısıyla, genel görüşme, bir danışma yolu olarak kullanılmamalıdır. Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu bir danışma organı değil, bir karar organıdır. Bir denetim yolunun, danışma yoluna çevrilmesi, tam bir işlev, hatta, yetki saptırması anlamına gelecektir...”, **TBMMTD**, Cilt 8, 20. Dönem, 78. Birleşim, 17.7.1996, s. 393-395.

¹¹¹⁷ **TBMMTD**, Cilt 8, 20. Dönem, 78. Birleşim, 17.7.1996, s. 403-404.

Bu genel görüşmelerle ilgili tartışmalarda son olarak bugün hayatta olmayan Türkiye'nin değerli Anayasa Hukukçularından ve dönemin DSP Zonguldak Milletvekili Mümtaz Soysal'ın eleştirilerini de anmak gereklidir. Soysal, DSP Grubu adına yaptığı konuşmasına Anayasa Hukuku hocası olmasından hareketle ince bir eleştiri ile başlamıştır: “...*Parlamentoya gelişimden beri, bana, sık sık ‘aman, sakın hoca gibi konuşma; burası bir politika arenasıdır; burada, ders verir gibi konuşma’ dendi. Bugün, biraz, ders verir gibi konuşmak zorunda kalacağım. Ama, bütün hocalar gibi biraz üzgünüm; çünkü, sınıf biraz boş; ama, dolu olması gerekirdi; çünkü, ders, önemli bir derstir; ders, doğrudan doğruya, rejimle ilgili bir derstir...*” Soysal sözlerine, Hükümetin sanki parlamenter sistem değil de meclis hükümeti varmış gibi davranarak Meclisi parlamento olmaktan çıkarıp bir meşveret meclisine dönüştürmeye çalıştığı eleştirisiyle devam etmiştir. Tüm sistemin en yetkili organıymış gibi bir görüntü yaratılmaya çalışılarak, kuralların ve kurumların yanlış uygulanıp bozulması yoluyla sistemin işlemez hale getirilmesinin amaçlandığını ifade etmiştir. Genel görüşme kurumu açısından “...*genel görüşme, sonuçta oylanan bir yöntem midir; sonuçta oylama var mı? Genel görüşme ‘görüşme bitmiştir’ denir, kapanır. Mecliste kaç kişinin orada söylenilen görüşlerden yana olduğu, kaç kişinin aleyhte olduğu belli olmaz...*” diyerek Hükümetin, genel görüşmeyi amacı dışında kullandığına dikkat çekmiştir. Gizli görüşme talebi hakkında ise yabancı bir devlete kendi kararını açıklarken sunacağı gerekçeleri kendi vatandaşından uzun yıllar boyunca gizlemenin büyük bir çelişki olduğunu ifade etmiştir. Nihayet, hükümetin kendi sorumluluğunda olan bir hususu genel görüşme yoluyla Meclise mal etmesini eleştirerek vahim uygulamalar karşısında kendi siyasi parti grubunun, söz konusu önerenin oylamalarına ve görüşmelerine katılmayacağını belirtmiştir.¹¹¹⁸

Bu uygulamalar ve aktardığımız tartışmalar, sanırsız genel görüşme kurumunun giderek yasama organının müzakere aracı olmaktan çıkıp hükümetin tek taraflı bir propaganda aracına dönüşümünü çok net biçimde göstermektedir. Örneklerde, müzakere işlevinin, “iktidar-muhalefet” olgusuna dayalı karşılıklı, aleni tartışma niteliklerinin uygulanmadığını görmekteyiz.

¹¹¹⁸ **TBMMTD**, Cilt 8, 20. Dönem, 78. Birleşim, 17.7.1996, s. 405-407.

Az önce hükümet tarafından verilen genel görüşme örnekleri arasında anılan 23. yasama dönemindeki Başbakan Recep Tayyip Erdoğan'ın verdiği “demokratik açılım” veya “milli birlik ve kardeşlik projesi” konulu genel görüşme önergesi de bunlardan biridir. Bu önergenin Meclis Başkanlığına 3 Kasım 2009'da geldiği ve Meclis'in bilgisine sunulduğu anlaşılmaktadır.¹¹¹⁹ Aynı gün iktidar partisi grubu, bu önergenin görüşülmesi için bir öneri sunarak önergenin öngörüşmelerinin 10 Kasım 2009'da yapılmasını, öngörüşmeden sonra sadece kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülmesini, ayrıca bu görüşmelerden sonra bir ayı aşkın bir zamanda Genel Kurulun bu tekliflerle meşgul olup tüm denetim işlemlerinin görüşülmemesi talep etmiştir.¹¹²⁰ Kural olarak genel görüşme önergesinin Başkanlığa sunulduktan sonra gündemin “Sunuşlar” kısmında bekleyip ardından Meclisin bilgisine sunulup gelen kağıtlar listesine alınması ve sırası geldiğinde öngörüşmelerinin yapılması gerekirken bu örnekte, Başkanlığa sunulduğu gün Meclisin de bilgisine sunulmuş ve henüz gelen kağıtlar listesine alınmadan işlem görmüştür. Genel Kurulda bu konuda ciddi tartışmalar yaşanmışsa da Meclis Başkanı, itirazları dikkate almamıştır. Meclis Başkanına göre konuyla ilgili başbakanlık tezkeresinin okunması ve bu suretle milletvekillerinin bilgisine sunulması yeterli olup okunduktan sonra da o günkü gelen kağıtlar listesine eklenmesi İktüzük'e aykırılık oluşturmamaktadır.¹¹²¹ Meclis Başkanı AK Parti Grubunun gündeme ilişkin önerisini tartışmalardan sonra görüşmeye açmış¹¹²² ve görüşmede önerge lehinde konuşan bir milletvekili, yakın geçmişten örnekler vermiştir.¹¹²³ Bu örnekler uygulamayla ilgili önemli bir durumu göstermektedir. Bunlardan biri 22 Ekim 2009'da MHP Grubunun 21 Ekim 2009 tarihli bir meclis araştırmasının öngörüşmesinin yapılmasına ilişkin Meclise sunduğu grup önerisidir.¹¹²⁴ İkincisi ise 17 Şubat 2009 tarihli tüm siyasi parti gruplarının üzerinde

¹¹¹⁹ “Hükümet adına Başbakan Recep Tayyip Erdoğan'ın, demokratik açılım konusunda genel görüşme açılmasına ilişkin önergesi (8/11) (Başkanlığa geliş tarihi: 03.11.2009)” **TBMMTD**, Cilt 51, 23. Dönem, 12. Birleşim, 3.11.2009, s. 742-743.

¹¹²⁰ “Hükümet adına Başbakan Recep Tayyip Erdoğan tarafından verilen ve bugün bilgiye sunulan Millî Birlik ve Kardeşlik Projesi konulu genel görüşme önergesinin ön görüşmesinin 10 Kasım 2009 Salı günü birleşimde yapılmasına, bu birleşimde genel görüşme önergesinin ön görüşmesinin tamamlanmasından sonra diğer denetim konularının görüşülmeyle kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülmesine; Genel Kurulun 4, 10, 11, 18, 25 Kasım ve 2, 9 Aralık 2009 günü birleşimlerinde sözlü soruların görüşülmemesine; 17, 24 Kasım ile 1, 8 Aralık 2009 Salı günü birleşimlerde sözlü sorular ve diğer denetim konularının görüşülmeyle bu birleşimlerde kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülmesine ve Genel Kurulun çalışma saatlerinin yeniden düzenlenmesine ilişkin AK PARTİ Grubu önerisi”, **TBMMTD**, Cilt 51, 23. Dönem, 12. Birleşim, 3.11.2009, s. 771-772.

¹¹²¹ **TBMMTD**, Cilt 51, 23. Dönem, 12. Birleşim, 3.11.2009, s. s. 772-774.

¹¹²² **TBMMTD**, Cilt 51, 23. Dönem, 12. Birleşim, 3.11.2009, s. 775-776.

¹¹²³ **TBMMTD**, Cilt 51, 23. Dönem, 12. Birleşim, 3.11.2009, s. 777.

¹¹²⁴ “Gündemin ‘Genel Görüşme ve Meclis Araştırması Yapılmasına Dair Öngörüşmeler’ kısmında yer almak üzere 21 Ekim 2009 tarih ve 36589 sayılı ‘Ülkemizdeki sayıları 9 milyonu bulan emeklilerimizin

uzlaşma sağladığı, gelen kâğıtlarda yayımlanmış bir kanun tasarısının üzerinden kırk sekiz saat geçmeden gündeme alınmasına dair bir Danışma Kurulu kararıdır.¹¹²⁵ Kırk sekiz saat geçmeden gündeme alınamayacak bir kanun tasarısının gündeme alınması göstermektedir ki Mecliste uzlaşma sağlandığında İçtüzük’e aykırı hareket edilmesi bir uygulama olarak kanıksanmıştır. Bu duruma muhalefet partileri de belli işlerin görüşülmesine ve yürütülmesine kendi politikaları doğrultusunda dahil olma amacıyla rıza göstermektedir. Fakat uzlaşma olsun veya olmasın bu uygulamalar, özünde demokrasiye ve kuvvetler ayrılığına zarar vermektedir. Çünkü Meclis çoğunluğu, bu örnekte olduğu gibi istemediği bir siyaseti engellemek veya siyasete yön vermek için bunu kullanabilmektedir; muhalefet ise belli siyasi çıkarlar doğrultusunda buna rıza göstermekle aslında toplamda bu zarara ortak olmaktadır.

Bu son örnekte, Meclis birleşiminin başında gelen kağıtlar listesinde olmayan önerenin grup önerisi üzerine yapılan görüşmeler sırasında listeye dahil edildiğini tespit eden MHP Milletvekili Oktay Vural, İçtüzük’ün 51. maddesinde genel görüşme önergelerinin gelen kağıtlar listesinde yayımlanmasının açık bir kural olduğunu, geçmişteki uygulamaların siyasi partilerin uzlaşmasının mevcut İçtüzüğe aykırı bir uygulamayı meşru kılmayacağını ve itiraz hakkını ortadan kaldırmayacağını, aksi halde tüm yasama denetimi süreçlerinin keyfi işleyeceğini ifade etmiştir. Nihayetinde iktidar grubunun önerisi kabul edilmiştir; ancak toplantı yetersayısı olmadığından oturum ertelenmiştir. Genel Kurulun genel görüşme önergesinin öngörüşmelerini yapacağı 10 Kasım 2009 günlü birleşiminde, iki siyasi parti grubu öngörüşmelerin ileri bir tarihte yapılması önerisinde bulunmuştur; ancak kabul görmemiş ve öngörüşmeler 3 Kasım’da alınan AK Parti Grubu önerisinin kabulüne ilişkin karara göre gerçekleştirilmiştir.¹¹²⁶ Dikkat edilirse burada muhalefet o gün görüşmek istemediği bir konu hakkında görüşmelere katılmak zorunda kalmaktadır.

içinde bulundukları sıkıntıların araştırılması amacıyla verilmiş olan Meclis araştırması önergesinin ön görüşmelerinin Genel Kurulun 22/10/2009 Perşembe günü birleşiminde yapılmasına ilişkin MHP Grubu önerisi”, TBMMTD, Cilt 51, 23. Dönem, 10. Birleşim, 22.10.2009, s. 365-366.

¹¹²⁵ “Gündemdeki sıralama ile çalışma saatlerinin yeniden düzenlenmesine; 329 sıra sayılı Kanun Tasarısı’nın İç Tüzük’ün 91’inci maddesine göre temel kanun olarak ve bölümler halinde görüşülmesine, Genel Kurulun 17/2/2009 Salı ve 18/2/2009 Çarşamba günü birleşimlerinde sözlü sorular ile diğer denetim konularının görüşülmeyle, kanun tasarısı ve tekliflerinin görüşülmesine ilişkin Danışma Kurulu önerisi”, TBMMTD, Cilt 39, 23. Dönem, 58. Birleşim, 17.02.2009, s. 635.

¹¹²⁶ “(8/11) esas numaralı ‘Hükümet adına Başbakan Recep Tayyip Erdoğan’ın demokratik açılım konusunda’ genel görüşme açılmasına ilişkin önerenin ön görüşmelerinin, Genel Kurulun 12/11/2009 Perşembe günü birleşiminde yapılmasına ilişkin MHP Grubu önerisi” ve “3/11/2009 tarihli 12’nci Birleşimde, 10/11/2009 tarihinde ön görüşmelerinin yapılmasına karar verilen (8/11) esas numaralı genel görüşme açılmasına ilişkin önerenin ön görüşmelerinin Genel Kurulun 11/11/2009 Çarşamba

Bu önerenin öngörüşme aşamasında genel görüşme açılması kabul edildiğinden görüşme için iktidar partisi grubu gündem ve çalışma saatlerine ilişkin bir öneri daha sunmuştur ve bu öneri de Mecliste kabul edilmiştir.¹¹²⁷ Bu öneride, kanun tasarı ve teklifleri ile komisyondan gelen işlerle ilgili yasama sürecine ilişkin değişiklikler ve yine kırk sekiz saat geçmeden gündeme alınamayacak işlerin bu süre geçmeden görüşülmesi talebi vardır. Aynı zamanda da 10 Kasım 2009'da öngörüşmeleri yapılan genel görüşme önergesinin 13 Kasım 2009'da görüşmesinin yapılması, genel görüşmede konuşma sürelerinin hükümet ve gruplar adına altmış dakikaya, önerge sahipleri adına ise otuz dakikaya çıkarılması talep edilmiştir. Nihayet bu öneriye göre de genel görüşme gerçekleştirilmiştir.¹¹²⁸ Bu süreçler de göstermektedir ki genel görüşmenin tüm aşamaları hükümetin istediği biçimde şekillenmekte ve hükümet bu aracı istediği gibi kullanmaktadır.

Gündemin ve genel görüşme usulünün değiştirilmesine yönelik siyasi parti grubu önerisinde, Meclisteki siyasi partilerin görüşlerinin de alınmak istendiği açıkça ifade edilmişse de aslında sadece Hükümetin kendi politikasını açıklamayı amaçladığı ve buna destek sağlamak istediği anlaşılmaktadır.¹¹²⁹ Öngörüşmeler sırasında da ilk sözü Hükümet adına alan İçişleri Bakanı tarafından genel görüşmenin hukuki niteliği bakımından yapılan vurgu, hükümetin de bunun bilincinde olduğunu ve genel görüşme

günkü birleşiminde yapılmasına ilişkin CHP Grubu önerisi", TBMMTD, Cilt 52, 23. Dönem, 15. Birleşim, 10.11.2009, s. 455-463, 474-490.

¹¹²⁷ "Gündemdeki sıralama ile çalışma gün ve saatlerinin yeniden düzenlenmesine; açılması kabul edilen (8/11) esas numaralı genel görüşme önergesinin görüşme günü ile konuşma sürelerine ve genel görüşmenin tamamlanmasına kadar çalışmalara devam edilmesine ilişkin AK PARTİ Grubu önerisi", TBMMTD, Cilt 52, 23. Dönem, 17. Birleşim, 12.11.2009, s. 949.

¹¹²⁸ TBMMTD, Cilt 53, 23. Dönem, 18. Birleşim, 13.11.2009, s. 5-88.

¹¹²⁹ "...Hükümetimiz tarafından başlatılmış olan bir demokratik açılım süreci var. Millî birlik, kardeşlik, huzur ve dayanışma olarak adlandırabileceğimiz bu sürecin Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda tartışılacağını ve muhatabının da aziz milletimiz olduğunu yolun en başında sizlerle, kamuoyuyla, herkesle paylaştık. Dolayısıyla, Hükümetimizin yürütmekte olduğu çalışmalar belli bir olgunluk düzeyine ulaşmış olduğundan dolayı ve Genel Kurul takviminin de elvermesine paralel bir şekilde Hükümetimiz tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunun bilgilendirilmesi hem takvim olarak hem de zamanlama olarak acil ihtiyaç hâline gelmiş bulunmaktadır... Bu süreçte herkesin, hepinizin söyleyecek sözü vardır mutlaka. Hepimiz, iktidar da muhalefet de bu konuda, bu süreçte çok sözler sarf ettik. İstiyoruz ki artık konu buraya gelsin, Hükümetimiz, başta ifade ettiğimiz gibi, Genel Kurulumuzu bilgilendirsin, iktidar partisi grubu görüşlerini açıklarken iktidar partisi grubu dışında Mecliste grubu bulunan diğer üç siyasi partimiz de grup görüşlerini dile getsin, milletimiz konuyu bütün boyutlarıyla öğrensın, kaygılar da, ihtimaller de, Hükümetimizin yapmak istedikleri de Türkiye'nin tamamıyla paylaşılabilir...", TBMMTD, Cilt 51, 23. Dönem, 12. Birleşim, 3.11.2009, s. 778.

önergesi ile amaçlananın müzakereden ziyade bilgi vermek olduğunu açıklıkla ortaya koymaktadır:

“...biz bu meselenin Meclis çatısı altında tartışılarak iktidarı ve muhalefetiyle milletin temsilcilerinin görüşlerini almak istedik. Nitekim, genel görüşme, anayasal sistemimizde hükümeti denetleme yollarından biri olduğu hâlde, yüce Meclisi bilgilendirmek ve muhalefetin görüşlerini dinlemek maksadıyla bu önergeyi Hükümet olarak biz verdik.

Unutmayalım ki çoğulcu demokratik rejimlerde muhalefetin görevi iktidarı sadece eleştirmek değildir; muhalefet, toplumda sorunları çözmeye yönelik görüş ve önerilerini kamuoyuna sunmak göreviyle de karşı karşıyadır. Demokrasilerin olmazsa olmazı muhalefettir zira, iktidar her rejimde, muhalefet ise sadece demokrasilerde vardır. Ancak çağdaş demokrasilerde muhalefet, sorunun değil çözümün bir parçasıdır...”¹¹³⁰

Bu açıklamalar ve genel olarak hükümetin genel görüşme kurumuna yaklaşımı, genel görüşmenin sadece bilgi edinme amacına indirgenmesinin de ötesinde bir sorunu işaret etmektedir. Bakanın açıklamalarında sıklıkla ifade ettiği demokrasinin ya da çoğulcu demokrasinin, muhalefeti de kapsadığı, muhalefetsiz bir demokrasinin olmayacağıdır. Ancak, burada istenen muhalefet, eleştiren, tartışan, itiraz eden değil “çözümün parçası olan” muhalefettir. Hükümetin görmek istediği bu muhalefet, kanımızca ancak güdümlü bir demokraside var olabilir. Genel görüşme önergesinin sunulmasından görüşülmesine kadar işleyen İktüzük ihlalleriyle dolu usul süreci de kanımızca bunu kanıtlamaktadır. Bu örnek, genel görüşmenin hükümetin tek taraflı bir bilgi verme aracına dönüştüğü yönündeki tespitimizi doğrulamakla kalmamakta, aynı zamanda iktidar-muhalefet ikileminin de dönüştüğünü göstermektedir.

TBMM’de yasama denetiminin ve özelde genel görüşme önergesinin uzun yıllardır bu şekilde kullanımı, sadece ismiyle var olup haklarını kullanmayan veya kullanamayan, kontrollü bir muhalefet beklentisini ortaya çıkarmıştır. Aksi biçimde davranan muhalefet, iktidar tarafından “yapıcı olmamakla” eleştirilmektedir; oysa

¹¹³⁰ **TBMMTD**, Cilt 52, 23. Dönem, 15. Birleşim, 10.11.2009, s. 492.

kontrollü bir muhalefet, demokratik bir muhalefet olamaz.¹¹³¹ Demokratik muhalefetin olmadığı yerde, demokratik iktidardan da bahsedilemez. İktidarın kendi politikalarına meşruiyet kazandırmak için muhalefeti politik süreçlere kontrollü biçimde dahil etmesi, bunun hem bir aracı hem de bir sonucudur. İktidar-muhalefet ikileminin tek taraflı bu şekildeki dönüşümü, genel görüşme kurumunu Meclisin müzakere işlevini ortaya çıkaran araç olmaktan çıkarıp sadece hükümete fayda sağlayan bir araç yapmaktadır.

Tanör ve Yüzbaşıoğlu'nun Meclis Genel Kurul kararı gerektirdiği için uygulamada daha çok hükümetin genel görüşme önergelerinin görüşüldüğü ve hükümetin de buna dayanarak muhalefetin desteğine ihtiyaç duyduğu konularda genel görüşme talep ettiği yönündeki yorumunun, yukarıda aktardığımız geniş ve çeşitli örneklerden hareketle bir açıdan haklı olduğunu düşünmekteyiz.¹¹³² Geçmiş uygulamalarda gündem sırasına uyulduğunu, bu sıraya uyuldukça aslında hükümetin değil milletvekilleri ve siyasi parti gruplarının önerilerinin çoğunlukla görüşüldüğünü tespit ettik. Giderek gündem sırasının değiştirilmesi suretiyle ya hiç görüşme yapılmadığını ve son yasama dönemlerinde sadece hükümetin önerilerinin gündeme taşındığını veya hiçbir önerenin görüşülmediğini gördük. Kanımızca hükümetin önergelerinin görüşülme şansının yüksek olması, Meclis çoğunluğunun genel görüşme önergesinin görüşülmesini reddetmesinden değil gündem sırasını İçtüzük'teki açık kurala aykırı biçimde değiştirmesinden kaynaklanmaktadır. Nitekim zaten ikili bir görüşme biçimi olduğundan genel görüşme önergesinin kabulü veya reddi öngörüşme sonucunda oylandığı için öngörüşmede bir ölçüde görüşme yapılabilir. Özbudun'a göre bir denetim aracı olan genel görüşmenin öngörüşme aşaması da Meclis için bir denetleme yolu oluşturmaktadır¹¹³³ ve bize göre de ayrıca müzakere işlevinin gerçekleştiği bir aşamadır.

Özbudun aynı zamanda genel görüşmenin, gensoru gibi hükümetin siyasi sorumluluğunu doğuran bir araç olmadığından iktidar partisi çoğunluğunca işletilmesi kolay bir yöntem olarak kabul göreceğinin düşünülebileceğini ifade etmiştir.¹¹³⁴

¹¹³¹ TBMM'nin 20. yasama döneminden benzer bir başka örnek ve değerlendirmeler için bkz. Bakırcı, **Kuruluşundan Günümüze TBMM'nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, s. 67.

¹¹³² Tanör, Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, s. 333.

¹¹³³ Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku (2002)**, s. 299.

¹¹³⁴ Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku (2002)**, s. 299.

Ancak uygulamada, siyasi çoğunluğun önergelerin görüşülme sürecine ve gündeme etki etmesi, sadece parlamentonun başta genel görüşme aracı üzerinden hükümeti denetleme yetkisinin ve müzakere işlevinin ortadan kalkmasına neden olmamış aynı zamanda genel görüşmenin muhalefetin elinden alınıp hükümetin bir propaganda aracına dönüşmesine neden olmuştur.¹¹³⁵

cc. İçtüzüğe Aykırı Teamüller ve Genel Görüşmenin Dönüşümü

“İçtüzüğe aykırı teamül” nitelendirmesi, birbiriyle çelişkili kavramları barındırdığı için ilk başta kulağa şaşırtıcı gelmektedir. Nitekim açık bir norma aykırı biçimde ortaya çıkan işlemin hukuka aykırı kabul edilmesi, belli koşullarda iptal edilmesi veya geçersiz sayılması gerekir. Fakat İçtüzüğün açık biçimde düzenlediği usule rağmen genel görüşmenin bulunduğu altıncı sıradaki işler sıralarına göre görüşülmesi gerekirken Danışma Kurulunun teklifi veya siyasi parti grubu önerisi ile iktidar ve muhalefetin tercihlerine göre görüşülür hale getirilmiştir.¹¹³⁶ Söz sürelerinin ve söz hakkı verilebileceklerin değiştirilmesi, kırk sekiz saat geçmeden görüşülememe kuralına aykırı kararlar ve uygulamalar, yerleşiklik kazanmıştır. Bu yerleşik uygulamalar, kanuna karşı teamülün birer örneği olarak kabul edilmektedir.¹¹³⁷ Bu uygulamaların bir teamül oluşturması ve geçerliliği sorununu tartışmak gereklidir.

Teamül ve teamüllerin hukuki değeri, özellikle Türkiye gibi yazılı bir hukuk sistemine dayalı ülkelerde sıklıkla tartışılan bir konudur. İşin içine bir de TBMM gibi kendine özgü iç çalışma düzeni, kuralları ve uygulamaları olan ve diğer devlet organlarından farklı bir dinamiğe sahip olan parlamentolar girdiğinde teamül konusu daha da karmaşık hale gelmektedir. Bu konu, çalışma konumuzun kapsamını aşmaktadır. Ancak çalışma konumuzla bağlantılı olduğu kadarıyla teamülün çok çeşitli biçimlerde ortaya çıkabileceğinin görülmekte olduğunu, literatürde de anayasa hukukunda içtüzüğe aykırı teamüllerin kabul edildiğini söylemek mümkündür.

¹¹³⁵ Bakırcı, **Kuruluşundan Günümüze TBMM’nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, s. 55.

¹¹³⁶ Bakırcı, **TBMM Genel Kurulu’ndaki Yerleşik Uygulamalar**, s. 168-169.

¹¹³⁷ İba, **Parlamento Hukuku**, s. 45; Bakırcı, **TBMM Genel Kurulu’ndaki Yerleşik Uygulamalar**, s. 5; Neziroğlu, **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, s. 407.

Parlamento hukukunun kaynakları, teamüller ve yazılı kaynaklar olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.¹¹³⁸ Teziç'e göre teamüli kaynaklar ile yazılı kaynaklar arasındaki esas fark, yazılı-yazısız olmalarından kaynaklanmamaktadır; hukuki geçerliliklerinin dayanağından kaynaklanmaktadır. Yazılı kuralların hukuki gücü, yetkili organ tarafından yapılmalarına dayanırken teamüllerin hukuki gücü belli bir konuda, belli bir sürede sürekli uygulanmakla ve bu uygulamaya uyulmak konusunda beliren inanca dayanmaktadır.¹¹³⁹ Bu özellik, teamülün maddi ve manevi unsurlarına işaret etmektedir. Belli bir konuda, belli bir süre kesintisiz biçimde uygulanma, bir kuralın teamül sayılması için yeterli değildir. Maddi unsur olarak ifade edilen sürekliliğin yanı sıra uygulamanın zaman içerisinde kanıksanması, uyulması gereken bir hukuk kuralı inancının oluşması da gerekmektedir. Bu da teamülün manevi-psikolojik unsurunu oluşturmaktadır.¹¹⁴⁰ Kubalı'ya göre yazılı bir hukuk sisteminde anayasal teamülün varlığı için aslında sadece psikolojik unsur yeterlidir; çünkü bunların gerçek bir hukuki yaptırımı yoktur ve bunlar, yasama-yürütme, iktidar-siyasi partiler ve halk arasındaki ilişkilere sirayet eden ve kamuoyunun çeşitli biçimlerde gösterdiği tepkilerle karşılık bulan siyasi ahlak ilkeleri ve usulleridir.¹¹⁴¹

Yazılı bir hukuk sisteminde üç türlü teamülden bahsedilmektedir: tamamlayıcı teamüller, yorumlayıcı teamüller ve kanuna karşı teamüller. İçtüzükte boşluk olması durumunda bu boşluğu doldurmak üzere ortaya çıkan tamamlayıcı teamüller ile belirsizlik yaratan bir kural olması durumunda ortaya çıkan yorumlayıcı teamüller, literatürde çoğunlukla hukuken geçerli kabul edilmektedir. İçtüzükte düzenlenen açık bir kurala aykırı biçimde uygulanan teamüller ise “*kanuna karşı teamül*” veya “*ilga edici teamül*” olarak nitelendirilmektedir.¹¹⁴² Açık bir düzenlemeye karşı gelişen

¹¹³⁸ Teziç, **Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları**, s. 11; İba, **Parlamento Hukuku**, s. 43-44; Bakırcı, Gençkaya vd., **Parlamento Hukukuna Giriş**, s. 1. Bir görüşe göre yazılı ve teamüli yanında asli ve tali kaynaklar olarak da bir ayrım yapılabilir. Buna göre Anayasa, TBMM İçtüzüğü ve kanunlar asli kaynakları, Anayasa Mahkemesi kararları, teamüller ve doktrin tali kaynakları oluşturmaktadır; bu konuda bkz. Hasan Tahsin Fendoğlu, **Parlamento Hukuku**, Ankara: Yetkin Yayınları, 2022, s. 24-26.

¹¹³⁹ Teziç, **Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları**, s. 11-12 ve 66.

¹¹⁴⁰ Bu konuda bkz. Teziç, **Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları**, s. 66. Özel hukukta teamülün varlığı için gerekli olan bir üçüncü unsur, hukuki unsurdur. Hukuki unsur, teamüle uyulmamasının devlet tarafından yaptırıma bağlanmasını ifade etmektedir. Bu unsur, Türk hukukunda sadece özel hukukta aranmakta, anayasa hukukunda teamülün varlığı için hukuki unsur aranmamaktadır; bu konuda bkz. Kemal Gözler, “Türk Anayasa Hukukunda Teamül Olabilir mi?”, **Türkiye Günlüğü**, Sayı 56, Yaz 1999, s. 39-40; Kubalı, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları ve Siyasi Rejimler**, s. 185.

¹¹⁴¹ Kubalı, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları ve Siyasi Rejimler**, s. 186.

¹¹⁴² Gözler, “Türk Anayasa Hukukunda Teamül Olabilir mi?”, s. 40-41.

yaygın uygulamanın, “kanuna karşı” veya “ilga edici” teamül olarak nitelendirilmesi de bir bakıma hukuki değerine olan yaklaşımı kanımızca göstermektedir. Literatürde kanuna karşı teamüllerin, “fiilen uyulan ve uygulanan kurallar” olarak pozitif hukuka dahil olduğu savunulmakta veya bu uygulamaların da kaynağında milli egemenliğin gücünün olduğu ifade edilmektedir. Bu görüştekilere göre kanuna karşı teamüller, hukuken geçerlidir. Buna karşın yazılı ve katı bir anayasa sisteminde anayasanın öngördüğü kurallar dışında değişiklik yapılamayacağı ve aksi halde anayasanın ihlal edilmiş olacağı, sürekli bir ihlalin ise hukuki değerinin olmayacağı savunulmaktadır.¹¹⁴³

Gözler’e göre yazılı ve katı anayasa sistemine sahip Türkiye’de ne anayasal değerde ne de kanun ve İçtüzük düzeyinde teamül olabilir. Çünkü Anayasa, teamülü açıkça “hukuk yaratıcı olay” olarak kabul etmemektedir. Anayasa ve İçtüzük’te teamüle açık bir göndermede bulunulmadığı için İçtüzük’ün düzenleme alanında hukuken bağlayıcı ve geçerli bir teamül olduğu kabul edilemez.¹¹⁴⁴ Eroğul ve Kubalı da yazılı anayasa sistemlerinde ancak anayasanın izin verdiği ölçüde teamül olabileceğini, teamülün ne kadar uygulanırsa uygulansın yazılı kuralı zımnen ilga edemeyeceğini ve en önemlisi yazılı kuralı açıkça ilga eden bir teamülün kesinlikle olamayacağını vurgulamaktadır.¹¹⁴⁵ Teziç’e göre yazılı ve katı bir anayasa sisteminde tamamlayıcı ve yardımcı teamüllerin olması mümkündür. Yazar, kanuna karşı teamüller açısından ise yazılı bir sistemde anayasanın üstünlüğü ilkesi gereği yazılı bir kurala aykırı veya yazılı bir kuralı kendiliğinden değiştiren kanuna karşı teamüllerin hukuken mümkün olamayacağını ifade etmektedir.¹¹⁴⁶ Neziroğlu da teamüllerin varlığını bir ölçüde kabul etmektedir. Bir uygulamanın teamül olabilmesi o konuda hukuki boşluk olmasına bağlıdır; dolayısıyla İçtüzük’te boşluk varsa teamül olabilir, ancak açık hükme karşı teamül olamaz.¹¹⁴⁷ Sonuç olarak Neziroğlu da sürekli biçimde açık bir İçtüzük kuralını ihlal eden uygulamaları, İçtüzük ihlali saymaktadır.¹¹⁴⁸ Bakırcı ise bu görüşlere katılmakla birlikte anayasal teamüller ile içtüzük düzeyindeki

¹¹⁴³ Literatürde bu konuya farklı yaklaşan yazarlar ve görüşleri için bkz. Gözler, “Türk Anayasa Hukukunda Teamül Olabilir mi?”, s. 41-42; ayrıca Kubalı, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları ve Siyasi Rejimler**, s. 193-195.

¹¹⁴⁴ Gözler, “Türk Anayasa Hukukunda Teamül Olabilir mi?”, s. 43-44.

¹¹⁴⁵ Cem Eroğul, **Anayasayı Değiştirme Sorunu**, Ankara: Sevinç Matbaası, 1974, s. 13; Kubalı, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları ve Siyasi Rejimler**, s. 195-196.

¹¹⁴⁶ Teziç, **Anayasa Hukuku**, s. 88; Teziç, **Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları**, s.68.

¹¹⁴⁷ Neziroğlu, **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, s. 407.

¹¹⁴⁸ Neziroğlu, **a.g.e.**, s. 408.

teamüllerin birbirinden ayrılması gerektiğini düşünmektedir; çünkü normlar hiyerarşisinde İçtüzük Anayasa'nın altında yer almaktadır ve TBMM'de ortaya çıkan İçtüzük'e aykırı teamüller Anayasa Mahkemesince iptal edilmediği sürece hukuken geçerliliklerini korumaktadır.¹¹⁴⁹ Yazar bu konuyu bir örnekle tartışmaktadır: Anayasa'ya aykırı yeni bir İçtüzük kuralının kabul edilmesi, bu kuralın Anayasa'nın belirlediği süre içerisinde Anayasa Mahkemesinde iptal davasına konu edilmemesi ve hukuken varlığını sürdürmesi, Meclisin bu İçtüzük hükmü karşısında Anayasa'ya uygun bir teamül yaratıp yazılı kuralın varlığına rağmen Anayasa'ya uygun teamülü uygulaması. Bu örnekte yazar, Meclis Anayasa'ya aykırı İçtüzük kuralını değiştirmedikçe Anayasa'ya aykırı yazılı kural yerine Anayasa'ya uygun teamülün uygulanması gerektiğini düşünmektedir. Fakat yazarın da belirttiği gibi gerçek hayatta böyle olmamaktadır; anayasal ilkelere ve İçtüzük'e aykırı teamüller hukuken geçerliliğini sürdürmektedir; çünkü Anayasa Mahkemesi Anayasa'ya aykırı olmayan İçtüzük'e aykırılıkları iptal etmemiştir.¹¹⁵⁰

Parlamento hukuku açısından bakıldığında ise genel olarak teamüllerin varlığı kabul edilmekle birlikte Teziç ve Neziroğlu, teamüllerin geniş bir uygulama alanı olmadığını ifade etmektedir. Teziç, 1961 Anayasası'nın yürürlükte olduğu dönemde yayımlanan eserinde, gerek 1961 Anayasası ve İçtüzüklerin ayrıntılı parlamento kurallarına yer vermesi gerek İçtüzük ve bazı parlamento kararlarının Anayasa Mahkemesinin denetim yetkisi çerçevesinde olması ve Mahkemenin içtihatları nedeniyle Türkiye'de parlamento teamüllerinin gelişmesini sağlayacak bir zemin oluşmadığını belirtmiştir.¹¹⁵¹ Yazar aynı zamanda istikrarlı bir siyasal ve sosyal hayatın da teamüllerin gelişmesine katkı sunacağını düşünmektedir.¹¹⁵² Neziroğlu'na göre ise Türk parlamento geleneğinde uzlaşma kültürü olmadığından teamüller zayıftır.¹¹⁵³ Ancak bu görüşüne rağmen yazar, TBMM'de hem tamamlayıcı (boşluk doldurucu) ve yorumlayıcı hem de kanuna karşı teamüllerin varlığını kabul etmektedir.¹¹⁵⁴ İba ve Bakırcı da teamüllerin TBMM'de geniş bir yer bulduğunu ve

¹¹⁴⁹ Bakırcı, **TBMM Genel Kurulu'ndaki Yerleşik Uygulamalar**, s. 3.

¹¹⁵⁰ Bakırcı, **a.g.e.**, s. 3.

¹¹⁵¹ Teziç, **Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları**, s. 67-68.

¹¹⁵² Teziç, **a.g.e.**, s. 73.

¹¹⁵³ Neziroğlu, **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, s. 409.

¹¹⁵⁴ Neziroğlu'nun verdiği örneklerden, TBMM'de siyasi partilerin uzlaşması ile dış politika üzerine ortak bildiri (deklarasyon) yayınlaması boşluk dolduran teamüllerdendir. TBMM'de herhangi bir konuda karar alınacağı sırada üç defa üst üste karar yetersayısı bulunmaması halinde o birleşimin kapatılması ise yorumlayıcı teamüllerdendir. İçtüzüğün 52. maddesine göre Genel Kurula sevk edilen

her üç türde teamül ile karşılaşıldığını belirtmektedir.¹¹⁵⁵ Bu çerçevede Bakırcı, TBMM'nin yerleşik uygulamalarını ele aldığı önemli bir eserinde, her yerleşik uygulamanın teamül kabul edilemeyeceğini ve TBMM'deki uygulamalar bakımından ritüeller ve teamüller şeklinde sınırları çok belirgin olmasa da ikili bir ayırım yapılması gerektiğini belirtmektedir.¹¹⁵⁶

Bizim de araştırmamızda elde ettiğimiz bulgular, teamüllerin TBMM'nin parlamento geleneğinde geniş yer bulunduğunu göstermektedir. Parlamentonun dinamik bir siyasi arena olması ve siyasi iklimin bu gelişimi sağladığı kanısındayız. Nitekim parlamento, birden fazla siyasi iradenin toplandığı ve görüşlerini ortaya koyduğu bir arena, bir söz mekânıdır; buradaki ağırlıklı siyasi irade, hukuki metinler aracılığıyla hukuk dünyasında karşılık bulmaktadır. Ancak bu siyasi irade, hukuk kurallarının çizdiği sınırlar içerisinde ortaya çıkmakta ve sürdürülmektedir. Siyasetin, anayasal değerlerin üzerinde olması kabul edilemez. Hukuk devleti ilkesi ve erkler ayrılığı gereğince siyasetin de katılımcı ve çoğulcu bir anlayışla hukukun sınırlarında yapılması gerekmektedir. Bu bağlamda hukuk devleti ilkesine uygun biçimde teamüller, hızla gelişen dünyada günün gereklerine uygun ve belli bir dönemde kaleme alınan yazılı kuralların ayrıntılı biçimde yer vermediği hususları karşılamak veya mevcut kuralları tamamlamak üzere ortaya çıkabilir. Kanuna karşı teamüller açısından ise bunların ne kadar yaygın ve uzun süreli uygulanması söz konusu olursa olsun kendiliğinden hukuki geçerlilik kazanamayacağı ve sürekli biçimde uygulanmakla mevcut kuralları değiştiremeyeceği açıktır. Çünkü, Anayasa üstün bir hukuk kuralıdır ve hiç kimse anayasadan kaynaklanmayan bir yetkiyi kullanamaz. Bu nedenle de bu tür uygulamalar, sürekli biçimde İçtüzük ihlali anlamına gelmektedir.

Bu noktada ortaya başka bir sorun çıkmaktadır: Kanuna karşı teamüller, yargı denetimine tabi olabilir mi? 1982 Anayasası'na göre parlamento kararları belli

metnin kırk sekiz saat geçmeden görüşülebilmesi konusunda hükümete ve esas komisyona verilen yetkinin Danışma Kurulu veya siyasi parti grubu önerisi olarak sunulması ise kanuna karşı teamül örneğidir. Örnekler için bkz. Neziroğlu, **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, s. 407-409. Bu konudaki değerlendirme ve yorum için bkz. Bakırcı, **TBMM Genel Kurulu'ndaki Yerleşik Uygulamalar**, s. 4-6.

¹¹⁵⁵ İba, **Parlamento Hukuku**, s. 45; İba, **Anayasa Hukuku**, s. 43; Bakırcı, **TBMM Genel Kurulu'ndaki Yerleşik Uygulamalar**, s. 7.

¹¹⁵⁶ Saygı duruşu, 23 Nisan özel gündemi, bütçe görüşmeleri sırasında orduya selam gönderilmesi, yabancı devlet adamlarının Genel Kurulda konuşması, yabancı ve yerli konukların Genel Kurulda selamlanması gibi TBMM'deki ritüeller hakkında bilgi için bkz. Bakırcı, **TBMM Genel Kurulu'ndaki Yerleşik Uygulamalar**, s. 10-61. Aynı yönde bkz. İba, **Anayasa Hukuku**, s. 42.

istisnalar dışında Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tabi değildir. Anayasa'da, Meclis Genel Kurulunun yasama dokunulmazlığının kaldırılması ve milletvekilliğinin düşürülmesi kararlarının (1982 Any. md. 85) ve TBMM İçtüzüğü'nün şekil ve esas bakımından Anayasa'ya uygunluğunun (1982 Any. md. 148/1) Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenebileceği düzenlenmektedir. İçtüzük de aslında şeklen bir parlamento kararıdır. Ancak bireysel ve sübjektif nitelikteki diğer parlamento kararlarından norm yaratıcı karakteri ile ayrılmaktadır.¹¹⁵⁷ Aynı zamanda önemli bir siyasal belge ve “sessiz bir anayasa” olmasından dolayı içtüzük ve içtüzük değişiklikleri yasama organının yöntemsel bağımsızlığı karşısında yargı denetimine tabi tutulmaktadır.¹¹⁵⁸ Bu noktada muhalefet ve iktidar ilişkilerinin demokratik biçimde sürdürülmesi amaçlanmaktadır. Nitekim yasama dokunulmazlığının kaldırılması ve milletvekilliğinin düşürülmesi kararları da siyasal saiklerle alınabilecek kararlar olduğundan bunların Anayasa ve İçtüzük'e uygun alınıp alınmadığı konusunda da Anayasa, Anayasa Mahkemesini yetkili kılmıştır. Bunun dışındaki parlamento kararlarının yargısal denetimi mümkün değildir. Ancak bir görüşe göre bu üç istisna dışında bireylerin hukukunu etkileyebilecek nitelikteki savaş ilanı, silahlı kuvvetlerin yabancı ülkelere gönderilmesine izin verilmesi hakkındaki Meclis kararları ile olağanüstü hâl ilanının ve kalkınma planlarının onaylanması hakkındaki Meclis kararları, yargı denetimine tabi olmalıdır.¹¹⁵⁹ Bu görüşe karşı ise bireylerin hukukunu etkiliyormuş gibi izlenim doğuran bu kararların, bireyler hakkında doğrudan doğruya uyulması zorunlu kurallar ihdas etmediği ve yargı denetimine tabi olması gerekmediği görüşü ileri sürülmektedir.¹¹⁶⁰ Bu kararlar dışında da Meclisin kendi örgütlenmesi ve iç çalışması hakkında aldığı veya yürütme organı ile olan ilişkileri çerçevesinde aldığı kararların hepsinin “siyasi nitelikte” olduğu gerekçesiyle Meclisin bu konulardaki takdirinin Anayasa Mahkemesi veya başka bir yargı organınca denetlenemeyeceği de literatürde savunulmaktadır.¹¹⁶¹

¹¹⁵⁷ Ergun Özbudun, “Parlamento Kararları ve Yasama Meclislerinin İçtüzükleri”, **Ankara Üniversitesi HFD**, Yıl: 1979, C. 36, S. 1, s. 17; Nihan Yancı Özalp, **Türkiye’de Aktivizm ve Kendi Kendini Sınırlandırma Çerçevesinde Anayasa Mahkemesinin Yargısal Yorumu**, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2018, s. 151.

¹¹⁵⁸ Özbudun, “Parlamento Kararları ve Yasama Meclislerinin İçtüzükleri”, s. 24.

¹¹⁵⁹ Teziç, **Anayasa Hukuku**, s. 73; Gören, **Anayasa Hukuku**, s. 219-220.

¹¹⁶⁰ Bu konudaki açıklamalar için bkz. Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku (2022)**, s. 238-241; aynı yönde bkz. Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, 648-649.

¹¹⁶¹ Bu konudaki açıklamalar ve değerlendirmeler için bkz. Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 650-655.

Uygulamada Anayasa Mahkemesi, Anayasa’da kendisine açıkça denetim konusunda yetki tanınmış yasama dokunulmazlığının kaldırılması ve milletvekilliğinin düşürülmesi kararları ve İçtüzük dışında “İçtüzük düzenlemesi niteliğinde” veya “eylemli içtüzük değişikliği” niteliğinde gördüğü Meclis kararlarını da denetlemektedir. Anayasa’nın 95. maddesinde TBMM’nin çalışmalarını kendi yaptığı içtüzük hükümlerine göre yürüteceği, İçtüzük’ün 181. maddesi ile de İçtüzük’te değişikliğin nasıl yapılacağı öngörülmüştür. Anayasa’nın 95. maddesine göre “*İçtüzük hükümleri, siyasi parti gruplarının, Meclisin bütün faaliyetlerine üye sayısı oranında katılmalarını sağlayacak yolda düzenlenir.*” İçtüzük’ün 181. maddesine göre de İçtüzük değişikliği, milletvekillerinin vereceği teklifler üzerine yapılabilir; İçtüzük teklifleri hakkında kanunlar hakkındaki hükümler uygulanır. Fakat kanun teklifleri, Meclis Başkanlığı tarafından yetkili esas ve tali komisyonlara havale edilirken İçtüzük tekliflerinde Meclis Başkanlığının böyle bir yetkisi yoktur; teklifler doğrudan Anayasa Komisyonunda görüşülür.¹¹⁶² Ayrıca İçtüzük değişikliği, kanunlardan farklı olarak yayımlanmak üzere cumhurbaşkanı onayına sunulmaz; doğrudan Resmî Gazete’de yayımlanır. Meclis, içtüzük değişikliğini bu usul ve esaslara uyarak yapabilir. Bu esaslardan İçtüzük değişikliklerinin Meclisin katılımcı ve demokratik yasama faaliyetini sağlayacak şekilde yapılması gerekliliğinin gözetildiği anlaşılmaktadır.

Anayasa Mahkemesi, bu kural ve esaslar dışında Meclisin çalışma düzeniyle ilgili alınan kararların içeriğini, değerini ve etkisini göz önünde bulundurarak Meclis tarafından içtüzük değişikliği olarak adlandırılmasa da denetimini eylemli içtüzük değişikliği içtihadı ile mümkün kılmıştır. Eylemli içtüzük değişikliği, “*İçtüzüğün, İçtüzük’te öngörülen değiştirilme yöntemlerine uyulmayarak TBMM işlemleri ile eylemli olarak değiştirilmesi*” şeklinde tanımlanmaktadır.¹¹⁶³ Bir TBMM işleminin eylemli içtüzük değişikliği olarak değerlendirilebilmesi, ancak o işlemin Meclis Genel Kurul kararı ile yapılmasına bağlıdır; Genel Kurul dışındaki Başkanlık Divanı veya komisyonlar gibi diğer Meclis birimlerince alınan kararlar bu nitelikte değerlendirilemez.¹¹⁶⁴ Anayasa Mahkemesi 1961 Anayasası döneminden beri meclis

¹¹⁶² Fahri Bakırcı, “Anayasa Mahkemesinin Eylemli İçtüzük Kuralına İlişkin İçtihat Değişikliğinin Gerekçesi Üzerine”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı 112, Yıl 2014, s. 276.

¹¹⁶³ Emre Topal, “Eylemli İçtüzük Değişiklikleri”, **Yasama Dergisi**, Sayı 16, Yıl: 2010, s. 36-37.

¹¹⁶⁴ Özen Ülgen, **İptal ve İtiraz Başvuruları Bakımından Anayasa Yargısında İlk İnceleme**, İstanbul: Beta Yayıncılık, 2013, s. 36.

kararlarıyla ilgili verdiği birçok kararında,¹¹⁶⁵ Meclis kararının adının ve değişiklik yönteminin değil bu işlemin hukuki değerinin ve etkisinin içtüzük düzenlemesi niteliğinde olup olmadığını gözetmektedir. Bu yolla Mahkeme, Meclisin içtüzük değişikliklerini denetimden kaçırma olasılığını engellemeyi amaçlamaktadır.¹¹⁶⁶ Örneğin, “...çokuluslu gücün görev süresinin 31 Mart 1996 tarihinden itibaren 3 ay süreyle uzatılmasına; çokuluslu gücün yapısı, güce bağlı yabancı ülke silahlı kuvvetleri personelinin ülkemizde tabi olacakları statünün tayini, Türkiye’nin güce katkısı ve bu gücün amaçlarına uygun biçimde kullanılmasıyla ilgili bütün kararları almaya ve gerektiğinde harekâtı sona erdirmeye Bakanlar Kurulu’nun yetkili kılınmasına” dair TBMM’nin 28.10.1995 tarih ve 386 sayılı Kararı’nın iptali istemiyle açılan davada Mahkeme şu yorumu yapmaktadır: “...yasama organınca Anayasa’da öngörülenlerden başka isimler altında ve başka yöntemler uygulanarak oluşturulan yasama işlemlerinin Anayasa Mahkemesi’nin denetimine bağlı olup olmadığının saptanmasında bu işlemlerin nitelik ve içeriklerinin gözetileceği... Bu nitelikteki bir işlemin denetiminin Anayasa Mahkemesi’nin görev alanına girip girmediği belirlenirken, meydana getirilen metnin oluşturulmasında uygulanan yöntem kadar içeriğinin niteliği üzerinde durulması, değer ve etkisinin ortaya konulması ve bu metnin denetime bağlı tutulan işlemlerle eşdeğerde ve etkinlikte ise denetiminin yapılması zorunludur.”¹¹⁶⁷ Mahkeme, bu Karar’daki gibi durumlarda “eylemli bir içtüzük değişikliği” olduğu kanaati ile denetleme yetkisini genişletici bir yorum yapmaktadır.¹¹⁶⁸ Anayasa Mahkemesi, Meclis kararının “denetime tabi bir kural olduğu halde, ‘kural iradesinin’ meclis kararı örtüsü altında gerçekleştirilmesiyle”

¹¹⁶⁵ Bu kararlara örnek olarak Cumhuriyet Senatosu Başkanlık Divanının kuruluşuna ilişkin olarak Divanının bünyesi ve oluşması konusunda İçtüzükteki tüm grupların güçleri oranında katılımı ilkesi ve oranın saptanmasında Senato üye tamsayısının esas alınması ilkesini değiştiren Cumhuriyet Senatosu Genel Kurulu Kararı (AYM, E.1973/43, K.1973/39, K.T. 25/12/1973); TBMM’de olağanüstü halin uzatılmasına ilişkin yapılan oylamada, dönemin hükümetine güvenoyu verilmesi konusunda yapılan oylamada çekimser oyların toplantıya katılanlar bakımından hesaplanmamasına dair TBMM kararları (AYM, E.1996/20, K.1996/14, K.T. 14/05/1996 ve E.1996/19, K.1996/13, 14/05/1996); kamuoyunda “367 Kararı” olarak bilinen TBMM’nin on birinci Cumhurbaşkanı seçimi sırasında İçtüzüğün 121. Maddesinin de göndermede bulunduğu Anayasa’nın 102. maddesindeki Cumhurbaşkanı seçimine ilişkin nitelikli çoğunluk sayısının toplantı yetersayısını da kapsadığı; bu yetersayı oluşmadan Gündemin cumhurbaşkanının seçimine ilişkin kısmına geçmek aldığı TBMM Kararı (AYM, E.2007/45, K. 2007/54, K.T. 01/05/2007) örnek olarak gösterilebilir.

¹¹⁶⁶ Bakırcı, “Anayasa Mahkemesinin Eylemli İçtüzük Kuralına İlişkin İçtihat Değişikliğinin Gerekçesi Üzerine”, s. 281.

¹¹⁶⁷ AYM, E. 1996/21, K. 1996/15, K.T. 14/05/1996, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/1996/15?EsasNo=1996%2F21> (E.T. 7.3.2023)

¹¹⁶⁸ Anayasa Mahkemesinin 1961 ve 1982 Anayasaları dönemlerinde denetlediği parlamento kararlarında eylemli içtüzük değişikliği içtihadını kullanırken uyguladığı yorum yöntemleri ve yaklaşımı için bkz. Yancı Özalp, **Türkiye’de Aktivizm ve Kendi Kendini Sınırlandırma Çerçevesinde Anayasa Mahkemesinin Yargısal Yorumu**, s. 154-161; Ülgen, **İptal ve İtiraz Başvuruları Bakımından Anayasa Yargısında İlk İnceleme**, s. 35-48.

hukuk devleti ve özgürlükler bakımından kimi zararlar doğurabileceği ihtimalini gözetmektedir. Bu yorumunun gerekçesi, parlamento kararlarının yargı denetimi dışında tutulmasından dolayı “*Anayasayı dolanma girişimlerinin koruma göremeyeceği düşüncesidir.*”¹¹⁶⁹ Mahkeme böylece “*tek tek her konuyla ilgili parlamento kararı şeklinde*” işlem yapılması suretiyle bazı işlemlerin Anayasa’yla bağdaşmayacak şekilde yargı denetiminden kaçırılmasının engelleneceğini belirtmiştir.¹¹⁷⁰

Anayasa Mahkemesi kararlarında “*eylemli içtüzük değişikliği*”, “*eylemli içtüzük kuralı*”, “*ıçtüzük niteliğinde kural*” gibi terimler kullanarak bu konudaki içtihadını geliştirmiştir.¹¹⁷¹ Mahkemenin bu içtihadını oluşturan kararlarında eylemli içtüzük değişikliğinin Meclisin ya İçtüzük’te bir kural düzenlenmemesi halinde işlemiyle yeni bir kural ihdas etmesi ya da bir kural olmasına rağmen bu kurala aykırı işlem yapması durumunda ortaya çıktığı gözlemlenmektedir.¹¹⁷² Bu işlemlerin açıkça “ıçtüzük düzenlemesi/değişikliği” adıyla yapılmaması, o işlemin usule uygun olmamasına doğal olarak neden olmaktadır.¹¹⁷³ Her iki durumda da Anayasa Mahkemesi “*değer ve etkisi bakımından birer İçtüzük kuralı niteliğinde olan*” ve “*aralarında fark bulunmayan yasama tasarruflarının aynı yargısal denetime bağlı tutulmalarını*” hukuk devleti ilkesinin bir gereği olarak görmektedir.¹¹⁷⁴

Literatürde Anayasa Mahkemesinin TBMM işlemlerini “eylemli içtüzük değişikliği” içtihadı ile norm denetimine tabi tutması çok tartışılmıştır. Bu konudaki tartışmanın bir tarafında Mahkemenin bu yorumunun yetki aşımı olduğu ve parlamento kararlarının istisnalar dışında denetlenmesinin mümkün olmadığı savunusu bulunmaktadır; diğer tarafında ise Mahkemenin eylemli içtüzük içtihadının hukuk devletinin bir gereği olduğu ve yerinde olduğu görüşleri vardır. Birinci görüşte

¹¹⁶⁹ AYM, E. 2007/62, K. 2007/66, K.T. 05/07/2007,

<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2007/66?EsasNo=2007%2F62> (E.T. 7.3.2023)

¹¹⁷⁰ AYM, E. 1967/6, K. 1968/9, K.T. 27/02/1968, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/1968/9?EsasNo=1967%2F6> (E.T. 7.3.2023)

¹¹⁷¹ Bakırcı, “Anayasa Mahkemesinin Eylemli İçtüzük Kuralına İlişkin İçtihat Değişikliğinin Gerekçesi Üzerine”, s. 281.

¹¹⁷² Neziroğlu, **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, s. 217. Meclisin yeni bir kural ihdas ettiği birinci hale “ıçtüzük niteliğinde kural”, mevcut kurala aykırı işlem ihdas ettiği ikinci halin ise “eylemli içtüzük değişikliği” şeklinde isimlendirilebileceğini düşünen Topal, aslında her iki durumda da eylemli bir kural yaratıldığından hareketle iki durumun da “eylemli içtüzük değişikliği” olarak isimlendirilebileceğini düşünmektedir; bkz. Topal, “Eylemli İçtüzük Değişiklikleri”, s. 37.

¹¹⁷³ Ülgen, **İptal ve İtiraz Başvuruları Bakımından Anayasa Yargısında İlk İnceleme**, s. 37.

¹¹⁷⁴ AYM, E. 2007/45, K. 2007/54, K.T. 01/05/2007, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2007/54?EsasNo=2007%2F45> (E.T. 7.3.2023)

olan Gözler'e göre Anayasa Mahkemesinin denetim yetkisi genel bir yetki değil "verilmiş bir yetkidir"; bu nedenle Mahkeme, Anayasa'da kendisine açık biçimde tanınmayan bir yetki kullanmakla yetki sınırını aşmaktadır. Mahkeme Anayasa'da açıkça anılan üç istisna dışında Meclis kararlarını denetleyemez. Bu doğrultuda Gözler'e göre Meclisin, İçtüzük'e aykırı bir karar alması "eylemli içtüzük değişikliği" değil ancak bir "İçtüzük ihlali" sayılabilir. Çünkü, hukuken düzenleyici bir işlemi ihlal eden bireysel işlem, o işlemi değiştirmez, ancak ihlal eder. Örneğin, failin suç işleyerek ceza kanununu ihlal etmesinde olduğu gibi. Böyle bir durumda ceza kanunu değişmez, ceza kanununa aykırı bir fiil gerçekleştirilmiş olur. Anayasa Mahkemesinin böyle bir yetkisi olduğunu kabul etmek, onun tüm Meclis kararlarını denetlemesine yol açabilir. Mahkeme, hukukilik denetimiyle yetkilendirilmiş olduğu halde Meclisin kararlarını denetlemekle siyasi alana dahil olmuş ve bu alanda karar vermiş olmaktadır.¹¹⁷⁵ Gözler, siyasal nitelikteki kararların nasıl alındığına dair usul denetimini, bu kararları almakla bir görmektedir. Kanımızca Mahkeme, verdiği karar ile dolaylı olarak o kararı etkilese de açık biçimde savaş ilan etmek-etmemek, seçime karar vermek-vermemek, hükümeti düşürmek-düşürmemek hakkında bir karar vermemektedir. Anayasa Mahkemesi işlemin nasıl nitelendirildiğinden bağımsız bu kararların alınmasında uygulanan toplantı ve karar yetersayıları gibi Anayasa ve İçtüzük'te belirlenen usul kurallarına aykırılığın olup olmadığını denetlemektedir.¹¹⁷⁶ Öte yandan Gözler'in verdiği örnek de kanımızca durumu tam olarak yansıtmamaktadır. Ceza kanunundaki bir hükmü eylemi ile ihlal eden fail, Meclisin çıkarmış olduğu bir hukuk kuralını ihlal etmiş olur; ancak ceza kanunun oluşumuna fail katılmamaktadır. Meclis ise hem İçtüzük yapmaya yetkilidir hem de onu uygulamaktadır, uygularken de ihlal etmektedir. Ceza kanununu ihlal eden fail gibi değildir; Meclis İçtüzüğü ihlal eden bir karar aldığında kendi yaptığı kurala aykırı bir uygulama yapmış olmaktadır. Son olarak Gözler'in, Meclisin aldığı bir karar ile İçtüzük'ü ihlal etmesini eylemli içtüzük değişikliği olarak görmemekle birlikte bir İçtüzük ihlali olduğunu kabul ettiğini ve fakat bu ihlal ile Meclisin muhatap olduğunu düşündüğünü belirtelim.¹¹⁷⁷ Yazar, sonuçlarının TBMM içerisinde etki doğuracağı bir ihlalin müeyyidesinin de olup olmayacağı konusunda Meclisin yetkili olduğunu belirtmektedir. Ancak zaten Anayasa Mahkemesi de kararlarında Meclis kararının İçtüzük'e uygunluğunu

¹¹⁷⁵ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 656-659.

¹¹⁷⁶ Aynı yönde bkz. Ülgen, *İptal ve İtiraz Başvuruları Bakımından Anayasa Yargısında İlk İnceleme*, s. 39.

¹¹⁷⁷ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 68, dn. 120.

denetlediğini ifade etmemiştir; çünkü Mahkeme içtüzük denetimi değil anayasallık denetimi yapmaktadır. İçtüzük’e aykırı uygulamanın varlığını tespit ederse bunun Anayasa’ya uygunluğunu değerlendirmektedir.¹¹⁷⁸

Anayasa Mahkemesinin eylemli içtüzük içtihadına olumsuz yaklaşan görüşler, yargı denetimine tabi istisnalar dışında Anayasa Mahkemesinin parlamento kararlarını denetleyemeyeceğine,¹¹⁷⁹ Anayasa Mahkemesinin işlemin niteliğiyle bağlı kalması gerektiğine, parlamento kararlarının meclis içi faaliyete yönelik olduğuna ve bu nedenle hak ve özgürlüklere dönük tehlike arz etmeyeceğine dikkat çekmektedirler; aksi bir yorumun Mahkemenin yetki sınırını aşarak “*aktivistleşmesine*” ve bu durumun “*jüristokrasiyi*” doğurup bu sonuçla hak ve özgürlüklerin gelişmesine engel olup erkler ayrılığına aykırılık yaratacağını ifade etmektedirler.¹¹⁸⁰ Bu görüşlere karşılık Anayasa Mahkemesinin içtüzük hükmü niteliğindeki kararlarının denetlenmesine, karar adı altında usul saptırması yapılarak yargı denetiminden kaçınılmasına engel olunacağı gerekçesiyle olumlu yaklaşan görüşler vardır.¹¹⁸¹

Öte yandan Anayasa Mahkemesinin, Meclisin aldığı bir karar ile eylemli içtüzük değişikliği yaptığını tespit ettiği ve fakat bunları Anayasa’ya aykırı bulmayarak iptal

¹¹⁷⁸ Bakırcı, “Anayasa Mahkemesinin Eylemli İçtüzük Kuralına İlişkin İçtihat Değişikliğinin Gerekçesi Üzerine”, s. 279.

¹¹⁷⁹ Fendoğlu, Anayasa Mahkemesinin istisnalar dışındaki parlamento kararlarını denetlemesini kıyas yasağı ilkesi çerçevesinde değerlendirmektedir. İstisnaların dar yorumlanması gerektiğinden hareketle Mahkemenin eylemli içtüzük içtihadını doğru bulmamaktadır. Hasan Tahsin Fendoğlu, **Anayasa Hukuku**, 10. Tıpkı Basım, Ankara: Yetkin Yayınları, Ekim 2022, s. 133. Yazara göre Anayasa Mahkemesi parlamento kararlarını, “1. Kanun değilse, 2. Kişilere ödev yüklemiyorsa, 3. Kanunları değiştirmiyorsa” denetleyemez; bu konuda bkz. Fendoğlu, **Parlamento Hukuku**, s. 28-29.

¹¹⁸⁰ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 659; aynı yönde Abdulkadir Yıldız, “Türkiye Büyük Millet Meclisi Kararlarının Anayasa Mahkemesi Tarafından Denetlenmesi”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 25, Sayı 1, 2017, s. 89-92, 110; Erdal Abdülhakimoğulları, “Türk Anayasa Hukukunda Parlamento (Meclis) Kararlarının Yargısal Denetimi Sorunu”, **Yasama Dergisi**, Sayı 5, Yıl: 2007, s. 24-25.

¹¹⁸¹ Özbudun, “Parlamento Kararları ve Yasama Meclislerinin İçtüzükleri”, s. 25; Teziç, **Anayasa Hukuku**, s. 74; Teziç, **Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları**, s. 31-32; Tanör, Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasası’na Göre Türk Anayasa Hukuku**, s. 280-281; Bakırcı, “Anayasa Mahkemesinin Eylemli İçtüzük Kuralına İlişkin İçtihat Değişikliğinin Gerekçesi Üzerine”, s. 266; Ülgen, **İptal ve İtiraz Başvuruları Bakımından Anayasa Yargısında İlk İnceleme**, s. 35; Topal, “Eylemli İçtüzük Değişiklikleri”, s. 40, 52; Baş, **Türk Anayasa Hukukunda Yasama İşlemleri Teorisi ve Parlamento Kararları**, s. 216, 236; Kılıç, **Türkiye’de Parlamento Kararlarının Hukuki Rejimi**, s. 400-403.

etmediği kararları da vardır.¹¹⁸²¹¹⁸³¹¹⁸⁴ Mahkemenin bu nitelikteki kararlarından biri de konumuzla yakından ilgilidir. 20. yasama dönemi çalışmalarının bitip seçim sürecine girildiği sırada İçtüzük'te belirtilen sayıdaki milletvekilinin Meclis Başkanından Meclisi olağanüstü toplantıya davet etmesi talep edilmiş ve Başkanın çağrısı ile 13 Mart 1999'da Meclis olağanüstü şekilde toplanmıştır. Saat 15:00'te başlayacak toplantı öncesinde 13:30'da Danışma Kurulu toplantıya çağırılmıştır. Birleşim başladığında öncelikle yoklama yapılmış, sonra toplantı yetersayısı olduğu tespit edilmiş, toplantı çağrısı ve gerekçesi okunmuştur. Gerekçeye göre Meclisin erken seçim kararı almasından sonra yaşanan iç ve dış gelişmelerin değerlendirilmesi, kamuoyunun gündemindeki taleplerin tartışılması, terörle mücadeleyle ilgili uluslararası hukuki tartışmaların görüşülmesi amacıyla olağanüstü toplantı yapılarak bu konularda genel görüşme açılması acil bir ihtiyaç olarak gündeme gelmiştir.¹¹⁸⁵ Meclisin toplanık olmadığı zamanlardaki siyasi gelişmelerin müzakere edilme ihtiyacından doğan bu çağrı okunduktan sonra oturumu yöneten Başkan, olağanüstü toplantının konusunu oluşturan genel görüşme açılmasına ilişkin önergeyi okumuştur. *“Konya Milletvekili Ahmet Alkan ve 20 arkadaşının, terör örgütü başının yakalanmasından sonra meydana gelen iç ve dış gelişmeler ve bu konuda alınabilecek önlemler konusunda genel görüşme açılmasına ilişkin önergesi (8/38)”* hakkında öngörüşmelere başlanacağını duyuran Başkan, bundan önce Fazilet Partisi Grubunca verilen bir önerinin, bu genel görüşmeyle ilgili olan kısmını okumak istemiştir.¹¹⁸⁶

¹¹⁸² Örneğin Bakanlar Kuruluna verilecek yetki kanununun Mecliste kırk sekiz saatlik bekleme süresi dolmadan görüşülmesine ilişkin siyasi parti grubunca verilen önerenin Genel Kurulda kabul edilmesine dair Karar'ın denetiminde, bu önerinin İçtüzük'e göre ancak hükümet veya esas komisyonca yapılabileceğine dair İçtüzük hükmünü değiştirdiğini, ancak “doğrudan Meclis'in çalışma yöntem ve esası ile ilgili bulunan” ve “53. maddeyi değiştirir nitelik taşıyan” uygulamanın, yaygınlaşmasının “eylemli uygulamaların yerleşik duruma geçmesine” neden olacağına değinmişse de Mahkeme, Karar'ın biçim ve öz yönünden Anayasa'ya aykırı olmadığına karar vermiştir. AYM, E.1991/27, K.1991/50, K.T. 12/12/1991,

<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/1991/50?EsasNo=1991%2F27> (E.T. 8.3.2023)

¹¹⁸³ TBMM'de reddedilen Kültür Bakanlığı bütçesinin yeniden oylanması önerisinin kabul edilmesine ilişkin TBMM Kararı'nın denetiminde, Mahkeme bu Kararı, İçtüzük niteliğinde değişiklik olarak görüp denetlemiştir; ancak Anayasa'ya aykırı bulmamıştır. AYM, E.1992/26, K.1992/48, K.T. 17/09/1992, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/1992/48> (E.T. 8.3.2023)

¹¹⁸⁴ Kanun görüşmelerinde soru-cevap işleminin on dakika ile sınırlandırılmasına ilişkin Meclis Kararı'nın denetiminde, “TBMM İçtüzüğü'nün Genel Kurul çalışmalarını düzenleyen üçüncü kısmının, söz alma, konuşmalar ve yazılı konuşmalar başlıklı 60. maddesinde ‘sorular’la ilgili ‘süre sınırı’ bulunmamaktadır.” diyerek Karar'ın İçtüzük kuralı niteliğinde olduğuna, ancak Anayasa'ya aykırı olmadığına karar vermiştir. AYM, E.1999/37, K.1999/49, K.T. 28/12/1999, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/1999/49?EsasNo=1999%2F37> (E.T. 8.3.2023)

¹¹⁸⁵ *“Terör örgütü başının yakalanmasından sonra meydana gelen iç ve dış gelişmeler ve bu konuda alınabilecek önlemler konusunda bir genel görüşme açılmasına ilişkin önerenin görüşülmesi için 116 milletvekilinin olağanüstü toplantı çağrı önergesi (4/428)”*, **TBMMTD**, Cilt 71, 20. Dönem, 54. Birleşim (Olağanüstü), 13.3.1999, s. 21-24.

¹¹⁸⁶ **TBMMTD**, Cilt 71, 20. Dönem, 54. Birleşim (Olağanüstü), 13.3.1999, s. 25-26.

Başkanın bu açıklaması, henüz genel görüşme önergesinin öngörüşmesi yapılmadan bununla ilgili grup önerisinin okunmasının ve oylanmasının İçtüzük'e aykırı olduğu itirazıyla karşılaşmıştır. Söz konusu grup önerisinde, öngörüşme sonucunda genel görüşme yapılması kabul edilirse görüşmenin üç gün sonraki birleşimde yapılması, olağanüstü toplantı olduğundan genel görüşme için öngörülen özel sürele uyulmadan genel görüşme yapılması, Meclis çalışma kararı alırsa gündemin farklı sıralarında olan bazı kanunların görüşmelerinin öne alınması ve çalışma gün ve saatlerinin değiştirilmesi talep edilmiştir.¹¹⁸⁷

Önerinin ardından açılan usul görüşmelerinde, İçtüzük'ün 7. maddesine göre çağrı üzerine yapılan toplantıda, toplantıyı gerektiren konunun görüşülmesi ve gerekli işlemlerin bitmesine kadar başka bir işlemin veya konunun görüşülemeyeceğine dair kural hatırlatılarak siyasi parti önergesinin görüşülemeyeceği itirazında bulunulmuştur. Açılması henüz kabul edilmeyen bir genel görüşme önergesinin koşullu biçimde genel görüşme gününe dair bu aşamada bir öneri sunulamayacağı ifade edilmiştir. Açılması kabul edilirse özel gündemin Danışma Kurulunca kararlaştırılması gerektiği hatırlatılmıştır. Geçmişteki yanlış uygulamaların emsal oluşturmayacağı ve Başkanın, İçtüzük'ün yetki vermediği konularda ve açık kurallarına aykırı biçimde siyasi parti grubu önerisini Genel Kurula kabul ettirmek istemesi eleştirilmiştir. Grup önerisi lehinde ise geçmişte bu uygulamaların yapıldığı, konunun acil olduğu, Danışma Kuruluna partilerin katılmadığı ve önerinin bu sebeple siyasi parti grubu önerisi olarak koşullu bir gündem belirlemesini içerdiği, Genel Kurulun alacağı kararla gündemi belirleme hakkı olduğu ifade edilmiştir.¹¹⁸⁸ Görüşmeler sonucunda önce Fazilet Partisi Grubunun önerisinin birinci maddesi

¹¹⁸⁷ “Olağanüstü toplantı konusu genel görüşmenin günü, konuşma süreleri ile gündemdeki sıralamanın yemden yapılmasına ve çalışma gün ve saatlerine ilişkin Fazilet Partisi Grubu önerisi: 1- Olağanüstü toplantı konusu genel görüşme önergesi üzerinde yapılacak öngörüşmeler sonunda genel görüşme açılmasına karar verildiği takdirde, genel görüşmenin Genel Kurulun 16.3.1999 Salı günkü birleşiminde yapılması, genel görüşme olağanüstü toplantı konusu olduğundan, İçtüzüğün 103 üncü maddesindeki sürele bağlı kalınmaması önerilmiştir. 2- Türkiye Büyük Millet Meclisinin çalışma kararı alması halinde, gündemin 67 nci sırasında ki 274 sıra sayılı kanun tasarısının gündemin 6 ncı, 14 üncü sırasındaki 634 sıra sayılı kanun tasarısının 7 nci, 238 inci sırasındaki 657 sıra sayılı kanun teklifinin 8 inci sırasına alınması; 13.3.1999 Cumartesi, 14.3.1999 Pazar ve 15.3.1999 Pazartesi günleri Genel Kurul çalışmalarının 15.00-19.00, 20.00-24.00 saatleri arasında yapılması, 13.3.1999 Cumartesi günü genel görüşme önergesi görüşmelerinin tamamlanmasından sonra ve 14.3.1999 Pazar ile 15.3.1999 Pazartesi günlerinde kanun tasan ve tekliflerinin görüşülmesi önerilmiştir.” **TBMMTD**, Cilt 71, 20. Dönem, 54. Birleşim (Olağanüstü), 13.3.1999, s. 28.

¹¹⁸⁸ Tartışmalar için bkz. **TBMMTD**, Cilt 71, 20. Dönem, 54. Birleşim (Olağanüstü), 13.3.1999, s. 29-47.

oylanmış ve kabul edilmiştir; ardından genel görüşmenin öngörüşmeleri yapılmış, sonucunda genel görüşme açılması reddedilmiştir.¹¹⁸⁹

Meclisin, olağanüstü birleşimde siyasi parti grubu önerisi ile gündem sırasının değiştirilmesini, genel görüşme hakkında öngörüşme yapılmadan koşullu biçimde görüşme için özel gündem belirlenmesini, genel görüşme sürelerine uyulmadan görüşme yapılmasını kabul eden işlemi, Anayasa Mahkemesi önüne taşınmıştır. Anayasa Mahkemesi, öncelikle Danışma Kurulunun tatilde toplantıya çağırılması konusunda Meclis Başkanlığının yetkili olduğunu belirterek Mahkemenin yetkisiz olduğunu ifade etmiştir. Mahkeme, siyasi parti grubunun önerisi ile alınan Karar'ın İçtüzük'te öngörülmeleyen bir "*İçtüzük kuralı niteliğinde*" olduğunu tespit etmiştir. Ayrıca Mahkeme, "*İçtüzüğün 49. maddesinin son fıkrasında, 'Danışma Kurulunun görüşü alınıp, Genel Kurulca kararlaştırılmadıkça, Başkan tarafından görüşüleceği önceden bildirilmeyen hiçbir husus, Genel Kurulda konuşulamaz', 103. maddesinin ilk fıkrasında da 'Genel görüşme açılmasına karar verilirse, genel görüşme günü bir özel gündem halinde Danışma Kurulunca tespit edilir. Genel görüşmenin başlayacağı gün, görüşme açılmasına karar verilmesinden itibaren kırksekiz saatten önce ve yedi tam günden sonra olamaz'*" şeklindeki İçtüzük kurallarına açık aykırılık tespit ettiği halde Meclisin bu Kararı'nı Anayasa'ya aykırı bulmamıştır.¹¹⁹⁰

Konumuzla doğrudan ilgili bu TBMM Kararı ve Anayasa Mahkemesi kararından hareketle, Ülgen'in bir tespitini anmak gerekmektedir. Ülgen, Anayasa Mahkemesi kararlarından hareketle Meclisin aldığı kararın içtüzük düzenlemesi niteliğinde sayılabilmesi için bu kararın "*çalışma düzeniyle ilgili usul ve esaslara ilişkin olması*" ve aynı zamanda "*sonra karşılaşılabilecek durumlarda da uygulanabilir nitelikte olması*" gerektiğine dikkat çekmektedir.¹¹⁹¹ Anayasa Mahkemesi, Meclisin içtüzük değişikliği niteliğindeki kararları ile bir kararın alınmasında kimi İçtüzük kurallarına "uyulmamasını" ya da İçtüzük'e "aykırı uygulama"yı ayrı konular olarak görmektedir.¹¹⁹² Mahkeme, "*İçtüzüğe aykırılığı ileri sürülen her uygulamanın da bir İçtüzük değişikliği olarak kabulünün olanaklı*

¹¹⁸⁹ **TBMMTD**, Cilt 71, 20. Dönem, 54. Birleşim (Olağanüstü), 13.3.1999, s. 47-72.

¹¹⁹⁰ AYM, E.1999/12, K.1999/5, K.T. 25/03/1999, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/1999/5?EsasNo=1999%2F12> (E.T. 8.3.2023)

¹¹⁹¹ Bu konudaki Mahkeme kararları ve değerlendirmeler için bkz. Ülgen, **İptal ve İtiraz Başvuruları Bakımından Anayasa Yargısında İlk İnceleme**, s. 37 vd.

¹¹⁹² Ülgen, **İptal ve İtiraz Başvuruları Bakımından Anayasa Yargısında İlk İnceleme**, s. 40.

olmadığını” belirterek işaretle oylama sonucu verilen Meclisin tatil kararını “*niteliği ve doğurduğu sonuçlar*” bakımından “*açık veya eylemli bir İçtüzük düzenlemesi veya değişikliği*” olarak görmemiştir.¹¹⁹³ Buradan çıkan sonuç, Meclisin içtüzük düzenlemesi niteliğinde bir kararı ile “genel düzenleyici işlem” oluşturabilmesidir. Ülgen’e göre Meclisin aldığı karar “*belirli bir olaya ilişkin olarak alınmış olmakla birlikte, daha sonra da benzer konularda uygulanma yeri bulacaksa ortada genel düzenleyici işlem olduğunun kabulü gerekir.*”¹¹⁹⁴ Mahkemenin, az önce incelediğimiz genel görüşmenin öngörüşmesi yapılmadan siyasi parti grubu önerisi ile Genel Kurulda oylama yapılmasına dair Meclis kararını incelediği kararı başta olmak üzere 1983-2010 yılları arasında genel düzenleyici işlem niteliğinde eylemli içtüzük ihdası ya da değişikliği olduğu yönünde verdiği kararları da vardır.¹¹⁹⁵ Kısacası Mahkeme, İçtüzük’e aykırı olduğu iddia edilen her uygulamayı içtüzük değişikliği niteliğinde görmemekte, eğer aykırılık sonucunda genel düzenleyici nitelikte bir kural oluşuyorsa bunu içtüzük değişikliği olarak kabul etmektedir. Fakat bu yaklaşımını da her kararında sergilememektedir.¹¹⁹⁶

Atanmış kişilerden oluşan anayasal bir organ olan Anayasa Mahkemesinin, seçilmiş bir anayasal organ olan Meclisin işlemlerini denetlemesi veya denetlemekten kaçınması, bu konudaki yetki sınırı ve kararlarının meşruluğu, Anayasa Mahkemesinin eylemli içtüzük değişikliğini konu edinen kararlarıyla alevlenmiş, literatürde, Mahkemenin kararlarında kullanılan karşıoylarda ve siyaset dünyasında, çok tartışmalı bir seyir izlemiştir.¹¹⁹⁷ Mahkemenin bu yöndeki kararlarının uygulanması da ayrı bir tartışmayı gerektirmektedir.¹¹⁹⁸ Bu konular çalışmamızın boyutlarını aşmaktadır.¹¹⁹⁹ Amacımız, genel görüşme kurumunun ve Meclisin müzakere işlevinin ortadan kaldırılmasına neden olan Meclis kararlarını bu çerçevede ele almaktır.

¹¹⁹³ AYM, E.2002/152, K.2002/94, K.T. 21/10/2002, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2002/94?EsasNo=2002%2F152> (E.T. 8.3.2023)

¹¹⁹⁴ Ülgen, *İptal ve İtiraz Başvuruları Bakımından Anayasa Yargısında İlk İnceleme*, s. 40.

¹¹⁹⁵ Bkz. Ülgen, *a.g.e.*

¹¹⁹⁶ Ülgen, *İptal ve İtiraz Başvuruları Bakımından Anayasa Yargısında İlk İnceleme*, s. 41.

¹¹⁹⁷ Bu konudaki tartışmalar için bkz. Yancı Özalp, *Türkiye’de Aktivizm ve Kendi Kendini Sınırlandırma Çerçevesinde Anayasa Mahkemesinin Yargısal Yorumu*, s. 27-54.

¹¹⁹⁸ Mahkemenin eylemli içtüzük değişikliği niteliğinde gördüğü Meclis kararlarını denetlemesi ve bu bağlamda değişiklik niteliğinde gördüğü karar ile uygulama işleminin ayrılması veya ayrılamaması hallerinde, iptal kararının etkisi de tartışmalıdır. Bkz. Topal, “Eylemli İçtüzük Değişiklikleri”, s. 44-53; Ülgen, *İptal ve İtiraz Başvuruları Bakımından Anayasa Yargısında İlk İnceleme*, s. 42-48.

¹¹⁹⁹ Literatürde bu konuya ayrıntılı eğilen bir eser için bkz. Kılıç, *Türkiye’de Parlamento Kararlarının Hukuki Rejimi*, s. 363-441.

Kanuna karşı teamül olarak nitelendirdiğimiz gündemin sırasını değiştirmeye ilişkin Danışma Kurulu ve siyasi parti grubu önerilerinin Genel Kurulda oylanıp bir karar haline gelmesinin, İktüzükte olmayan bir yetkinin kullanımı olduğu tartışmasızdır. Bu aykırılık, uygulamanın da gösterdiği gibi belli bir olaya özgü olmayıp, kanımızca artık genel düzenleyici işlem niteliğini taşımaktadır. İktüzük Danışma Kuruluna, siyasi parti gruplarına ve Meclis Başkanına bu yetkiyi sadece belli işlemler için belli koşullar altında tanımaktadır ve parlamentonun denetim ve müzakere araçlarından genel görüşmenin İktüzükte nasıl uygulanacağı da açıkça düzenlenmektedir. Dolayısıyla bu kararlar, İktüzük'ün açık şekilde ihlalini oluşturmaktadır. Bunun ötesinde bu sürekli ihlal, basit bir aykırılık oluşturmayıp yasama organının temel işlevlerinden denetim yetkisini ve müzakere işlevini fiilen ortadan kaldıran nitelikte bir sonuca neden olmaktadır. Yukarıdaki grafikler bunu doğrulayan çarpıcı sonuçları göstermektedir. Bu nedenle yerleşik uygulamaya dönen eylemli iktüzük değişikliklerinin tekrarlanıp bunlara uygun sonraki Meclis kararlarının, Anayasa Mahkemesince süresi içinde denetlemeye konu olmadığı gerekçesiyle eylemli iktüzük değişikliği teşkil etmeyeceği görüşüne katılmamaktayız.¹²⁰⁰ Çünkü uygulama, bu konudaki küçük bir duraksamanın usul kurallarının kolaylıkla siyaset alanına çekilerek hukuki alanda kötüye kullanıma yol açtığını göstermektedir. Hukuken iktüzük değişikliği niteliğindeki bir uygulamanın iptali için Anayasa Mahkemesine başvurulması süreye bağlanmıştır; bu süre geçtikten sonra dava açılmaz. Süresi içinde Anayasa Mahkemesine başvurulmamış olması iktüzük değerindeki yerleşik uygulamaların Anayasa'ya veya İktüzük'e uygun olduğu sonucunu doğurmaz. İktüzük veya Anayasa'ya aykırılığı yerleşik ve artık “genel düzenleyici işlem” niteliği kazanmış aykırı uygulamanın her uygulandığında yeniden süresi içinde kanımızca dava konusu edilebilir.

Erkler ayrılığı çerçevesinde Meclislerin yöntemsel bağımsızlığı ilkesi, hukuk devleti ilkesi bağlamında ele alınmalıdır. İktüzükler sessiz anayasalardır ve etkileri parlamenter faaliyete, iktidar-muhalefet ilişkilerine ve bunu da aşarak siyasal rejime yansır. Öyle olmasaydı zaman içerisinde anayasalarda iktüzük hükümleri düzenlenmez

¹²⁰⁰ Topal, Anayasa Mahkemesinin 11. Cumhurbaşkanının seçiminde uygulanacak toplantı ve karar yetersayısını tartıştığı kamuoyunda “367 Kararı” olarak anılan kararında karşı oy kullanan Mahkeme üyesi Fulya Kantarcıoğlu'nun yorumunu, teamüllerin parlamenter sistemdeki önemi dolayısıyla bu konuda yol gösterici bulmaktadır. Kantarcıoğlu karşıoyunda, somut olayda Meclisin aldığı kararın eylemli iktüzük değişikliği olmadığını, çünkü Anayasa ve İktüzüğün cumhurbaşkanı seçimi ile ilgili geçmişte de benzer uygulamalar olduğunu, bunların Anayasa Mahkemesi önüne taşınmadığını ifade etmiştir. Bkz. Topal, “Eylemli İktüzük Değişiklikleri”, s. 53.

ve bu hükümler yargı denetimine tabi tutulmazdı. Çoğulcu ve katılımcı bir faaliyeti engelleyecek nitelikte bir karar alınamayacağını, Meclisin de yetkilerini bu ilkelere uygun yerine getirmekle görevli olduğunu düşünmekteyiz. Meclisin yetki sınırı da Anayasa, kanunlar ve İçtüzük ile çizilmektedir. Sonuç olarak Meclis, kanımızca, yasama denetimini yapmayacağı, toplumsal konuları müzakere etmeyeceği yönünde bir irade sergileyemez; Meclisin doğrudan veya dolaylı şekilde bu sonucu doğuran işlemlere karar vermesi siyasal rejim açısından bir demokrasi sorunu yaratır.

Literatürümüze “sessiz anayasa” nitelendirmesini kazandıran Tunaya, içtüzüklerin siyasal rejim üzerindeki etkisinin çok önemli boyutta olduğuna dikkat çekmektedir. Genel görüşme bakımından çalışmamızda ortaya koyduğumuz somut durumun, Tunaya’nın işaret ettiği şekilde demokratik siyasal rejim üzerinde olumsuz sonuçlar doğurduğunu göstermektedir. Sadece bir ihlal olarak görünen yerleşik kararlarla, güncel konuların konuşulmasının yasaklandığı, ifade ve söz hakkının kısıtlandığı, partiler arasında eşitsizlik yaratılarak katılımcı parlamenter faaliyetin engellendiği, muhalefetin kısıtlandığı ve parlamentonun müzakere işlevinin sınırlandığı ve hatta ortadan kalktığı görülmektedir. Ne kadar yerleşik bir uygulama halini alırsa alsın, hatta Meclis’te oybirliği ile gündemin değiştirilmesi konusunda kararlar alınsın, Meclisin Anayasa’da kendisine tanınan yetki ve görevleri kullanmaktan kaçınması veya bu yetkisinin ortadan kalkması sonucu kabul edilemez. Bu bağlamda Meclisin denetim yetkisini kullanmaması ve müzakere işlevini yerine getirmemesi görev ihmalini de doğurur. Kubalı’nın, sürekli biçimde Anayasa ve/veya İçtüzük ihlallerinin teamül oluşturmayaacağına ve nihayetinde bu uygulamaların demokrasiyi ortadan kaldıracağına dair siyasal tarihimizden dikkat çektiği iki örnek vardır. Bunlardan biri 25.6.1958’de ara seçimin yapılmaması hakkındaki Meclis Kararı’dır.¹²⁰¹ Yazar, bu karar konusunda, ara seçimin sekiz seneden beri yapılmadığı ve artık teamüle dönüştüğü şeklinde bir savununun Anayasa ve kanunların açık hükümleri karşısında kabul edilemeyeceğini, böyle bir savunmanın demokrasiyi ortadan kaldırmak anlamına geleceğini haklı olarak belirtmektedir. İkinci örnek de 26.6.1958’de Irak meselesi hakkında hükümetten bilgi istenmesi üzerine ilgili bakanın Mecliste yaptığı açıklamalarından sonra milletvekillerine söz verilmemesidir. Milletvekillerine söz verilmemesinin Meclisteki bir teamüle dayandığına dair ileri

¹²⁰¹ “Münhal bulunan Mebusluklar için bu sene ara seçimi yapılmaması hakkında” 2107 Sayılı TBMM Kararı, R.G. 27.6.1958-9943.

sürülen görüşlerin Meclisin ve muhalefetin denetim hakkını kullanmasına, milletvekillerinin görüşlerini ileri sürmesine ve Meclisin müzakere işlevine engel olduğu açıktır. Yazar, haklı olarak böyle bir teamülün olamayacağı görüşündedir.¹²⁰²

Bu nedenle her ne kadar yetki aşımı olduğu iddia edilse de demokratik devlet ilkesine katkı sunduğu için ve Anayasa'nın üstünlüğü ilkesinin genişletilmesi amacıyla eylemli içtüzük değişikliğinin savunulması gerektiği yönündeki görüşe katılmaktayız.¹²⁰³ Meclis, bu kararları objektif bir hukuk kuralı ihdas edip açıkça içtüzük değişikliği adı altında yaptığında bu kararlar yargı denetimine tabi olacakken bu yolun dolanılması suretiyle mevcut içtüzük kurallarının etkisiz kılınması, hukuki öngörülebilirlik ve güvenlik ilkelerine açıkça aykırıdır. Dolayısıyla parlamento kararlarının geçerliliğinin “İçtüzüğe, kanuna ve Anayasa'ya aykırı olmama ölçütüne bağlı olduğu” görüşü çok yerindedir.¹²⁰⁴

Bununla birlikte Anayasa Mahkemesinin İçtüzük'e değişiklik getiren ve İçtüzük kuralını ihlal eden parlamento kararları bakımından daha açık kriterler oluşturması gerektiğini de düşünmekteyiz. Bu çerçevede Yancı Özalp'in önerdiği gibi Mahkemenin “*anayasal sistemi doğrudan etkileyecek önemde aykırılık*” şeklinde bir kriter oluşturması,¹²⁰⁵ tam da Meclisin gündemin belirliliği ilkesine aykırı şekilde yerleşen kararlara uygulanabilecek niteliktedir. Genel görüşme bakımından gündemin belirliliğini, sıralı görüşme genel ilkesini, genel görüşme usulünü, söz haklarını ve sürelerini etkileyen yerleşik içtüzük ihlalleri, kanımızca “*anayasal sistemi doğrudan etkileyecek önemde aykırılık*” oluşturmaktadır. Bu kriter, Anayasa Mahkemesinin İçtüzük'e aykırı bulup Anayasa'ya aykırı bulmadığı genel düzenleyici bir kural gibi görülen aykırı yerleşik uygulamaların denetlenmesinin bir hukuki dayanağı olabilir.¹²⁰⁶ Nihayetinde Meclisin bu uygulaması, hukuku dolanmak anlamına gelmektedir. Olması gereken TBMM'nin uygulamada yerleşen kuralları açık

¹²⁰² Kubalı, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları ve Siyasi Rejimler*, s. 198-197.

¹²⁰³ Baş, *Türk Anayasa Hukukunda Yasama İşlemleri Teorisi ve Parlamento Kararları*, s. 236.

¹²⁰⁴ Kılıç, *Türkiye'de Parlamento Kararlarının Hukuki Rejimi*, s. 414.

¹²⁰⁵ Yancı Özalp, *Türkiye'de Aktivizm ve Kendi Kendini Sınırlandırma Çerçevesinde Anayasa Mahkemesinin Yargısal Yorumu*, s. 167.

¹²⁰⁶ Bakırcı da AYM'nin anayasallık denetimi yaptığını ve İçtüzüğe aykırı bulup Anayasa'ya aykırı bulmadığı eylemli içtüzük kuralı niteliğindeki Meclis kararlarının Anayasa'ya da aykırılığının Mahkemece denetlenebilir olduğunu düşünmektedir. Bakırcı, “Anayasa Mahkemesinin Eylemli İçtüzük Kuralına İlişkin İçtihat Değişikliğinin Gerekçesi Üzerine”, s. 262.

şekilde İ t       te d  zenlemesidir. Bu durumda zaten anayasal denetimden ka     m  mk  n olmayacaktır.

TBMM'nin denetim i  levini ortadan kaldıran bu uygulamaları, 2017 Anayasa de          ile kabul edilen cumhurbaşkanlı  ı h  k  met sistemine ve 27. yasama d  nemi prati  ine de fiilen ve hukuken zemin hazırlamı  tır. Bu konuda Mecliste siyasetin istikrarı, i  lerin planlı bi  imde y  r  t  lmesi ve verimli   alı  ılması amacıyla sıklıkla Danı  ma Kurulu kararları veya uzla  ma olmadı  ı hallerde   o  unluk partisinin a  ırlı  ıyla İ t       'e aykırı uygulamalar yerle  mi  tir. Buna muhalefet kimi zaman konuyla ilgili g  r    n   ifade etmek amacıyla uyum sa  lamı   ve izin vermi  , kimi zamansa itiraz etmi  tir. Ancak yukarıda verdi  imiz   rnek dı  ında bir daha Anayasa Mahkemesi   n  ne ta  ındı  ına dair veriye ula  amadık.

Anayasa Mahkemesinin   n  ne g  ndem sırasının, s  z s  resinin de    tirilmesi gibi bir Danı  ma Kurulu   nerisi veya siyasi parti grubu   nerisinin kabul   y  n  nde bir Genel Kurul kararı geldi  inde, Mahkeme hem İ t       'e aykırılık hem de “*anayasal sistemi do  rudan etkileyecek   nemde aykırılık*” tespiti yapabilir. Bu tespitten hareketle s  z konusu kararı iptal etmesi, kararın etkilerini ortadan kaldırmayacaktır;     nk   Genel Kuruldaki faaliyetler bu karara g  re y  r  t  lm     olacaktır. Ancak AYM denetimi ile s  z konusu Genel Kurul kararının Anayasa'ya da aykırılı  ının tespit edilmesi sonraki yasama faaliyeti a  ısından Meclisin uyması gereken bir karar olacaktır. B  yle bir yorum, erkler ayrılı  ı ve y  netsel ba  ımsızlık ilkeleri ba  lamında aykırılı  ı tespit edilen ancak geriye y  r  t  lemeyen parlamento i  lemi bakımından da yerinde bir usul olabilir.

B. 2017 Anayasa De        Sonrasında Cumhurbaşkanlı  ı H  k  met Sisteminde Genel G  r    me

TBMM'nin denetim ara  larının normatif ve pratikteki d  n    m  , 2017 Anayasa de            ncesinde ba  layan siyasal ve toplumsal de    imin bir sonucudur ve bu ba  lamda parlamentonun kesintilere u  radı  ı d  nemlerden sonra kısa s  rede toparlanarak kurumsal yapısını toparladı  ı dikkat   ekmektedir. Ancak bu kurumsallı  ın, yasama faaliyetinin etkin kılınmasını sa  lamak amacıyla   ıkarılan 1996 İ t        de         inden sonra ciddi bir kırılmayla kar  ı kar  ıya kaldı  ı ve denetim ve

müzakere süreçlerinin hızını artırıp işlevselliğini sağlayacak istisna düzenlemelerin genele yayılarak bu amacın dışında kullanılmaya başlandığı dikkat çekmektedir. 2017 Anayasa değişikliği “denetimden kaçış”¹²⁰⁷ olarak nitelendirilen bu uzun sürecin bir uzantısıdır.

Yukarıda kısaca değinildiği gibi güçlü yürütme talepleri, 1961 Anayasası döneminde başlayıp 12 Eylül 1980 öncesi yoğunlaşmış ve siyasal-toplumsal gelişmelerin etkisiyle önce 1961 Anayasası’nda yapılan 1971-1972 Anayasa değişikliklerine ve sonra da bir ölçüde 1982 Anayasası’na yansımıştır. Bu taleplerin içeriğini çoğunlukla, 1982 Anayasası’na yansımaya da başkanlık ve yarı başkanlık rejimleri oluştururken az da olsa başkanlık sisteminden sapma olarak görülen öneriler de bu dönemde savunulmuştur.¹²⁰⁸ 1982 Anayasası, güçlü yürütme, yönetimde istikrar, hızlı karar alabilen parlamento taleplerini bir ölçüde karşılamış olsa da Türkiye’de hiçbir zaman gündemden düşmemiştir. Nihayet 2017 Anayasa değişikliği ile kamuoyuna “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” veya “Türk Tipi Başkanlık Sistemi” olarak açıklanan bir tür başkanlık sistemine geçilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişin en önemli hedefi, siyasi istikrar olarak gösterilmiştir.¹²⁰⁹ 10 Aralık 2016’da Adalet ve Kalkınma Partisi ve Milliyetçi Hareket Partisi milletvekillerinin sunduğu Anayasa Değişikliği Teklifi, TBMM’de 21 Ocak 2017’de kısa süre içerisinde kabul edilmiştir.¹²¹⁰ Anayasa’nın 175. maddesindeki hüküm gereği 16 Nisan 2017’de halkoylamasına sunulan Kanun, halk tarafından yüzde 51,41 evet oyu ile kabul edilerek yürürlüğe girmiştir.¹²¹¹ Anayasa değişikliğinin

¹²⁰⁷ Bakırcı, **Kuruluşundan Günümüze TBMM’nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, s. 6-7.

¹²⁰⁸ Örneğin, Necip Fazıl Kısakürek’in önerdiği “Başyücelik Devleti”, Latin Amerika ve Afrika’daki hiper başkanlık rejimlerine benzetilmektedir; bkz. Kanadoğlu, Duygun, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, s. 347, dipnot 1334.

¹²⁰⁹ Kanadoğlu, Duygun, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, s. 347.

¹²¹⁰ 21/01/2017 tarih ve 6671 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, R.G. 11.2.2017-29976.

¹²¹¹ 6771 Sayılı Kanun Anayasa’nın değiştirilen hükümlerinin yürürlüğe gireceği tarihleri farklı şekilde belirlemiştir. Kanunun 18. maddesine göre kimi hükümler Kanunun halkoylamasıyla kabul edildiği tarihte (16 Nisan 2017), kimi hükümler Anayasa’ya göre birlikte yapılacak TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin sonuçlanıp Cumhurbaşkanı göreve başladığında ve kimisi de seçimlere ilişkin takvim başladığında yürürlüğe girecekti. Anayasa’nın Geçici 21. maddesine göre 3 Kasım 2019’da yapılması öngörülen seçim 9 Temmuz 2018’de gerçekleştirildi. Bu nedenle Anayasa değişikliğine ilişkin Kanun maddelerinden HSYK’nin yapısıyla ilgili olanlar ve “Cumhurbaşkanı seçilenin, varsa partisi ile ilişkisi kesilir” ibaresinin kaldırılması Kanunun yayımı ile, diğer hükümleri 9 Temmuz 2018 tarihinde yürürlüğe girdi. Yürürlük süreci hakkında bkz. Gören, **Anayasa Hukuku**, s. 97- 109.

kanunlaşma süreci ve halkoylaması, 15 Temmuz 2016'da gerçekleştirilen darbe girişimi nedeniyle tüm ülkede 21 Temmuz 2016 itibariyle ilan edilen olağanüstü hal sürecinde yapılmıştır. Bu nedenle siyasi rejim üzerinde önemli değişikliklere sebep olan Anayasa değişikliği hakkındaki Kanun hem maddi açıdan hem de değişikliğin yapıldığı ve kabul edildiği süreç¹²¹² bakımından çok önemli tartışmalara konu olmuştur.¹²¹³ Bu tartışmalar bugün de devam etmektedir. Bu tartışmaların çalışma konumuzu ilgilendiren tarafı, Anayasa değişikliğinin maddi açıdan TBMM'nin konumuna, kurumsallığına ve denetim yetkileri ve müzakere işlevi çerçevesinde genel görüşme yetkisine etkisidir. Bunun dışında maddi açıdan siyasi sistemi bu derece etkileyen bir Anayasa değişikliğinin hazırlanışı ve kabul ediliş sürecinin aleniyetten ve müzakereden oldukça uzak gerçekleştirilmesi de kanımızca türev kurucu iktidar olarak TBMM'nin kurumsallığının müzakere işlevi bağlamında da zarar görmesine neden olmuştur.¹²¹⁴

2017 Anayasa değişikliğinin Meclisin müzakere işlevi açısından öne çıkan yönleri nelerdir? Öncelikle, yasama ve yürütme arasındaki organik bağın ortadan kaldırıldığı ve yürütme yetkisinin halk tarafından beş yıllığına seçilen cumhurbaşkanı tarafından kullanıldığı, Cumhurbaşkanının, Meclisin onayı olmaksızın yardımcılarını

¹²¹² 6671 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun hakkında gerçekleştirilen halkoylamasında, kullanılan mühürsüz oy pusulalarının geçerli olacağı ve halkoylamasının iptalini gerektirmeyeceğine dair YSK'nin 19.4.2017 tarih ve 573 Sayılı Kararı, 298 Sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun'un 5980 Sayılı Kanun ile değiştirilen "Geçerli olmayan oy pusulaları" başlıklı 101. maddesinin birinci fıkrasının üçüncü bendindeki "*Arkasında sandık kurulu mührü bulunmayan*" "*...birleşik oy pusulaları geçerli değildir.*" hükmüne açık aykırılık taşımaktadır. YSK Kararı için bkz. <https://www.ysk.gov.tr/doc/karar/dosya/5060/2017-573.pdf>

¹²¹³ Akartürk, Küçük, **Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem**, s. 23-28; Sevtap Yokuş, "Türkiye'de Yeni Anayasa Arayışları ve 2017 Anayasa Değişiklikleri", **Anayasa Hukuku Dergisi**, Yıl 2017, C. 6, S. 12, s. 674-676; Ömer Keskinsoy, Semih Batur Kaya, "2017 Anayasa Değişikliğinin Demokratik Nitelik Sorunu", **TBB Dergisi**, Yıl: 2021, S. 155, s. 51-78.

¹²¹⁴ Anayasa Değişikliği Hakkındaki Kanun Teklifi'nin kamuoyuna kapalı bir şekilde hazırlanması, uzman kişi, kurum ve kuruluşların, halkın bu sürecin dışında tutulması ve Teklifi hazırlayanların kim olduğunun bilinmemesi, Teklifin Anayasa Komisyonu görüşmelerinde de bu eksikliklerin giderilmemesi ve çok kısa sürede Komisyonunda kabul edilmesi, bu aşamada bile teknik ve bilimsel tartışmaların yapılmaması, aynı şekilde Meclis Genel Kurulunda da Teklifin tümünün ve tek tek maddelerinin görüşülmesinin çok kısa sürmesi ve bu eksikliklerin yine giderilmemesi, Mecliste Teklifin oylanması sırasında Anayasa'ya ve İçtüzük'e açıkça aykırı biçimde gizli oylama ilkesinin ihlal edilmesi gibi haller açıkça Meclisin müzakere işleviyle ilgili önemli antidemokratik süreçlerdir. Öte yandan halkoylamasının olağanüstü halde yapılması, özellikle Anayasa'nın olağanüstü hal dönemlerindeki hak ve özgürlükler konusundaki hakkın kullanımının durdurulmasına varan sınırlandırma rejimi de düşünüldüğünde serbest, adil ve eşit bir propagandayı engellemesi, basın-yayın ve sivil toplum kuruluşlarının, uzman kişilerin baskılanması, giderek halkoylamasındaki propaganda sürecinin bir Anayasa değişikliği metninin değil de bir kişinin seçimine dönüştürülmesi halkoylamasının Gözler'in de vurguladığı üzere "plebisit"e dönüşmesine neden olmuştur. Bu konudaki görüş ve değerlendirmeler için bkz. Kemal Gözler, **Elveda Anayasa, 16 Nisan 2017'de Oylayacağımız Anayasa Değişikliği Hakkında Eleştiriler**, Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, Mart 2017, s. 105-132.

ve bakanları atayıp görevden alabildiği bir sistem getirilmiştir. Yasama-yürütme ilişkisi bakımından düşünüldüğünde görev süresi içerisinde TBMM, cumhurbaşkanının görevini sonlandıramamaktadır. Meclisin elinde güvenoylaması ve gensoru gibi parlamenter rejime özgü siyasal denetim araçları yoktur. Ancak başkanlık sisteminde de görülmeyen başkana Meclisi koşulsuz feshetme yetkisi tanınmaktadır. Meclisin ise elinde yürütmeyi görevden alma yetkisi yoktur. Sadece nitelikli çoğunluk ile alabileceği seçimlerin yenilenmesi kararı ile kendi varlığını sonlandırarak cumhurbaşkanının da görev süresini sona erdirebilmektedir. Cumhurbaşkanı Anayasa'ya göre bir kere daha seçilebilir. Fakat eğer cumhurbaşkanı ikinci görev süresi içerisindeyken Meclis seçimleri yenileme kararı alırsa yenilenen cumhurbaşkanlığı seçimi için mevcut cumhurbaşkanı tekrar aday olabilir. Dolayısıyla Anayasa'daki bir kimsenin en fazla iki dönem cumhurbaşkanlığı görevi yapabileceğine dair kurala istisna bir hüküm de düzenlenmektedir. Cumhurbaşkanının, Meclis tarafından siyasi sorumluluğunu doğrudan harekete geçirecek bir mekanizmanın yokluğu karşısında Meclisin kendi görevine son vererek aynı anda yürütmenin de görevine son verebilmesinin bir siyasi sorumluluk olup olmadığı literatürde tartışılmaktadır. Bir yandan Meclisin kendi görevine son vermek suretiyle kullandığı yetkinin siyasi sorumluluk mekanizmasının işletilebilmesinin istisna bir yolu olduğu¹²¹⁵ veya dolaylı bir siyasi sorumluluk yolu olduğu¹²¹⁶ düşünülmektedir. Öte yandan bu istisna yolun, bu sistemde yasama-yürütme organları birbirinden kaynaklanmadığı için kuramsal olarak bir sorumluluk ilişkisini doğurmadığı ve her iki organın birlikte seçime gitmesini zorunlu kıldığı gerekçesiyle bir anlamda siyasi açıdan hesap sormayı sağladığı da düşünülmektedir.¹²¹⁷ Bu istisna “birlikte seçim” usulünün bir siyasi sorumluluk aracı olmayıp özellikle cumhurbaşkanı ve Meclis çoğunluğunun farklı siyasi partilere dayanması halinde çıkabileceği öngörülen bir sistem krizini çözmeyi sağlayacak bir araç olarak kurgulandığı, ancak başkanlık sistemine uygun olmayan bu düzenlemenin yasama-yürütme arasında gözetilmesi gereken dengeyi de zedelediği düşünülmektedir.¹²¹⁸ Gerçekten de ABD'deki başkanlık

¹²¹⁵ Abdurrahman Tekin, **Liberal Anayasal Sistemlerde Parlamento İçi Muhalefetin Rolü**, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, Kasım 2019, s. 292.

¹²¹⁶ Tanör, Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasası'na Göre Türk Anayasa Hukuku**, s. 358.

¹²¹⁷ Kaya, **Hükümet Sistemi Sınıflandırmasında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Analizi: Denge-Denetim Ağı ve Demokratiklik Sorunu**, s. 258-259 ve dn. 310.

¹²¹⁸ Yazar, hem cumhurbaşkanının tek başına verebileceği seçimleri yenileme kararı karşısında TBMM'nin nitelikli çoğunluk ile bu kararı alabilmesi bakımından hem de cumhurbaşkanının ikinci dönemindeyken TBMM'nin vereceği karar ile yeniden- üçüncü kere seçilme yolunun açılması bakımından eşit olmadığını düşünmektedir. Özellikle cumhurbaşkanının koşulsuz kullandığı bu yetki

sisteminde görülmeyen bu tür bir seçimlerin yenilenmesi mekanizması, klasik başkanlık sistemi dışındaki başkanlık sistemlerinde görülmektedir. Literatürdeki görüşler, böyle bir kuralın sabit görev süresinin getirdiği katılığı çözecek bir çözüm yolu olduğunu düşünmekteyse de TBMM'nin nitelikli çoğunlukla alabileceği seçimlerin yenilenmesi kararı karşısında cumhurbaşkanının koşulsuz fesih yetkisinin olması, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemindeki bu yolun kriz çözücü bir araç olamayacağını da göstermektedir.¹²¹⁹ Bunun karşılıklı bir silah olduğu da düşünülemez; çünkü denge cumhurbaşkanı lehine kurgulanmış ve yürütme yasamaya göre güçlendirilmiştir.¹²²⁰ Klasik başkanlık sisteminde olmayan birbirinin görevine son verme kuralının cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde teorik olarak olmasa da doğurduğu sonuç bakımından teknik olarak siyasi sorumluluk mekanizması olduğunu ifade eden Gözler, bu tartışmanın tutarlı biçimde sonlandırılmayacağını haklı olarak ifade etmektedir.¹²²¹ Bu kuralların Meclisin müzakere işlevi bakımından anlamı, Meclisin feshinin cumhurbaşkanı lehine tasarlanmış olması sebebiyle yoğun bir müzakere işlevinin gerçekleştirildiği bir dönemde cumhurbaşkanının fesih yetkisini Meclisin varlığına son vermek amacıyla kullanma olasılığının varlığıdır.

Bu sistemde her durumda da Meclis ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri aynı anda yapılmakta ve görev süreleri de eşitlenmektedir. Bu seçim yöntemi, cumhurbaşkanı ile TBMM çoğunluğunun aynı partilerden olmasını yüksek bir olasılık haline getirmektedir ve bu nedenle sistem yasama-yürütme arasında bağımsızlığı değil özdeşleştirmeyi öngörmektedir.¹²²² Bu ihtimalin gerçekleşmesi durumunda, partili cumhurbaşkanının belirlediği milletvekillerinin çoğunluğundan oluşan Meclisin gündemine cumhurbaşkanının etki etmemesi, milletvekillerinin de denetim, yasa yapımı ve müzakere süreçlerinde bu ilişkiden bağımsız olması neredeyse imkansızdır.¹²²³ Bağımlı bir ilişkinin, Meclisin müzakere işlevini olumsuz etkileyeceği açıktır. Bu bağlamda ayrıca cumhurbaşkanının yetkileri arasında sayılan 104.

ile kendine uygun zeminde alacağı seçim kararı nedeniyle muhalefetin seçimlere hazırlıksız yakalanabileceğini vurgulamaktadır. Eren, **Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 851-853, 863.

¹²¹⁹ Özsoy, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Meclis'in Değişen Rolü ve Gücü", s. 922-923.

¹²²⁰ Kaya, **Hükümet Sistemi Sınıflandırmasında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Analizi: Denge-Denetim Ağı ve Demokratiklik Sorunu**, s. 201.

¹²²¹ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 857-858.

¹²²² Tanör, Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasası'na Göre Türk Anayasa Hukuku**, s. 206; Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku (2022)**, s. 336.

¹²²³ Bu konuda bir değerlendirme için bkz. Bertil Emrah Oder, "Turkey's ultimate shift to a presidential system: the most recent constitutional amendments in details", 31 January 2017 <https://constitutionnet.org/news/turkeys-ultimate-shift-presidential-system-most-recent-constitutional-amendments-details> (E.T. 11.3.2023)

maddedeki “ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında Meclise mesaj verme” yetkisinin de cumhurbaşkanının yasama üzerindeki etkisini iyice artıracak Venedik Komisyonu’nun Anayasa değişikliği üzerine hazırladığı Raporda da vurgulanmaktadır.¹²²⁴ Dolayısıyla böyle bir sistemdeki birlikte seçim usulünün, kriz çözücü bir araç değil uygulamada cumhurbaşkanının Meclis çoğunluğunu kontrol etmesine ve kuvvetler birliğine yol açacağı öngörülmektedir.¹²²⁵

Bu sistemin en önemli özelliklerinden biri de TBMM’nin bilgi edinme, denetleme ve müzakere araçlarının azaltılmış olmasıdır. Genel görüşme kurumuyla ilgili Anayasa’da bir değişiklik yapılmamış olsa da önemli bir denetim ve müzakere aracı sözlü soru kaldırılmıştır. Anayasa’da sadece yazılı soru düzenlenmektedir. Fakat Anayasa’ya göre yazılı sorunun muhatabı sistemin yetkili unsuru cumhurbaşkanı değildir; sayısını, niteliklerini ve atanma ölçütleri tamamen belirsiz ve cumhurbaşkanına bırakılan, aslında siyaseten cumhurbaşkanından bağımsız bir iradesi olmayan cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlardır.¹²²⁶ Kamu hukukunun temel esaslarından yetki ve sorumluluğun paralelliği ilkesine aykırı şekilde cumhurbaşkanı yazılı sorudan muaf tutulmaktadır.¹²²⁷ Hükümetin siyasal sorumluluğunu doğuran gensoru aracı da artık bir parlamenter sistem söz konusu olmadığı için kaldırılmıştır. Ancak bu araçların kaldırılması karşısında müzakere ihtiyacını karşılayacak bir araç veya yöntem geliştirilmemiştir. Hem denetim hem yasama bakımından en önemli hususlardan biri, parlamentoların ortaya çıkış sebebi sayılan bütçe yetkisindeki değişikliktir. 2017 Anayasa değişikliği ile gerçekleştirilen Meclisin bütçeyi onaylama yetkisindeki değişiklik, bütçe yetkisinin yer değiştirmesi gibi bir sonuca neden olmuştur. Cumhurbaşkanının önerdiği bütçenin Meclis tarafından kabul edilmemesi, bunun üzerine Meclisin de geçici bir bütçe kanunu kabul edememesi durumunda cumhurbaşkanına önceki yılın bütçesini, yeniden değerlendirilerek artırarak kullanabilmesinin yolu açılmıştır. Bu durum adeta Meclis tarafından onaylanmayan bir bütçenin yürütme organı tarafından kullanılabileceği sonucunu ortaya

¹²²⁴ **Turkey Opinion On The Amendments To The Constitution Adopted By The Grand National Assembly On 21 January 2017 and to Be Submitted to A National Referendum On 16 April 2017, CDL-AD(2017)005, European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), 13 March 2017, s. 22, prg. 93;**
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)005-e)

¹²²⁵ **CDL-AD(2017)005, s. 28, prg. 126.**

¹²²⁶ Levent Gönenç, Ersoy Kontacı, “2017 Tarihli Anayasa Değişikliği Sonrasında Yasama-Yürütme İlişkileri”, **TBB Dergisi**, Yıl 2019, S. 145, s. 69.

¹²²⁷ Kaya, **Hükümet Sistemi Sınıflandırmasında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Analizi: Denge-Denetim Ağı ve Demokratiklik Sorunu**, s. 201.

çıkarmaktadır.¹²²⁸ TBMM, 2017 Anayasa değişikliği öncesinde bütçeyle ilgili politika üretici bir rol üstlenemeyen bir Meclisti ama arena meclis niteliğinin verdiği müzakereci davranışı, bütçe görüşmelerinde iktidar üzerinde bir denetim olanağı yaratmaktaydı; fakat 2017 Anayasa değişikliği sonrasında Meclisin bütçe sürecinde yürütmenin politikalarını reddetme yetisinin artık ortadan kalktığı gözlemlenmektedir.¹²²⁹ Literatürde az da olsa yeni sistem ile erkler ayrılığının tam anlamıyla gerçekleşeceğini ve yeni sistemin aslında parlamentonun yetkilerini güçlendirdiğini ifade eden görüşler de vardır. Örneğin, Brezilya'daki gibi yıllık bütçenin Kongre tarafından onaylanmaması durumunda başkanın bir önceki yılın bütçesini kullanabilmesi yürütmenin icraatlarının devam edebilmesi bakımından akılcı bir kriz çözücü yöntem olduğu ileri sürülmektedir.¹²³⁰ Hatta bu kriz çözücü sisteme ek olarak uygun yetkilerle donatılmış bağımsız kamu idarelerinin bir veto oyuncusu rolü ile bütçe kullanımını denetlemesinin yürütmenin daha etkin ve işlevsel çalışmasını sağlayacağı ve geniş ölçüde tamamlayıcı bir denge-denetim mekanizması oluşturacağı da savunulmaktadır.¹²³¹ Parlamentonun bütçe yetkisinin adeta ortadan kaldırıldığı bir sistemde hesap verirliliğe katkısı ne kadar iyi olursa olsun bu tarz bağımsız kurulların varlığı kanımızca “egemenlik” ve “demokrasi” sorununu daha da derinleştirir. Nitekim, bütçe yetkisi, parlamentonun varlık sebebi olarak ortaya çıkmıştır. Hükümet sistemi ne olursa olsun yasama organının, yürütme organı üzerindeki “nihai silah” bütçe yetkisinin “temsilsiz vergi olmaz” ilkesine aykırı biçimde ortadan kaldırılması sonucunu doğuran bu yeni kuralın, TBMM’yi “sözde bir parlamentoya” ve sistemi ise otoriter bir kuvvetler ayrılığına dönüştüreceği açıktır.¹²³² Müzakere işlevi bağlamında düşünülürse halktan toplanacak verginin ne kadar olacağı, nereye harcanacağı veya harcadığının şeffaf ve katılımcı süreçlerle halkın ve temsilcilerinin gözleri önünde

¹²²⁸ Gönenç, Kontacı, “2017 Tarihli Anayasa Değişikliği Sonrasında Yasama-Yürütme İlişkileri”, s. 71. Ayrıca merkezi yönetimin yıllık harcamalarının bütçeye uygunluğunu kontrol anlamına gelen kesinhesap kanunu teklifinin bütçe kanun teklifi ile görüşülmesi de TBMM’nin denetleme yetkisini azaltan ve engelleyen bir sonuç doğurmaktadır; bkz. Selin Esen, “2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi”, **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl 2016, S. 4, s. 58.

¹²²⁹ Özsoy, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Meclis’in Değişen Rolü ve Gücü”, s. 920-921.

¹²³⁰ Akif Tögel, **Başkanlık Sisteminde Parlamentolar, Karşılaştırmalı Bir Araştırma**, Ankara: Adalet Yayınevi, 2018, s. 66, 117-118; Saadet Yüksel, “6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanundaki Denge-Denetim Mekanizmalarına İlişkin Genel Değerlendirme”, **Ord. Prof. Dr. Ali Fuat Başgil’in Anısına Armağan**, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2019, s. 1050.

¹²³¹ Bu anlamda Türkiye’de Devlet Denetleme Kurulunun böyle bir işlevi üstlenebileceği de eklenmektedir; ayrıntılı bilgi için bkz. Yüksel, “6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanundaki Denge-Denetim Mekanizmalarına İlişkin Genel Değerlendirme”, s. 1052-1054, 1057.

¹²³² Bu konudaki değerlendirmeler için bkz. Gözler, **Elveda Anayasa**, s. 64-68. Ayrıca bkz. Anayurt, **Anayasa Hukuku: Genel Kısım**, s. 463-464.

tartışılması gerekir. Bütçe yetkisinin, parlamentonun varlık nedeni olmasının anlamı budur.

Özetlemeye çalıştığımız 2017 Anayasa değişikliği ile genel olarak yasama yürütme arasındaki denge ve fren mekanizmaları ortadan kaldırılmış, yürütme organı dışındaki organların yetkileri daraltılmıştır. Yürütmeye böylesine orantısız geniş yetkilerin tanınması karşısında Meclisin yetkilerinin daraltılması, Osmanlı-Türk anayasal gelişmeleri içerisinde bir “geriye gidiş”, “kopuş” olarak yorumlanmaktadır.¹²³³ Çünkü Osmanlı-Türk anayasal geleneğinde Meclis, egemenliğin tek kişide toplanmasına karşı ve zaman içerisinde bu tek güç odağından kopardığı yetkiler çerçevesinde demokratik bir temsili kurum halini almıştır. İlk defa yasamanın asli ve yürütmenin türev bir yetki olması geleneksel ilkesine aykırı bir sistem yaratılmıştır. İktidarın tek kişide toplanması ve bunun karşısında kontrol ve denge araçlarının azaltılması veya kullanılmaz usullere bağlanması, doğrudan veya dolaylı olarak etkisiz kılınması, 2017 Anayasa değişikliğinin literatürde çok tartışılmasına neden olmuştur ve olmaktadır. “Başkanlık”, “Türk tipi başkanlık”, “cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi” gibi isimlerle anılagelen ve parlamenter rejimin sebep olduğu iddia edilen istikrarsızlığı ortadan kaldırma amacıyla gerekçelendirilen 2017 Anayasa değişikliğinin tartışma odağını demokrasi oluşturmaktadır. Bu bağlamda literatürde, 2017 Anayasa değişikliği ile geçilen cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, “yozlaştırılmış, çarpıtılmış başkanlık sistemi”,¹²³⁴ “neopatrimonyal özellikli otoriter-kişiselleşmiş bir rejim”,¹²³⁵ “hiper başkanlık”,¹²³⁶ “parlamentosuzlaştırma”,¹²³⁷ “yasamasızlaştırma”,¹²³⁸ “delegasyoncu demokrasi ya da

¹²³³ Demirhan Burak Çelik, “16 Nisan Anayasa Değişikliği: Osmanlı-Türkiye Anayasacılığının İkinci Büyük Kopuşu”, *Anayasa Hukuku Dergisi*, Yıl 2017, C. 6, S. 12, s. 715-720; Tanör, Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasası’na Göre Türk Anayasa Hukuku**, s. 205; Kanadoğlu, Duygun, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, s. 353; Akartürk, Küçük, **Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem**, s. 38; Ekrem Ali Akartürk, “Türk Anayasal Gelişmelerinde Kopma: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, **Seçim, Demokrasi ve Seçim Sistemleri Sempozyumu**, Ed. Havva Karagöz, Atagün Mert Kejanlıoğlu, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2019, s. 11-15.

¹²³⁴ Tanör, Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasası’na Göre Türk Anayasa Hukuku**, s. 206.

¹²³⁵ Şule Özsoy Boyunsuz, Berk Esen, **Türkiye İçin Yeni Bir Hükümet Sistemi-Hükümet Sistemi Kaynaklı Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, İstanbul Politik Araştırmalar Enstitüsü Politika Raporu, Aralık 2020, s. 7, 19. https://istanpol.org/Uploads/ContentManagementFile/c80586_6a562ba050bb4af7b0acf37226c53109.pdf

¹²³⁶ Kanadoğlu, Duygun, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, s. 353.

¹²³⁷ Akartürk, Küçük, **Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem**, s. 32-33; Kanadoğlu, Duygun, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, s. 350.

¹²³⁸ Yücel’in “yasamasızlaştırma” olarak nitelendirdiği süreç üç süreçten oluşmaktadır: “Yasama organının geri plana çek(tir)ilmesi/itilmesi, yasamanın alanının yürütme organı ile paylaşılması/ortak kullanımı ve yasama organının sistem dışına çıkarılıp tasfiye edilmesi/sonlandırılması.” Bu süreç,

popülist (yarışmacı) otoriter” sistem,¹²³⁹ “*neverland* hükümet sistemi veya bir *hiçistan* hükümet sistemi”¹²⁴⁰ ve “parti başkanlığı yoluyla devlet başkanlığı ve yürütme” yani “devletin partileşmesi ve partinin devletleşmesinin ötesinde, devletin kişiselleşmesi”¹²⁴¹ şeklinde nitelendirilmektedir. Bu nitelendirmeler, tam olarak yürütme organının aşırı yetkilendirilmesini ve buna karşın parlamentonun yetkilerinin daraltılmasını ve işlevsizleşmesini ifade etmektedir. Bir görüşe göre 1982 Anayasası güçlü yürütmeyi değil “*devlet başkanlığı makamında merkezileşmiş olan bir ‘yürütmenin üstünlüğü’ sistemini*” getirmiştir.¹²⁴² Bu yorum, kanımızca 1982 Anayasası’nın ilk halindense 2017 Anayasa değişikliklerinin getirmiş olduğu sistemin niteliğini daha iyi ifade etmektedir. Çünkü yürütmenin üstünlüğüne dayalı bu yapıda hukuken ve fiilen Meclis siyasal karar alma süreçlerinden dışlanmakta, yasama, denetim ve müzakere faaliyetleri zayıflatılarak parlamentonun ortaya çıkış amacı ve gelişiminin tersine bir süreç işletilmektedir. Bu süreç gerçekten de “anayasasızlaştırmanın ilk aşaması parlamentosuzlaştırma”nın yaşandığı bir süreç olmuştur.¹²⁴³ 2017 Anayasa değişikliği ile getirilen “yasamaya, yürütmeye ve yargıya hakim partili cumhurbaşkanı” kurgusu, sınırsız iktidar hedefiyle, gerçekten de Osmanlı-Türk anayasal gelişmeleri içerisinde Sened-i İttifak’tan beri süregelen iktidarın sınırlandırılması düşüncesinden çok ciddi bir kopuşu, bir geriye dönüşü ifade etmektedir.¹²⁴⁴

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, bu satırların yazıldığı tarihlerde son günleri yaşanan¹²⁴⁵ 27. yasama döneminde ilk defa uygulandı. Meclisin yasama ve denetleme faaliyetinin değişimini normatif açıdan genel olarak özetledik. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin Meclisin müzakere ve denetleme faaliyetine etkisini, somut olarak

yasama organının başta bütçe hakkı, kural koyma ve siyasal denetim olarak ifade edilen doğal işlevlerini yitirmesiyle başlamaktadır; giderek parlamentosuz ve yürütme organından oluşan “tek kutuplu bir siyasal merkeze” varılmaktadır. Bu konuda bkz. Bülent Yücel, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Hakkında Bir Siyasal Niteleme: Yasamasızlaştırma’ Sürecinin Son Halkası”, s. 69-70.

¹²³⁹ Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku (2022)**, s. 337.

¹²⁴⁰ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 765

¹²⁴¹ Kaboğlu, **Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 167-168.

¹²⁴² Taha Parla, **Türkiye’de Anayasalar**, İstanbul: İletişim Yayınları, 1991, s. 74.

¹²⁴³ Akartürk, Küçük, **Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem, Teori ve Uygulama**, s. 35-37.

¹²⁴⁴ Çelik, “16 Nisan Anayasa Değişikliği: Osmanlı-Türkiye Anayasacılığının İkinci Büyük Kopuşu”, s. 715-716. Venedik Komisyonu Raporunda da bu sistemin otoriter ve kişisel bir rejim tehlikesi taşıdığını ve Türkiye’nin demokratik anayasa geleneğinde geriye doğru bir gidiş olduğu vurgulanmaktadır; bkz. **CDL-AD(2017)005**, s. 30, prg. 133.

¹²⁴⁵ Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan, Anayasa’nın 116. maddesine dayanarak Meclisin seçimlerinin yenilenmesine karar vermiştir; 2023/121 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı, (Mükerrer). 27. Yasama döneminin sona ereceği yeni seçimlerin yapılacağı tarih de 14 Mayıs 2023 olarak belirlenmiştir; 2023/90 Sayılı Yüksek Seçim Kurulu Kararı, R.G. 10.3.2023-32128 (2. Mükerrer).

aşağıda genel görüşme uygulaması başlığı altında açıklayıp değerlendirmeden önce özelde genel görüşme yetkisinin Anayasa ve İçtüzük değişikliklerinde kısaca değerlendirmeliyiz.

1. Anayasa ve TBMM İçtüzük Değişikliklerinin Genel Görüşmeye Etkisi

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin kendine özgü yapısının bir görünümü de Meclisin bilgi edinme ve denetleme araçları arasında parlamenter sistem dönemindeki genel görüşme, meclis araştırması ve yazılı soru araçlarını muhafaza ediyor olmasındadır. Nitekim Anayasa Değişikliği Hakkındaki Kanun Teklifi'nin Anayasa Komisyonundaki görüşmelerinde dönemin Adalet Bakanı Bekir Bozdağ da buna vurgu yapmıştır:

“Bu sisteme baktığımızda, cumhurbaşkanlığı sistemi esasında Türkiye’ye özgü yeni bir sistem. Neden diye baktığınızda, bir defa, Parlamentonun denetim yollarına baktığınızda Mecliste yazılı soru önergesi sistemin içerisinde var; iki, Meclis araştırması, sistemin içinde var, aynı şekilde oluyor; üçüncüsü, genel görüşme, sistemin içinde var.”¹²⁴⁶

6771 Sayılı Kanun ile genel görüşmeyle ilgili doğrudan bir değişiklik gerçekleştirilmemiştir. Sadece genel görüşmenin de düzenlendiği Anayasa’nın “IV. Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgi edinme ve denetim yolları” başlığı altındaki 98. maddesinin “Genel olarak” şeklindeki başlığı kaldırılmıştır. Bu hüküm 9 Temmuz 2018’de yürürlüğe girmiştir. “Genel olarak” ifadesinin kaldırılması, eski sistemden farklı olarak Meclisin bilgi edinme ve denetim araçları arasında ayrı maddede düzenlenen gensorunun kaldırılmasıyla ilgilidir. Artık sadece 98. maddede yazıldığı şekliyle TBMM’nin bilgi edinme ve denetim araçları, meclis araştırması, genel görüşme, Meclis soruşturması ve yazılı sorudur. Sözlü soru aracı tamamen kaldırılmıştır; meclis soruşturması da kaldırılarak ayrı bir maddede farklı şekilde düzenlenmiştir. Bir diğer fark da önceden değinildiği gibi madde başlığı ve içeriğinin “bilgi edinme ve denetleme yetkisi” şeklinde uyumlaştırılmasıdır.

¹²⁴⁶ **TBMM Anayasa Komisyonu Tutanak Dergisi**, Cilt 1, 26. Dönem, 1. Toplantı, 20.12.2016, s. 66, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari_goruntule?pTutanakId=1826 (E.T. 18.3.2023)

Bu düzenlemenin biraz arka planına bakıldığında, Anayasa Değişikliği Hakkındaki Kanun Teklifi'nin ilk halinde, genel görüşmeye yürütme temsilcilerinin katılmayacağı hükmünün eklenmek istendiği görülmektedir. Ayrıca Teklif'teki maddede, kurumun ortaya çıkışından itibaren kapsadığı alanın daraltılmak istendiği anlaşılmaktadır. Buna göre “toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konuda” genel görüşme yapılması değil sadece “toplumu ilgilendiren belli bir konunun” genel görüşme konusu olabileceği düzenlenmekte ve devlet faaliyetlerinin genel görüşme konusu yapılmaması amacı taşıdığı anlaşılmaktadır. Bunun da ötesinde maddenin içeriğinde “denetim yetkisi” ifadesine yer verilmemektedir. Anayasa Değişikliği Hakkındaki Kanun Teklifi'nin¹²⁴⁷ Anayasa'nın 98. maddesini değiştiren 7. maddesinin ilk hali şu şekildedir:

“Türkiye Büyük Millet Meclisi belli bir konuda Meclis Araştırması ve genel görüşme *yapabilir*; milletvekilleri yazılı soru *sorabilir*.

Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinilmek için yapılan incelemeden ibarettir.

Genel görüşme, toplumu ilgilendiren belli bir konunun Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir.

Genel görüşme ve Meclis araştırmasına yürütme adına herhangi bir temsilci katılamaz.

Yazılı soru; yazılı olarak en geç onbeş gün içerisinde cevaplanmak üzere milletvekillerinin, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara yazılı olarak soru sormalarından ibarettir.

Meclis araştırması, genel görüşme ve yazılı soru önergelerinin verilme şekli, içeriği ve kapsamı ile araştırma usulleri Meclis İçtüzüğü ile düzenlenir.”¹²⁴⁸

Teklif'in 7. maddesinin gerekçesinde değişikliğin hükümet sistemine uyum amaçlı yapıldığı belirtilmektedir.¹²⁴⁹ Bu düzenlemenin Anayasa Komisyonundaki

¹²⁴⁷ 10 Aralık 2016'da TBMM Başkanlığına Sunulan 12.12.2016 Tarih ve 2/1504 Esas No'lu Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi için bkz. <https://www.tbmm.gov.tr/files/anayasa/docs/1982/1982-19/KanunTeklifiMetni2-1504Esas.pdf> (E.T. 18.3.2023)

¹²⁴⁸ Vurgular bize aittir (S.Ş.).

¹²⁴⁹ “Maddeyle, yasamanın belli bir konuda Meclis araştırması yapması, genel görüşme açarak Genel Kurulda görüşmesi ve milletvekillerinin, Cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanların cevaplaması istemiyle yazılı soru sorması düzenlenmektedir. Böylelikle, hükümet sisteminde yapılması öngörülen değişikliğe uygun olarak bilgi edinme ve denetim yolları yeniden düzenlenmektedir.”, 10 Aralık 2016'da

görüşmelerinde ise hukuk tekniği ve parlamentonun denetim yetkisi bakımından önemli hususlara dikkat çekilerek mevcut 98. maddedeki somut ve net usullerin olasılığa bırakılarak tartışmalı hale getirildiği konusunda eleştirilerde bulunulmuştur.¹²⁵⁰

Komisyonadaki görüşmelerde, düzenleme ile getirilmek istenen yeni sistemde Meclis çoğunluğunun Cumhurbaşkanlığı iradesine bağlı hâle gelmesi tehlikesi ile zaten etkisiz olan meclis araştırması ve genel görüşme yollarının kullanılmasının mümkün olamayacağı,¹²⁵¹ bu araçların yaptırımının olmamasının aslında bir denetim sağlamadığı ve mevcut rejimde bile verilen önergelerin reddedildiği şeklinde eleştiriler dile getirilmiştir.¹²⁵² Sadece “toplumu ilgilendiren konularda” genel görüşme yapılabileceği şeklindeki düzenlenmenin, aslında tüm Teklif’in ruhunu yansıttığı, Meclisin yürütme karşısında yetkilerinin sınırlandırıldığı, her konuda cumhurbaşkanının yetkilendirildiği vurgulanmıştır.¹²⁵³ Genel görüşmeye ilişkin maddeyle ilgili ileri sürülen eleştirel görüşler, sadece ilgili madde bağlamında ve diğer maddelerden bağımsız değil tüm Teklif’le birlikte değerlendirilerek ileri sürülmüştür.

Teklif’in lehinde ileri sürülen görüşlerde “toplumu ilgilendiren konularda” genel görüşme yapılmasının bilinçli şekilde tercih edildiği, “devlet faaliyetlerini ilgilendiren konularda” görüşme yapılamayacağı, devlet faaliyetlerini ilgilendiren konuların

TBMM Başkanlığına Sunulan 12.12.2016 Tarih ve 2/1504 Esas No’lu Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi Gerekçesi, Madde 7, <https://www.tbmm.gov.tr/files/anayasa/docs/1982/1982-19/KanunTeklifiMetni2-1504Esas.pdf>

¹²⁵⁰ Trabzon Milletvekili Haluk Pekşen bu hususlara şu sözlerle dikkat çekmiştir: “...Parlamentonun temel işlevine ilişkin en önemli hükümlerden bir tanesi bilerek veya bilmeyerek bu düzenlemenin içerisinde mevcut Anayasa’daki düzenlemenin içerisinden çıkarılmış. Bu da denetleme yetkisi, yani doğrudan madde metninde geçtiği haliyle Parlamentonun denetleme yetkisine ilişkin bu düzenleme ‘denetleme yetkisi’ kelimesi çıkarılarak düzenlemenin içerisinden tümüyle çıkarıldığını görüyoruz. ...mevcut 98’inci maddedeki düzenlemeye bakarsanız, orada, tümüyle, kesinlik arz eden, net, somut, usul ve yöntemleri tanımlayan bir düzenleme varken, mevcut yeni gelen düzenlemede bunların tümü ortadan kaldırılmış, olasılıkları öne çıkarmış bir düzenleme biçimi. Hukuk tekniği açısından böyle bir düzenlemenin Anayasa’da büyük tartışmalar yaratacağı açıktır.”, **TBMM Anayasa Komisyonu Tutanak Dergisi**, Cilt 1, 26. Dönem, 8. Toplantı, 28.12.2016, s. 8, https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1839 (E.T. 18.3.2023)

¹²⁵¹ **TBMM Anayasa Komisyonu Tutanak Dergisi**, Cilt 1, 26. Dönem, 3. Toplantı, 22.12.2016, s. 92, https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1834 (E.T. 18.3.2023) ve **TBMM Anayasa Komisyonu Tutanak Dergisi**, Cilt 1, 26. Dönem, 8. Toplantı, 28.12.2016, s. 12.

¹²⁵² **TBMM Anayasa Komisyonu Tutanak Dergisi**, 4. Toplantı, 23.12.2016, s. 119, https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1835

¹²⁵³ **A.g.e.**, s. 98.

yasama organının değil artık yürütme organının kontrolünde olacağı açıklanmıştır.¹²⁵⁴ Dönemin Adalet Bakanı ise Komisyon görüşmelerindeki açıklamalarında Teklif'in lehinde söz alarak parlamenter sistemde zaten Meclis çoğunluğuna dayalı biçimde gündemin belirlendiğini, çoğunluk istemedikçe hiçbir konunun görüşülemediğini, yeni sistemle gücün ne yasamada ne de yürütmede toplandığını ve iki organın tamamen birbirinden ayrıldığını, böylece herkesin istediği gibi Meclisin bu sistemde etkin denetim yapılabileceğini belirtmiştir.¹²⁵⁵

Genel görüşmeye ve maddeye ilişkin yoğun itirazlar üzerine Anayasa Komisyonu görüşmeleri sırasında Komisyon Başkanlığına maddeyle ilgili yeni bir düzenleme önerisi sunulmuştur. Genel görüşme tanımına “ve devlet faaliyetlerini” ifadesinin eklenmesi önerilmiştir. Ayrıca maddeye bugünkü haliyle Meclisin bilgi edinme ve denetleme yetkisinin kullanılacağı yönünde açık bir cümle eklenmesi de önerilmiştir. Önerinin gerekçesinde Teklif'teki “toplumu ilgilendiren belli bir konunun” devlet faaliyetlerini de kapsamına aldığı ve genel görüşmeye konu olabileceği ama yanlış yorum ve değerlendirmelere neden olmamak amacıyla devlet faaliyetleri ifadesinin eklenmesinin isabetli olacağı belirtilmiştir. Genel görüşme ve meclis araştırmasına kimlerin katılacağı hususunun ise İçtüzük'e bırakılması uygun görülmüştür.¹²⁵⁶

Anayasa Komisyonu Raporu'nda¹²⁵⁷ ise Teklif'in 7. maddesinin (Komisyonda Yapılan Değişikliklerle 6. maddesinin) Anayasa'nın 98. maddesinin birinci fıkrasını, “Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgi edinme ve denetleme yollarının belirtilmesi

¹²⁵⁴ Komisyon görüşmelerinde Trabzon Milletvekili Salih Cora'nın konuya ilişkin açıklamaları şu şekildedir: “...Genel görüşme yoluyla sadece toplumu ilgilendiren konularda görüşme açılabilmesi sağlanmış mevcut uygulamada olduğu gibi devlet faaliyetlerini ilgilendiren konularda genel görüşme yapılamayacaktır. Devlet faaliyetleri artık tamamen yürütme organını ilgilendirecek ve onun kontrolünde olacaktır...Yeni düzenlemede, hükümet sisteminde yasama ile yürütme kuvvetleri arasında ilişki kuvvetler ayrılığı ilkesine daha uygun hâle getirilmek istenmiştir, bu amaçla her iki organ arasındaki iletişimin azaltılması istenmektedir.”, **a.g.e.**, s. 15.

¹²⁵⁵ Dönemin Adalet Bakanı Bekir Bozdağ'ın Komisyon görüşmelerindeki konuyla ilgili açıklamaları şu şekildedir: “...Meclis bundan sonra denetimi daha etkin bir şekilde yerine getirecektir. Gensorunun olmayışı, sistemin tamamen doğal bir sonucudur. Cumhurbaşkanlığı sistemine geçtiğinizde, bu sistemde gensoru müessesesi zaten olmayacaktır. ... bu cumhurbaşkanlığı sistemi, netice itibarıyla, kuvvetlerin tek elde toplanmasını önleyen, yasama ve yürütme kuvvetini birbirinden ayıran, yasamayı daha güçlendiren, yasama denetimini daha etkin kılan, yürütmeyi de güçlendiren bir sistemdir.”, **a.g.e.**, s. 21-26.

¹²⁵⁶ **A.g.e.**, s. 29.

¹²⁵⁷ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi (2/1504) ve 447 Sıra Sayılı Anayasa Komisyonu Raporu, <https://www.tbmm.gov.tr/files/anayasa/docs/1982/1982-19/SıraSayısı447.pdf> (E.T. 18.3.2023)

amacıyla” değiştirdiğini; genel görüşmeyle ilgili cümleye “devlet faaliyetlerinin de ‘genel görüşme’ kapsamında olduğunu açıklığa kavuşturmak amacıyla ‘ve Devlet faaliyetlerini’ ibareleri”nin eklendiğini; “genel görüşme ve Meclis araştırmasına kimlerin katılacağına İçtüzük konusu olduğu değerlendirilmesi sonucunda” Teklif’teki dördüncü fıkra da yer alan “Genel görüşme ve Meclis araştırmasına yürütme adına herhangi bir temsilci katılamaz.” hükmünün kaldırıldığı belirtilmiştir.

Komisyon Raporu’ndaki muhalefet şerhlerinde, Teklif’in tümüyle birlikte değerlendirildiğinde Meclisin bilgi edinme ve denetleme yollarıyla ilgili getirilmek istenen düzenlemenin sadece bilgi edinmeye indirgenmediği, yürütmenin katılmadığı genel görüşme ve meclis araştırması yollarının muhatapsız kalacağı ve sadece “kâğıt üzerinde kalan yöntemlere” dönüşeceği belirtilmiştir.

Anayasa Komisyonundaki görüşmelerde, Anayasa Değişikliği Hakkındaki Kanun Teklifi’nin gerek tümünün gerek genel görüşmeyle ilgili maddesinin lehinde ileri sürülen görüşler kendi aralarında ve maddenin ilk halindeki lafzıyla çelişmektedir. Teklif’in bütünü ile madde arasında bağlantı kurulamadığı gibi Meclisin bilgi edinme ve denetleme faaliyeti konusunda da madde lafzının açıklığının ötesinde yorumlar yapılmaya çalışıldığı, var olmayan bir hususun varmış, var olan bir hususun ise yokmuş gibi açıklanmaya çalışıldığı izlenimi uyanmaktadır. Anayasa Değişikliği Hakkındaki Kanun’un Genel Kuruldaki görüşmelerinde de genel görüşme ve Meclisin denetim yetkileriyle ilgili benzer lehte ve aleyhte görüşler dile getirilmiştir.¹²⁵⁸

Genel görüşme, anayasa hukukumuzda girdiğinden beri aynı biçimde düzenlenmiştir; toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun Genel Kurulda görüşülmesi şeklindeki ifade 2017 Anayasa değişikliği ile de değişmemiştir. Anayasa Komisyonu ve Genel Kurul görüşmeleri, maddelere ilişkin açıklamalar ve gerekçeler çerçevesinde gensorunun olmamasının sistemin bir gereği olduğu ve önceki bilgi edinme ve denetleme araçlarının hepsi olmasa da büyük oranda diğerlerinin değiştirilmeden yeni sistemde de yerini koruduğu doğrudur ve yerindedir. Ancak bu açıklamalar ve gerekçeler, Anayasa’nın bütününden bağımsız düşünülemez. Yasama-yürütme organları teknik olarak iki seçimle oluşsa da yürütmenin yasama organı

¹²⁵⁸ **TBMMTD**, Cilt 31, 26. Dönem, 53. Birleşim, 9.1.2017, s. 269 vd.; **TBMMTD**, Cilt 31, 26. Dönem, 54. Birleşim, 10.1.2017, s. 428 vd.; **TBMMTD**, Cilt 31, 26. Dönem, 55. Birleşim, 11.1.2017, s. 601 vd.; **TBMMTD**, Cilt 31, 26. Dönem, 56. Birleşim, 12.1.2017, s. 747-757, 760-774, 776-779.

üzerinde gündem oluşturma ve diğer yasama faaliyetleri bakımından etkili olma olasılığı yüksektir. Seçim sistemi ve parti disiplinin etkisi de düşünüldüğünde Meclise tanınan yetkilerin ve araçların kullanılması zordur. Aşağıda değerlendirilecek olan cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin genel görüşme uygulaması bu öngörüğü, açık biçimde destekleyecektir.

6771 Sayılı Kanun ile Anayasa’da yapılan değişikliklere uyum amacıyla TBMM İçtüzüğü’nde içerik ve hacim olarak önemli iki değişiklik gerçekleştirilmiştir. İlki 27 Temmuz 2017’de kabul edilen¹²⁵⁹ İçtüzük Teklifi’nin genel gerekçesinde, İçtüzüklerin “parlamentonun işlev ve vazifelerini yerine getirmede kolaylaştırıcı, verimliliği ve etkinliği arttırıcı nitelikte olma(sı)” gerektiğinden hareketle yasama ve denetim işlevinin etkin ve dengeli şekilde yerine getirilmesinin, siyasi ve sosyal ihtiyaçların karşılanmasına hizmet edeceği, böylece parlamentonun devlet sisteminde istikrarın sağlanması gibi önemli bir işlevi yerine getireceği vurgulanmaktadır. Gerekçeye göre İçtüzük değişikliği Teklifi ile ülke sorunlarının çözüme kavuşturulmasında hızlı davranmadığı düşünülen TBMM’nin yasama faaliyetlerine hız kazandırmak, Mecliste rasyonel, verimli ve etkin bir çalışma ortamı sağlamak amacıyla zaman kaybına neden olan uygulamalardan ve tekrarlara neden olan kuralların değiştirilmesi istenmektedir.¹²⁶⁰

Bu gerekçede önemli bir husus dikkat çekmektedir. Parlamentonun hızlı karar alması ile devlet sisteminde istikrar arasında bir bağ kurulmaya çalışılmakta, hatta verim, etkinlik, zaman tasarrufu, ihtiyaçların karşılanması gibi ifadeler kanımızca bu istikrar vurgusunu doldurmak amacıyla kullanılmaktadır. Öte yandan devlet sisteminde istikrar ile hükümet istikrarı birbirine karıştırılmaktadır. İçtüzük değişikliği gerekçesindeki bu vurgu, Anayasa Değişikliği Teklifi’nin gerekçesinde ve görüşmelerinde de sıklıkla ifade edilmekteydi. Kanımızca, Anayasa değişikliği, bu süreçteki tartışmalar ve İçtüzük değişikliği gerekçelerinden, parlamentonun da yürütme organı gibi hareket etmesinin beklendiği, ona “istikrarı sağlama” işlevi yüklendiği, parlamentonun diğer işlevlerinin arka plana bırakıldığı düşüncesini

¹²⁵⁹ 27.7.2017 Tarih ve 1160 Sayılı TBMM İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair Karar, R.G. 1.8.2017-30141.

¹²⁶⁰ Adalet ve Kalkınma Partisi Grup Başkanvekili Kayseri Milletvekili Mustafa Elitaş ve Milliyetçi Hareket Partisi Grup Başkanvekili Manisa Milletvekili Erkan Akçay ile 2 Milletvekilinin Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü’nde Değişiklik Yapılmasına Dair İçtüzük Teklifi (2/1783) ve Anayasa Komisyonu Raporu, Sıra Sayısı: 492, TBMM, 26. Yasama Dönemi, 2. Yasama Yılı, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss492.pdf> (E.T. 19.3.2023)

uyandırmaktadır. Oysa iddia edildiği gibi cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile hem yasama hem yürütme organlarının birbirinden bağımsız biçimde ve güçlü olması amaçlandysa neden “devlet sistemi istikrarı” gibi belirsiz bir işleve hizmet eden bir yasama organı oluşturulmak istenmektedir, bu açık değildir.

Bu tartışmayı bir kenara bırakarak genel görüşme bakımından İçtüzük değişikliği Teklifi’nin ne getirdiğine dönecek olursak Teklif’in 12. maddesiyle “...genel görüşme ve meclis araştırması önergelerinin *Genel Kurulda okunması işleminden vazgeçilmekte* bunun yerine verilen *önerge ve özetinin milletvekillerine ve hükümete bildirilmesi esası getirilmektedir.*” Kabul edilen bu hüküm ile genel görüşme önergesinin Genel Kurulda okunarak bilgiye sunulmasına son verilmiş, söz konusu önergenin milletvekillerine ve hükümete bildirilmesi usulü getirilmiştir.

Bu hükmün Anayasa Komisyonundaki görüşmelerinde, genel görüşme önergesinin ve özetinin Genel Kurulda okunmamasının genel görüşme yapılmak istenen konudan kamuoyunun haberdar olamamasına neden olacağı, böylelikle kurumun amacına ulaşamayacağı yönünde kanımızca haklı itirazlarda bulunulmuştur.¹²⁶¹ Kendisine bildirilen metni okuyamamış milletvekilinin veya Genel Kurul görüşmelerini izleyen bir kimsenin konuyla ilgili o anda bilgi sahibi olamayacağı, birkaç dakika süren önerge ve özetinin okunması işleminin kaldırılması ile milletvekilinin, toplumun, kamuoyunun bilgi edinme faaliyetinin kısıtlanacağı; Teklif’in parlamentoyu sadece yasa çıkaran bir fabrikaya dönüştürmeyi amaçladığı, temsil ve denetim fonksiyonlarını göz ardı ederek zayıflattığı, yasama organının işlevinin iktidarın belirlediği bir yasa yapma işlevine indirgendiği, bu haliyle demokrasiye aykırı bir yasama organı istendiği eleştirileri öne sürülmüştür.¹²⁶² Ayrıca, bizim açımızdan kurumun en önemli işlevinin, muhalefetin ülke gündemiyle ilgili hangi konularda çalıştığının ve Meclis gündemine taşıdığının, bunlarla ilgili hemen siyasi bir refleks geliştirip geliştirmedığının kamuoyu tarafından bilinmesi, muhalefetin gündemi bu anlamda etkilemesini de engelleyen bir değişiklik yapılmak istendiği ifade edilmiştir.¹²⁶³

¹²⁶¹ Anayasa Komisyonu Raporu, S. Sayısı: 492, s. 12.

¹²⁶² Anayasa Komisyonu Raporu, S. Sayısı: 492, s. 22, 25-33.

¹²⁶³ Anayasa Komisyonu Raporu, S. Sayısı: 492, s. 50, 55-71, 72-88.

İlginçtir ki bu değişiklik ile genel görüşme önergelerine özet eklenmesi kuralından vazgeçilmemiştir. Beşyüz kelimelik özetin eklenmesine dair zorunluluk, çok uzun genel görüşme önergelerinin Genel Kurulda okunması ile yaşanan zaman kaybının ortadan kaldırılması amacıyla getirilmişti. Bu doğrultuda önerge özeti eskiden olduğu gibi Gündemin “Sunuşlar” kısmında okunmasa da öngörüşme ve genel görüşme sırasında okunduğundan özet eklenmesine dair kural zaman kaybını önlemeye devam etmektedir.¹²⁶⁴

Sonuç olarak 2017 İçtüzük değişikliğine ilişkin Karar’ın 12. maddesiyle İçtüzük’ün 102. maddesinin birinci fıkrasındaki genel görüşme açılmasına dair istemin Genel Kurula duyurulması ve ikinci fıkrasındaki önergenin özetinin Genel Kurulda okunmasına ilişkin düzenlemeler kaldırılmıştır. Kanımızca Anayasa’nın 2. maddesindeki demokratik hukuk devleti olma niteliği bakımından parlamentonun ve kamuoyunun bilgi edinme hakkının, aleniyet-şeffaflık ilkelerinin, muhalefetin hesap sorma, görüş bildirme haklarının ve bu yetkiyi kullanıp kullanmadığının kamuoyunda kendi seçmenine vereceği mesajlar bakımından genel görüşme kurumunun amacına aykırıdır. Parlamentonun verimli çalışma sergilemesini sağlayacak başka yöntemler geliştirilebileceğini, bunun yolunun kurumun etkisini ortadan kaldıracak düzenlemeler olmadığını düşünmekteyiz. Bu nedenle en azından genel görüşme önergesinin kim veya kimler tarafından verildiğinin ve konusunun duyurulması amacıyla okunması yeterli olacaktır.

TBMM’nin 1160 Sayılı İçtüzük Değişikliği Kararı, yüz yirmi dört milletvekilinin istemi ile Anayasa Mahkemesi önünde iptal davasına konu olmuştur. İlginçtir ki bu iptal davası isteminde İçtüzük değişikliğinin birçok hükmüyle ilgili Anayasa’ya aykırılık iddiası ileri sürülmüşse de genel görüşmeyi düzenleyen 102. maddeyi değiştiren Teklif’in 12. maddesinin iptali talep edilmemiştir. Oysa Anayasa Komisyonu Raporu’na muhalefet şerhi koyan milletvekillerinin bunu istemesi gerekirdi. Anayasa Mahkemesi istemle bağlı olduğundan bu konuyla ilgili yorum yapması da beklenemezdi.¹²⁶⁵

¹²⁶⁴ Bakırcı, Gençkaya, vd., **Parlamento Hukukuna Giriş**, s. 573.

¹²⁶⁵ AYM, E. 2017/162, K. 2018/100, K.T. 17/10/2018, R.G. 3.1.2019-30644.

İçtüzük'te önemli ve kapsamlı değişiklikler getiren ikinci değişiklik ise 9 Ekim 2018'de yapılmıştır.¹²⁶⁶ Bu Teklif ile genel görüşme açısından iki değişiklik gerçekleştirilmiştir. İçtüzük Değişikliği hakkındaki TBMM Kararı'nın 25. maddesinin “a” bendi ile İçtüzük'ün 102'nci maddesindeki hükümete atıf yapan kelimeler çıkarılmış, “ö” bendi ile de maddedeki “toplum” ifadesi Anayasa'nın 98. maddesinin 3. fıkrasındaki genel görüşme tanımına uygun biçimde, “toplumu” olarak değiştirilmiştir. Böylece yürütmenin, genel görüşme sürecinin tamamen dışında kalması sağlanmıştır. Yürütmenin, Meclisteki organik bağı olan siyasi parti grubu veya milletvekilleri aracılığıyla genel görüşme isteminde dolaylı biçimde bulunması mümkünse de genel görüşme sürecinde görüşmelere katılma ve konuyla ilgili beyanda bulunma yetkisi artık yoktur.¹²⁶⁷

Yeni sistemde yürütmenin sadece belli sınırlı durumlarda Genel Kurul çalışmalarına katılması öngörülmektedir. Cumhurbaşkanının gerekli gördüğü takdirde yasama yılının ilk gününde TBMM'de açılış konuşması yapması (Anayasa madde 104/3), cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların gündem dışı söz istemesi üzerine gündem dışı konuşma yapması (İçtüzük madde 59), bütçe sunuş konuşmasına ve bütçe, kesin hesap kanunlarının görüşmelerine cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların katılması (İçtüzük madde 62) ve olağanüstü hallerde cumhurbaşkanı yardımcıları, bakanlar, zorunlu hallerde bakan yardımcılarının ve kamu yöneticilerinin Meclis Başkanının daveti üzerine bilgi vermek üzere Genel Kurula katılması (İçtüzük madde 62) mümkündür.¹²⁶⁸ Bu haller dışında yürütmenin Genel Kurula katılması mümkün değildir. 2017 Anayasa değişikliği ve 2018 İçtüzük değişikliği ile hükümetin genel görüşme isteminde bulunamaması ve genel görüşmeye katılamamasının, kurumu nihayetinde “saf anlamda bir yasama faaliyetine” dönüştürdüğü yorumuna katılmamak imkansızdır.¹²⁶⁹

¹²⁶⁶ 9.10.2018 Tarih ve 1200 Sayılı TBMM İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair Karar, R.G. 16.10.2018-30567 (Mükerrer).

¹²⁶⁷ Bakırcı, Gençkaya, vd., **Parlamento Hukukuna Giriş**, s. 571.

¹²⁶⁸ Bakırcı, Gençkaya, vd., **Parlamento Hukukuna Giriş**, s. 425-426; Bakırcı, **Kuruluşundan Günümüze TBMM'nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, s. 72.

¹²⁶⁹ Bakırcı, Gençkaya, vd., **Parlamento Hukukuna Giriş**, s. 571.

2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Genel Görüşme Uygulaması

TBMM'nin 27. yasama dönemi, ilk defa cumhurbaşkanlığı sistemine göre gerçekleştirilen cumhurbaşkanlığı ve milletvekili genel seçimlerinin birlikte yapılması sonucunda 25 Haziran 2018'de başlamıştır. İçinde bulunduğumuz günlerde TBMM, 27. yasama döneminin 6. yasama yılında görev yapmaktadır ve kısa bir süre sonra yeni yasama dönemi için genel seçimlerin yapılması öngörülmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde TBMM'nin genel görüşme uygulaması, aşağıdaki verilere göre altı yasama yılı için “zayıftır” demek bile mümkün görünmemektedir; çünkü genel görüşme, öngörüşmesi de dahil hiç gündeme taşınmamıştır.

Tablo 2.3: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde TBMM'nin Genel Görüşme Uygulaması¹²⁷⁰

Toplam Gelen Önerge Sayısı	75
İade Edilen	-
Genel Görüşme Açılması Kabul Edilen	0
Genel Görüşme Açılması Kabul Edilmeyen	0
İşlemden Kaldırılan	0
Hükümsüz Sayılan	-
Gündemde	75

Yukarıdaki Tablo 2.3'te TBMM'nin 27. yasama döneminde Meclis Başkanlığına sunulan genel görüşme önergelerine ilişkin veriler yer almaktadır. Bu çalışmanın yapıldığı tarihteki verilere göre Meclise sunulan genel görüşme önerge sayısı, 26. yasama döneminde sunulan önerge sayısının neredeyse iki katına çıkmıştır. Bunun nedenleri arasında, 2017 Anayasa değişikliği ile yasama organının bilgi edinme, denetim ve geniş anlamda müzakere araçları arasından sözlü sorunun kaldırılması olduğunu düşünmekteyiz. Bu dönem henüz bitmediği için tabloda hükümsüz kalan önerge sayısı sıfırdır; ancak tablodan çıkardığımız sonuç, sunulan tüm genel görüşme önergelerinin, bitmesine çok az kalan 27. yasama dönemi sonunda hükümsüz kalacağıdır. Çünkü bu önergelerden hiçbiri hakkında bugüne kadar

¹²⁷⁰ TBMM'nin Resmi İnternet Sitesinden derlediğimiz verilere göre 14.02.2023 itibarıyla TBMM'ye toplam 75 genel görüşme önergesi sunulmuştur. Veriler şu adresten derlenmiştir: <https://www.tbmm.gov.tr/Denetim/Genel-Gorusme-Onergeleri-Sonuc> (E.T. 9.3.2023)

herhangi bir işlem yapılmamıştır. Önergeler arasında işleminden kaldırılan yoktur. Daha önce belirtildiği gibi iade edilenler hakkında resmi bir kayıt olmadığı için bu dönemde iade edilen önerge olup olmadığını bilinememektedir.

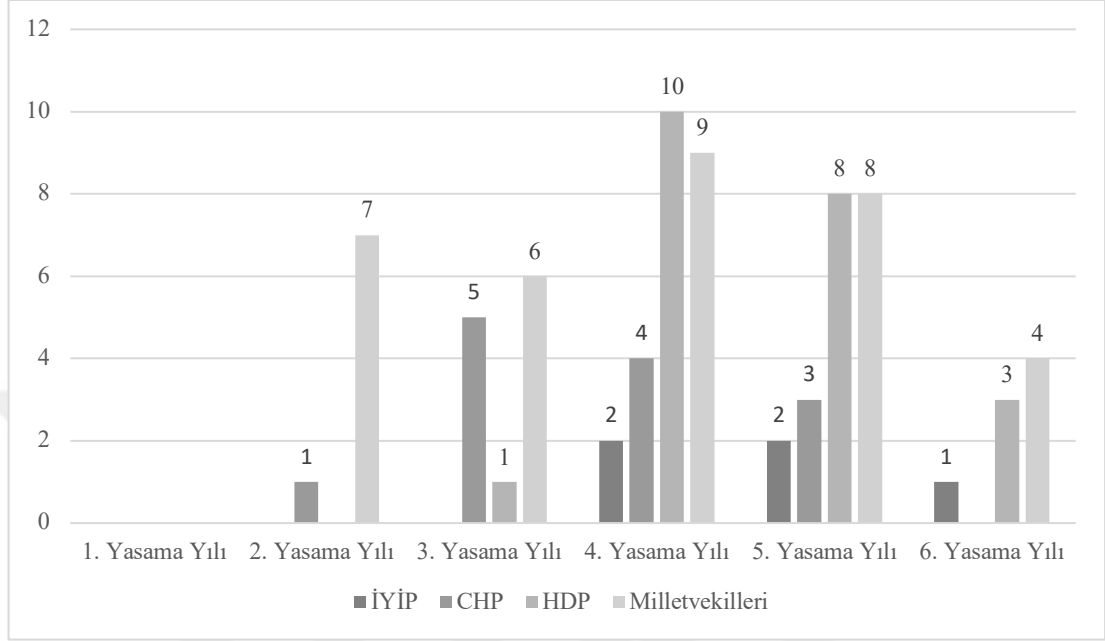


Grafik 2.5: TBMM'nin 27. Yasama Döneminde Yasama Yıllarına Göre Genel Görüşme Önergesi Sayısı

Yasama yılları bakımından 27. yasama döneminde yukarıda verilen Grafik 2.5'teki gibi bir etkinlik görülmektedir. Buna göre önerge sayısı, dördüncü ve beşinci yasama yıllarında yoğunlaşmaktadır. İlk yasama yılı Meclisin tatilde olduğu bir dönem olduğundan bu dönemde önerge sunulmadığı görülmektedir. Önerge sayıları yasama yılları içerisinde giderek artmış ve dördüncü yasama yılından sonra düşmeye başlamıştır. Görüşme yapılan bir genel görüşme önergesi olmadığı için bu grafikte, sadece önerge sayılarına yer verilmektedir.

Genel görüşme önergesi sunabilenler arasından cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin bir gereği olarak hükümet çıkarıldı. Yürütmenin doğrudan bağı olmasa da Meclisteki çoğunluğu cumhurbaşkanının lideri olduğu Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) ve onun koalisyon desteği olan Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) oluşturmaktadır. 27. yasama dönemi, genel görüşme önergesi sunan siyasi partiler bakımından değerlendirildiğinde AKP ve MHP tarafından genel görüşme önergesi

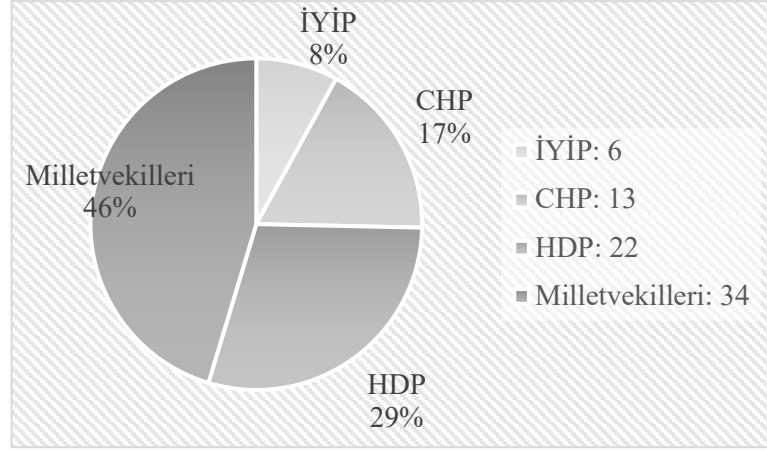
sunulmadığı görülmektedir. Bu durum şaşırtıcı değildir; çünkü bu sisteme geçilmeden önceki fiili durumu yansıtmaktadır.



Grafik 2.6: TBMM'nin 27. Yasama Döneminin Genel Görüşme Önergesi Sunanlar Bakımından Yasama Yıllarına Göre Karşılaştırılması

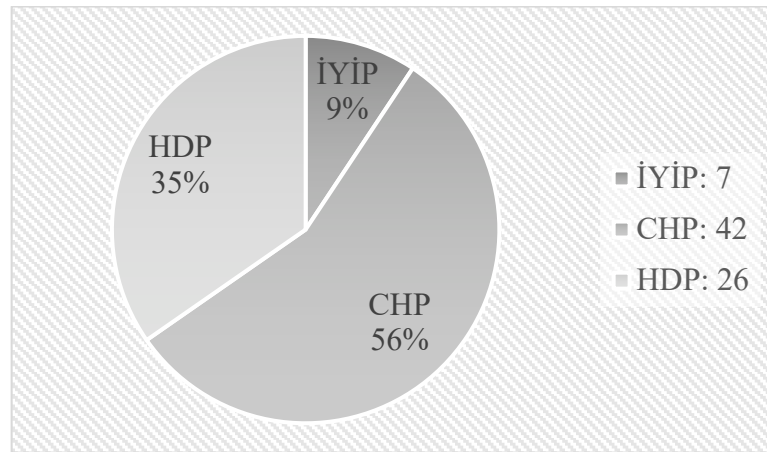
Grafik 2.6'daki dağılıma göre bu dönemde iktidar partisi AKP ve Meclisteki koalisyon desteği MHP, genel görüşme önergesi sunmamıştır. Genel görüşme aracı, Meclisteki azınlık partileri tarafından kullanılmaktadır. Grafikten çıkan bir diğer sonuç, ikinci yasama yılı dışında, genel görüşmenin ağırlıklı olarak siyasi parti gruplarınca kullanıldığıdır; genel olarak siyasi parti gruplarının sunduğu önergeler milletvekillerinin sunduğu önergelerden fazladır.

Siyasi parti gruplarının verdiği önergeler toplamı kırk bir iken milletvekillerinin verdiği toplam önerge sayısı otuz dördtür. Bu noktada hem siyasi partilerin hem de milletvekillerinin genel görüşme aracını kullanma konusunda çaba gösterdikleri sonucu çıkmaktadır.



Grafik 2.7: TBMM'nin 27. Yasama Döneminde Meclisteki Siyasi Partilerin ve Milletvekillerinin Genel Görüşme Faaliyeti Bakımından Karşılaştırılması

Grafik 2.7'deki verilerden hareketle 27. yasama döneminde genel görüşmenin muhalefet partileri arasında en çok Halkların Demokratik Partisi (HDP) tarafından kullanıldığı, bunu sırasıyla Cumhuriyet Halk Partisi'nin (CHP) ve İyi Parti'nin (İYİP) takip ettiği görülmektedir. 27. yasama döneminde Mecliste başka siyasi partiler de vardır;¹²⁷¹ ancak bunlar siyasi parti grubu kurabilmek için gereken üye sayısına ulaşamamışlardır. Fakat bunların üyelerince de bireysel olarak verilen genel görüşme önergesi yoktur; milletvekillerince verilecek önergelerin de en az yirmi imza sayısını taşıması gerektiği için belki de bu milletvekilleri verecekleri önergelere bu sayıya ulaşacak kadar destek bulamamıştır.



Grafik 2.8: TBMM'nin 27. Yasama Döneminde Meclisteki Siyasi Partilerin Genel Görüşme Faaliyeti Bakımından Karşılaştırılması

¹²⁷¹ 27. yasama döneminde TBMM'de on dört siyasi parti vardır; bunlardan sadece beş tanesi siyasi parti grubu kurma sayısı yirminin üzerinde sandalyeye sahiptir; bkz. <https://www.tbmm.gov.tr/sandalyedagilimi> (E.T. 15.3.2023)

Milletvekillerce verilen genel görüşme önergelerini incelediğimizde ortaya çıkan sonuç, bu milletvekillerinin Mecliste siyasi parti grubu bulunan partilerin üyesi olduğudur. Tek tek incelediğimizde, bu önergelere imza atan milletvekillerinin aynı siyasi partiye üye olduğunu ve başka bir siyasi parti üyesi milletvekilinin bunların hiçbirine imza atmadığı görülmektedir. Dolayısıyla milletvekilleri bireysel olarak genel görüşme önergesi sunduklarında da siyasi parti grubu gibi hareket etmektedirler. Bu durum parti disiplini ile açıklanabilir. Bunu dikkate alarak milletvekillerce verilen genel görüşme önergelerini üyesi oldukları siyasi parti gruplarına dağıtınca, Grafik 2.8'deki gibi bir dağılım ortaya çıkmaktadır. Bu dağılıma göre Grafik 2.7'deki veriler değişmektedir. Dağılım sonrasında 27. yasama döneminde muhalefet partileri arasında en çok genel görüşme önergesi veren siyasi parti CHP olmaktadır; bunu sırasıyla HDP ve İYİP takip etmektedir. CHP'nin genel görüşme önergesi sunma oranı, diğer iki partiden fazladır ve İYİP'in genel görüşmeyi diğer iki partiye göre çok az kullandığı görülmektedir.

Bu dönemde sunulan genel görüşme önergeleri, yerel, ulusal ve uluslararası birçok güncel konuyu kapsamaktadır. Tarım ve hayvancılık, eğitim, çalışma ve iş hayatı, işsizlik, kentleşme, iklim sorunları, gıda güvenliği, doğal afetler, özelleştirmeler, kamu kaynaklarının kullanımı, şiddet, koronavirüs pandemisi, terör saldırıları, ekonomik ve sosyal sorunlar, mülteciler, bakanların görev ve sorumlulukları, idari ve mali denetime ilişkin sorunlar, yargılama alanına ilişkin sorunlar ve uluslararası ilişkiler önergelerin konu başlıklarını oluşturmaktadır.

Aynı konuda birden fazla siyasi parti grubunun ayrı ayrı önerge verdiği de görülmektedir. Örneğin, ikinci yasama yılında İYİP grubu ve CHP grubu, “Suriye'nin İdlib kenti merkezli ulusal güvenlik sorunları” hakkında farklı genel görüşme önergesi” sunmuştur. O dönemin güncel bir uluslararası meselesi ve iç güvenliğe etkisi farklı iki parti tarafından ayrı ayrı gündeme taşınmak ve müzakere edilmek istenmiştir. Bu dönemin diğer önemli bir sorunu da küresel salgın hastalıktır. Tüm dünyada hayatı olağanüstü etkileyen koronavirüs salgınının toplumsal hayata, hak ve özgürlüklere etkileri ve bununla mücadele üzerine de siyasi parti gruplarınca birçok genel görüşme önergesi verildiği görülmektedir. Bu durum o dönemin önemli toplumsal konularının gündeme taşınmasını ve müzakere edilmesi ihtiyacının derecesini de kanımızca

göstermektedir. Bunlar içerisinde İYİP tarafından sunulan bir genel görüşme önergesi farklı bir yönüyle dikkat çekmektedir. İYİP Grubu, Koronavirüs pandemisi döneminde görevdeki Ticaret Bakanının, Bakanlığa kendi şirketi üzerinden piyasa fiyatının üzerinde dezenfektan sattığı iddiası ve ardından Cumhurbaşkanınca görevden alınması olaylarıyla ilgili olarak “Eski Ticaret Bakanı Ruhsar Pekcan hakkındaki iddialar konusunda” bir genel görüşme önergesi vermiştir. Bu genel görüşme önergesi, konusu bakımından eski gensoru önergesine benzemektedir. Olayda bakan görevden alınmış olsa da icraatlarıyla ilgili kamuoyuna yansıyan iddialar hakkında herhangi bir idari-hukuki işlem yapılmadığı, kamuoyuna bilgi verilmediği ve bu durum karşısında konunun Meclis gündemine taşınması ve kamuoyu önünde müzakere edilmesi ihtiyacının ortaya çıktığı görülmektedir. Benzer şekilde aynı siyasi parti grubunca “Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanı’nın görev ve yetkileri konusunda” verilen genel görüşme önergesinin de konu itibarıyla eski gensoru önergesine benzediği ve bu durum da genel görüşme yoluyla cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Meclisin yürütmenin faaliyetlerini müzakere etme ihtiyacının bir göstergesidir.

Siyasi parti gruplarının dördüncü yasama yılında sundukları benzer genel görüşme önergelerinden bir kısmı da kamuoyunda “İstanbul Sözleşmesi” olarak bilinen “Kadına Yönelik Şiddet ve Aile İçi Şiddetin Önlenmesi ve Bunlarla Mücadeleye Dair Avrupa Konseyi Sözleşmesi’nin Türkiye Cumhuriyeti bakımından feshedilmesine” ilişkin 19 Mart 2021 tarih ve 3718 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı¹²⁷² oluşturmaktadır. Bu önergeler hem İstanbul Sözleşmesi’nden çekilmeyi hem de özellikle son günlerde kadınlara karşı artan şiddet olaylarının Meclis gündemine taşınmasını ve müzakere edilmesini amaçlayan belli konulardaki, güncel toplumsal sorunlara değinmektedir.¹²⁷³

Son olarak siyasi parti gruplarının ortak konuda sunduğu genel görüşme önergelerinden biri de bu çalışmanın yapıldığı günlerde yaşanan Kahramanmaraş

¹²⁷² R.G. 20.3.2021-31429.

¹²⁷³ Bununla ilgili olarak hem HDP hem de CHP grupları tarafından ayrı ayrı “İstanbul Sözleşmesi’nden çekilmenin sebep olabileceği toplumsal ve hukuki sorunlar konusunda” birer genel görüşme önergesi sunulmuştur. Bu çerçevede HDP Grubu tarafından “Türkiye’de kadına karşı şiddetin son bulması için gerekli tedbirlerin alınması amacıyla”, “Kadına yönelik şiddete ilişkin alınması gereken tedbirler konusunda”, “Kadın cinayetlerine ilişkin davalarda haksız tahrik indirimi uygulanmasının sonuçları konusunda” ve HDP milletvekilleri tarafından da “Kadınlara ve LGBT+’lara yönelik şiddetin önlenmesine ilişkin alınması gereken tedbirler konusunda” ve “Kadınlara yönelik her türlü şiddetin önlenmesi için yapılması gerekenlerin belirlenmesi konusunda” ayrı ayrı genel görüşme önergeleri sunulmuştur.

merkezli on ilde etkisini gösteren büyük deprem felaketidir. Bu konuyla ilgili İYİP ve HDP gruplarınca, ayrıca CHP’li milletvekillerince birer genel görüşme önergesi sunulmuştur. Bu önergelerin her biri yaşanan deprem felaketini konu ediniyor olsa da içerik itibarıyla konunun farklı yönlerine dikkat çekilmektedir.¹²⁷⁴ Deprem gibi Türkiye’de her zaman güncel bir sorun hakkında verilen genel görüşme önergeleri ile sorunun farklı boyutlarına ve yürütmenin bu konuda atacağı adımların sorgulanması ve şeffaflığın sağlanması için Meclis gündemine taşınarak müzakere edilmesi amaçlanmıştır.

Görüldüğü gibi aynı konularda siyasi parti gruplarınca ve milletvekillerince ayrı ayrı genel görüşme önergesi sunulmaktadır. Bu durum, siyasi parti grupları arasındaki iletişimin ve genel görüşme konusunun daha geniş bir siyasi çevre tarafından tartışılmak istendiğini göstermektedir.¹²⁷⁵ Birden fazla siyasi partinin verdiği genel görüşme konusundaki kendi parti politikasını ortaya koymak veya açıklamak amacıyla da aynı konuda önerge verilebilmektedir. Bir diğer sebep de kanımızca, önemli bir konuyu gündeme taşımak açısından baskı oluşturmak veya o konuyu gündemde tutmaktır. Bu dönemde milletvekilleri de siyasi parti gruplarınca verilen önergelerle benzer konuda genel görüşme açılması talep etmiştir. Bunun sebebi ise siyasi parti politikası dışında genel görüşme konusunun Mecliste geniş bir destek görmesini sağlamak olabilir. Ancak uygulamada milletvekillerinin sunduğu genel görüşme önergelerinde hep aynı siyasi parti üyelerinin imzası olduğu görülmektedir.

Siyasi parti gruplarınca sunulan önergeler, ulusal ve uluslararası konularda olmaksayken milletvekillerinin sunduğu önergeler konu bakımından yerel, ulusal veya uluslararası olabilmektedir. Ancak milletvekillerince verilenler arasında yerel konular

¹²⁷⁴ İYİP Grubunca verilen “6 Şubat 2023 tarihinde Kahramanmaraş merkezli gerçekleşen ve birçok ile etkileyen depremin etkileri nedeniyle Suriyeli sığınmacıların ülkelerine dönüş sürecinin planlanması konusunda” genel görüşme istemi aslında sığınmacı sorununu konu edinmekteyken HDP Grubunca verilen “6 Şubat 2023 tarihli Kahramanmaraş merkezli depremlerin etkilerinin ve sonuçlarında sorumluluğu bulunanların ortaya çıkarılması konusundaki” genel görüşme istemi deprem felaketine sebep olanların siyasi ve hukuki sorumluluğunun ortaya çıkarılmasını talep etmektedir. CHP milletvekillerince verilen “Kahramanmaraş merkezli depremler sonrasında yapılacak dönüşüm ve konutlara ilişkin ihale süreçleri konusundaki” önergede ise deprem sonrası gündeme gelen yeniden inşaa sürecinin, yer hareketlerinin devam etmesi, depremin yarattığı mülkiyet, taşınmaz sınırları, kadastro sorunlarının henüz çözülmemesi nedenleriyle hemen yapılmaması gerekliliğine dikkat çekmek amacıyla verilmiştir. Deprem konusunda dördüncü yasama yılının başında CHP İstanbul milletvekili Mahmut Tanal ve yirmi bir milletvekili tarafından “depreme dayanıksız riskli binalara yönelik önlemlerin belirlenmesi amacıyla bir genel görüşme açılmasına ilişkin” önerge (8/23) verilmiştir; bkz. <https://www.tbmm.gov.tr/denetim/GenelGorusmeOnergesi/282292> (E.T. 15.3.2023)

¹²⁷⁵ Bakırcı, *Kuruluşundan Günümüze TBMM’nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)*, s. 51.

ilginç biçimde az sayıdadır. Bu durumun iki sebebi olabilir. Birincisi yerel sorunların da ülke veya uluslararası ilişkilerle ilgili meselelere etki edebilecek nitelikte veya onlardan kaynaklanan bir konuyla ilgili olmasıdır; ikincisi ise milletvekillerinin siyasi partileri ile olan ilişkileri ve/veya seçildiği bölgelerle olan ilişkilerinin düzeyidir.¹²⁷⁶ Dolayısıyla farklı boyutlarda ve birbiriyle ilişkili birçok konunun müzakere ihtiyacının doğduğu ancak Meclisin müzakere işlevine seçilen konular bağlamında parti-milletvekili ve seçim çevresi ilişkilerinin de etki ettiği anlaşılmaktadır.

Milletvekillerince verilen genel görüşme önergelerinin üyesi olduğu siyasi partilere göre dağılımında İYİP üyesi milletvekilleri tarafından bir adet genel görüşme isteminde bulunulduğu, HDP üyesi milletvekillerince dört adet genel görüşme önergesi sunulduğu görülmektedir. 27. yasama döneminde CHP üyesi milletvekillerinin genel görüşme önergesi sunma (yirmi dokuz adet) ve müzakere işlevini harekete geçirme konusunda Meclisteki diğer muhalefet partilerinden daha etkin olduğu anlaşılmaktadır. Bu durumun ana muhalefet partisi rolünden kaynaklanması muhtemeldir. Nitekim, ana muhalefet partilerinin alternatif veya geleceğin iktidarı olma hedefi bağlamında mevcut iktidarın politikalarını eleştirmesi ve buna karşın kendi çözüm yollarını sunması için Meclisin müzakere işlevini en etkin biçimde kullanması gerekir ki genel görüşme de cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bunu sağlayacak en önemli ve nadir araçlardandır.

¹²⁷⁶ Örneğin, “Niğde’de tarım üreticilerinin sorunları konusunda”, “Erzincan’ın İliç ilçesindeki bir altın madeninde patlayan siyanür borusunun çevreye verdiği zarar konusunda”, “Şanlıurfa’nın Halfeti Belediyesine ait taşınmazların satılmasının neden olduğu kamu zararı konusunda”, “İzmir’de meydana gelen yangın sonrasında başlatılan fidan dikme kampanyası konusunda”, “Güneydoğu Anadolu Bölgesindeki bazı illerde elektrikle ilgili olarak yaşanan bazı sorunlar konusunda”, “Niğde’nin tarihi ve kültürel değerlerinin araştırılarak turizm etkinliklerinden gerekli desteği almasının sağlanması amacıyla” ve “İstanbul Havalimanı’nın adının belirlenmesi ve yapım sürecindeki iş güvenliğine ilişkin iddialar” konusunda verilen önergeler, doğal olarak yerel sorunların etkisi sadece yerel boyutta olmasa da doğrudan yerel konuları ele almaktadır. Milletvekillerince ulusal boyutta sunulan “Sayıştay tarafından Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı ile Karayolları Genel Müdürlüğüne ilişkin hazırlanan 2019 denetim raporundaki bazı hususların araştırılması amacıyla”, “Eğitim sisteminde karşılaşılan sorunlar ve muhtemel çözüm önerileri konusunda”, “Otoyol ve köprülerin özelleştirilmesi konusunda”, “Elektrik üretiminin özelleştirilmesi konusunda”, “Limanların özelleştirilme süreçleri konusunda”, “10 Ekim 2015 tarihinde Ankara’da yaşanan terör saldırısına ilişkin iddialar konusunda”, “Gıda güvenirliliği ve gıda güvencesi konuları hakkında” genel görüşme önergeleri görüldüğü gibi birçok konuya ilişkin olabilmektedir. Uluslararası boyutta ise “Birleşmiş Milletler Kalkınma Konferansında benimsenen sürdürülebilir kalkınma hedeflerini sağlamak hususunda gerçekleştirilenler ve uygulamada ortaya çıkan sorunların belirlenmesi”, “İran’da Türkmenistan’a geçmek için bekleyen Türk tır şoförlerinin sorunlarının araştırılması amacıyla”, “Suudi Arabistan’ın ülkemiz mallarına karşı uyguladığı ambargo konusunda yapılması gerekenlerin belirlenmesi” ve “Ülkemiz ile Suriye arasında gerçekleştirilen görüşmelerin değerlendirilmesi amacıyla” sunulan genel görüşme önergeleri de azımsanmayacak sayıdadır.

27. yasama döneminde hiçbir genel görüşme önergesi gündemde görüşülmediğinden muhtemelen yasama dönemi sonunda hepsi kadük kalacaktır. Nitekim seçim süreci resmi olarak başlamıştır. Bu süreçte son olarak yaşanan deprem felaketi üzerine genel görüşme yapılması için başlatılan bir girişimi anmak ve basına yanlış biçimde yansıyan Meclisteki gelişmeyi konumuz bağlamında doğru biçimde aktararak bitirelim. 27. yasama döneminde sunulan son üç genel görüşme önergesinin konu başlığını 6 Şubat 2023 tarihli Kahramanmaraş merkezli depremler oluşturmaktadır. HDP Grubu tarafından ve İYİP Grubu tarafından Meclis Başkanlığına sırasıyla gelen bu önergeler,¹²⁷⁷¹²⁷⁸ Meclis gündeminde sırasında beklemektedir. Meclisin 28 Şubat 2023 tarihli birleşiminde o gün Danışma Kurulunun toplanamadığından hareketle siyasi partiler kendi önerilerini sunmuş ve “diğer önergelerin önüne alınarak” o günkü birleşimde görüşülmesini istenmiş;¹²⁷⁹ ancak Meclis tarafından bu talepler reddedilmiştir.¹²⁸⁰ Bu önerilerden sonra AKP Grubu “Genel Kurulun 1, 2, 7, 8, 9, 14, 15, 16, 21, 22, 23, 28, 29 ve 30 Mart 2023 Salı, Çarşamba ve Perşembe günkü birleşimlerinde *denetim konularının görüşülmeyerek*” gündemdeki diğer işlerin görüşülmesini önermiş ve bu önerisi kabul görmüştür.¹²⁸¹ Yine çoğunluk kararı ile Meclisin bir aylık gündeminin müzakere ve denetim

¹²⁷⁷ “6 Şubat 2023 tarihli Kahramanmaraş merkezli depremlerin etkilerinin ve sonuçlarında sorumluluğu bulunanların ortaya çıkarılması konusunda” genel görüşme açılması istemi (8/74), <https://www.tbmm.gov.tr/denetim/GenelGorusmeOnergesi/333212> (E.T. 15.3.2023)

¹²⁷⁸ “6 Şubat 2023 tarihinde Kahramanmaraş merkezli gerçekleşen ve birçok ile etkileyen depremin etkileri nedeniyle Suriyeli sığınmacıların ülkelerine dönüş sürecinin planlanması konusunda” verilen genel görüşme istemi (8/73), <https://www.tbmm.gov.tr/denetim/GenelGorusmeOnergesi/333211> (E.T. 15.3.2023)

¹²⁷⁹ “İYİ Parti Grubunun, Grup Başkan Vekili Samsun Milletvekili Erhan Usta tarafından, deprem felaketinin yıkıcı etkileri ve sonuçlarıyla birlikte siyasi, ekonomik ve demografik riskler sebebiyle Suriyeli sığınmacıların vatanlarına dönüş sürecinin derhâl planlanması ve başlatılması amacıyla 27/2/2023 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına verilmiş olan genel görüşme önergesinin ön görüşmelerinin, Genel Kurulun 28 Şubat 2023 Salı günkü birleşiminde yapılmasına ilişkin önerisi”, **TBMM Genel Kurul Tutanakları**, Uzman incelemesinden geçmiş, münderecat başlıkları eklenmiş tam tutanak, 27. Dönem 6. Yasama Yılı, 66. Birleşim, <https://www.tbmm.gov.tr/Tutanaklar/Tutanak?Id=89dd6f32-6f5d-4c3b-9b6c-0186980bd525> (E.T. 15.3.2023)

¹²⁸⁰ HDP Grubunun, Grup Başkan Vekili Siirt Milletvekili Meral Danış Betaş ve Grup Başkan Vekili İstanbul Milletvekili Hakkı Saruhan Oluç tarafından, Maraş depreminin idari ve siyasi sorumluluğunun açığa çıkartılması amacıyla 28/2/2023 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına verilmiş olan genel görüşme önergesinin ön görüşmelerinin, Genel Kurulun 28 Şubat 2023 Salı günkü birleşiminde yapılmasına ilişkin önerisi, **a.g.e.**

¹²⁸¹ “...gündemin ‘Kanun Teklifleri ile Komisyonlardan Gelen Diğer İşler’ kısmında bulunan 405, 404 ve 407 sayılı Kanun Tekliflerinin bu kısmın sırasıyla 1’inci, 3’üncü ve 4’üncü sıralarına alınmasına ve bu kısmında bulunan diğer işlerin sırasının buna göre teselsül ettirilmesine; Genel Kurulun 1, 2, 7, 8, 9, 14, 15, 16, 21, 22, 23, 28, 29 ve 30 Mart 2023 Salı, Çarşamba ve Perşembe günkü birleşimlerinde denetim konularının görüşülmeyerek gündemin ‘Kanun Teklifleri ile Komisyonlardan Gelen Diğer İşler’ kısmında yer alan işlerin görüşülmesine; Genel Kurulun çalışma gün ve saatlerine, 404 ve 407 sıra sayılı Kanun Tekliflerinin İç Tüzük’ün 91’inci maddesine göre temel kanun olarak bölümler hâlinde görüşülmesine ilişkin önerisi”

süreçlerini dışarda bırakarak sadece kanun tekliflerine ayrılmıştır. Diğer siyasi partilerin talepleri de Meclis gündeminde sırasıyla bekleyen genel görüşme önermeleri varken İçtüzük'e aykırıdır. Güncel gelişmelerle ilgili bir müzakerenin gerçekleştirilmesi bakımından anlaşılır bir istek olsa da bu uygulamanın başından beri gündemin belirliliği ilkesine aykırı şekilde gelişmesine azınlık partilerinin de katkı sunduğunu belirtmiştik. Bunun belli konuları en azından gündeme taşıyabilme veya gündeme taşınabilecek konularda söz söyleyebilme, fikir açıklayabilme açısından meşru görülür bir yanı olsa da “*müzakere edilmek istenen konuların tamamen görüşülememesi*” filli sonucunu ortadan kaldırmamaktadır. Meclisin bir ay boyunca müzakere işlevini yerine getirmemesi yönünde bir öneri sunulabilmesi ve bunun kabul edilmesi, cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Meclisin demokratik ve katılımcı olması gereken yasama faaliyetinin, önceki yasama dönemlerinden daha vahim bir noktaya taşındığını göstermektedir.

Genel görüşmenin, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemindeki ilk uygulamasında yasama-yürütme seçimlerinin Meclisteki siyasi oluşuma etkisi ve parti sisteminin etkisinin çok önemli olduğu görülmekte ve bu somut durum, Oder'in 2017 Anayasa değişikliğinin parlamentonun gündem belirleme yetkisi üzerindeki etkisine dair öngörüsünü ve yorumunu doğrulamaktadır. Parti sistemi düşünüldüğünde 2017 Anayasa değişikliği, seçim tarihi ve görev süresi bakımından yasama-yürütme seçimlerini birleştirmektedir. Cumhurbaşkanı ise Anayasa değişikliğinin ilk yürürlüğe giren hükmü gereği tarafsız değildir; bir siyasi partinin lideri konumundadır. Türkiye'deki katı disiplinli parti yapısının bir sonucu olarak seçim sürecinde oluşturulacak aday listelerinin cumhurbaşkanınca kontrol edileceğine ve belirleyeceğine dikkat çeken Oder, bu durumun aynı zamanda cumhurbaşkanının parlamento üzerindeki kontrolünü de artıracakını ifade etmektedir: “*parlamentonun sadece kompozisyonu değil gündem belirleme gücü de etkili ve popüler bir cumhurbaşkanı tarafından partisi üzerinden kolayca kontrol edilebilir.*”¹²⁸² Genel görüşme açısından hiçbir çoğunluk partisi veya milletvekilinin önerge sunmamış olması ve hiçbir önerenin gündeme alınıp görüşülmemesi de bunun bir sonucudur. Genel görüşme parlamenter sistemin son dönemlerinde Meclisin ve özellikle muhalefetin müzakere ve denetim aracı olmaktan çıkmış hükümetin istediği konuda

¹²⁸² Oder, “Turkey’s ultimate shift to a presidential system: the most recent constitutional amendments in details”, <https://constitutionnet.org/news/turkeys-ultimate-shift-presidential-system-most-recent-constitutional-amendments-details> (E.T. 11.3.2023)

istediği zaman ve istediği kadar bilgi verme, nabız ölçme ve propaganda aracına dönüşmüştü. Artık Mecliste hükümet de olmadığından, 27. yasama döneminde yürütmenin Meclisteki bağlantısı çoğunluk tarafından da kullanılması tamamen engellenmiştir. Bakırcı'ya göre Anayasa hukukumuzda girdiğinden beri kurumsallaştırılmaya çalışılmışsa da iki binli yıllardan başlayan etkisizleştirilmenin bir sonucu olarak 2017 Anayasa değişikliği öncesinde fiilen ortadan kaldırılan genel görüşme kurumu, 2017 sonrasında ise kullanılamaz hale gelmiştir.¹²⁸³ Genel görüşme, 27. yasama döneminde milletvekillerince önemli toplumsal konularda sıklıkla kullanılmaya çalışılmışsa da cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde hukuken var ama fiilen olmayan bir kuruma dönüşmüştür.

3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığının Faaliyetlerinin Genel Görüşme Konusu Yapılıp Yapılamayacağı Tartışması Üzerine

Genel görüşmenin konu sınırını, çalışmanın birinci bölümünde çokça tartıştık. Bu noktada hükümet sistemi değişikliği ile cumhurbaşkanının sorumluluğu-sorumsuzluğu çerçevesinde genel görüşmenin konu sınırı genişlemiş olabilir mi, sorusu akla gelmektedir. Bu soruyu kısa da olsa tartışmamak, çalışma konusunu eksik bırakacaktır.

Parlamentar sistem döneminde sorumsuz cumhurbaşkanının eylem ve işlemlerinin, “toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konu” çerçevesinde genel görüşme konusu olarak Genel Kurulda ele alınması mümkün müydü? Bununla ilgili örneklerden birine 18. yasama döneminde rastlanılmaktadır. Bu dönemde görevdeki Cumhurbaşkanı Turgut Özal'ın “*beyan ve davranışlarıyla Anayasada kendisine verilen görev ve yetkileri aşıp aşmadığı ve tarafsızlığını yitirip yitirmediği konusunda*” bir genel görüşme açılması talep edilmiştir.¹²⁸⁴¹²⁸⁵ Aynı dönemde bir başka önerge ile de “acil para yardımı” ve “stratejik işbirliği” konularında ABD

¹²⁸³ Bakırcı, **Kuruluşundan Günümüze TBMM'nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, s. 13-14.

¹²⁸⁴ “Erzincan Milletvekili Mustafa Kul ve 18 arkadaşının, Cumhurbaşkanının beyan ve davranışlarıyla Anayasada kendisine verilen görev ve yetkileri aşıp aşmadığı ve tarafsızlığını yitirip yitirmediği konusunda Anayasanın 98 inci, İçtüzüğü'nün 100 ve 101 inci maddeleri uyarınca bir genel görüşme açılmasına ilişkin önergesi (8/39) (Başkanlığa geliş tarihi : 20.2.1991)”, **TBMMTD**, Cilt 57, 18. Dönem, 86. Birleşim, 26.2.1991, s. 90.

¹²⁸⁵ **TBMMTD**, Cilt 57, 18. Dönem, 86. Birleşim, 26.2.1991, s. 106-108.

Başkanı ile Cumhurbaşkanının yaptığı ikili görüşmeler genel görüşme aracılığıyla gündeme taşınmak istenmiştir.¹²⁸⁶ Bu önergede cumhurbaşkanının yetkisiz ve sorumsuz konumuna rağmen tek başına, Dışişleri Bakanlığı ve Milli Güvenlik Kurulunun bilgisi dışında ABD'ye “stratejik işbirliği” teklifi yapmasının, görüşmelere Dışişleri Bakanının götürülmemiş olmasının, hükümetin bu duruma sessiz kalmasının, bu haliyle cumhurbaşkanının tek başına ülke siyasetini belirlemeye çalışarak bakanlığı ve hükümeti devre dışı bırakmasının Anayasa'nın cumhurbaşkanına tanıdığı konuma aykırı olduğu vurgulanmıştır. Önerge, Meclisin bilgisine sunulup gündemdeki sırasını almıştır.¹²⁸⁷ Ancak aynı dönemde sunulan her iki genel görüşme önergesinin, öngörüşmelerinin yapılmadan kadük olduğu anlaşılmaktadır.

Parlamenter rejimin siyaseten sorumsuz cumhurbaşkanının işlemlerinin Meclisin denetim yetkisi çerçevesinde düşünülmesi, cumhurbaşkanının siyasi sorumsuzluğu ilkesine aykırı olurdu. Anayasa'nın 105. maddesinde “Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur.” hükmü düzenlenmekteydi. Aynı maddenin ikinci fıkrasında ise “Cumhurbaşkanının resen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dahil, yargı mercilerine başvurulamaz.” ve üçüncü fıkrasında ise “Cumhurbaşkanı, vatana ihanetten dolayı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tamsayısının en az dörtte üçünün vereceği kararla suçlandırılır.” hükümleri vardı. Bu hükümlerden anlaşılacağı üzere parlamenter sistem döneminde cumhurbaşkanı göreviyle ilgili işlemlerden siyasi sorumsuz olduğu kabul edilmekteydi. Aynı zamanda cumhurbaşkanı, tarafsız, devlet organları arasında uyumu gözeten bir hakem ve partiler üstü bir konumdaydı. Cumhurbaşkanının kişisel suçlarından dolayı dokunulmazlığının olup olmadığı konusu, Anayasa'da açık hüküm olmaması sebebiyle, tartışmalı olmakla birlikte göreviyle ilgili suçlarından da ceza sorumluluğunun olmadığı kabul edilmekteydi; bu sorumsuzluğun tek istisnası vatana ihanet kapsamındaki eylemleriydi. Üzerinde

¹²⁸⁶ “Samsun Milletvekili İrfan Demiralp ve 12 arkadaşının, Cumhurbaşkanı Turgut Özal'ın ‘acil para yardımı’ ve ‘stratejik işbirliği’ konularında ABD Başkanı Bush ile yaptığı ikili görüşmeler konusunda Anayasanın 98 inci, İçtüzüğü'nün 100 ve 101 inci maddeleri uyarınca bir genel görüşme açılmasına ilişkin önergesi (8/43) (Başkanlığa geliş tarihi: 3.4.1991)”, **TBMMTD**, Cilt 59, 18. Dönem, 103. Birleşim, 4.4.1991, s. 4.

¹²⁸⁷ **TBMMTD**, Cilt 59, 18. Dönem, 103. Birleşim, 4.4.1991, s. 6-8.

tartışma olan bir kavram olan vatana ihanet iddiası karşısında cumhurbaşkanının Meclis tarafından meclis soruşturması yolunun işletilerek suçlandırılması, Yüce Divana sevk edilirse görevinin sona ermesi ve yargılanması mümkündür.¹²⁸⁸ Anayasa'nın 104. maddesinde de cumhurbaşkanının görev ve yetkileri düzenlenmekteydi. Bu maddeye göre cumhurbaşkanının yasama, yürütme ve yargı alanına ilişkin olarak ayrı ayrı belirtilen yetkileri söz konusuydu. Anayasa'nın 87. maddesinde de TBMM'nin görev ve yetkileri arasında cumhurbaşkanını veya yürütmeyi değil "Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek" hükmü yer almaktaydı. Buradan çıkan sonuç, 1982 Anayasası'nın parlamenter rejiminde Meclisin cumhurbaşkanının işlem ve eylemlerinden dolayı denetim yetkisinin olmadığı, cumhurbaşkanının siyaseten sorumsuz olduğudur.

Uygulamadan verilen her iki örnekte ise cumhurbaşkanının bazı eylemleri genel görüşmeye konu edinmek istenmiştir. Bu eylemlerden biri cumhurbaşkanlığı öncesinde genel başkanı olduğu partiyle organik bağını devam ettirmesi ve parti içi faaliyetlere dahil olmasıdır. İkincisi ise eski genel başkanı olduğu partinin hükümette olması dolayısıyla organik bağını hükümet içerisinde de sürdürmesi, bakanlar kurulu ve bakanların sorumluluğundaki yürütme işlerine dahil olup hükümet üyelerini de parti bağını kullanarak bertaraf etmeye kalkışmasına ilişkin iddialardır.

Gerçekten de o dönemin Cumhurbaşkanı Turgut Özal gerek göreve gelişiyle gerek görevde bulunduğu süredeki faaliyetleri ile tartışmalı bir isim olmuştur. Turgut Özal, 1982 Anayasası'nın Meclis tarafından seçilen ilk cumhurbaşkanıdır ve bu görevi öncesinde başbakanlık, siyasi parti liderliği yapmış, siyasi geçmişi olan bir kişiliktir. Mecliste sadece kendisinin siyasi lideri olduğu partinin katıldığı toplantıda, 285 milletvekilinin 263'ünün oyunu alarak cumhurbaşkanı seçilmiştir. Bu durum o

¹²⁸⁸ 1982 Anayasası'nın en tartışmalı kurumlarından Cumhurbaşkanının, siyasi ve cezai sorumluluğu meselesi de anayasa hukuku literatüründe en çok tartışılan konulardan biridir. 2017 Anayasa değişikliği öncesinde cumhurbaşkanının siyasi sorumsuzluğu, siyasi boyutu da olan cezai sorumsuzluğu ve bunun istisnası olarak düzenlenen vatana ihanet kavramının kanunilik tartışması, kişisel suçlarından sorumluluk konusunun açık bırakılması ve yargılanmasına dair belirsizlik, Yüce Divan yargılaması ve genel olarak yargılama usulü ve görevine devam edip edememesi gibi çok boyutlu hukuki tartışmalar söz konusuydu. 2017 Anayasa değişikliği sonrasında ise bu tartışmaya kişisel suç-görev suçu ayırımının olup olmadığı, her iki suç iddiasında da Yüce Divan'da mı yargılanacağı, cumhurbaşkanının partili olup Yüce Divan olarak görev yapan Anayasa Mahkemesi üyelerinin çoğunu belirlemesi, meclis soruşturmasının işletilmesi zor bir usule bağlanması gibi tartışmalar da dahil olmuştur. Literatürdeki her iki döneme dair tartışma, yorumlar ve önemli bir değerlendirme için bkz. Ece Göztepe, "Cumhurbaşkanı'nın Cezai Sorumluluğu-Almanya ile Karşılaştırmalı Bir İnceleme", **Türkiye Büyük Millet Meclisi Yüzüncü Yıl Armağanı, Hukuk, Siyaset Bilimi ve Tarih**, Yayın Editörü: Anayasa Hukuku Araştırmaları Derneği, İstanbul: Tekin Yayınevi, Ekim 2022, s. 174- 215.

dönemde, bir meşruluk sorunu olarak görülmüştür. Cumhurbaşkanlığı döneminde ise Turgut Özal, Anayasa gereği milletvekilliğinden ve siyasi partisinden istifa etmiş olsa da kendisine yakın ve etkide bulunabileceği bir ismi parti başkanlığına ve başbakanlığa getirmiş olması, partisi ile ilişkisini aile bireylerinin partideki görevleri üzerinden sürdürmesi, partisinin yemeklerine katılması gibi eylemleri, Anayasa'daki cumhurbaşkanının tarafsız, partiler üstü konumuna aykırı olması nedeniyle eleştirilmekteydi. Bunun dışında Anayasa'da kendisine tanınan atama yetkilerini kendi siyasi iktidarını pekiştirecek şekilde kullanması, yürütmenin siyasi sorumsuz ve dolayısıyla yetkisiz kanadı olmasına rağmen özellikle dış politika ve ekonomi alanlarında hükümetin politikasına atanacak bürokratlara karar verecek kadar müdahale etmesi, dış politikada atılacak adımlarda teamüllere aykırı şekilde ve ilgili bakanları dışlayarak ABD ile yakın ilişkiler kurması, ordunun konuşlandırılmasına ve hareket planlarına müdahale etmesi gibi eylemleri, Turgut Özal'ın parlamenter rejimin cumhurbaşkanı gibi davranmayıp “fiili başkanlık” sistemini uyguladığı yorumlarına neden olmuştur.¹²⁸⁹

Bu yorumlara katılmamak olanaksızdır. Kanımızca, bu iki örnekteki eylemleri cumhurbaşkanının Anayasa'da kendisine tanınan yetkileriyle ilgili olmayıp anayasal sınırları aşmaktadır. Buna rağmen bu eylemlerinin de cumhurbaşkanının sorumsuzluğu kapsamında olacağı düşünülse bile hükümetin kendi sorumluluğundaki işlemlere yetkisiz bir kişiyi ortak etmesi veya parti genel başkanı sıfatıyla bu işlere karışmasına ses çıkarmaması hükümet açısından bir sorumluluk sebebi olarak yorumlanabilir. Gerek bu açıdan gerek cumhurbaşkanı hakkındaki iddiaların, anayasal konumunun dışında olması sebepleriyle her iki örnekteki iddiaların genel görüşme konusu yapılabileceği, bu iddiaların toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren bir konu kapsamında kaldığı da düşünülebilir.

Fakat cumhurbaşkanının Anayasa'nın değişiklik öncesi 104. maddesindeki yetki ve görevlerini kullanmasıyla ilgili konuların parlamenter sistemde genel görüşme konusu yapılabileceğini ifade etmek bir yandan onun siyasi sorumsuzluğuna aykırı olacaktır. Öte yandan ise genel görüşme sonucunda siyasi sorumluluğun doğmadığı ve devlet faaliyetleriyle ilgili konuların müzakere edilmesinin sağlandığı düşünülürse bu

¹²⁸⁹ Cumhurbaşkanı Turgut Özal'ın göreve gelmesi ve görev süresi hakkında bilgi ve değerlendirmeler için bkz. Rıdvan Akın, **Gazi'den Günümüze Cumhurbaşkanlığı 1923-2007**, İstanbul: Türkiye İş Bankası Yayınları, 2009, s. 140-149.

konuların tartışılması, milletvekillerinin ve kamuoyunun konuyla ilgili bilgilenmesi, hükümetin bu genel görüşmenin muhatabı kılınarak açıklamada bulunmaya zorlanması, hükümetten söz konusu siyasi durumla ilgili hesap sorulması mümkün olabilirdi. Bu iki örnekte de Mecliste, bu yönde bir genel görüşme yapılamayacağına dair tartışma yaşanmamıştır.

Genel görüşmenin meclis araştırması ile hazırlanan raporlar üzerinde de gerçekleştirildiği düşünüldüğünde aynı dönemde bir örnek uygulama daha dikkat çekmektedir. Bu sefer cumhurbaşkanına yönelik başbakanlık yaptığı dönemde kendisi ve ailesinin edindiği malvarlığı hakkında meclis araştırması açılmak istenmiştir.¹²⁹⁰ Meclis araştırmasının öngörüşmelerinde, görüşmenin “Anayasa hükümleri muvacehesinde yapılmasına mahal ve imkân bulunup bulunmadığına ilişkin” usul görüşmesi açılmıştır. Usul görüşmelerinde cumhurbaşkanının sorumsuzluğundan bahisle bu konunun araştırılamayacağı ve artık başbakanlık görevinde bulunmadığı ve meclis araştırması istemi ile bu yetkinin kötüye kullanıldığı iddia edilmiş; karşıt olarak ise Genel Kurula taşınmış bir önerenin imza sahiplerince geri çekilmedikçe iade edilemeyeceği, araştırma talebinin bir suçlandırma olmadığı ve bilgi edinme amacı taşıdığı, Genel Kurulun bir usulün gerçekleştirilmesinde hakkın kötüye kullanılması gibi soyut bir değerlendirme yapamayacağı ileri sürülmüştür. Usul tartışması sonucunda çok farklı bir uygulama ile “10/89 esas numaralı Meclis araştırması önergesinin öngörüşmesinin yapılmasına yer olup olmadığına” dair oylama yapılmış ve yer olmadığına karar verilmiştir.¹²⁹¹

Meclis araştırma önergesinin Meclis gündemine alındıktan sonra öngörüşmesi yapılması gerekirken usul tartışması sonucunda oylanarak öngörüşme yapılmaması gerçekten çok ilginç bir uygulamadır. Genel görüşmeye çok yakın bir kurum olduğu için Has’ın eserinde incelenen bu uygulama dikkatimizi çekmiştir. Bu konudaki görüşlerini eserinde paylaşan Has, meclis araştırmasının bilgi edinmeye yönelik bir siyasi denetim aracı olduğundan bahisle görevdeki bir cumhurbaşkanının görevde bulunmadığı bir döneme ait eylemleri hakkında meclis araştırması açılmayacağını ifade etmektedir. Siyasi sorumsuz cumhurbaşkanının ne mevcut görevi esnasında ne

¹²⁹⁰ “İzmir Milletvekili Ahmet Ersin ve 24 arkadaşının, Sayın Turgut Özal’ın Başbakanlığı döneminde; kendisinin ve bazı yakınlarının edindikleri mal varlıklarıyla ilgili iddiaların gerçeklik derecesini tespit etmek amacıyla Meclis araştırması açılmasına ilişkin önergesi (10/89)”, **TBMMTD**, Cilt 50, 18. Dönem, 29. Birleşim, 6.11.1990, s. 477-478.

¹²⁹¹ **TBMMTD**, Cilt 50, 18. Dönem, 29. Birleşim, 6.11.1990, s. 478-492.

de başbakanlığı dönemindeki eylemleri nedeniyle siyasi açıdan sorumlu tutulabileceğini belirten Has, aksi bir anlayışın görevdeki cumhurbaşkanının belli bir parlamenter çoğunluğun baskısı altında eylemlerine yön vererek tarafsızlığını yitirme tehlikesi ile karşı karşıya kalacağını düşünmektedir. Nitekim bu eylemlerin cumhurbaşkanının göreviyle ilgili bir suç oluşturmadığını da belirtmektedir. Fakat görevdeki bir cumhurbaşkanının başbakanlık dönemindeki faaliyetlerinin meclis araştırmasına konu edilemese de görev süresi bittikten sonra meclis soruşturmasına konu edilebileceğini, ancak meclis soruşturması ile sevk kararı alınan cumhurbaşkanının da görevine devam etmesinin güçlüğü ikilemini gerekçe göstererek savunmaktadır.¹²⁹²

Somut olaya bizim yaklaşımımız şu şekildedir: Meclisin meclis araştırması yetkisi, genel görüşme gibi sonucunda siyasi bir sorumluluk doğurmamaktadır; Meclis bilgi edinmeye yönelik bir araştırma süreci ile denetim faaliyeti yapmaktadır. Somut olayda görevdeki bir cumhurbaşkanının eylem ve işlemleriyle ilgili bir husus tartışılmamaktadır. Bu nedenle konuyu cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğu yoktur-vardır, cezai sorumluluğu yoktur-vardır boyutu ile tartışmaya gerek yoktur. Bu olayda bir başbakanın görevdeyken edindiği malların haksız kazançla elde edilip edilmediği iddiası vardır. Başbakan açısından görevden sonra meclis soruşturması açılması mümkündür. Meclis soruşturması başbakan ve bakanlar için görev süresinde işlendiği iddia edilen görev suçları bakımından görevden sonra da işletilir. Görevinden ayrılmış bir başbakan hakkında Meclisin meclis soruşturması yürütmesiyle ilgili bir sorun yoktur. Somut olaydaki gibi bu kişinin cumhurbaşkanı seçilmesi tartışmayı başka bir noktaya taşımaktadır. Bu noktada somut olayda cumhurbaşkanının cumhurbaşkanlığı göreviyle ilgili bir husus tartışma konusu edilmemektedir; bu göreve başlamadan önceki eylemlerinden kaynaklı bir suç iddiasıdır. Kanımızca, görevdeki cumhurbaşkanının başbakanlık döneminde suç işlediğine dair bazı deliller elde edilmesi durumunda cumhurbaşkanının yargılanıp yargılanmayacağı ve yargılanacaksa görevinin bitmesinin beklenip beklenmeyeceği, hangi makamda yargılanacağı, yargılama süresince görevine devam edip edemeyeceği sorularının hepsi bu somut durumun dışında, Türk Anayasa literatüründe farklı hukuki gerekçeler ile farklı yanıtlar verilen, bu çalışmanın da konusunu aşan tartışmalardır. Nihayetinde konumuz ve somut olay bağlamında Meclisin anayasal sınırlar içerisinde somut

¹²⁹² Has, **Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve TBMM'nin Çalışma Düzeni**, s. 313-315.

olaydaki konu hakkında meclis araştırması ve genel görüşme yapılabileceğini, demokratik bir hukuk devletinde şeffaflığın, bilgi verme yükümlülüğünün ve bilgi edinme hakkının istisnasız bir gereği olarak görmekteyiz. Meclis araştırması Meclisin kanun yapımı ve hükümeti denetleme yetkilerini yerine getirebilmek amacıyla bilgi edinme amacıyla kullandığı bir araçtır. Hükümeti denetlemek amacıyla da meclis araştırması yapılabilir. Fakat bu araştırma, suç teşkil eden bir olay hakkında ise bir ayırım yapmak gereklidir. Suç teşkil eden bir konuda kimin suçlu olduğunu ortaya çıkarmak değil hükümetin siyasal açıdan bir sorumluluğun olup olmadığını denetlemek veya gerekli tedbirlerin alınıp alınmadığını açığa çıkarmak için meclis araştırması yapılabilir ki bu sınırdan bile olsa çok farklı uygulamalar söz konusudur.¹²⁹³ Sadece Anayasa'daki “siyasi sorumsuzluk” ifadesine dayanılarak ve sadece belli bir makama belli bir süreliğine bir görev icrası için gelmiş kişinin, bir hukuk devletinde belli iddialar karşısında mutlak bir sorumsuzluk ile donatılması kabul edilemez. Has'ın ifade ettiği gibi meclis soruşturması tehdidi halinde belli bir yoğunluğun baskısı altında cumhurbaşkanının tarafsızlığını yitirme ihtimalinin doğacağı kanımızca yerinde bir hukuki argüman değildir. Tam tersine meclis soruşturması o dönemde de işletilmesi belli nitelikli yoğunluklara bağlanmış bir mekanizmaydı. Bu nitelikli yoğunluk, her türlü iddianın soruşturulmasını engellemekte ve bir güvence sağlamaktadır. Taraflı davranabileceği düşünülerek eski başbakan olan cumhurbaşkanı hakkındaki iddialarla ilgili meclis soruşturması yürütülememesi cumhurbaşkanının anayasal konumuna uygun bir beklenti olmazdı. Bu iddiaların soruşturulmaması daha önemli anayasal sorunların doğmasına neden olurdu.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi açısından ise cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğunu harekete geçirecek bir mekanizma olmamakla birlikte Meclisin yürütmenin her türlü işlem ve eyleminin genel görüşme konusu yapılabileceğini düşünmekteyiz. Yukarıda cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin ilk defa uygulandığı 27. yasama döneminin genel görüşme pratiğine ayrıntılarıyla yer verdik. Bu dönemde doğrudan cumhurbaşkanının işlem ve eylemlerini konu edinen bir genel görüşme önergesi sunulmamışsa da görüşme konularının dolaylı olarak yürütmenin siyasetiyle ilgili olduğu görülmektedir. Bununla birlikte örneğin 4. yasama yılında İYİP Grubu tarafından “Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanı'nın görev ve yetkileri konusunda” ve “Eski Ticaret Bakanı Ruhsar Pekcan hakkındaki iddialar konusunda” genel görüşme

¹²⁹³ Onar, **Meclis Araştırması**, s. 23-25.

açılması istemleri; 4. yasama yılında CHP’li milletvekillerince “Sayıştay tarafından Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı ile Karayolları Genel Müdürlüğüne ilişkin hazırlanan 2019 denetim raporundaki bazı hususların araştırılması amacıyla” verilen genel görüşme önergesi, 5. yasama yılında CHP Grubunca “Rusya ve Ukrayna arasındaki savaş hakkında Cumhurbaşkanlığı ve Dışişleri Bakanlığının attığı adımların görüşülmesi amacıyla” sunulan genel görüşme önergeleri cumhurbaşkanının görev ve yetki alanındaki konuları içermektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde cumhurbaşkanı Meclise karşı siyasi sorumsuz olmakla birlikte cumhurbaşkanlığının eylem ve işlemlerinin Meclis tarafından müzakere edilmesi mümkündür.

C. Genel Görüşme Kurumunun Araçsallaştırılması ve Kuruma İkame İktüzük İçi ve Anayasa-İktüzük Dışı Arayışlar

Çalışmanın bu kısmında öncelikle genel görüşmenin Meclisin ortak bildirileriyle olan ilişkisine değinilecektir. Meclisin ortak bildiri yayımladığı bazı hallerde sonucunda bir karar veya işlem ortaya çıkmayan genel görüşmenin araçsallaştırılması ele alınacaktır. Ardından yarım asrı aşan bir anayasal kurum olarak genel görüşmenin, yukarıda ele alınan sebeplerle etkisizleştirilmesi karşısında hükümetin Meclise bilgi vermek istediği zamanlarda sıklıkla kullandığı bir İktüzük kurumu olan gündem dışı konuşma, genel görüşmeye alternatif olabilir mi tartışması çerçevesinde ele alınıp değerlendirilecektir. Son olarak da TBMM’de özellikle 27. yasama döneminde sıklıkla uygulanan ve Meclisin müzakere ihtiyacının karşılanmasına hizmet ettiğini düşündüğümüz bir uygulamaya ilişkin bilgi ve değerlendirmelere yer verilerek bu kurumun genel görüşmeye alternatif bir yöntem olup olamayacağı ele alınacaktır.

1. Genel Görüşmenin Araçsallaştırılması: Meclisin Ortak Bildirileri (Deklarasyonlar)

Genel görüşme kurumunun kendine özgü yanlarından birini de genel görüşme sonucunda bir karar alınmaması oluşturmaktadır. Hemen hemen var olduğu tüm parlamentolarda genel görüşme süreci, Genel Kuruldaki müzakerelerin sona ermesiyle tamamlanmaktadır. Bu usule rağmen TBMM’de bazı genel görüşmelerin sonunda çalışma boyunca yer yer değinildiği gibi “deklarasyon-ortak bildiri” veya “ortak açıklama” yayımlanmaktadır. Ortak bildiriler, “parlamento uygulamalarıyla ortaya

çıkılmış belli bir konuda TBMM'nin görüş ve düşüncelerini yansıtan siyasi içerikli ve bağlayıcılığı olmayan yazılı açıklamalar" şeklinde tanımlanmaktadır.¹²⁹⁴

Genel görüşme önergesiyle ilgili öngörüşme/görüşme sonunda önerge konusuyla ilgili Meclisin ortak bildiri sunarak bir "çıktı" oluşturması, genel görüşmenin bir başka amaca hizmet etmesini sağlamaktadır. Bu durum, tarafımızca kurumun araçsallaştırılması olarak nitelendirilmektedir.

Uygulamada meclisin ortak bildirileri, sadece genel görüşmeyle bağlantılı değil bazen gündem dışı konuşmalar sonucunda da tüm siyasi partilerin mutabakat sağladığı bir konuya ilişkin ortaya çıkmaktadır. Genelde uluslararası konularda Meclisin o konuyla ilgili duyarlılığını ve tavrını ortaya koyma amacı taşıyan ortak bildiriler, Anayasa'da veya İçtüzük'te düzenlenmemektedir; kurum tamamen uygulamaya dayalı şekilde gelişmiştir.¹²⁹⁵ Fakat ortak bildirilerin görüşülmesi, kabul edilmesi ve yayımlanmasına dair yazılı bir kural olmadığından TBMM'nin ortak bildiriler ritüeli, çok farklı uygulamalarla ortaya çıkmıştır. Kimi ortak bildiriler Mecliste grubu bulunan siyasi partilerce imzalanmış, kimisi ayrıca grubu bulunmayan parti genel başkanlarınca da imzalanmış, bazı uygulamalarda ise bildiriye Meclisteki bağımsız milletvekilleri veya parlamento dostluk gruplarının¹²⁹⁶ temsilcileri de imza atmıştır. Bildirilerin imzalanmasında olduğu gibi yayımlanması usulünde de farklılıklar görülmektedir. Meclisin ortak bildirileri çoğunlukla Meclis Genel Kurulunda okunup kamuoyunun bilgisine sunulmaktaysa da Mecliste bir parlamento kararı alınır gibi açıklama konusunun oya sunulduğu örnekler de görülmektedir.¹²⁹⁷ Öyle ki bu konudaki usul farklılıkları Mecliste usul tartışmalarına da konu olmuştur.¹²⁹⁸ Bu

¹²⁹⁴ Çekiç, "Türk Parlamento Hukukunda Yasama İşlemi Türleri ve Diğer (İsimsiz) Yasama İşlemleri", s. 130.

¹²⁹⁵ Neziroğlu, **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları** s. 127.

¹²⁹⁶ Parlamentolar arasındaki ilişkilerin ve işbirliğinin geliştirilmesi için bir araya gelen, karşılıklı görüş alışverişinde bulunarak ülkeler arasında dost ilişkilerin gelişmesi amacına hizmet eden parlamentolar arası dostluk grupları, en az on milletvekilinin istemi üzerine yürütme organının görüşü alınarak TBMM kararıyla kurulur. Meclisin tüm üyelerinin katılabileceği dostluk grupları, kendi içtüzüklerini ve buna dayalı faaliyetlerini siyasi partilerin adil katılım esasına göre düzenler ve gerçekleştirir. Bilgi için bkz. **Yeni Sisteme Göre Yasama El Kitabı**, Yayına Hazırlayan: Kanunlar ve Kararlar Daire Başkanlığı, Ankara: TBMM Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Başkanlığı Basımevi, 1. Baskı, Temmuz 2018, s. 124.

¹²⁹⁷ Bu konudaki örnekler için bkz. Neziroğlu, **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, s. 127-128; Bakırcı, **TBMM Genel Kurulundaki Yerleşik Uygulamalar**, s. 45-47.

¹²⁹⁸ TBMM'nin 22. yasama döneminde bu konuda iki usul tartışması gerçekleştirilmiştir. Bunlardan ilki, "Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı Rauf Denktaş'ın Genel Kurula hitaben yaptığı konuşmadan sonra TBMM Genel Kurulunca bir deklarasyon yayımlanmasına ilişkin önerenin işleme konulup konulmaması hususunda"dır. İkincisi ise "Bir siyasî parti grubu ve iki bağımsız üyenin Avrupa Birliği Komisyonu Raporu ışığında Türkiye ile AB arasında üyelik müzakerelerinin başlamasıyla ilgili

tartışmalarda, TBMM’de temsil edilen tüm siyasi parti temsilcilerinin imzalamadığı bildirinin Genel Kurulda okunmasına oturumu yöneten başkanvekilleri izin vermemiştir. Böylece ortak bildirilerin tüm siyasi partilerce imzalanması yönünde bir kural oluşmaya başlamış, aynı zamanda güçlü bir teamül oluşmasına da zemin hazırlanmıştır.¹²⁹⁹

Ortak bildirinin TBMM adına yayımlanabilmesi, onun iradesini yansıtmasıyla ilgilidir; bu da ancak bildirinin Mecliste grubu bulunup bulunmadığına bakılmaksızın tüm siyasi parti temsilcileri ve bağımsız bir milletvekili tarafından imzalanmasına bağlıdır.¹³⁰⁰ Ancak uygulamada her zaman tüm partilerin iradesinin böyle bir metne yansıdığı söylenemez. Eğer tüm siyasi parti temsilcilerinin imzası olmazsa Meclisin ortak bildirisinden değil bazı siyasi partilerin ortak bildirisinden bahsedilebilir.¹³⁰¹ Tüm siyasi partilerin ve bağımsız bir milletvekilinin imza atması, bildirinin oylamaya sunulması gerekliliğini de ortadan kaldıracaktır. Neziroğlu, bu yönde bir düzenlemenin yapılacak bir İçtüzük değişikliği ile uygulamadaki sorunları çözeceğini düşünmektedir.¹³⁰²

Ortak bildirinin hukuki niteliği ve usulü, her ne kadar genel görüşme yetkisinin kullanıldığı bazı durumlarda bir sonuç gibi ortaya çıksa da genel görüşmeden bağımsızdır. Genel görüşme sonucunda oylama yapılmaz, karar alınmaz. Genel görüşme sürecinde veya sonucunda bir konuyla ilgili bildirinin imzaya açılması oylama olmayıp oturumları yöneten Başkanlarca da ifade edildiği gibi bir temenniye metinleştirmekten ibarettir.¹³⁰³

Buradan hareketle TBMM’nin *Parlamento Terimleri Sözlüğü*’ndeki ortak bildiri tanımına bakılabilir. Buna göre ortak bildiri “*TBMM’nin, daha ziyade dış*

hazırladıkları deklarasyonun Oturum Başkanınca işleme konulup konulmaması konusunda”dır. Bu tartışmalara toplu şekilde şu önemli eserden ulaşılabilir, bkz. İrfan Neziroğlu, **TBMM Genel Kurulu’nda Usul Hakkında Görüşmeler, III. Cilt**, Ankara: TBMM Basımevi, 2011, s. 1764-1773 ve s. 1776-1783.

¹²⁹⁹ İrfan Neziroğlu, “Türkiye Büyük Millet Meclisinde Teamüllerin Oluşmasında Usul Görüşmelerinin Rolü”, **Prof. Dr. Ergun Özbudun’a Armağan, Cilt II-Anayasa Hukuku**, Ankara: Yetkin Yayınları, 2008, s. 474.

¹³⁰⁰ Çekiç, “Türk Parlamento Hukukunda Yasama İşlemi Türleri ve Diğer (İsimsiz) Yasama İşlemleri”, s. 131; Neziroğlu, **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, s. 127; Arslan, **Türk Parlamento Hukuku**, s. 186.

¹³⁰¹ Neziroğlu, **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, s. 127.

¹³⁰² Neziroğlu, **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, s. 128.

¹³⁰³ Neziroğlu, **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, s. 163.

*politikayla ilgili olmak üzere, bir konudaki hassasiyetini ortaya koyan, TBMM’de temsil edilen siyasi partiler ve varsa bağımsızlar adına birer üye tarafından imzalanan ve Genel Kurulda okutulan ortak metindir (İçt. m. 53). TBMM’de temsil edilip de ortak bildiri olarak adlandırılan bu açıklamaları imzalamayan siyasi partiler de olabilmektedir.”*¹³⁰⁴ Bu tanımda, İçtüzük’ün “Teşekkür, tebrik ve temenniler” başlıklı 53. maddesine göndermede bulunulsa da 53. madde, ortak bildirinin tanımına veya hukuki dayanağına ilişkin bir hüküm içermemekte, teşekkür, tebrik, takdir veya temenni gibi yazıların tutanağa eklenmesine ilişkin usulü düzenlemektedir.¹³⁰⁵

Bu tanım ve söz konusu oturumlardaki başkanların açıklamaları çerçevesinde ortak bildirilerin hukuki niteliği tartışması çözülmemektedir. Çünkü, TBMM’nin belli bir konudaki görüş veya iradesini beyan etmesi, ancak o konuyla ilgili Anayasa ve İçtüzük kurallarına göre Meclis kararı almasını gerektirmektedir.¹³⁰⁶ Bildirilerin Mecliste parlamento kararı alınır gibi oya sunulması uygulaması, sadece bir görüş açıklaması amacı taşıyan ortak bildirilerin yasama işlemi niteliğini daha da tartışmalı hale getirmektedir.¹³⁰⁷ Çünkü ortak bildirilerin, bazen de Meclis Başkanlığının “Başkanlık tezkeresi” adıyla sunulduğu, bizzat Başkanlığın bildiriye önyak olduğu örnekleri de vardır. Örneğin 27. yasama döneminde tespit edebildiğimiz kadarıyla bu şekilde iki ortak bildiri, güncel gelişmeler doğrultusunda Meclise Başkanlık tezkeresi olarak sunulmuş, gündemin “Başkanlığın Genel Kurula Sunuşları” kısmında okunmuş, işaretle oya sunulup Meclis kararı şeklinde Resmî Gazete’de de yayımlanmıştır.¹³⁰⁸

Yukarıda yasama işlemlerinin, karar ve kanun olmak üzere ikiye ayrıldığı yönünde öğretide genel kabul olduğunu ancak bu kabulün kanun ve karar niteliği taşımayan yasama işlemlerini de kapsadığı için üçüncü bir yasama işlemi türü ayırımına gidildiğine değinmiştik. Bu üçüncü tür yasama işlemleri diğer, adsız, isimsiz

¹³⁰⁴ <https://www.tbmm.gov.tr/ParlamentoTerimleriSozluk> (E.T. 21.03.2023)

¹³⁰⁵ TBMM İçtüzüğü “Teşekkür, tebrik ve temenniler” Madde 53:

“Tebrık, teşekkür, takdir ve temenni gibi hususlara dair yazılar ve telgraflar ilan tahtasına asılır ve tam veya özet yahut sadece zikredilmek suretiyle tutanağa eklenir.

Genel Kurulun saygı duruşunu gerektirecek haller Başkanlık Divanınca kararlaştırılır.”

¹³⁰⁶ Neziroğlu, **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, s. 127.

¹³⁰⁷ İba, “Türk Parlamento Hukukunda ‘Yasama İşlemi’ ve ‘Karar’ Kavramları”, s. 465.

¹³⁰⁸ Bu konudaki bir örnek “Fransa Cumhurbaşkanı Emmanuel Macron’un İslam Karşısı Açıklamalarına Dair 27.10.2020 Tarih ve 1268 Sayılı TBMM Kararı”dır; bkz. R.G. 28.10.2020-31288. İkinci örnek de “ABD Başkanı Joe Biden’ın 24 Nisan 2021 Tarihli Açıklamasının Kınanması, Reddedilmesi ve Yok Hükmünde Sayılmasına Dair 27.2.2021 Tarih ve 1283 Sayılı TBMM Kararı”, R.G. 28.4.2021-31468.

yasama işlemleri veya bilgiye sunma işlemleri şeklinde adlandırılmaktadır. Ancak Mecliste bilgiye sunulan her işlem hukuki sonuç doğurmadığından Genel Kurulda bilgiye sunulan işlemler, hukuki sonuç doğurmayan ve hukuki sonuç doğuran işlemler olarak ayrılmaktadır. Bu bağlamda Meclisteki uygulamalara dayalı şekilde ortaya çıkıp gelişen Meclisin ortak bildirilerinin de diğer-isimsiz yasama işlemi olduğu genel kabul görmektedir.¹³⁰⁹ Öte yandan Baş, ortak bildirilerin, bir yasama işleminde olması gereken bağlayıcılık ve hukuki sonuç doğurma niteliklerinden yoksun olduğu gerekçesiyle ortak bildirileri yasama işlemi olarak kabul etmemektedir. Yazar, parlamentonun dış politika konusunda fikir ve görüşlerinin kamuoyuna açıklanmasını sağlayan bildirinin hukuki sonuç doğurmasını Anayasa'nın kendisine tanıdığı yetkileri kullanarak yapabileceğini ifade etmektedir ve bir örnek üzerinden şu açıklamayı yapmaktadır: “Örneğin, *İsrail'in, 2010 yılında Gazze'ye insani yardım taşıyan 'Mavi Marmara' adlı gemiye yönelik saldırısı sonucu şehit olan 9 vatandaşımız sonrasında TBMM, Anayasa'nın 92'inci maddesine dayanarak bir parlamento kararı ihdas edebilirdi. Ancak TBMM, bunun yerine, İsrail'i kınamak için bağlayıcılığı olmayan ve hukuki etkiden yoksun bir ortak bildiri yayınlamıştır.*”¹³¹⁰ Yazarın bahsettiği 92. madde “Savaş hali ilanı ve silahlı kuvvetlerin kullanılmasına izin verme” başlıklı TBMM'nin savaş ilanı yetkisini düzenleyen maddedir.¹³¹¹ Kanımızca, savaş haline karar verme yetkisi siyaseten ve hukuken kullanılması kolay bir yetki olmayıp uluslararası hukuk kurallarının da gözetilmesi gereken siyasi içerikli hukuki bir yetkidir. Meclisin her dış politika krizinde böyle bir yetkiyi kullanması barışçıl bir yaklaşım olmayacaktır. Baş'ın verdiği bu alternatif, TBMM'nin açık bir anayasal yetkisini işaret etmektedir; ancak kanımızca, bildirilerin hukuki niteliğini bir yere konumlandırmamaktadır.

Görüldüğü gibi uygulama ile gelişen Meclisin ortak bildirilerinin hukuki niteliği, genel görüşme kurumundan bağımsızdır. Bu konudaki tartışma çalışma konumuzun

¹³⁰⁹ Çekiç, “Türk Parlamento Hukukunda Yasama İşlemi Türleri ve Diğer (İsimsiz) Yasama İşlemleri”, s. 130, 133; Kılıç, **Türkiye’de Parlamento Kararlarının Hukuki Rejimi**, s. 112; Arslan, **Türk Parlamento Hukuku**, s. 188.

¹³¹⁰ Baş, **Türk Anayasa Hukukunda Yasama İşlemleri Teorisi ve Parlamento Kararları**, s. 101.

¹³¹¹ “F. Savaş hali ilanı ve silahlı kuvvet kullanılmasına izin verme

Madde 92 – Milletlerarası hukukun meşru saydığı hallerde savaş hali ilanına ve Türkiye'nin taraf olduğu milletlerarası andlaşmaların veya milletlerarası nezaket kurallarının gerektirdiği haller dışında, Türk Silahlı Kuvvetlerinin yabancı ülkelere gönderilmesine veya yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye’de bulunmasına izin verme yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisidir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi 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.”

sınırlarını aşmaktadır. Şu kadarını söylemek gerekir ki ortak bildirilerin, genel görüşme kurumunu araçsallaştırdığı tartışma götürmemektedir. Nitekim Bakırcı'ya göre genel görüşmenin teamüldeki temel amaçlarından biri, uluslararası arenaya, yürütmenin dış politikasının TBMM tarafından desteklendiği mesajını vermektir.¹³¹² Orak da bu noktadan hareketle, ortak bildiriler teamülü sebebiyle genel görüşmenin “denetim ekseninin kaydığına” dikkat çekmektedir.¹³¹³

Bu bağlamda 1983 yılından itibaren ağırlıklı olarak gündem dışı konuşmalar ve milletvekillerinin açıklamalarını takiben TBMM'deki siyasi partilerin temsilcilerince hazırlanarak imzalanan ortak bildirilerin konularının, çoğunlukla dış politikayla ilgili olduğu görülmektedir. 17. yasama döneminden 27. yasama dönemine farklı kaynaklara dayanarak edindiğimiz verilere göre toplam 80 ortak bildiri sunulmuştur.¹³¹⁴ Bu bildirilerden tespit edebildiğimiz kadarıyla toplam on dört tanesi genel görüşme sürecinde ortaya çıkmıştır. 19. yasama döneminde TBMM Başkanı İsmet Sezgin'in gerçekleştirdiği bir basın toplantısında sunulan bilgiye göre siyasi partilerin üzerinde anlaşma sağladığı dokuz bildiri, genel görüşmeler sonucunda yayımlanmıştır.¹³¹⁵ Ortak bildirilerin Meclis görüşmelerinin farklı aşamalarında yapılıp farklı gündem başlıkları altında tutanağa geçirilmesi ve yayımlanması söz konusu olabilmektedir. Bu nedenle TBMM'nin hazırladığı “Yasama Bülteni, Sayı 2/2017”de 19. yasama dönemine ait ortak bildirilere ilişkin notlarda ise sadece iki tane

¹³¹² Bakırcı, **Kuruluşundan Günümüze TBMM'nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, s. 85.

¹³¹³ Orak, “Parlamento Hukukundaki İşlevselliği Bakımından Genel Görüşme Yöntemi”, s. 33 ve dn. 16.

¹³¹⁴ Meclisin ortak bildirilerine ilişkin verileri, üç farklı kaynaktan yararlanarak elde ettik. Bunlardan birincisi 17. ila 26. yasama dönemleri arasındaki ortak bildirileri içeren 2018 yılının Yasama Bülteni'dir; bkz. **Yasama Bülteni, İçtihatlar-Mütâlaalar, Sayı 2/2017**, Yayına Hazırlayan: Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı Araştırma İnceleme Birimi, Ankara: TBMM Basımevi, 2018, s. 302-315. İkincisi, 27. yasama döneminin ortak bildirilerine yer veren Bakırcı'nın eseridir; bkz. Bakırcı, **Kuruluşundan Günümüze TBMM'nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, içinde “Ek: Ortak Bildiriler”, s. 497-512. 27. yasama döneminin 6. yasama yılında ayrıca tespit edebildiğimiz kadarıyla 7 Şubat 2023'teki 59. birleşimde “Kahramanmaraş'la birlikte 10 ili etkileyen depremlere ilişkin bir ortak bildiri”, 5. yasama yılında 12 Ocak 2022'deki 45. birleşimde “Kazakistan'da yaşanan olaylar dolayısıyla bir ortak bildiri” ve 28 Eylül 2021'de Azerbaycan'a destek amacıyla yayımlanan bir ortak bildiri olduğunu tespit ettik; bkz. <https://www.tbmm.gov.tr/Tutanaklar/Tutanak?Id=89f8a5d8-395c-4918-b4dd-01862bd60423>; <https://www.tbmm.gov.tr/Tutanaklar/Tutanak?Id=72e437cc-abb2-42af-8909-0185ceac600b> ve <https://cdn.tbmm.gov.tr/TbmmWeb/Tutanak20230120/27/5/17/9f8657a2-3b6a-48dc-84bf-42399d6de6af.html> (E.T. 22.3.2023)

¹³¹⁵ 9 Aralık 1995'te gerçekleştirilen basın toplantısında verilen bilgilere göre “Genel görüşmeler sonucunda siyasi partilerin anlaşması ile 9 bildiri yayınlanmıştır.”; bkz. **TBMM Başkanı Sayın İsmet Sezgin'in 19. Yasama Dönemi Çalışmalarının Değerlendirilmesi ile İlgili Basın Toplantısı**, 9 Aralık 1995, Ankara: TBMM Basımevi, s. 8, <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/bitstream/handle/11543/1889/199601035.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (E.T. 22.3.2023)

ortak bildirinin genel görüşme önergesinin görüşmelerinde yapıldığı anlaşılmaktadır. Bu dönemdeki diğer ortak bildirilerin, çoğunlukla “Gündemin Başkanlığın Genel Kurula Sunuşları” başlığı altındaki “Tezkereler ve Önergeler” başlığı altında, az da olsa aynı başlık altında “Çeşitli İşler” kısmında veya “gündem dışı konuşmalar”dan sonra okunduğu da olmuştur. Fakat okunduğu yerden bağımsız olarak konunun nasıl gündeme taşındığı da önemli olduğu için bu ortak bildirilerle ilgili tutanaklara baktığımızda aslında genel görüşme ile gündemde tartışıldığı görülmektedir.

Bu çelişkili duruma karşın, biz araştırmamızda ortak bildiri sürecini tutanaklardan takip ederek farklı bir sonuca vardık. Her iki kaynaktan farklı olarak 19. yasama dönemindeki on sekiz ortak bildiriden on veya on birinin,¹³¹⁶ 20. yasama döneminin sekiz ortak bildirisinden birinin, 21. yasama dönemindeki beş ortak bildiriden birinin ve son olarak 22. yasama döneminde de beş ortak bildiriden birinin genel görüşme süreciyle bağlantılı şekilde ortaya çıktığını tespit ettik. Bu tespitimize göre ortak bildirilerin genel görüşme sürecinde ortaya çıkma oranı, bugüne kadarki toplam ortak bildiriler içerisinde yaklaşık olarak altıda birdir. Azımsanmayacak bu oran, TBMM’nin genel görüşme etkinliğinin de yoğun olduğu 19. yasama döneminde yüksektir. Nasıl ki genel görüşme etkinliği zaman içerisinde azalmış ve fiilen ortadan kalkmıştır, genel görüşme sürecinde ortak bildiri sunma uygulaması da zamanla başka araçlara doğru kaymıştır.

Bazı örneklerde, genel görüşme konusu yapılan sorunun, aynı birleşimde bir gündem dışı konuşmaya da konu olabildiği görülmektedir. Ortak bildirileri incelediğimizde ise genel görüşme sürecinde şu farklı yollarla ortak bildiri ortaya çıktığını tespit ettik: Bir genel görüşme önergesinin konusuyla bağlantılı ortak bildirinin, bu önerenin öngörüşmesi sırasında veya öngörüşmesi sonunda; öngörüşmesi kabul edilen genel görüşmenin görüşmeleri sırasında veya sonunda. Öngörüşme sonucunda bir ortak bildiri ilan edildiğinde Meclisin genel görüşme yapmayı gerekli görmediği ve reddettiği haller de vardır. Bu nedenle, genel görüşme “sonunda” ortak bildiri değil de genel görüşme “sürecinde” ortak bildiri demeyi daha uygun görmekteyiz.

¹³¹⁶ Bunlardan biri aslında genel görüşme konusu olarak Meclise taşınmıştır; öngörüşmesi yapıp genel görüşme açılması kabul edilmiştir, fakat Meclis bir sonraki oturumda tatile gireceği için konu hakkında yapılan açıklama üzerine ortak bildiri yayımlanmıştır. Bu örneğe de aşağıdaki Tablo 2.3’te yer verilmiştir.

Bu başlığı bitirmeden son olarak genel görüşme sürecinde hangi konularda ortak bildiri yayımlandığına ilişkin bir veri ortaya koymak gerekirse bunun daha çok dış politika konularıyla ilgili olduğu görülmektedir. Çeçenistan-Kafkasya'daki, Bosna-Hersek'teki, Kosova-Yugoslavya'daki olaylar, Kıbrıs sorunu, Avrupa Birliği ilişkileri, Almanya'da yaşayan işçilerin sorunları ve ırkçılık, ABD ve Avrupa ülkelerinin parlamentolarınca alınan Ermeni soykırımı iddialarıyla ilgili açıklamalar ve kararlar, dış politikaya ilişkin genel görüşme önergelerine ve ortak bildirilere konu olmuştur; iç politikayla ilgili ise sadece terör konusunda bir örnek vardır. Genel görüşme sürecinde ortaya çıkan ortak bildirileri yasama dönemlerine göre sıralamak gerekirse şu tablo ortaya çıkmaktadır:

Tablo 2.3: 17 ile 27. Yasama Dönemlerinde Genel Görüşme Sürecinde Kabul Edilen Ortak Bildiriler

Yasama Dönemi	Genel Görüşme	Ortak Bildiri
19	Bosna-Hersek Cumhuriyetinde ve Sırbistan'ın Sancak Bölgesindeki olayları durdurmak için alınması gereken tedbirler konusunda (8/13) ¹³¹⁷	Bosna-Hersek'te Müslüman halka karşı Sırlar tarafından sürdürülen katliam nedeniyle alınması gereken önlemlere ilişkin (3/438) ¹³¹⁸
19	Kıbrıs ve Bosna-Hersek konuları başta olmak üzere dış politikadaki gelişmeler konusunda (8/16) ¹³¹⁹	Bosna-Hersek Cumhuriyetinin ülke bütünlüğü ve sınırları ile ilgili zor kullanıma dayalı bir değişiklik ile Kıbrıs'taki iki toplumun rızasına dayanmayan hiçbir çözümün kabul edilmeyeceğine ve bu hususların TBMM'nin görüşleri olarak Başkanlık Divanınca Türkiye ve dünya kamuoyuna duyurulmasına ilişkin (4/52) ¹³²⁰
19	Şırnak'ta meydana gelen olaylar başta olmak üzere Güneydoğu Bölgesinde cereyan eden olaylar konusunda (8/17) ¹³²¹	Milletimizin birliğine, ülkemizin bütünlüğüne ve devletimizin tekliğine karşı girişilen ve girişilecek olan her hareket karşısında, TBMM'nin gerekli önlemleri alacağına ve bu

¹³¹⁷ TBMMTD, Cilt 11, 19. Dönem, 75. Birleşim, 12.5.1992, s. 37-66.

¹³¹⁸ TBMMTD, Cilt 11, 19. Dönem, 75. Birleşim, 12.5.1992, s. 62.

¹³¹⁹ TBMMTD, Cilt 16, 19. Dönem, 94. Birleşim (Olağanüstü), 25.8.1992, s. 28-113.

¹³²⁰ TBMMTD, Cilt 16, 19. Dönem, 94. Birleşim (Olağanüstü), 25.8.1992, s. 113-114.

¹³²¹ TBMMTD, Cilt 16, 19. Dönem, 97. Birleşim (Olağanüstü), 28.8.1992, s. 276-279, 280-360,

		hususların TBMM'nin görüşleri olarak Başkanlık Divanınca Türkiye ve dünya kamuoyuna duyurulmasına ilişkin (4/54) ¹³²²
19	Kafkasya Bölgesinde meydana gelen olayları açıklığa kavuşturmak ve alınması gerekli önlemleri tespit etmek amacıyla (8/19, 8/20, 8/21) ¹³²³	Kafkasya ve Abhazya'da cereyan eden olayların durdurulmasına, insan haklarına dayalı bir çözüm bulunmasına, TBMM'yi temsilen bir heyetin bölgeyi ziyaret etmesine ve bu hususta bir temenni kararı alınmasına ilişkin (4/77) ¹³²⁴
19	Yurt dışındaki işçilerimizin ve diğer vatandaşlarımızın sorunlarını tespit etmek ve gerekli çözüm yollarını bulmak amacıyla (8/23) ¹³²⁵	İrkçılık ve yabancı düşmanlığına karşı en etkili mücadelenin tüm ülkelerin işbirliği ve kararlılığına bağlı olduğuna; TBMM olarak, Batı Avrupa ülkelerinin ve tüm uluslararası kuruluşların, gelişen ırkçılık ve yabancı düşmanlığına karşı mücadeleye çağrılmasına ve bu hususların TBMM'nin görüşleri olarak Başkanlık Divanınca Türk ve dünya kamuoyuna duyurulmasına ilişkin (4/94) ¹³²⁶
19	Ermenistan'ın Azerbaycan'a giriştiği saldırılar; Hükümetin Azerbaycan ve Bosna-Hersek'e yönelik olarak uyguladığı dış politikalar; Ermenistan'ın Azerbaycan'ın toprak bütünlüğüne saldırıları konularında (8/25, 26, 27) ¹³²⁷	Ermenistan'ın, Azerbaycan'a karşı, saldırgan ve yayılmacı tutumunun kınanması ve Türkiye Cumhuriyeti Hükümetinin, Azerbaycan'a her türlü yardımı yapmasına ilişkin (4/158) ¹³²⁸
19	Birleşmiş Milletlerde cereyan eden Kıbrıs müzakereleri konusunda (8/31) ¹³²⁹ ; Hükümetin Kıbrıs sorununa ilişkin tutumu konusunda (8/30) ¹³³⁰	Kıbrıs'la ilgili görüşmelerin sağlıklı bir sonuca ulaşabilmesi için alınması gereken önlemlere ilişkin (4/163) ¹³³¹
19	Avrupa'da ve özellikle Almanya'da yaşayan Türk vatandaşlarının güvenliği konusunda (8/32) ¹³³²	Almanya'da yaşayan Türk vatandaşlarına karşı yapılan insanlık dışı saldırılar ve ırkçı hareketler karşısında TBMM'nin

¹³²² TBMMTD, Cilt 16, 19. Dönem, 97. Birleşim (Olağanüstü), 28.8.1992, s. 360-361.

¹³²³ TBMMTD, Cilt 19, 19. Dönem, 14. Birleşim, 13.10.1992, s. 13-57.

¹³²⁴ TBMMTD, Cilt 19, 19. Dönem, 14. Birleşim, 13.10.1992, s. 57-58.

¹³²⁵ TBMMTD, Cilt 20, 19. Dönem, 21. Birleşim, 3.11.1992, s. 55-58, 58-91.

¹³²⁶ TBMMTD, Cilt 20, 19. Dönem, 21. Birleşim, 3.11.1992, s. 91-92.

¹³²⁷ TBMMTD, Cilt 34, 19. Dönem, 95. Birleşim, 27.4.1993, s. 377-406.

¹³²⁸ TBMMTD, Cilt 34, 19. Dönem, 95. Birleşim, 27.4.1993, s. 406.

¹³²⁹ TBMMTD, Cilt 36, 19. Dönem, 111. Birleşim, 10.6.1993, s. 291.

¹³³⁰ TBMMTD, Cilt 36, 19. Dönem, 111. Birleşim, 10.6.1993, s. 291-330.

¹³³¹ TBMMTD, Cilt 36, 19. Dönem, 111. Birleşim, 10.6.1993, s. 330-332.

¹³³² TBMMTD, Cilt 36, 19. Dönem, 112. Birleşim, 15.6.1993, s. 373-407.

		görüş ve hissiyatına ilişkin (4/165) ¹³³³
19	Çeçenistan ve Kafkasya’da son günlerde meydana gelen olaylara ilişkin genel görüşme (8/56, 57, 59) ¹³³⁴	Çeçenistan ve Kafkasya’da son günlerde meydana gelen olayların kınanmasına ve dünya parlamentolarının çözüme davet edilmesine ilişkin ¹³³⁵
19	Avrupa Birliği ile imzalanacak Gümrük Birliği Antlaşması konusunda (8/55, 58, 60, 61) ¹³³⁶	Avrupa Birliğine ilişkin (Gümrük Birliği konusunda) ¹³³⁷
19	Bosna-Hersek’teki Sırp saldırıları konusunda (8/42, 43, 65, 66, 67, 68, 69) ^{1338 1339}	Bosna-Hersek’te işlenmekte olan insanlık dışı vahşet ve soykırım karşısında, başta Birleşmiş Milletler ve NATO olmak üzere, uluslararası kurum ve kuruluşların içine düştükleri aciz, umursamazlık ve ahlâk ilkelerine sığmayan tutum sonucu ortaya çıkan ıstırap verici son gelişmelere ilişkin ¹³⁴⁰
20	Kosova’daki son gelişmeler konusunda (8/19, 20) ¹³⁴¹	Kosova’daki gelişmelerin endişeyle takip edildiği ve saldırıların şiddetle kınandığına; sorunun Birleşmiş Milletler ve AGİT ilkeleri doğrultusunda çözülebileceğine; bu amaçla Yugoslavya Federal Cumhuriyeti Hükümeti ile Kosova Halkı temsilcilerinin, bunalımın bir an önce aşılması için gerekli cesaret ve olgunluğu göstermeye davet edilmesine ilişkin (3/1372) ¹³⁴²
21	Çeçenistan ve Kuzey Kafkasya’ya yönelik izlenen dış politika konusunda (8/6) ¹³⁴³	TBMM’nin Çeçenistan krizinin, adil, kalıcı, onurlu, yapılan anlaşmalara uygun ve insan hak ve hürriyetlerine dayalı bir çözüme

¹³³³ **TBMMTD**, Cilt 36, 19. Dönem, 112. Birleşim, 15.6.1993, s. 407-409.

¹³³⁴ **TBMMTD**, Cilt 77, 19. Dönem, 66. Birleşim, 11.01.1995, s. 334-358.

¹³³⁵ **TBMMTD**, Cilt 77, 19. Dönem, 66. Birleşim, 11.01.1995, s. 355-357.

¹³³⁶ **TBMMTD**, Cilt 79, 19. Dönem, 77. Birleşim, 21.2.1995, s. 369-401.

¹³³⁷ **TBMMTD**, Cilt 79, 19. Dönem, 77. Birleşim, 21.2.1995, s. 401-403.

¹³³⁸ Aynı konudaki birden fazla genel görüşme önergesi ve öngörüşmeleri için bkz. **TBMMTD**, Cilt 92, 19. Dönem, 143. Birleşim, 19.7.1995, s. 411-465.

¹³³⁹ “Zonguldak Milletvekili Bülent Ecevit’in, Bosna Hersek’teki Sırp saldırıları ve zulmü karşısında Türkiye’nin alabileceği önlemleri belirlemek üzere açılması kabul edilen genel görüşmenin, Türkiye Büyük Millet Meclisinin tatile girmesi nedeniyle yapılmaması ihtimaline dayanılarak alınması gereken tedbirlere ilişkin konuşması” üzerine ortak bildiri yayımlanmıştır; bkz. **TBMMTD**, Cilt 93, 146. Birleşim, 22.7.1995, s. 213-214.

¹³⁴⁰ **TBMMTD**, Cilt 93, 19. Dönem, 147. Birleşim, 23.7.1995, s. 348-350.

¹³⁴¹ **TBMMTD**, Cilt 48, 20. Dönem, 67. Birleşim, 17.3.1998, s. 70-78, 79-100.

¹³⁴² **TBMMTD**, Cilt 48, 20. Dönem, 67. Birleşim, 17.3.1998, s. 101.

¹³⁴³ **TBMMTD**, Cilt 19, 21. Dönem, 33. Birleşim, 14.12.1999, s. 265-292, 308, 317-319.

		kavuşturulmasında katkıda bulunmaya davet etmelerine ilişkin ¹³⁴⁴
22	Türkler ve Ermeniler arasındaki tarihsel ilişkilerin objektif veriler ve tarafsızlık ölçüleri içerisinde ele alınarak bir millî politika oluşturulması konusunda (8/19); Ermeni soykırımı iddialarına karşı gerçeklerin ortaya çıkarılması konusunda (8/20)” ¹³⁴⁵	Türkiye ile Ermenistan’ın çıkarlarının Türk ve Ermeni uluslarının barıştırılmasında olduğuna inanıldığına; Türkiye ile Ermenistan’ın kendi tarihçilerinden oluşacak ortak bir komisyon kurulmasına; dünya barış ve istikrarına katkıda bulunmak isteyen iyi niyetli her ülkenin Türkiye’nin bu önerisine katkı vermesi gerektiğine; Türkiye’ye, tarihini, bazı propaganda belgelerine dayanan tek yanlı ve yanıltıcı değerlendirmeler üzerine bina etmesinin dayatılabileceğini düşünen ve hesaplarını buna göre yapan çevrelerin yanılğı içinde olduklarına ve bunun hiçbir koşulda mümkün olmayacağına ilişkin (4/286) ¹³⁴⁶

Genel görüşme sürecinde ortak bildiri sunma uygulamasının, bir dönem yaygın şekilde uygulandığı gözlemlenmektedir. Her ne kadar bu uygulama nedeniyle genel görüşmenin denetim ekseninin kaydığı ileri sürülmüşse de tutanaklardan edindiğimiz izlenim bazı genel görüşme konuları bakımından sadece ulusal ve uluslararası kamuoyuna mesaj vermek değil hükümetin de bu genel görüşme konusuyla ilgili politikalarının izlendiği, eleştirildiği, bu konuda muhalefet partilerinin ve bağımsız milletvekillerinin de kendi görüşlerini açıkladığıdır. Bazı genel görüşme sürecinde ortaya çıkan bildiriler bakımından mesaj verme kaygısı önplana çıkıyor olsa da bu durum kanımızca genel görüşmenin sadece Meclisin denetleme işlevine değil onunla bağlantılı şekilde müzakere işlevine de katkı sunan bir araç olmasından kaynaklanmaktadır. Genel görüşme etkinliğiyle bağlantılı şekilde Meclisin her iki işlevinin de zayıfladığı görülmektedir. Bu nedenle ortak bildirilerin 19. yasama döneminden sonra daha çok gündem dışı konuşmalar neticesinde ortaya çıktığı da bir gerçektir.

¹³⁴⁴ **TBMMTD**, Cilt 19, 21. Dönem, 33. Birleşim, 14.12.1999, s. 334-335.

¹³⁴⁵ **TBMMTD**, Cilt 81, 22. Dönem, 83. Birleşim, 13.4.2005, s. 19-52, 54.

¹³⁴⁶ **TBMMTD**, Cilt 81, 22. Dönem, 83. Birleşim, 13.4.2005, s. 52-53.

2. Gündem Dışı Konuşma, Genel Görüşmeye Alternatif Bir Kurum Olabilir mi?

Parlamentolar yasama faaliyetinin düzenli biçimde, zaman ve enerji tasarrufu sağlanarak yürütülmesi için işlerini belli bir plan içerisinde gerçekleştirir. TBMM Genel Kurulu da yasama faaliyetini, İçtüzük'te düzenlenen kurallara göre belli bir akış içerisinde yürütür. Bu akış, Genel Kurul gündemi, İçtüzük'ün 49. maddesinde düzenlenmektedir. Gündemin belirli olması, karmaşık ve yoğun bir iş yükü altında olan Genel Kurulun işleyişini kolaylaştırırken katılımcıların da bilgi edinmesini, Genel Kurul çalışmalarına hazırlıklı gelmesini sağlar.¹³⁴⁷ Fakat gündemin belirli olması bir yandan da güncel konulara kapalı kalması anlamına gelir ki çoğu parlamentoda bu sakıncayı gidermek için acil görüşmeler veya gündem dışı konuşma şeklinde araçlar geliştirilmiştir.

TBMM İçtüzüğü'nde de gündemin acil ve güncel gelişmelere, gereksinimlere kapalılığına karşı “gündem dışı konuşma” usulü düzenlenerek gündemle ilgili konuşma kuralına bir istisna tanınmaktadır.¹³⁴⁸ Bu istisna ile Meclis gündeminin ilk sırasındaki “Başkanlığın Genel Kurula Sunuşları” kısmına başlamadan önce gündem dışı konuşma gerçekleştirilir.¹³⁴⁹ Bu uygulama, eski 1927 Dahili Nizamnamenin 83. maddesindeki milletvekillerine Başkanın takdiri ile gündem dışında söz söyleme hakkı tanıyan “Ruzname Haricinde İfade”ye kadar gitmektedir; fakat 1961 yılına kadar çok sınırlı biçimde uygulanmış; 1961'den itibaren ise uygulaması değişerek günümüzdeki düzenlemeye yakın bir hal almıştır.¹³⁵⁰

Bugünkü 1973 TBMM İçtüzüğü'nün 59'uncu¹³⁵¹ maddesinde gündem dışı konuşma şu şekilde düzenlenmektedir:

¹³⁴⁷ Bakırcı, Gençkaya, vd., **Parlamento Hukukuna Giriş**, s. 369-370, 372; İba, **Parlamento Hukuku**, s. 83.

¹³⁴⁸ Bakırcı, Gençkaya, vd., **Parlamento Hukukuna Giriş**, s. 370; İba, **Parlamento Hukuku**, s. 83; Neziroğlu, **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, s. 192.

¹³⁴⁹ Bakırcı, **TBMM'nin Çalışma Yöntemi**, s. 392.

¹³⁵⁰ Uygulamanın tarihsel gelişimi ve örnekler hakkında bkz. Bakırcı, **TBMM Genel Kurulundaki Yerleşik Uygulamalar**, s. 63-68.

¹³⁵¹ Gündem dışı konuşma, 5.3.1973 tarih ve 584 Sayılı Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 60. maddesinde düzenlenmekteydi:

“MADDE 60.- Meclis Genel Kuruluna duyurulmasında zaruret görülen olağanüstü acele hallerde beşer dakikayı geçmemek üzere, Başkanın takdiriyle en çok üç kişiye gündem dışı söz verilebilir. Hükümet bu konuşmalara cevap verebilir.

“Meclis Genel Kuruluna duyurulmasında zaruret görülen olağanüstü acele hallerde beşer dakikayı geçmemek üzere, Başkanın takdiriyle en çok üç kişiye gündem dışı söz verilir.

Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, olağanüstü acele hallerde gündem dışı söz isterse, Başkan, bu istemi derhal yerine getirir. Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların açıklamalarından sonra, siyasi parti grupları birer defa ve onar dakikayı geçmemek üzere, konuşma hakkına sahiptirler. Grubu bulunmayan milletvekillerinden birine de beş dakikayı geçmemek üzere söz verilir.”

Maddenin ikinci fıkrasının son cümlesi, 1996 İçtüzük değişikliği ile maddeye eklenmiştir. Bu değişiklik ile hükümetin gündem dışı konuşma talebinde bulunması üzerine grubu bulunmayan milletvekillerinden birine de söz hakkı tanınmıştır.¹³⁵² Maddeye göre 2017 Anayasa değişikliğine uyum amaçlı gerçekleştirilen İçtüzük değişiklikleri öncesinde¹³⁵³ olduğu gibi gündem dışı konuşma iki türlü gerçekleştirilebilmektedir. Buna göre gündem dışı konuşma yapılabilmesi için ya milletvekillerinden ya da yürütme ve temsilcilerinden talep gelmesi gerekmektedir. Görüldüğü gibi cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde gündem dışı konuşma, yürütmenin Mecliste bulunup konuşmasının yolunu açan istisna bir İçtüzük mekanizmasıdır. Milletvekilleri ve yürütmeden gelen gündem dışı konuşma talepleri bakımından farklı usuller uygulanmaktadır. Gündem dışı konuşma talebi milletvekillerinden geliyorsa konuşma konusunun “duyurulmasında zaruret görülen olağanüstü acele bir hale” ilişkin olması gereklidir.¹³⁵⁴ Bu talebin yerine getirilmesi, Meclis Başkanının takdirine bağlıdır. Bu taleplerden en çok üç tanesi kabul

Hükümet, olağanüstü acele hallerde gündem dışı söz isterse, Başkan, bu istemi yerine getirir. Hükümetin açıklamasından sonra, siyasi parti grupları birer defa ve onar dakikayı aşmamak üzere, konuşma hakkına sahiptirler.”, Kocaman, Gökçimen, **Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü, Değişiklikler, Gereçler, Tutanaklar, I. Cilt**, s. 18.

¹³⁵² 16.5.1996 tarih ve 424 Sayılı TBMM Kararı’nın Çerçeve 12. maddesiyle yapılan değişiklik ve değişiklik sürecinde maddeyle ilgili tartışma ve öneriler hakkında bkz. Kocaman, Gökçimen, **Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü, Değişiklikler, Gereçler, Tutanaklar, II. Cilt**, s. 1437, 1635-1650, 1874.

¹³⁵³ 2017 Anayasa değişikliğine uyum amaçlı gerçekleştirilen İçtüzük değişikliği öncesindeki uygulamalar ve gündem dışı konuşma uygulanamayan haller hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Bakırcı, **TBMM Genel Kurulundaki Yerleşik Uygulamalar**, s. 68-76.

¹³⁵⁴ MM İçtüzük Teklifinde sadece “olağanüstü acele hallerde” ifadesi yer almaktayken Anayasa Komisyonunun yaptığı değişiklik üzerine “duyurulmasında zaruret görülen olağanüstü acele haller” ifadesi kullanılmıştır; bkz. Kocaman, Gökçimen, **Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü, Değişiklikler, Gereçler, Tutanaklar, I. Cilt**, s. 135, 622-623.

edilebilir¹³⁵⁵ ve bir milletvekilinin gündem dışı konuşmasına başka bir milletvekilinin veya yürütme temsilcisinin cevap niteliğinde bir söz hakkı yoktur. Milletvekillerinin gündem dışı konuşmalarıyla ilgili “*Hükümet bu konuşmalara cevap verebilir.*” şeklindeki birinci fıkranın son cümlesi, 2017 Anayasa değişikliğine uyum amaçlı gerçekleştirilen 2018 tarihli İçtüzük değişikliği ile maddeden çıkarılmıştır.¹³⁵⁶ Dolayısıyla milletvekillerinin yaptığı gündem dışı konuşma, karşılıklı müzakere biçiminde gerçekleşmemektedir.

Yürütme açısından ise gündem dışı konuşma talebinin konusunun “*olağanüstü acele hal olması*” yeterlidir; milletvekillerinden gelen gündem dışı konuşma taleplerinde olduğu gibi Meclise “*duyurulmasında zaruret görülen*” bir husus olmasına gerek yoktur. Ayrıca Meclis Başkanının yürütmeden gelen gündem dışı konuşma talebi hakkında bir takdir hakkı yoktur; bu istem, derhal yerine getirilir. Yürütmenin gündem dışı konuşma talebinde siyasi partilerin gruplarına ve grubu olmayan bir milletvekiline söz hakkı tanınmaktadır. Bu karşılıklı müzakere durumu, gündem dışı konuşmanın hukuki niteliğinin fiilen değişmesine neden olmuştur. Uygulamada 2017 Anayasa değişikliği öncesinde başlayan bu değişiklik günümüzde daha yoğun şekilde uygulanmaktadır. Öyle ki bu uygulama sebebiyle Meclisin diğer müzakere, denetleme ve bilgi edinme araçlarının kullanılamaması sonucunda gündem dışı konuşmanın, fiilen zorlanarak genel görüşmenin yerine kullanılmasına neden olmuştur.

Önce 2017 Anayasa değişikliği öncesindeki gündem dışı konuşma teamülüne değinmek gerekirse, İçtüzük’te usulü ayrıntılı şekilde belirlendiği üzere olağanüstü acele hallerde, yani istisnai şekilde kullanılabilecek gündem dışı konuşma, olağan bir uygulama haline gelmiştir. Aslında gündem dışı konuşmanın ilk düzenlendiği dönemdeki amacı kuralsız biçimde yapılan gündem dışı konuşmaları sınırlandırıp bir kurala bağlamaktı. Bu amaçla düzenlenmesine rağmen uygulama tersi yönde gelişmiş, milletvekilleri güncel sorunları, konuları diğer denetim yollarının şekil ve usullerinden kaçınarak sıklıkla gündem dışı konuşma yoluyla Meclis gündemine taşımayı tercih etmiştir.¹³⁵⁷ Bu uygulamadan hareketle literatürde gündem dışı konuşma

¹³⁵⁵ MM İçtüzük Teklifi’nde söz verilebilecek milletvekili sayısı iki olarak belirlenmişken Anayasa Komisyonunda bu sayı üçe çıkarılmıştır; bkz. **a.g.e.**

¹³⁵⁶ 9.10.2018 tarih ve 1200 Sayılı TBMM Kararı Madde 8, R.G. 16.10.2018-30567.

¹³⁵⁷ Bakırcı, **TBMM Genel Kurulundaki Yerleşik Uygulamalar**, s. 76-77.

*“milletvekillerinin Genel Kurulun o günkü gündeminden bağımsız bir konuda yaptıkları konuşma”*¹³⁵⁸ şeklinde tanımlanmışsa da bu tanımında yürütmenin gündem dışı konuşma hakkının olmaması eleştiri konusu edilmiş ve gündem dışı konuşma için yeni bir tanım önerilmiştir. Buna göre gündem dışı konuşma *“milletvekillerinin ve yürütmenin o günkü gündemden bağımsız bir konuda yaptıkları konuşma”*dır.¹³⁵⁹

Uygulamada milletvekillerinden gelen gündem dışı konuşma taleplerinin Başkanın takdirine bağlı olması kuralı işlememekte, Başkanlar söz hakkı vermek bakımından bir değerlendirme yapmayıp siyasi partiler arasında dengeli bir dağıtım sağlayarak konu, milletvekili, bölge gibi hususlara göre söz vermektedir. Giderek konudan bağımsız şekilde, 23 Nisan özel gündemi, bütçe görüşmeleri, anayasa değişikliği gibi bazı istisna haller¹³⁶⁰ dışında sürekli biçimde her birleşimde üç milletvekiline söz verilmesi uygulamada yerleşmiştir. Hükümetin gündem dışı konuşma talepleri ise yerine getirilmek zorunda olduğundan konu bakımından koşulu sağlayıp sağlamadığından bağımsız şekilde hükümetin talepleri yerine getirilmiştir.¹³⁶¹ Öte yandan hükümetlerin gündem dışı konuşmayı geçmişte seyrek kullanması ve bu yolla Meclise bilgi vermesi de konunun acil, olağanüstü olmasından bağımsız olarak genel kabul görmüştür. Hükümetin gündem dışı konuşma taleplerinde konuşma süreleri genelde hükümet için yirmi, siyasi parti grupları için onar ve milletvekilleri için beş dakika olarak uygulanmıştır.¹³⁶² Fakat bazı uygulamalarda yürütmenin yirmi dakikalık söz hakkının kırk beş dakikaya, diğer siyasi parti gruplarının yirmi dakikalık söz hakkının yarım saate ve milletvekillerinin beş dakikalık söz hakkının on dakikaya çıkarılması, gruplar adına konuşma haklarının paylaştırılması gibi uç uygulamalar da yaşanmıştır.¹³⁶³ Bu uygulamalar, hükümetin

¹³⁵⁸ Neziroğlu, **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, s. 192.

¹³⁵⁹ Bakırcı, Gençkaya, vd., **Parlamento Hukukuna Giriş**, s. 373.

¹³⁶⁰ Bunlar dışında gündem dışı konuşma, ilk yasama yılının açılışında yemin töreninde, Meclis Başkanı ve diğer Meclis Başkanlık Divanı üyelerinin seçimi sırasında ve Meclis tatilde veya ara verme sürecindeyken toplantıya çağrıldığında toplantı konusuyla ilgili görüşme yapılması gerektiğinden yapılamamaktadır; eskiden de hükümetin programının okunması, görüşülmesi ve ardından yapılan oylama sırasında yapılamamaktaydı; bkz. Bakırcı, Gençkaya, vd., **Parlamento Hukukuna Giriş**, s. 380. Meclisin olağanüstü toplantıya çağrıldığı birleşimde gündem dışı yapılmaması kuralına aykırı bir uygulama olmuştur; bkz. Neziroğlu, **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, s. 195

¹³⁶¹ Bu konuda Mecliste yaşanan bir tartışma ve değerlendirme için bkz. Has, **Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve TBMM'nin Çalışma Düzeni**, s. 130-132.

¹³⁶² Gündem dışı konuşma mekanizmasının teamül ile gelişen diğer yönleri için bkz. Bakırcı, **TBMM Genel Kurulundaki Yerleşik Uygulamalar**, s. 77-79.

¹³⁶³ 2005 yılında Dışişleri Bakanı Abdullah Gül'ün Avrupa Birliği ile yürütülen müzakere sürecine ilişkin Meclise bilgi vermek üzere gerçekleştirdiği gündem dışı konuşmada söz süreleri ve konuşmacı sayısının değiştirilmesi ve diğer örnekler için bkz. Bakırcı, **Kuruluşundan Günümüze TBMM'nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, s. 75-76.

gündem dışı konuşma kurumunun niteliğini zorladığını ve genel görüşme gibi kullanmaya çalıştığını gösteren açık örneklerdir.

2017 öncesindeki uygulamada görülmektedir ki İçtüzükte’ki düzenlemeye genel olarak hükümetin gündem dışı talepleri uygulaması uymaktadır; fakat milletvekillerinden gelen gündem dışı konuşma taleplerinin uygulaması İçtüzük ile çelişmektedir.¹³⁶⁴ 2017 sonrası içinse bir başka bir sorun ortaya çıkmıştır. Artık milletvekilleri ve yürütme için olağanüstü, acele, duyurulması zorunlu bir konu olmasından bağımsız şekilde uygulanan gündem dışı konuşma, cumhurbaşkanlığı sisteminde azalan diğer müzakere araçlarının yerine kullanılmaya başlanmıştır. İba’ya göre cumhurbaşkanlığı sisteminde özellikle sözlü sorunun kaldırılmış olması gündem dışı konuşmanın giderek ağırlıkla uygulanan bir “çıkış yolu” olarak görülmesine neden olmaktadır.¹³⁶⁵ Gündem dışı konuşmanın milletvekilleri açısından böyle bir çıkış yolu olduğu açıktır; ancak İçtüzük değişikliği nedeniyle eskiden olduğu gibi hükümetin bu konuşmalara yanıt vermesi söz konusu değildir. Dolayısıyla milletvekillerinin gündem dışı konuşması müzakere niteliği olmayan tek taraflı görüş açıklamasına indirgenmiştir.

Yürütme açısından ise gündem dışı konuşmaya katılma yolu azalmıştır. Eskiden hem milletvekillerinin gündem dışı konuşmalarına yanıt vererek hem de kendi girişimi ile katıldığı gündem dışı konuşma yolu artık sadece kendisinin başlattığı tek bir şekle düşmüştür. Yürütmenin eskiden nadir de olsa kullandığı gündem dışı konuşma, usul ve süreler bakımından bir çeşit genel görüşmeye dönüşmekteydi.¹³⁶⁶ 2017 Anayasa değişikliği sonrasında ise cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine bağlı olarak yürütme organının, Mecliste genel görüşmeye katılması mümkün olmadığından bir görüşe göre gündem dışı konuşmanın önemi artmıştır; çünkü Meclisin hükümet tarafından bilgi edinmesini sağlayacak tek yol olarak gündem dışı konuşma kalmıştır.¹³⁶⁷ Aynı görüşe göre gündem dışı konuşma da genel görüşme gibi müzakereye yol açmakta, genel görüşmeden daha kolay bir şekilde bilgi edinme amacına hizmet etmektedir. Bu açıdan özü itibarıyla genel görüşme ile gündem dışı konuşma arasında bir fark olmadığı ve bu iki kurum arasındaki en önemli tek farkın “bilgi vermek isteyenlerle bilgi

¹³⁶⁴ Neziroğlu, *Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları*, s. 193.

¹³⁶⁵ İba, *Parlamento Hukuku*, s. 84.

¹³⁶⁶ Neziroğlu, *Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları*, s. 161.

¹³⁶⁷ Bakırcı, Genççaya, vd., *Parlamento Hukukuna Giriş*, s. 376.

edinenlerin yer değiştirmesi” olduğu ileri sürölmektedir.¹³⁶⁸ Dolayısıyla 2018 öncesinde hükümet tarafından bir tercih olarak kullanılan gündem dışı konuşma yöntemi, 2018 sonrası yürütmenin bilgi vermek için kullanabileceği zorunlu tek seçenek olmuştur.¹³⁶⁹ Yöntemleri ve amaçları birbirinden farklı olan bu iki araçtan gündem dışı konuşma, genel görüşme gibi Meclisin bilgi edinme ihtiyacına hizmet etmesi ve yürütmenin verdiği bilgi üzerine bir “müzakere” yolunu açması bakımından esnekliği ve kolaylığı sebebiyle genel görüşmeye tercih edilen bir mekanizma haline gelmiştir.¹³⁷⁰ Fakat uygulamada yürütmenin, bu yolu da çok sık kullandığı söylenemez. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin ilk yasama döneminde yürütmenin, bir müzakere aracı olarak değil kendi istemiyle Meclise bilgi verdiği bir yol olarak kullanabileceği gündem dışı konuşmayı da aşağıda verilecek örneklerde göröleceği üzere seyrek kullandığı görölmektedir. Bu örneklere geçmeden önce gündem dışı konuşmanın söz süreleri bakımından da müzakere işlevine etkisini ve genel görüşmeye alternatif olup olamayacağını değerlendirmek gerekir.

Gündem dışı konuşmada söz süreleri İçtüzük hükmünde açıkça belirtilmektedir. Buna göre milletvekillerine gündem dışı konuşma taleplerinde beşer dakikayı geçmemek üzere söz hakkı tanınır. Yürütmenin gündem dışı konuşma taleplerinde ise cumhurbaşkanına, cumhurbaşkanı yardımcısına veya bakana ne kadar süre söz hakkı tanınacağı belirlenmemiştir. Yürütmenin gündem dışı konuşması sonrasında ise siyasi parti gruplarına bir defa olmak üzere on dakikayı ve şahısları adına söz alacak milletvekillerine de yine beş dakikayı geçmemek üzere söz verileceği düzenlenmektedir. Uygulamaya değinmeden önce TBMM’nin cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine göre Meclisin işleyişini açıklamak üzere yayımladığı “Yasama El Kitabı”nda, gündem dışı konuşmaya ilişkin verilen bilgilere de değinmek gereklidir. Söz konusu yayında gündem dışı konuşma ile ilgili şu şekilde bir açıklama vardır: “TBMM Genel Kuruluna duyurulmasında zaruret görölen olağanüstü acele hallerde, birleşimi yöneten Başkan veya başkanvekilinin takdiriyle gündeme geçmeden önce en çok 3 milletvekiline 5’er dakikayı geçmemek üzere gündem dışı söz verilebilir. *Yürütme her gündem dışı konuşmaya 20 dakika süreyle cevap verebilir.* Yürütmenin olağanüstü acele hallerde gündem dışı söz isteminde bulunması durumunda birleşimi

¹³⁶⁸ Bakırcı, Gençkaya, vd., **Parlamento Hukukuna Giriş**, s. 375 ve 570.

¹³⁶⁹ Bakırcı, Gençkaya, vd., **Parlamento Hukukuna Giriş**, s. 571-572.

¹³⁷⁰ Bakırcı, **Kuruluşundan Günümüze TBMM’nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, s. 74-75.

yöneten başkan istemi yerine getirir. *Yürütmenin 20 dakikalık gündem dışı konuşmasından sonra*, siyasi parti gruplarına 10’ar dakikayı geçmemek üzere söz hakkı doğar. Ayrıca, grubu bulunmayan partilere mensup ya da bağımsız bir milletvekiline 5 dakikayı geçmemek üzere söz verilir.”¹³⁷¹ Yürütmenin, milletvekillerce yapılan gündem dışı konuşmalara yanıt hakkı, yukarıda değinildiği gibi İçtüzük değişikliği ile kaldırılmıştır. Öte yandan Yasama El Kitabı’nda yürütmenin gündem dışı konuşma süresi yirmi dakika olarak açıklanmaktadır. Oysa yürütmenin gündem dışı konuşma süresine ilişkin bir kural İçtüzük’te düzenlenmemiştir. Buradaki yirmi dakikalık konuşma süresinin dayanağı, önceki sistemdeki uygulamadan ve değişiklik öncesinde konuşma sürelerini düzenleyen İçtüzükte’ki kuraldır. İçtüzük’ün 60. maddesinin son fıkrasında Meclis Genel Kurulunda yapılacak konuşmalara ilişkin genel bir kural yer almaktaydı. Buna göre “İçtüzükte başka bir süre belirtilmemiş veya aksi, Danışma Kurulunun teklifiyle Genel Kurulca kararlaştırılmamışsa siyasi parti grupları, komisyon ve Hükümet adına yapılan konuşmalar yirmi, üyeler adına yapılan konuşmalar on dakika ile sınırlıdır. İkinci defa yapılacak konuşmalarda süre bunun yarısı kadardır.” Bu maddedeki “ve Hükümet” ifadesi 2018 İçtüzük değişikliği ile kaldırılmıştır.¹³⁷² Bu değişiklik sonrasında Meclisin, gündem dışı açıklamalarında yürütmeye yirmi dakika süre tanınması, değişiklik öncesindeki usulün tekrarlanmasından ibarettir. Kanımızca İçtüzük’te açık bir kural olmaması karşısında böyle bir süre belirlenmesi gereklidir. Uygulamada ise söz sürelerinin Danışma Kurulu veya Meclis Başkanının takdiri ile sıklıkla değiştirildiği, yürütmeye çok nadir biçimde yirmi dakikalık söz verildiği anlaşılmaktadır. İçtüzük’te yürütmenin konuşma süresinin özel olarak belirtilmemesi karşısında bir görüşe göre yürütmenin konuşma hakkı sınırlandırılmamalıdır; konuşma süresinin yirmi dakika ile veya Danışma Kurulu önerileriyle belli bir süreyle sınırlandırılması konusu ise tartışmalıdır.¹³⁷³ Bu görüşün, cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasama organında olmayan yürütmenin, sınırlı hallerde Meclise katılarak belli bir konuda Genel Kurulu etrafıca ve süre tehdidi olmadan bilgilendirmesi bakımından haklı bir yanı yok değildir. Ancak, kanımızca, yürütmenin sınırsız söz hakkı olmamalıdır. Meclisin zamanı, enerjisi ve faaliyetleri bakımından sınırları belli olmayan bir konuşma süresinin tanınmaması gerekir. Her konuşmanın, bir sınırı

¹³⁷¹ **Yeni Sisteme Göre Yasama El Kitabı**, s. 70-71.

¹³⁷² 9 Ekim 2018 tarih ve 1200 sayılı TBMM Kararın 25. maddesinin “ı” bendi ile değiştirilmiştir.

¹³⁷³ Bakırcı, **Kuruluşundan Günümüze TBMM’nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, s. 79-80. Aynı yönde Bakırcı, Gençkaya vd., **Parlamento Hukukuna Giriş**, s. 377.

olmalıdır. Öte yandan siyasi parti gruplarının ve milletvekillerinin gündem dışı konuşma konusuyla ilgili fikirlerini ifade edebilmesi, gündemdeki diğer işlerin de görüşülebilmesi gerekir. Yürütme temsilcileri, yürütme alanındaki işlere hâkim olduğundan herhangi bir konuyu belli bir sürede açıklayabilecek profesyonelliğe sahiptir. Meclis de herhangi bir konuda yeterli bilgi edinip edinemediğini ölçebilecek kurumsallığı haizdir. Her halde yürütmeye verilecek konuşma süresinin siyasi parti gruplarının ve milletvekillerinin söz süresi ile orantılı olması gerekir. Dolayısıyla gündem dışı konuşmada yürütmeye verilecek sürenin ne kadar olması gerektiği tartışmalı olmakla birlikte bu sınırın Meclis tarafından belirlenmesi ve gündem dışı konuşma kurumunun niteliğine uygun, yeknesak ve belirli biçimde işletilmesi gerektiği kanısındayız.

Gündem dışı konuşmanın 27. yasama dönemindeki uygulaması gerçekten yoğunudur. Her birleşim başında konusuna bakılmaksızın üç milletvekiline söz verilmesi genel bir uygulama haline gelmiştir. Gündem dışı konuşma konuları ise genel veya özel, güncel veya rutin çok çeşitli konuları kapsayabilmektedir; ancak bu konuşmalar genellikle “duyurulmasında zaruret görülen”, “acele” ve “olağanüstü” bir hâl olma kriterlerini taşımamaktadır. Örneğin 27. yasama döneminde milletvekillerinin gündem dışı konuşmalarının konularını, toplumsal cinsiyet eşitliği, eğitim sistemi, nafaka hakkı, emeklilik yaşı gibi bazı hak ve özgürlükler ve toplumsal sorunlar oluşturabildiği gibi herhangi bir ilin genel sorunları veya il statüsünü kazanması gibi dar ve yerel bir konu da oluşturabilmektedir. Bazı konuşma konularını ise bir sorundan ziyade uluslararası ve/veya ulusal çerçevede toplumun geneli veya bir kısmı açısından önemli sayılan -örneğin, kandil, belli bir ilin kurtuluşu, bir meslek gününün kutlanması, bir katliamın anması gibi- kutlama veya anmalar oluşturabilmektedir.¹³⁷⁴

Yürütmenin gündem dışı açıklama talepleri bakımından ise 27. yasama döneminde tespit edebildiğimiz kadarıyla seyrek bir uygulama gerçekleşmiştir. Güncelden geçmişe doğru tespit ettiklerimiz şunlardır:¹³⁷⁵ 18 Ekim 2022’de Enerji ve

¹³⁷⁴ TBMM’nin 27. yasama döneminde gerçekleştirilen tüm gündem dışı konuşmalar için bkz. https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.tutanak_sonuc?v_meclis=1&v_donem=27&v_yasama_yili=&v_cilt=&v_birlesim=&v_sayfa=&v_anabaslik=G%20NDEM%20DI%20I%20KONU%20MALAR&v_altbaslik=&v_mv=&v_sb=&v_ozet=&v_bastarih=&v_bittarih=&v_kayit_sayisi=483&v_kullanici_id=18757609&v_gelecek_sayfa=1 (E.T. 1.4.2023).

¹³⁷⁵ TBMM’nin 27. yasama döneminin 07.07.2018-01.08.2022 arasındaki yürütmenin gündem dışı konuşmalarını ve 6. yasama yılının başladığı 1 Ekim 2022’deki 1. birleşimden 30 Mart 2023’teki 83.

Tabii Kaynaklar Bakanının “Amasra’da yaşanan maden kazasına ilişkin” gündem dışı konuşması,¹³⁷⁶ 18 Mayıs 2021’de Dışişleri Bakanının “İsrail’in Kudüs’e saldırıları ve Filistin’deki gelişmeler konusunda” gerçekleştirdiği gündem dışı konuşma,¹³⁷⁷ 16 Şubat 2021’de “Pençe Kartal-2 Harekâtı ve Gara bölgesindeki 13 vatandaşımızın hain terör örgütüne şehit edilmesi hakkında” Milli Savunma Bakanı ve İçişleri Bakanı tarafından gerçekleştirilen gündem dışı konuşmalar,¹³⁷⁸ 19 Mart 2020’de Sağlık Bakanının “coronavirüs salgını riski, mevcut durum ve alınan tedbirlere ilişkin” gündem dışı konuşması,¹³⁷⁹ 3 Mart 2020’de “yürütmenin istemi üzerine, İdlib’deki hain saldırı ve bölgedeki gelişmeler konusunda” kapalı oturumda gerçekleştirilen gündem dışı konuşma¹³⁸⁰ ve son olarak 16 Ekim 2019’da Dışişleri Bakanının “9 Ekim

birleşime kadarki yürütmenin gündem dışı konuşmaları sırasıyla şu uzantılardaki verilerden tarafımızca derlenmiştir:

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.tutanak_sonuc?v_meclis=1&v_donem=27&v_yasama_yili=&v_cilt=&v_birlesim=&v_sayfa=&v_anabasluk=G%20NDEM%20DI%20I%20KONU%20MALAR&v_altbaslik=&v_mv=&v_sb=&v_ozet=&v_bastarih=&v_bittarih=&v_kayit_sayisi=733&v_kullanicisi_id=19471970&v_gelecek_sayfa=1;

<https://www.tbmm.gov.tr/Tutanaklar/DoneminTutanakMetinleri?Donem=27&YasamaYili=6> (E.T. 1.4.2023).

¹³⁷⁶ TBMM’nin 18 Ekim 2022 tarihli 8. birleşiminin tutanağının elektronik kaydından anlaşıldığına göre “Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı Fatih Dönmez, Amasra’da yaşanan maden kazasına ilişkin gündem dışı bir açıklamada bulundu; İYİ Parti Grubu adına İzmir Milletvekili Dursun Müsavat Dervişoğlu, MHP Grubu adına Ankara Milletvekili Sadir Durmaz, HDP Grubu adına İzmir Milletvekili Serpil Kemalbay Pekgözgü, CHP Grubu adına Manisa Milletvekili Özgür Özel, AK PARTİ Grubu adına Bartın Milletvekili Yılmaz Tunç ve şahsı adına İstanbul Milletvekili Erkan Baş aynı konuda görüşlerini belirttiler.”, <https://cdn.tbmm.gov.tr/TbmmWeb/Tutanak20230120/27/6/8/c745ce43-6a85-4d4a-8e33-605c978499b1.html> E.T. 1.4.2023).

¹³⁷⁷ “Dışişleri Bakanı Mevlüt Çavuşoğlu’nun, İsrail’in Kudüs’e saldırıları ve Filistin’deki gelişmelere ilişkin gündem dışı açıklaması ve İYİ Parti Grubu adına Bursa Milletvekili Ahmet Kamil Erozan, MHP Grubu adına Kayseri Milletvekili İsmail Özdemir, HDP Grubu adına Diyarbakır Milletvekili Hışyar Özsoy, CHP Grubu adına İstanbul Milletvekili Ahmet Ünal Çeviköz, AK PARTİ Grubu adına Bursa Milletvekili Efkân Ala ile şahsı adına Ankara Milletvekili Mustafa Destici’nin aynı konudaki konuşmaları”, **TBMMTD**, Cilt 70, 27. Dönem, 81. Birleşim, 18.5.2021, s. 828-850, 853-855.

¹³⁷⁸ “Millî Savunma Bakanı Hulusi Akar ile İçişleri Bakanı Süleyman Soylu’nun, Pençe Kartal-2 Harekâtına ve Gara bölgesinde 13 vatandaşın terör örgütüne şehit edilmesine ilişkin gündem dışı açıklaması ve İYİ PARTİ Grubu adına İzmir Milletvekili Dursun Müsavat Dervişoğlu ile Kocaeli Milletvekili Lütfü Türkkan; MHP Grubu adına Sakarya Milletvekili Muhammed Levent Bülbül; HDP Grubu adına İstanbul Milletvekili Hakkı Saruhan Oluç ile Siirt Milletvekili Meral Danış Beştaş; CHP Grubu adına İzmir Milletvekili Murat Bakan ile Bilecik Milletvekili Yaşar Tüzün; AK PARTİ Grubu adına Sivas Milletvekili İsmet Yılmaz ile Aksaray Milletvekili Cengiz Aydoğdu ve şahısları adına; Afyonkarahisar Milletvekili Gültekin Uysal, Ankara Milletvekili Mustafa Destici’nin aynı konudaki konuşmaları”, **TBMMTD**, Cilt 63, 27. Dönem, 47. Birleşim, 16.2.2021, s. 175-212.

¹³⁷⁹ “Sağlık Bakanı Fahrettin Koca’nın, coronavirüs salgını riski, mevcut durum ve alınan tedbirlere ilişkin gündem dışı açıklaması ve İYİ PARTİ Grubu adına İzmir Milletvekili Dursun Müsavat Dervişoğlu, MHP Grubu adına Kahramanmaraş Milletvekili Sefer Aycan, HDP Grubu adına Batman Milletvekili Mehmet Rüştü Tiryaki, CHP Grubu adına Ankara Milletvekili Tekin Bingöl, AK PARTİ Grubu adına Erzurum Milletvekili Recep Akdağ, Ankara Milletvekili Mustafa Destici, İstanbul Milletvekili Erkan Baş, Afyonkarahisar Milletvekili Gültekin Uysal’ın aynı konuda konuşmaları”, **TBMMTD**, Cilt 38, 27. Dönem, 71. Birleşim, 19.3.2020, s. 333-341, 342-352, 355-365.

¹³⁸⁰ “Yürütmenin istemi üzerine, İdlib’deki hain saldırı ve bölgedeki gelişmeler konusunda İç Tüzük’ün 59’uncu maddesinin ikinci fıkrası gereğince, Cumhurbaşkanı Yardımcısı Fuat Oktay’ın da hazır bulunacağı, Dışişleri Bakanı Mevlüt Çavuşoğlu ve Millî Savunma Bakanı Hulusi Akar’ın yapacağı gündem dışı konuşmalar ile devamındaki görüşmelerin kapalı oturumda yapılmasına ilişkin Grup

2019’da başlatılan Barış Pınarı Harekâtı ve uluslararası gelişmelere ilişkin” gündem dışı konuşması.¹³⁸¹ İki bakanın, aynı birleşimde, aynı konu hakkındaki gündem dışı konuşması ayrı ayrı değerlendirilmezse altı yasama yılında altı kere gündem dışı konuşma gerçekleştirildiği görülmektedir. Yürütmenin bu dönemde farklı konularda yaptığı gündem dışı konuşmalarının dikkat çeken yönü, bu konuşmaların önemli siyasi bir konu hakkında Meclise bilgi vermek amacıyla yapılmasıdır. Tutanaklardan tespit ettiğimiz husus, bakanların her bir gündem dışı konuşmaya Meclise bilgi sunmak amacıyla söz aldığını belirterek başlamasıdır. Örneğin, 16 Şubat 2021’deki yürütmenin gündem dışı açıklamaları sırasında Milli Savunma Bakanı sözlerine şu şekilde başlamıştır: “Bugün, burada sizlere Irak’ın kuzeyi Gara bölgesinde icra edilen Pençe Kartal-2 Harekâtı hakkında *özet bilgi sunacağım*.”¹³⁸² Yine, 18 Mayıs 2021’de de Dışişleri Bakanı gündem dışı konuşmasına şu sözlerle başlamıştır: “İsrail’in bütün dünyanın gözünün önünde Filistinli kardeşlerimize yönelik saldırıları ve bu konuda atmakta olduğumuz diplomatik adımlar hakkında *yüce Meclisimizi bilgilendirmek üzere huzurlarınızda bulunuyorum*.”¹³⁸³ Bir diğer örnekte de aynı ifade vardır: “9 Ekim 2019 tarihinde başlattığımız Barış Pınarı Harekâtı’na ilişkin olarak Hükûmetimiz adına *yüce Meclisimizi bilgilendirme* imkânı verdiğiniz için şükranlarımı sunuyorum.”¹³⁸⁴ Bu açıklamalar, gündem dışı konuşmanın yürütme tarafından Meclise bilgi vermek amacıyla kullanıldığını göstermektedir. Nitekim Meclis tutanaklarında da yürütmenin veya hükümetin gündem dışı konuşmasından değil “*gündem dışı açıklamalarından*” söz edilmekte ve bu başlık altında konuşmalara yer verilmektedir.

Yürütmenin gündem dışı konuşmalarında, İçtüzük’te süre belirtilmemesi karşısında açıklamada bulunan bakanlara tanınan konuşma süreleri bakımından farklı uygulamalar görülmektedir. 16 Ekim 2019’da Meclis Başkanı, yürütmeye yirmi

Başkan Vekili Tokat Milletvekili Özlem Zengin’in, İç Tüzük’ün 70’inci maddesine göre verilmiş olan önergesi”, **TBMMTD**, Cilt 36, 27. Dönem, 63. Birleşim, 3.3.2020, s. 647-648.

¹³⁸¹ “Dışişleri Bakanı Mevlüt Çavuşoğlu’nun, 9 Ekim 2019 tarihinde başlatılan Barış Pınarı Harekâtı ve uluslararası gelişmelere ilişkin gündem dışı açıklaması ve İYİ PARTİ Grubu adına Bursa Milletvekili Ahmet Kamil Erozan, MHP Grubu adına Manisa Milletvekili Erkan Akçay, HDP Grubu adına İstanbul Milletvekili Hakkı Saruhan Oluç, CHP Grubu adına İstanbul Milletvekili Ahmet Ünal Çeviköz, AK PARTİ Grubu adına Tokat Milletvekili Özlem Zengin ve şahısları adına; Afyonkarahisar Milletvekili Gültekin Uysal, İstanbul Milletvekili Erkan Baş, İstanbul Milletvekili Nazır Cihangir İslam ve Ankara Milletvekili Mustafa Destici’nin aynı konudaki konuşmaları”, **TBMMTD**, Cilt 20, 27. Dönem, 7. Birleşim, 16.10.2019, s. 166-181,182-188,190-193,194-200.

¹³⁸² **TBMMTD**, Cilt 63, 27. Dönem, 47. Birleşim, 16.2.2021, s. 175-179. Tırnak içindeki italik vurgular tarafımızca gerçekleştirilmiştir (SŞ).

¹³⁸³ **TBMMTD**, Cilt 70, 27. Dönem, 81. Birleşim, 18.5.2021, s. 828. Tırnak içindeki italik vurgular tarafımızca gerçekleştirilmiştir (SŞ).

¹³⁸⁴ **TBMMTD**, Cilt 20, 27. Dönem, 7. Birleşim, 16.10.2019, s. 166. Tırnak içindeki italik vurgular tarafımızca gerçekleştirilmiştir (SŞ).

dakika, siyasi parti gruplarına onar dakika ve grubu bulunmayan milletvekillerinden birine beş dakika söz hakkı tanınacağını, İçtüzük'te bazı boşluklar olduğu yönünde kanaat getirdiğini ve “diğer siyasi partilerin de milletvekillerine yerlerinden ikişer ya da üçer dakika” söz vermek üzere takdir hakkını kullandığını ifade etmiştir.¹³⁸⁵ Bu uygulama 2018 İçtüzük değişikliği sonrasında gerçekleşmiştir ve buna göre yürütmenin söz süresi belli değildir; parti grupları birer defa on dakika grubu bulunmayan bir milletvekillerine ise beş dakika söz verilebilir. Dolayısıyla İçtüzük'ün açıkça belirlediği bir kurala aykırı şekilde bir gündem dışı konuşma gerçekleştirilmiştir. Daha açık ifadeyle İçtüzük'te bir boşluk yoktur ve Meclis Başkanının bu yöndeki tespiti ve takdiri İçtüzük'e aykırıdır. Genel Kuruldaki bir konuşmanın süresine ilişkin İçtüzük'te açık ve özel hüküm yoksa genel konuşma sürelerinin uygulanması veya genel konuşma sürelerinin üzerinde farklı bir konuşma süresi belirlenmesi mümkündür; bu uygulamada olduğu gibi konuşma süresinin açık belirlendiği bir kurala aykırı söz hakkı ve süresi belirlenmesi mümkün değildir. Bu uygulamanın, İçtüzük'ün sistematikliğini bozan eylemli bir değişikliği niteliğinde olduğu düşünülmektedir.¹³⁸⁶

Bir başka farklı uygulama 3 Mart 2020'de gerçekleştirilmiştir. Danışma Kurulunun “her bir bakana ve bu konuşmaları takip eden konuşmalarda siyasi parti gruplarına otuzar dakika, ayrıca Türkiye Büyük Millet Meclisinde grubu bulunmayan milletvekillerinden 3 kişiye beşer dakika süreyle söz verilmesine” ilişkin önerisi uygulanarak gündem dışı konuşma yapacak iki bakana ayrı ayrı bu kere otuz dakika, siyasi parti gruplarına da otuz dakika süre verilmiştir. Söz verilecek grubu bulunmayan milletvekili sayısı üçe çıkarılmıştır.¹³⁸⁷ Bu uygulamada Bakırcı'nın dikkat çektiği önemli bir husus söz konusudur. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin yürütmenin sınırlı ve istisnai hallerde Mecliste bulunmasına olanak sunmasına rağmen, bu gündem dışı konuşma önerisinde konuşacak bakanlar dışında konuşma yapmayacak bir bakanın da Genel Kurulda hazır bulunacağı belirtilmektedir. Dolayısıyla yürütme, Genel Kurulda bulunabilmesine ilişkin yolları zorlamaktadır. Ayrıca talep “yürütme” adına verilmiştir: “Yürütmenin istemi üzerine, İdlib'deki hain saldırı ve bölgedeki gelişmeler konusunda İç Tüzük'ün 59'uncu maddesinin ikinci fıkrası gereğince,

¹³⁸⁵ TBMMTD, Cilt 20, 27. Dönem, 7. Birleşim, 16.10.2019, s. 172.

¹³⁸⁶ Bakırcı, **Kuruluşundan Günümüze TBMM'nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, s. 77.

¹³⁸⁷ TBMMTD, Cilt 36, 27. Dönem, 63. Birleşim, 3.3.2020, s. 646.

Cumhurbaşkanı Yardımcısı Fuat Oktay'ın da hazır bulunacağı, Dışişleri Bakanı Mevlüt Çavuşoğlu ve Millî Savunma Bakanı Hulusi Akar'ın yapacağı gündem dışı konuşmalar..." şeklindeki talep, açık olmayıp "yürütme" adı altında birden fazla yürütme temsilcisinin konuşmasının yolunu açmaktadır. Talebin açık biçimde kimin gündem dışı konuşma yapacağını belirtmesi gerekmektedir.¹³⁸⁸ Öte yandan bu gündem dışı konuşmanın kapalı oturumda yapılması talebinin kabul edilmiş olması da ayrı bir sorundur. Çünkü İçtüzük'ün 70. maddesinin 4. fıkrası cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların sadece 62. maddede belirtilen hallerde -bütçe ve kesinhesap kanun tekliflerinin görüşülmesi ile olağanüstü hale ilişkin görüşmelerde- kapalı oturuma katılabileceğini düzenlemektedir. Danışma Kurulunun önerisinin Genel Kurul tarafından kabul edilmesi bu anlamda da bir İçtüzük ihlali oluşturmaktadır. İçtüzüğe aykırılık, Meclis Başkanınca İçtüzük'te konuyla ilgili bir boşluk varmış gibi yorumlanmış ve bir kural ihdas edilmesi gerekliliği üzerinde durulmuştur.¹³⁸⁹

19 Mart 2020'deki gündem dışı konuşmada ise yürütme için yirmi, siyasi parti grupları için on beş ve grubu bulunmayan bir milletvekili için beş dakika şeklinde söz hakkı tanınacağı açıklanmıştır.¹³⁹⁰ Bu uygulamada ise en dikkat çeken özellik, süreleri belirleyen Danışma Kurulu önerisinin 18 Mart 2020'de Genel Kurulda kabul edilmesidir.¹³⁹¹ Bu uygulama, gündem dışı konuşmanın olağanüstü acele hallerde kullanılmadığının, planlı biçimde yapıldığının en açık göstergesidir. Dolayısıyla bu uygulama ile yürütmenin gündem dışı açıklamaları, genel görüşmeye yakınlaşmıştır.¹³⁹² Öte yandan oturumu yöneten Başkanvekili, gündem dışı konuşmayı başlatırken Danışma Kurulu önerisi üzerine alınan karar gereğince grubu bulunmayan

¹³⁸⁸ Bakırcı, **Kuruluşundan Günümüze TBMM'nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, s. 83-84.

¹³⁸⁹ Meclis Başkanı kapalı oturum sonrasında bu konuyla ilgili "...Takdir edilir ki olağanüstü acele hâl kapsamına giren konuların devlet ve milletin güvenliğiyle ilgili olması, devlet sırrı kapsamında bulunması, mahiyeti itibarıyla kapalı oturumda konuşulması olasılığı yüksektir. Bu konularda yapılacak kapalı oturumda, eşyanın tabiatı gereği ve yine, hükmün amaçsal yorumundan hareketle bakanların bulunması gerekir diye düşünülmelidir. İç Tüzük'ün 70'inci maddesi ile 59'uncu maddesi arasında bu konuda bir boşluk olduğu birleşimin açılmasından önce yapılan Danışma Kurulu toplantısında da Grup Başkan Vekilleri tarafından dile getirilmiş ve bu konuda İç Tüzük'te en kısa sürede bir düzenleme yapılması gerekliliği konusunda mutabakat sağlanmıştır." şeklinde açıklamada bulunmuştur; **TBMMTD**, Cilt 36, 27. Dönem, 63. Birleşim, 3.3.2020, s. 647-648.

¹³⁹⁰ **TBMMTD**, Cilt 38, 27. Dönem, 71. Birleşim, 19.3.2020, s. 333.

¹³⁹¹ "Danışma Kurulunun, Genel Kurulun 19 Mart 2020 Perşembe günü birleşiminde İç Tüzük'ün 59'uncu maddesinin ikinci fıkrası uyarınca yürütme tarafından yapılacak gündem dışı konuşmayı takip eden konuşmalarda siyasi parti gruplarına on beşer dakika süreyle söz verilmesine ilişkin önerisi", **TBMMTD**, Cilt 38, 27. Dönem, 70. Birleşim, 18.3.2020, s. 314.

¹³⁹² Bakırcı, **Kuruluşundan Günümüze TBMM'nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, s. 81.

bir milletvekili için beş dakika söz hakkı verileceğini belirtmişse de oturumda üç milletvekiline söz verilmiştir. Danışma Kurulu kararında milletvekilli sayısı ve konuşma süresi hakkında bir ifade yoktur; aslında bu yönde bir karar alınmamıştır. Yine yürütmenin de ne kadar süreyle konuşacağına dair bir ifade yoktur. Uygulamada açıklama yapan bakana yirmi ve üç milletvekiline de beşer dakika söz verilmiştir. Bu uygulama, İçtüzük'ün açık hükmüne aykırı karar almanın ötesinde artık karar alınmasını gerektirmeyecek şekilde davranıldığını da göstermektedir.

Daha sonra 16 Şubat 2021'deki bir uygulamada ise oturumu yöneten Başkanın takdiriyle gerçekleşen işlemler dikkat çekicidir. Bu uygulamada, Millî Savunma Bakanı ile İçişleri Bakanı aynı konuda, aynı birleşimde ayrı ayrı gündem dışı söz almıştır; bakanlara ayrı ayrı yirmişer dakika söz hakkı verilmiştir. Bakanların gündem dışı açıklamaları sonrasında Mecliste grubu bulunan siyasi parti gruplarının temsilcilerine yirmi dakika ve grubu bulunmayan ikişer milletvekiline de beşer dakika söz hakkı verilmiştir. İki bakana birden söz verilmesi, bakanlara ayrı ayrı yirmi dakika söz verilmesi, siyasi parti gruplarının söz sürelerinin on dakikadan yirmi dakikaya çıkarılması, bu hakkın grup temsilcileri arasında bölünmesi, grubu bulunmayan bir değil iki milletvekiline söz verilmesi şeklinde bir uygulama gerçekleştirilmiştir. Uygulama İçtüzük'e dayanmadığı gibi bu konuda alınmış herhangi bir Genel Kurul kararı da yoktur.¹³⁹³ Bu uygulamanın dayanağı sadece oturumu yöneten Başkanın açıklamasıdır. Bu durumun, bir usul tartışmasına neden olduğu TBMM'nin yayımladığı Yasama Bülteni'nden anlaşılmaktadır. “İçtüzüğün 59'uncu Maddesinin İkinci Fıkrası (Yürütmenin Gündem Dışı Söz İstemi) Kapsamındaki Söz Sürelerinin Düzenlenmesi Usulüne Dair” tartışma, bu uygulamanın farklılıklarını ortaya koymaktadır. Başkan, önce bakanlara yirmişer dakika söz vermiş, bakanların konuşmasının tamamlanmasından sonra söz isteyen iki grup başkanvekiline yerlerinden söz vermiştir. Bakanların İçtüzük'te açık hüküm olmaması karşısında yirmişer dakika konuşması, siyasi parti gruplarına tanınan yirmişer dakikanın MHP Grubunca tek seferde ve tek temsilci tarafından kullanılması, Meclisteki diğer dört siyasi parti grubunun her birinin kendilerine tanınan yirmi dakikayı eşit bölerek iki konuşmacı ile kullanması oturumu yöneten Başkan tarafından düzenlenip uygulanmıştır. Yasama Bülteni'nin “Usul Tartışmaları, Tutumlar ve İçtihatlar Sicili”

¹³⁹³ Bakırcı, **Kuruluşundan Günümüze TBMM'nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, s. 83.

başlığı altındaki açıklamalarda, 3 Mart 2020'deki Danışma Kurulu önerisi üzerine alınan Genel Kurul kararına atıf yapılmıştır. Buna göre “03.03.2020 tarihli Birleşim’de konuşma süreleri Danışma Kurulu önerisi üzerine Genel Kurulca belirlenirken, 16.02.2021 tarihli Birleşim’de birleşimi yöneten Başkanvekili tarafından takdir edilmiştir.”¹³⁹⁴ Bu uygulamadaki sorun da Danışma Kurulunun bir önerisi olmaksızın Başkanın takdiriyle söz haklarının uygulanmasıdır. İçtüzük’e uygun bir uygulama olmadığı gibi kendisinden son iki önceki Danışma Kurulu kararlarındaki süre ve milletvekili sayılarına da uyulmamaktadır. 3 Mart 2020’de siyasi parti grupları otuzar dakika konuşmuş, üç milletvekiline söz verilmiş, 19 Mart 2020’de ise siyasi parti grupları on beşer dakika konuşmuş ve üç milletvekiline şahısları adına söz verilmiştir. Uygulamanın gelişigüzel bir hal aldığı, her bir uygulamanın birbirinden farklılaştığı, İçtüzük’ün ve kurumların yapısının bozulduğu açık şekilde görülmektedir.

18 Mayıs 2021’deki yürütmenin gündem dışı konuşmasında ise aynı günlü Danışma Kurulu önerisi doğrultusunda Genel Kurul, yürütmenin açıklamalarının ardından siyasi parti grupları tarafından yapılacak konuşmaların süresinin on beşer dakika olması kararlaştırılmıştır.¹³⁹⁵ Başkan, siyasi parti gruplarının konuşmasının ardından da bir milletvekiline şahsı adına beş dakika söz hakkı vereceğini belirtmiştir. Bu uygulamada da yürütmeye yirmi dakika söz hakkı tanınmış ve bir milletvekili kendi adına konuşmuştur. Danışma Kurulu kararında milletvekili sayısına ilişkin bir husus yoktur; oturumu yöneten Başkan bu sefer İçtüzük’teki kurala uygun şekilde bir milletvekiline söz hakkı vermiştir. Ancak yine siyasi parti grupları bakımından tanınan süre, İçtüzük’e aykırıdır ve bir yandan da önceki uygulamalardan farklıdır. Bundan sonra tespit edebildiğimiz kadarıyla yürütmenin gündem dışı açıklaması en son 18 Ekim 2022’de gerçekleştirilmiştir. Oturumu yöneten Başkan, İçtüzük’e uygun biçimde yürütmenin gündem dışı konuşmasından sonra siyasi parti gruplarına on dakika ve grubu bulunmayan bir milletvekiline beş dakika söz verileceğini açıklamıştır. Yürütmeye ise yirmi dakika söz verileceğini belirtmiştir.¹³⁹⁶

¹³⁹⁴ “Usul Tartışmaları, Tutumlar ve İçtihatlar Sicili”, **Yasama Bülteni, Sayı 6-2021**, Yayına Hazırlayan: Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı Araştırma ve İnceleme Bürosu, Ankara: TBMM Basımevi, 2022, s. 22, 26-27.

¹³⁹⁵ **TBMMTD**, Cilt 70, 27. Dönem, 81. Birleşim, 18.5.2021, s. 827.

¹³⁹⁶ <https://www.tbmm.gov.tr/Tutanaklar/Tutanak?Id=edb5c4ec-a4b3-4030-8320-0185ceac5e31> (E.T. 4.4.2023)

Gündem dışı konuşma kurumunun usul ve esasları, yukarıda görüldüğü gibi 27. yasama döneminde olağanüstü şekilde değiştirilerek uygulanmıştır. Öyle ki bu uygulamalar kısa sürede İçtüzük'e aykırı bir teamüle dönüşmüştür.¹³⁹⁷ Bu durum, sanırız ki sadece yürütme ve onun Meclisteki çoğunluğunun talepleri ile olmamıştır; iktidar dışındaki siyasi parti grupları ve milletvekilleri de bu sonuca katkıda bulunmaktadır. Bunun nedeni de kanımızca muhalefetin, işletilemeyen bilgi edinme ve denetim araçları karşısında denetim ve müzakere eksikliğinin bir şekilde giderilmesine çalışılması ve/veya kendi görüşlerini açıklayabilme olanağını bu şekilde elde edilebiliyor olmasıdır. Ancak, gündem dışı konuşmanın yürütme tarafından geçmişte ve günümüzde keyfi şekilde tek taraflı bir bilgi verme aracına dönüştürülmüş olması, söz süreleri veya konuşmacı sayıları ne kadar genişletilirse genişletilsin gündemin belirlilik ilkesine aykırı olması nedeniyle bir genel görüşmenin yerini tutamamaktadır. Çünkü, yürütmenin gündem dışı konuşmaları muhalefet tarafından başlatılamamaktadır. Söz süreleri değişmekte, konuyu da yürütme belirlemektedir. Nihayetinde olağan dışı durumlara özgülenmiş bir araçtır. Genel görüşme ise muhalefetin gündem belirlemesine olanak sağlayan anayasal bir müzakere ve denetleme aracıdır. Öte yandan olağan dışı durumlar için kurgulanmış bir İçtüzük kurumu olması, Meclis çoğunluğunca değiştirilmesini de kolaylaştırmaktadır. Genel görüşme ise usulü İçtüzük ile düzenlenmiş olsa da muhalefetin bir denetleme aracı, Meclisin bilgi edinme, denetim ve müzakere işlevlerini sağlayan bir anayasal kurumdur. Bu nedenle gündem dışı konuşmanın uzatılmış söz süreleriyle bazı hallerde genel görüşmeden daha ayrıntılı müzakere olanağı sağladığı ve kısmen de genel görüşmenin eksikliğini kapattığı yolundaki görüşe¹³⁹⁸ katılmamaktayız. Öte yandan cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütmenin belli hallerde Meclise katılabileceğini belirtmiştik. Genel görüşme bu haller arasında değildir. Yürütmenin genel görüşmeye katılamaması sebebiyle Meclise bilgi verebileceği tek yol olarak gündem dışı konuşmayı kullanması, dolayısıyla gündem dışı konuşmanın 2018 İçtüzük değişiklikleri ile genel görüşmeye zorunlu olarak dönüştüğü düşüncesi ilk bakışta haklı bir yargı olarak gözükmektedir.¹³⁹⁹ Yukarıda gerek genel görüşme gerekse gündem dışı konuşmanın geçmiş ve güncel uygulamalarına dair yaptığımız tespitler, yürütmenin denetimden kaçındığını, bilgi verme araçlarını keyfi biçimde

¹³⁹⁷ Bakırcı, **Kuruluşundan Günümüze TBMM'nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, s. 79.

¹³⁹⁸ Bakırcı, **Kuruluşundan Günümüze TBMM'nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, s. 83.

¹³⁹⁹ Bakırcı, Gençkaya vd., **Parlamento Hukukuna Giriş**, s. 381.

kullandığını ve Meclisin müzakere işlevini de gerçekleştirmesini engellediğini göstermektedir.

Genel görüşmenin sunduğu geniş müzakere olanağından yoksun ve sadece yürütmenin tek taraflı, istediği zaman başlattığı, istediği kapsamda bilgi sunduğu bir uygulama haline gelen İçtüzük mekanizması gündem dışı konuşma, kurumsal amacı dışında, anayasal bir bilgi edinme ve denetleme yolu olan genel görüşme gibi önemli bir müzakere aracı yerine kullanılmaktadır. Amacı dışında kullanıldığı için gündem dışı konuşma, İçtüzük'teki süre ve konuşmacı sayısına ilişkin kurallara uyulmadan kullanılmakta, kurumun yapısının maddi ve şekli olarak değiştirildiği görülmektedir. Öte yandan kurumun amacı dışında ve genel görüşmenin yerine kullanılmaya çalışılması için İçtüzük'e aykırı uygulamalara başvurulması, genel görüşmenin sağladığı müzakere olanağını karşılamamaktadır ve sürekli biçimde İçtüzük'ün sistematigi de bozulmaktadır.¹⁴⁰⁰ Genel görüşme, anayasal bir denetim kurumu olarak kurgulanmıştır; Meclisin müzakere işlevinin ön plana çıktığı, belli şekil ve usul kurallarına göre uygulanan ve özünde Meclise ve muhalefete tanınmış bir haktır. Muhalefetin başlatamadığı ve belirleyemediği bir gündemde, gündem dışı konuşma mekanizmasının belirlilikten uzak, anlık konu başlıkları üzerine yürütme tarafından harekete geçirilmesi, konuşma sürelerinin ve sayısının artırılması ile giderilemeyecek bir eksikliktir. Bu nedenle gündem dışı konuşma, uygulamada ne kadar zorlanırsa zorlansın müzakere işlevini ortaya çıkaracak genel görüşme gibi bir mekanizmaya dönüşemez.

TBMM'de uzun yıllardır tek bir siyasi partinin çoğunluğunun hakim olduğu, bu siyasi arenada genel görüşmenin zaten uzun yıllardır kullanılmadığı, çok sınırlı biçimde belli bir politikaya destek sağlamak amaçlı kurumların amacının dışında tek taraflı kullanılmaya çalışıldığı açıktır. Gündem dışı açıklamalar da yürütme tarafından bu şekilde kullanılmaktadır. Bununla birlikte yürütmenin Mecliste bulunabileceği haller İçtüzük'te düzenlenmektedir. Anayasa'da bu konuda bir kural yoktur. Yürütme, Anayasa gereği genel görüşmeyi başlatamaz; ancak yürütme temsilcisinin genel görüşmeye katılması kanımızca mümkündür. Eğer genel görüşmeye yürütmenin de katılabileceği şeklinde bir zorunluluk düzenlenirse gündem dışı konuşma gibi sınırlı

¹⁴⁰⁰ Bakırcı, **Kuruluşundan Günümüze TBMM'nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, s. 75, 77, 83.

araçlar da amacı dışında kullanılmaz ve gerçek amacına hizmet eder. Bu konuyu çalışmanın son başlığındaki genel görüşmeye dair model önerimizde açıklayacağız; ancak Meclisin yürütmeyi bilgi vermeye davet edebilmesinin önünde bir engel olmadığını düşünmekteyiz. Bu davetin, hükümet sistemiyle bir ilgisi yoktur. Çünkü kuvvetlerin sert ayrılığının uygulandığı ABD Başkanlık sisteminde de Kongre'nin Genel Kurul ve/veya komisyonlar aracılığıyla yürütme ve temsilcilerini bilgi vermeye davet ederek denetlemesi mümkündür. Aksi düşünce Anayasa'nın koymadığı bir yasağın İçtüzük ile koyulması ve Meclisin kendi yetkilerini kullanmaması sonucunu doğurur. İçtüzükte'ki düzenlemeyi, yürütmenin resen, Meclis tarafından davet edilmeden Genel Kurulda bulunabileceği haller olarak yorumlamak gereklidir. Genel görüşme konusuyla ilgili yürütmenin bilgi vermek üzere Meclise görüşmelere davet edilmesi ve katılmasının önünde bir engel yoktur.

Öte yandan birazdan ele alınacağı üzere uygulamada yürütmenin, Mecliste çoğunluk oluştursun veya oluşturmamasın, organik bağı olduğu siyasi parti aracılığıyla da diğer milletvekilleri ve siyasi parti gruplarına çeşitli aşamalarda yanıt verdiği görülmektedir. Bu nedenle yürütmenin, niteliği ve amaçları Anayasa ve İçtüzük ile belirlenen araçları bir zorunluluk halinden veya ihtiyaçtan dolayı usul ve esaslarını değiştirerek uyguladığını düşünmemekteyiz. Bu ancak, denetimden kaçışın bir bahanesi olarak kullanılabilir ki İçtüzük değişiklikleri görüşmelerinde “yürütmenin Meclis tarafından değil yürütme tarafından denetleneceği” şeklindeki gerekçelendirmeler bu anlayışın bir göstergesidir.

Milletvekillerinin ve yürütmenin girişimi ile başlatılabilen gündem dışı konuşma uygulaması, kurumun usul ve esaslarının zorlanarak başka bir amaçla kullanılmaya çalışıldığını göstermektedir. Neredeyse her birleşimde gündeme geçilmeden önce üç milletvekiline söz verilmesi, bir görüş, duygu veya düşünce açıklamasına dönüşmüştür. Yürütmenin gündem dışı açıklamaları ise söz sürelerinin, konuşmacı sayısının Danışma Kurulu veya Meclis Başkanının takdiriyle her seferinde farklı şekilde belirlenmesi nedeniyle yeknesak ve belirli bir biçim ve usule kavuşmamaktadır. Bu uygulama, kurumun niteliğini ve amacını da karşılamamaktadır. Sonuç olarak sistemin sadece bir kurumunun etkisizleştirilmesi, tek başına o kurumu etkilememekte ve toplamda tüm İçtüzük ve anayasal kurumları etkilemekte, işlevsizleştirmektedir. Bu uygulamalar neticesinde Meclisin müzakere

ihtiyacının karşılanamadığı açıktır. Bu ihtiyaç sebebiyledir ki aşağıdaki başlıkta ele alınacağı üzere Anayasa ve İçtüzük'te olmayan bir müzakere usulü geliştirilmiştir. Bir süredir Mecliste uygulanmakta olan bu usul, milletvekillerinin ve siyasi partilerin görüş ve düşüncelerinin açıklanması ve belli bir düzen içerisinde müzakere edilmesine olanak tanımaktadır.

3. TBMM'nin Müzakere İşlevinin Etkisizliği Karşısında Arayışlar: Yerinden Kısa Söz Talepleri (Açıklamalar) Hakkındaki 2016 Tarihli Mutabakata Dayalı Uygulamanın Değerlendirilmesi

TBMM'nin bilgi edinme ve denetleme araçlarının etkisizleşmesi, müzakere işlevinin gerçekleşmemesi karşısında siyasi partilerin ve milletvekillerinin güncel gelişmeler hakkında kendi görüş ve düşüncelerini açıklamaya, Mecliste ileri sürülen görüş ve düşünceler hakkında eleştirilerde bulunmaya olan ihtiyacının karşılanması önemli bir gerekliliktir. Bireysel olarak milletvekillerinin ve kurumsal olarak Meclisin en başta temsil işlevi olmak üzere tüm işlevlerini yerine getirebilmesi, bu gereksinimi karşılayacak anayasal kurum ve araçlara bağlıdır. Fakat bunu sağlayan en önemli araçlardan genel görüşmenin fiilen kullanılmasına olanak tanınmaması, kurumun etkisizleşmesi kurum içi çözüm yollarını işletme arayışına neden olduğu gibi kurum dışı olanakların yaratılıp uygulanmasına da neden olmaktadır. Gündem dışı konuşma, bu anlamda İçtüzük'te düzenlenen bir kurum içi araçken niteliği, usul ve esasları farklılaştırılarak müzakere işlevini gidermeye zorlanmaktadır. Öte yandan uygulamada bunun da bir denetim ve ayrıntılı müzakere aracı olan genel görüşmenin yerini tutmadığı görülmektedir. Bu noktada TBMM'nin ne Anayasa ne de İçtüzük'te hukuki bir dayanağı olan yeni bir usul geliştirerek milletvekillerinin bir konu hakkındaki görüş ve düşüncelerini açıklama yolu oluşturduğu Genel Kurul görüşmelerinin seyrinden dikkatimizi çekmiştir.¹⁴⁰¹ “Açıklamalar” olarak adlandırılan bu uygulamanın, neden ve nasıl ortaya çıktığı, bu uygulamanın nasıl gerçekleştiği ve genel görüşmeye bir alternatif olup olamayacağını Meclisin müzakere işlevi bakımından kısaca değerlendirmeyi gerekli görmekteyiz. Fakat bu uygulamayı, yürürlükteki İçtüzük'ün 60. maddesinde de anılan “pek kısa söz talebi” ile karıştırmamak gerekmektedir. “Kısa söz talepleri” veya “açıklamalar” uygulaması,

¹⁴⁰¹ TBMM'deki bu uygulamaya, tez çalışmamızla ilgili görüşmelerimizde Sayın Doç. Dr. Şeref İba dikkat çekmiş ve ele almamızı önermiştir (S.Ş.).

“pek kısa söz taleplerine” benzetilerek ve bu kurumun da farklı amaçlarla kullanılmasından doğduğu için karıştırılabilir. Bu nedenle önce “pek kısa söz talepleri”ni açıklamak, ardından Meclisin müzakere arayışının bir sonucu olarak gördüğümüz “açıklamalar”ı değerlendirmek gerekmektedir.

Yasama faaliyetinin, zaman kaybı yaşanmadan ve verimli sürdürülmesi önemli olduğundan Genel Kurul gündemi önceden belirlenir ve gündemdeki sırasına göre teker teker görülür. Sırası gelmeyen işler görüşülmez ve sırası gelip görüşülen işe tekrar dönülmez. Dolayısıyla milletvekillerinin bu işlerle ilgili görüş ve düşüncelerini, itirazlarını ifade etmesi de bu işlerin görüşüldüğü sırada, İçtüzük’te belirlenen genel veya özel konuşma düzenine göre mümkündür. Ancak belli istisnai hallerde bu konuşma düzeninin dışında, önemli bir sözü olan milletvekiline istem üzerine Meclis Başkanının takdiriyle söz verilmesi yasama faaliyeti için önemlidir. Böyle bir gereksinimi karşılamak için milletvekillerine yerinden pek kısa söz hakkı verilmektedir.¹⁴⁰² Pek kısa söz taleplerinin hukuki dayanağı, İçtüzük’ün “Söz alma, konuşmalar ve yazılı konuşmalar” başlıklı 60. maddesidir. Maddenin söz alma ve konuşma düzeniyle ilgili ilk dört fıkrası şu şekilde düzenlenmektedir:

“Adını önceden kaydettirmeyen veya oturum sırasında Başkandan söz almayan hiç kimse konuşamaz.

Gündemde bulunan veya belli bir günde görüşme konusu olacağı Anayasa, Kanun veya İçtüzük gereğince bilinen konular dışında, kâtip üyeler, söz alma istemi kaydedemezler.

Konuşma, Başkanlığa ve Genel Kurula hitap edilerek kürsüden yapılır.

Pek kısa bir sözü olduğunu belirten üyeye Başkan, yerinden konuşma izni verebilir...”

Bu maddedeki kısa söz talebi, Başkan izin verirse gerçekleştirilir ve milletvekili kürsüden değil yerinden konuşur. Zaman kaybını önlemek için milletvekillerinin yerinden konuşması kuraldır ve uygulamada, çok zorunlu olmadıkça en fazla bir

¹⁴⁰² Pek kısa söz talepleri, Osmanlı Meclis-i Umumisinden beri Osmanlı-Türk parlamentolarının İçtüzüklerinde hemen hemen aynı amaçlarla ve benzer usullerle düzenlenmiştir. Konuyla ilgili bilgi için bkz. Bakırcı, **TBMM Genel Kurulu’ndaki Yerleşik Uygulamalar**, s. 331-332.

dakika kadar konuşma süresi tanınmaktadır. Genel Kurul toplantısının her aşamasında gerçekleştirilebilen pek kısa konuşmanın bu şekilde uygulanması, yasama ekonomisine katkı sunduğu gibi söz almak isteyen bir üyenin o anda görüşülmekte olan konuyla ilgili görüşlerini açıklamasına izin verilmesi suretiyle söz konusu yasama faaliyetiyle ilgili önemli bir hususun gözden kaçırılmasına engel olmakta, hataların, yanlış anlaşılmalara düzeltilmesine ve Genel Kurulda gerilimin azaltılmasına yardımcı olmaktadır.¹⁴⁰³

Bu sınırlı amaçlar için istisna biçimde kullanılan pek kısa söz taleplerinin TBMM’de farklı amaçlarla kullanılması söz konusu olmaktadır. Bunlar, sataşmadan dolayı verilen sözlerde sataşma konusunun belirtilmesi, usulle ilgili bir talepte bulunulduğunda itiraz edilen konunun ne olduğunun öğrenilmesi, ülke gündemini ilgilendiren önemli bir olayla ilgili bilgi verilmesi veya görüşülmekte olan konuyla ilgili grup sözcülerine veya milletvekillerine söz verilmesi, bir genel görüşmenin öngörüşmelerinde normalde söz hakkı olmayan grubu bulunmayan siyasi parti üyesine yerinden söz verilmesi, sözlü soruya verilen yanıt üzerine söz sahibine istemi halinde yerinden söz verilmesi gibi çok çeşitli şekilde olabilmektedir.¹⁴⁰⁴ Öte yandan yerinden kısa söz taleplerinin gündem dışı konuşma gibi kullanıldığı uygulamalar da gerçekleşmiştir ki bu şekilde kullanılması mümkün değildir.¹⁴⁰⁵ Pek kısa söz taleplerinin uygulanması bakımından önemli olan bu esnek konuşma olanağının, diğer İçtüzük kurumları gibi amacına uygun kullanılmasıdır. Literatürde konuşma düzeni açısından “joker”¹⁴⁰⁶ veya “can simidi”¹⁴⁰⁷ olarak nitelendirilen bu düzenleme, gerçekten amacına uygun kullanıldığında Genel Kurul çalışmalarının belli bir plana göre yürütülmesi zorunluluğu karşısında bir söz mekânı olan Meclisin ihtiyaç duyduğu esnekliği karşılayabilir.

İçtüzükte’ki düzenleme ve genel uygulama bu yöndeyken pek kısa söz taleplerinin amacını zorlayan bir uygulama son yıllarda yerleşmiştir. Bu uygulama, milletvekillerine yerinden ve ortalama bir dakikalık konuşma süresi verilmesi bakımından pek kısa söz taleplerine benzemektedir; fakat tutanaklarda “açıklamalar”

¹⁴⁰³ Bakırcı, *TBMM Genel Kurulu’ndaki Yerleşik Uygulamalar*, s. 332-333.

¹⁴⁰⁴ Çeşitli uygulamalar ve bunlara ilişkin değerlendirmeler için bkz. Bakırcı, *TBMM Genel Kurulu’ndaki Yerleşik Uygulamalar*, s. 332-335 ve Neziroğlu, *Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları*, s. 289.

¹⁴⁰⁵ Bakırcı, *a.g.e.*, s. 332-335; Neziroğlu, *a.g.e.*, s. 463.

¹⁴⁰⁶ Neziroğlu, *Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları*, s. 289.

¹⁴⁰⁷ Bakırcı, *TBMM Genel Kurulu’ndaki Yerleşik Uygulamalar*, s. 332.

başlığı altında gündem dışı konuşmalardan sonra uygulanan yeni bir usuldür. Buradaki yenilikten kastımız, bir yerleşik uygulama halini almasına ve bunun üzerinde bir mutabakat sağlanmış olmasına vurgu yapmaktadır. Yoksa bu uygulamaya, 2011’de Meclis Başkanlığınca son verilene kadar özellikle 23. yasama döneminden itibaren rastlanmaktadır. Bugünkü mutabakatlarla yerleşen usul, o dönemdeki uygulamalara benzemektedir. Birazdan ele alınacağı üzere bu uygulamalarda dikkat çeken husus, her birleşimde gündeme geçilmeden önce ve gündem dışı konuşmalardan sonra birden fazla milletvekiline söz verilmekteydi ki bu sayı da belirli değildi. Bu milletvekillerinin her biri birbirinden bağımsız ve farklı içerikte de olabilen genel veya yerel, acil veya olağan toplumsal ve siyasal sorunlarla ilgili konuşmalar yapmaktaydılar. Hatta bir konuşmacının aynı anda birden fazla konuya değindiği örnekler de olmuştur. Nihayetinde bu uygulamaya Başkanlık, İçtüzük hükmü gereği gündem dışı söz taleplerinin ancak olağanüstü acele hallerde kullanılabileceği, en çok üç kişiye söz verilebileceği, bu sınırlandırmalara rağmen uygulamada kurumun en üst seviyede kullanıldığı, gündem dışı konuşmalardan sonra yeniden söz vermenin hem gündem dışı konuşma hem de pek kısa söz talebi kurumlarının amacına aykırı olduğu gerekçesiyle son vermiştir. Ancak uygulamanın sonraki yıllarda da ara sıra tekrar edildiği tespit edilmiştir. Bakırcı’nın tespitlerine göre cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesinde oturumu yöneten başkanvekillerinin iktidar veya muhalefet partisi mensubu olmasına göre gündem dışı konuşmalardan sonra söz verme uygulaması farklılaştığı için bir teamül halini almamıştır. Bu tespite göre muhalefet partili başkanvekilleri gündem dışı konuşmalardan sonra pek kısa söz taleplerini yerine getirerek müzakere olanaklarını zorlamaktaydı; iktidar partili başkanvekilleri ise neredeyse hiç söz vermemekteydi.¹⁴⁰⁸ Bu tutarsız uygulamalar, 26. yasama döneminde yeknesaklığa kavuşturulması için bir mutabakata bağlanmıştır.

Parlamente sistem dönemindeki bu tespitler, o dönemden itibaren temel bir müzakere aracı olan genel görüşme kurumuna ihtiyaç olduğunu çok net biçimde göstermektedir. Bu ihtiyaç sonradan da devam etmiştir ki günümüzde artık mutabakata dayalı ve neredeyse yerleşik bir usul oluşturulmuştur. Bu yeni konuşma yöntemine, artık pek kısa söz talepleri denemez. Nitekim, pek kısa söz taleplerinin, sataşmalar ve düzeltmelerde amacına uygun biçimde kullanılmasına devam edilmektedir. Bu yeni

¹⁴⁰⁸ 23. yasama döneminden beri gerçekleştirilen uygulamalar ve 2011 yılında Meclis Başkanı’nın konuyla ilgili yaptığı açıklamalar için bkz. Bakırcı, **TBMM Genel Kurulu’ndaki Yerleşik Uygulamalar**, s. 335-337.

usul, “pek kısa söz taleplerine” benzetilerek, onun formunun zorlanmasıyla uygulanagelen ve artık onunla ilgisi kalmayan yeni bir görüşme yöntemidir ve TBMM tutanaklarında ve görüşmelerde “açıklamalar” adıyla anılmaktadır.

Bu uygulama TBMM’de bugün şu şekilde işlemektedir: TBMM’de Genel Kurul gündemine geçilmeden önce birleşimin başında oturumu yöneten Başkan, toplantı yetersayısı olduğunu tespit eder ve bunu ilan edip görüşmeleri başlatır.¹⁴⁰⁹ Başkan, gündeme geçmeden önce genellikle en çok üç milletvekiline gündem dışı söz hakkı tanır. Gündem dışı konuşmalar gerçekleştikten sonra Başkan, sisteme giriş yapan milletvekillerine sırayla yerinden birer dakika söz vereceğini ve ardından grup başkanvekillerine söz vereceğini açıklar.¹⁴¹⁰ Bazı örneklerde ise Başkan söz vereceği milletvekili sayısını da belirtmektedir. Ancak Başkanın yirmi milletvekili gibi bir sayı belirtmesi o oturumda yirmi milletvekiline söz verdiği anlamına gelmemektedir; daha fazla milletvekiline söz verdiği örnekler çoğunluktadır. Son iki yasama döneminde sürekli biçimde neredeyse her birleşimin başında gerçekleştirilen açıklamalarda, kimi birleşimlerde altmış, yetmiş ve hatta 80 civarında milletvekiline kısa söz hakkı verilmektedir. Dolayısıyla her birleşimin başında söz taleplerinin yoğunluğuna göre Mecliste gündem dışı konuşmalardan başka, bir saate yakın görüşme gerçekleştirilmektedir.

Bir Anayasa veya İçtüzük hükmünde düzenlenmeyen “açıklamalar”, TBMM’nin 26. yasama döneminde Meclisteki siyasi partiler ve Başkanlık arasında gerçekleştirilen mutabakata dayanılarak sürekli bir uygulama haline kavuşturulmuştur. 31 Mart 2016’da TBMM Başkanı (İsmail Kahraman) ve siyasi parti grup başkanvekillerince (AKP, CHP, HDP ve MHP) kararlaştırılan on sekiz maddelik Mutabakat Metni, söz

¹⁴⁰⁹ TBMM İçtüzüğü’nün 49. maddesindeki başlıkların hepsi Genel Kurulda bir günde görüşülen işleri yansıtmamaktadır. Genel Kurul gündemine geçilmeden önce ve birleşim başladıktan sonra da bazı işlemler yürütülmektedir. Bir birleşimde görüşülen işler “gündem öncesi” ve “gündem” şeklinde ayrılabilir. Kural olarak birleşim açılırken yoklama yapılır; yoklamadan önce bir işlem yapıp yapılamayacağı tartışmalıdır. Yoklamadan sonra gündeme geçilmeden önce ise gündem dışı konuşma yapılır. Yoklama ile gündem dışı konuşma arasında ise eğer yapılmışsa kapalı oturum tutanak özetinin okunması, birden fazla sorunun birlikte yanıtlanması isteniyorsa bunun duyurusunun yapılması (sözlü soru varken yapıldı), Meclis tatil sonrası toplanmışsa toplantı çağrısının okunması, ant içme gibi işlemler yapılabilir. Ancak toplantı nisabı açısından uygulamada yoklamadan sonra bu işlemlerin yapılmaktadır. Ayrıntılı bilgi ve değerlendirmeler için bkz. Fahri Bakırcı, “TBMM Genel Kurulunun Birleşimi ve Gündemi Üzerine”, **Ergun Özbudun’a Armağan**, s. 92-101.

¹⁴¹⁰ “...Sayın milletvekilleri, şimdi sisteme giren milletvekillerimize yerlerinden birer dakika süreyle söz vereceğim. Bu sözlerin ardından sayın grup başkan vekillerimizin söz taleplerini karşılayacağım.”, **TBMM**, 26. Dönem, 3. Yasama Yılı, 100. Birleşim, <https://www.tbmm.gov.tr/Tutanaklar/Tutanak?Id=2205bb69-cfef-4b1b-ad8f-0185ceac6552> (E.T. 6.4.2023)

alma, söz sırası ve dağılımı, söz süreleri, kapalı oturum, Meclise gelecek ziyaretçiler, Meclis güvenlik personeli ve Genel Kurula getirilemeyecek eşyalar gibi Genel Kurulun işleyiş ve düzenine ilişkin üzerinde fikir birliği sağlanan çeşitli kuralları içermektedir. Mutabakat Metni'nin 7. maddesinde ise kısa söz taleplerine ilişkin şu şekilde bir anlaşma sağlandığı anlaşılmaktadır: “Grup başkanvekillerinin söz talepleri hariç olmak üzere, gündem dışı konuşmaların ardından İçtüzüğü’nün 60’ıncı maddesine göre yerinden bir dakika ile sınırlı olacak şekilde kaç milletvekilline söz verileceği TBMM Başkanı’nın ve TBMM Başkanvekilleri ile gerçekleştireceği görüşmede belirlenecektir.”¹⁴¹¹ Bu maddede ifade edildiği üzere gündem dışı konuşmalardan sonra kaç milletvekiline söz verileceğinin belirlenmesi başka bir toplantıya ötelenmiştir. TBMM Başkanı ve Başkanvekillerinin gerçekleştireceği bu görüşme, kısa bir süre sonra 7 Nisan 2016’da yapılmış ve bir başka mutabakat metni daha imzalanmıştır. “TBMM Başkanvekillerinin Uygulamalarında Birlik Sağlanmasına Yönelik Karar” adı altında on bir madde üzerinde uzlaşma sağlanmıştır. Mutabakat Metni’nin “Gündem dışı konuşmalardan sonra kısa söz taleplerinin sayısal sınırlandırılması” başlıklı 1. maddesinde ise “Gündeme geçmeden önce grup başkanvekillerine 2+1’er dakika ve gündeme geçildikten sonra 1’er dakika söz verilebileceği” düzenlenmiştir. Ayrıca aynı maddede “Gündem dışı konuşmaların ardından İçtüzüğü’nün 60’ıncı maddesine göre yerinden birer dakika ile sınırlı olacak şekilde 15 milletvekiline söz verilebileceği” de kabul edilmiştir.¹⁴¹² Dikkat edilirse bu uygulamanın dayanak hükmü olarak İçtüzük’ün 60. maddesindeki pek kısa söz taleplerine göndermede bulunulmaktadır. Ancak uygulamanın az önce ifade edildiği gibi pek kısa söz talebinin niteliği ve amacı ile ilgisi kalmamıştır. Buradaki amaç, yeni bir konuşma yöntemi olarak ihdas edilen “açıklamalar” uygulamasını belli kurallara bağlamaktır. Sadece bireysel olarak milletvekillerine değil grup başkanvekillerine de söz verileceği ifade edilmiştir ki bu siyasi parti gruplarının kendi görüşlerini açıklamasına yol açmaktadır. Süre bakımından da siyasi parti grup başkanvekilleri gündem öncesinde ve gündeme geçildikten sonra toplam dört dakikaya varan konuşma hakkına sahip olmaktadır. Kısa söz taleplerinin konuşma kapsamı ve amacı, süresi bakımından açıklamalardan tamamen farklılık göstermektedir. Öte yandan Mutabakat Metni’nde on beş milletvekiline söz verilebileceği belirtilmiş olsa da uygulamada söz alanların sayısı bu sayının çok üzerindedir.

¹⁴¹¹ Yasama Bülteni, Sayı 6-2021, s. 9.

¹⁴¹² Yasama Bülteni, Sayı 6-2021, s. 6.

Bu yeni görüşme usulünün uygulamasına değinmeden önce bir ölçüde onun dayanağını oluşturan mutabakat metinlerinin hukuki niteliği ve bağlayıcılığı üzerinde kısaca durmak gereklidir. Mutabakat metinleri, genelde, açıklamalar örneğinde olduğu gibi teamül olabilecek veya olmuş yerleşik uygulamaların yazılı bir dayanağa kavuşturulması için kullanılmaktadır.¹⁴¹³ Bu bağlamda parlamento hukukunda teamüllerin hukuki bağlayıcılığı tartışması varken mutabakat metinleri açısından da ister istemez ve aşağıda açıklanan sebeplerle daha önemli bir tartışma ortaya çıkmaktadır.

Mutabakat metinleri, Meclis Genel Kurulunun iradesini yansıtmamaktadır. Ayrıca mutabakat metinleri, çoğunlukla tartışmalı ve yerleşik olmayan bir uygulama hakkında yerleşik bir uygulama oluşturma amacıyla ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla mutabakat metinlerinin hukuken bağlayıcı olduğu ileri sürülemez; ancak belli bir süre tekrar eden uygulamalar sonrasında genel kabul görürlerse bu aşamada yerleşik bir uygulama haline gelebileceği kabul edilebilir.¹⁴¹⁴ Öte yandan ortaya çıkış biçimi ve metne imza atan taraflar açısından düşünüldüğünde de hukuken bağlayıcı olmaması gerekir. Çünkü yukarıda verilen örnekteki gibi belli bir yasama döneminde Mecliste grubu bulunan siyasi parti grup başkanvekilleri ve TBMM Başkan ve başkanvekilleri arasında kararlaştırılarak imzalanmaktadır; Genel Kurulun onayına sunulmamaktadır ve Meclisteki diğer milletvekilleri bu sürecin dışında kalmaktadır. Bu nedenle mutabakat metinlerinin pozitif bir hukuk normu oluşturmadığı, ancak “centilmenlik anlaşması” niteliğinde bir belge olarak görülebileceği, mutabakat hükümlerinin uygulanmasının ise onu ortaya çıkaran taraflara bağlı olduğu görüşü kanımızca yerindedir.¹⁴¹⁵ Çünkü belli bir yasama döneminde belli siyasi taraflarca kabul edilmiş bir uzlaşma metninin sonraki dönemler açısından da uygulama olanağı bulacağı da kuşkuludur.

Bu tartışmalı hukuki durumla birlikte 26. yasama döneminde imzalanan bir mutabakata bağlanan “açıklamaların” her zaman aynı biçimde ve mutabakata uygun şekilde uygulandığı da söylenemez. Mutabakat Metni’nde, “grup başkanvekillerine

¹⁴¹³ Günel Seyit, “Türkiye Büyük Millet Meclisinde Mutabakat Statüsü ve Bağlayıcılığı”, **Yasama Bülteni, Sayı 6-2021**, Yayına Hazırlayan: Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı Araştırma ve İnceleme Bürosu, Ankara: TBMM Basımevi, 2022, s. 110.

¹⁴¹⁴ Seyit, “Türkiye Büyük Millet Meclisinde Mutabakat Statüsü ve Bağlayıcılığı”, s. 111.

¹⁴¹⁵ Seyit, “Türkiye Büyük Millet Meclisinde Mutabakat Statüsü ve Bağlayıcılığı”, s. 112.

2+1'er dakika ve gündeme geçildikten sonra 1'er dakika" ve "15 milletvekiline yerinden birer dakika ile sınırlı olacak şekilde" söz verilebileceği düzenlenmektedir. Fakat uygulama farklı yöndedir.

Uygulamada gündem dışı konuşmalardan sonra sisteme ilk giren on beş milletvekiline değil çok daha fazlasına söz verildiği görülmektedir. Milletvekillerinin sözlerinin tamamlanmasından sonra ise siyasi parti grup başkanvekillerine beşer dakika söz verilmektedir. Mecliste her bir partinin grup başkanvekili konuştuğunda, ki 27. yasama döneminde beş siyasi parti grubu (AKP, CHP, HDP, İYİP ve MHP) bulunmaktadır, uygulama o günkü birleşim içerisinde sadece grup başkanvekilleri bakımından yirmi beş dakika sürmektedir. Bu, en az süredir; çünkü uygulamada grup başkanvekillerinin sözü kesilmemektedir. Hatta bazen iki kere de konuştukları örnekler vardır. Bu süreye en az on beş milletvekilinin bir dakika konuşma süresi eklendiğinde ise açıklamalar için bir birleşimde toplamda en az kırk dakika ayrılmış olmaktadır.

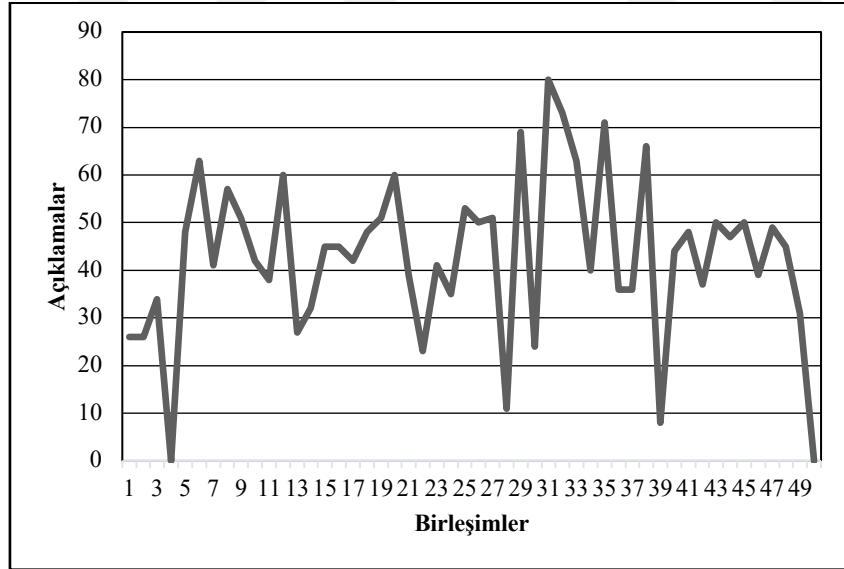
27. yasama dönemi tutanaklarını taradığımızda Genel Kurulun toplanamadığı haller dışında bütçe görüşmeleri de dahil neredeyse tüm birleşimlerin başında açıklamalar uygulamasına yer verildiğini tespit ettik. Yeni bir usul olmasından kaynaklı açıklamalarla ilgili TBMM'nin tuttuğu bir resmî belge henüz yoktur. Genel açıklamalara ilişkin bir kayıt olsa da bu, sataşmalar da dahil bütün açıklamaları kapsamaktadır. Araştırma konumuzla ilgili belli birkaç tespiti yapabilmemizi sağlayacak 27. yasama döneminin her bir yasama yılının ilk elli birleşiminin tutanaklarını tarayarak elde ettiğimiz veriler, aşağıdaki grafiklerle değerlendirilmektedir.¹⁴¹⁶

¹⁴¹⁶ Resmi bir belgeye dayanmayan ve tutanakların tarafımızca taranması ile elde edilen bu verilerde az da olsa hata payı vardır. Nitekim son yasama yılının tutanakları stenograflar tarafından deşifre edilmiş olsa da henüz uzman incelemesinden geçmemiştir. 27. yasama döneminin tüm yasama yıllarının tutanakları için bkz. <https://www.tbmm.gov.tr/Tutanaklar/TutanakMetinleri> (E.T. 10.4.2023)



Grafik 2.9: 27. Yasama Döneminin 1. Yasama Yılında Yapılan Açıklamalara İlişkin Sayısal Veri¹⁴¹⁷

27. yasama döneminin 7-25 Temmuz 2018 tarihleri arasında çok kısa süren birinci yasama yılındaki açıklamalara ilişkin veriler, Grafik 2.9'da verilmektedir. Yasama yılının on birleşim sürdüğü, ilk birleşimlerin ant içme törenleri ile geçtiği bu kısa dönemde bile Meclis faaliyeti içerisinde açıklamaların yerini göstermesi bakımından bu veriler önemlidir.



Grafik 2.10: 27. Yasama Döneminin 2. Yasama Yılında Yapılan Açıklamalara İlişkin Sayısal Veri¹⁴¹⁸

¹⁴¹⁷ TBMM'nin 27. Yasama Dönemi 1. Yasama Yılı Tutanaklarının yer aldığı şu adresten tarafımızca derlenmiştir:

<https://www.tbmm.gov.tr/Tutanaklar/DoneminTutanakMetinleri?Donem=27&YasamaYili=1> (E.T. 10.4.2023)

¹⁴¹⁸ TBMM'nin 27. Yasama Dönemi 2. Yasama Yılı Tutanaklarının yer aldığı şu adresten tarafımızca derlenmiştir:

Grafik 2.10'daki veriler ise 27. yasama döneminin ikinci yasama yılının ilk elli birleşimindeki açıklamaları göstermektedir. Grafikteki sıfır ve sıfıra yakın veriler, birleşimin toplantı yetersayısı nedeniyle başlatılamadığı durumları göstermektedir. Bu verilerde en az açıklama yapılan birleşim, bütçe görüşmelerinin sürdüğü 39. Birleşimdir ve o gün sekiz açıklama gerçekleştirilmiştir. Bütçe görüşmeleri zaten Meclisin yoğun tartışmalara sahne olduğu dönemdir. Ancak buna rağmen açıklamalara yer verilmiş olması önemlidir. Bu ilk elli birleşim içerisinde en fazla açıklama, 31. Birleşimde gerçekleşmiştir. Bu birleşimde seksen açıklama yapıldığı göz önünde bulundurulduğunda yerinden söz alan milletvekillerinin söz süresini hiç uzatmadığı halde bile en az seksen dakika milletvekillerince herhangi bir konuda konuşma yapıldığı ve bunun Genel Kurulun çalışma süresinin çok önemli bir kısmını kapsadığı anlaşılmaktadır. Bu değer, o günkü birleşime özgü değildir; çünkü diğer birleşimlerde de yetmiş üç, yetmiş bir, altmış dokuz gibi yüksek sayıda açıklamalar yapıldığı görülmektedir. Bu yasama yılının ilk elli birleşiminde yapılan açıklamaların ortalaması 42,9'dur; bu hesaplama göre ortalama 43 dakika sadece açıklamalara ayrılmıştır.

Bu hesaplama grup başkanvekillerinin açıklamaları kişi bazında dahildir; bunların yaptığı açıklamaların 3 ila 5 dakika arasında değiştiği düşünüldüğünde ortalama konuşma süresinin daha yüksek olduğu ortaya çıkacaktır. Her bir başkanvekili her birleşim başında açıklama için söz almamaktadır. Bazı birleşimlerde ise beş siyasi parti grubunun başkanvekili de söz almakta, bazen bir kere söz alan kısa da olsa ikinci kere de söz almaktadır. Dolayısıyla, her bir birleşimde açıklamaların ne kadar süre tuttuğu, ancak TBMM'nin resmi ve güvenilir bir hesap yapması ile ortaya çıkacaktır. Bizim ortaya koyduğumuz veriler ise çalışma konumuz kapsamında açıklamaların birleşimdeki yerini tespit ederek genel görüşmeye alternatif bir yol olarak kullanılıp kullanılmadığını ortaya koymaktır. Bunu, 27. yasama döneminin diğer yasama yıllarına ilişkin verilerle tartmak gereklidir.

27. yasama döneminin üçüncü, dördüncü ve beşinci yasama yıllarındaki açıklamalar faaliyeti oldukça yoğundur. Bu yasama yıllarının ilk elli birleşimindeki

açıklamalar faaliyetine ilişkin veriler yukarıdaki grafiktekine (Grafik 2.10) benzerdir. Bu nedenle ayrıca bir grafik sunmak gereksiz tekrar olacaktır; bunun yerine her bir yasama yılına ait belli başlı verileri değerlendirmeyi tercih etmekteyiz. Üçüncü yasama yılının ilk elli birleşiminde de açıklamalar faaliyeti ikinci yasama yılı gibi yoğundur. Toplantı yapılamadığı haller dışında birleşimlerde en az on en fazla seksen iki açıklama yapılmıştır. Üçüncü yasama yılının ilk elli birleşimde açıklamalara ortalama 46,06 milletvekili katılmıştır. Bu da ilk elli birleşimde en az kırk altı dakikanın açıklamalara ayrıldığını, yine grup başkanvekillerinin süreleri ayrıca düşünülürse bu sürenin çok daha fazla olduğunu ve ikinci yasama yılından daha fazla bir sürenin açıklamalara ayrıldığını göstermektedir. Dördüncü yasama yılının ilk elli birleşiminde ise sadece iki birleşimde açıklama yapılmamıştır. Bu birleşimlerde en az yedi en fazla yetmiş bir açıklama yapılmıştır. Dördüncü yasama yılının ilk elli birleşiminin açıklamalar ortalaması ise yaklaşık otuz beştir. Otuz beş açıklama yapılması, her birleşimde -grup başkanvekillerine dair çekince ile- en az otuz beş dakika açıklama kısmının sürdüğü söylenebilir. Beşinci yasama yılının ilk elli birleşiminde de sadece üç birleşimde açıklamalara yer verilmemiştir. Bu ilk elli birleşimde en az bir en fazla yetmiş beş açıklama yapılmıştır. Beşinci yasama yılının ilk elli birleşiminin açıklamalar ortalaması ise yaklaşık otuz dördür. Her birleşimde yaklaşık otuz dört üye açıklama yapmıştır.

Altıncı yasama yılında ise toplam seksen altı birleşim yapılmış, Meclisin toplandığı ilk birleşimde açılış töreni sebebiyle açıklamalar yapılmamıştır. 6 Şubat 2023'teki büyük deprem felaketi nedeniyle toplanılamayan günler de hesaba katıldığında sekiz birleşimde açıklama yapılmamıştır. Altıncı yasama yılında bir birleşimde en az bir en fazla yetmiş iki açıklama yapılmıştır. Son yasama yılının birleşim başına açıklama faaliyeti ortalaması ise yaklaşık otuz üçtür. Son yasama yılında da birleşim başına ortalama otuz üç milletvekili açıklamada bulunmuştur. Ayrıntılı şekilde yer vermeye ve analiz etmeye çalıştığımız açıklamalar uygulamasının bu dönemde Meclisin önemli derecede zamanını aldığı anlaşılmaktadır.

Mecliste birleşimin başında daha gündeme geçilmeden önce başlatılan açıklamalar uygulaması, yukarıda değinildiği gibi birleşimi yöneten Başkan'ın genelde "sisteme giren ilk yirmi kişiye yerinden kısa söz vereceğini" ifade etmesiyle başlamaktadır. Bu sayı çoğunlukla çok daha fazladır. Milletvekilleri sırayla

yerlerinden birer dakika söz aldıktan sonra sıra grup başkan vekillerinin konuşmalarına gelmektedir. Bu aşamada Başkan sırayla grup başkan vekillerine söz vermektedir. 27. yasama döneminin 6. yasama yılının 85. birleşiminden bir örnekte olduğu gibi Meclis Başkanının daveti üzerine ve genelde başkan vekilleri aynı sırayla konuşmaktadır. İktidar partisi grup başkan vekili diğer partilerden sonra konuşmaktadır. Bu konuşmada iktidar partisi grup başkan vekili, genelde diğer grup başkan vekillerinin o günkü konuşmalarına yanıt vermeye çalışmaktadır. Dolayısıyla açıklamalar uygulamasının grup başkanvekilleri arasındaki süreci genel görüşme sürecine benzetilmeye çalışılmaktadır. Fakat burada konu belli olmayıp, o gün gündemle ilgili güncel olsun veya olmasın grup başkan vekillerinin konuşmak istediği ne varsa veya kendilerine hangi konu iletiliyse o konuşulmaktadır. Bu döngü tamamlandıktan sonra başka söz alan yoksa gündeme geçilmektedir.

Açıklamalardaki konuşmaların içeriğini incelediğimizde konuşma konularının birbirinden farklı olduğu ve aynı konuşmacının bile birden fazla konuya aynı anda değindiği görülmektedir.¹⁴¹⁹ İktidar partisi grup başkan vekili, grup başkan vekilleri içerisinde en son konuşmakta ve eleştiriler ona yöneltilmektedir. Diğer grup başkanvekilleri de kendi açıklamalarında, genelde iktidara yönelik eleştirilerini ifade etmektedir. Dolayısıyla açıklamalar ile uygulamada muhalefet partileri, “ayak üstü” bir fiili denetim gerçekleştirmeye ve milletvekilleri bireysel olarak, partiler grup olarak ve toplamda Meclis, müzakere işlevini harekete geçirmeye çalışmaktadır.

Grup başkan vekilleri tekrar söz istediklerinde Başkan bir kere daha çok kısa konuşma hakkı verebilmektedir.¹⁴²⁰ Bu durum Mutabakat metnine aykırı olsa da uygulamada değişiklik olmamaktadır.¹⁴²¹ Aynı şekilde Başkanlar birleşimde

¹⁴¹⁹ Örneğin, 6. yasama yılının 21 Mart 2023'teki 76. birleşiminde bir konuşmacı Aşık Veysel'in ölüm yıldönümü ve aynı zamanda eski bir siyasetçi olan emekli bir büyükelçinin de ölüm yıldönümü dolayısıyla konuşmuş, Nevruz Bayramını kutlamış, Kızılay Derneği yöneticilerinin, Adalet ve Kalkınma Partisinin politikalarını eleştiren sözleriyle konuşmasını tamamlamıştır. Bir başka konuşmacı aynı anma ve kutlamaları tekrar edip iktidarın yerli otomobil politikasıyla ilgili gelişmeleri aktarmıştır. Bir başkası da Nevruz Bayramını kutlayıp 2017'deki bayram kutlamalarında polis tarafından vurulduğu iddia edilen bir üniversite öğrencisinin ölümüyle ilgili davanın yedi yıldır sürmesini eleştirmiştir. Avrupa Üniversiteler Birliğinin çıkardığı raporu ve Türkiye'deki üniversitelerin akademik, mali açıdan özerklik sorununa değinmiştir. Bir başkası Dünya Down Sendromu Farkındalık Gününü de anarak bu konuda sağlık sorunları yaşayanlara geçmiş olsun dileklerini iletmıştır. Bkz. <https://cdn.tbmm.gov.tr/TbmmWeb/Tutanak20230120/27/6/76/Ham/22f5ac97-205c-4585-9b0a-e68976de7666.html> (E.T. 10.4.2023)

¹⁴²⁰ <https://cdn.tbmm.gov.tr/TbmmWeb/Tutanak20230120/27/6/85/Ham/390bbeef-5025-4c3e-85c4-8bc89e0d8cca.html> (E.T. 10.4.2023)

¹⁴²¹ Bununla ilgili 27. yasama döneminde, 5. yasama yılının 17. birleşiminde Başkan, yirmi altı milletvekiline söz verdikten sonra şu açıklamayı yapmıştır: “Sayın Grup Başkan Vekilleri, yine

açıklamalara başlarken yirmi milletvekiline söz vereceğini ifade etmektedir; ancak bu ifadelerine rağmen çok daha fazla üyeye söz vermektedir. Nihayet açıklamalarda sadece Meclis üyelerine değil yürütmenin temsilcilerine de ender de olsa söz verildiği görülmektedir.¹⁴²²

Konu bakımından grup başkan vekilleri kendilerine o gün hangi konu iletiliyse o konu hakkında konuşmaktadır. Milletvekilleri ise çok çeşitli ve aynı anda birbirinden farklı konularda açıklamalarda bulunmaktadır.¹⁴²³ Toplumsal, ekonomik, siyasal sorunlarla ilgili tespit, bilgi verme, sorgulama, eleştirme niteliğinde açıklamalar yapıldığı gibi kutlama, anma, birini yerme veya övme amaçlı da açıklamalar yapılmakta, hatta bu nitelikteki bazı açıklamalarda milletvekillerin sadece o konuya ilişkin bir şiir okunarak açıklamalar dileklerle bitirilmektedir.

Sonuç olarak bir uygulama şeklinde gelişen açıklamaların, aslında Meclisin müzakere ve genel görüşme ihtiyacını gidermeye çalışan bir usul olduğu görülmektedir. Genel görüşme önergelerinin bir tekinin dahi öngörüşmesinin yapılmadığı bir yasama dönemi olarak tarihe geçen 27. yasama döneminde açıklamaların bu denli yoğun kullanılmasına şaşmamak gerekir. Fakat, açıklamalara

aldığımız karar gereğince Grup Başkan Vekillerinin konuşmalarını 3+2 şeklinde olmasını bir karara bağlamıştık ama defalarca hatırlatmamıza ve ikaz etmemize rağmen bu konuşma talebi devam ediyor. Sadece bugün Sayın Akbaşıoğlu'na verdiğim süre kadar süre vereceğim, onun ötesinde süre vermeyeceğim ama yarınki yönetimimde beş dakikayı geçmesine kesinlikle izin vermeyeceğimi bilgilerinize sunarım.”, bkz. <https://cdn.tbmm.gov.tr/TbmmWeb/Tutanak20230120/27/5/17/9f8657a2-3b6a-48dc-84bf-42399d6de6af.html> (E.T. 10.4.2023)

¹⁴²² Örneğin 27. yasama döneminin 6. yasama yılının 29. birleşiminde bütçe sunuş konuşmasını yapmak üzere Meclis Genel Kurulunda bulunan Fuat Oktay, “Sakarya Milletvekili Engin Özkoç’un yaptığı açıklamasındaki bazı ifadelerine ilişkin” açıklama yapmak istemiştir. Başkanın söz vermesi üzerine kendisine yönelik iddialarla ilgili kısa bir açıklama yapmıştır. <https://cdn.tbmm.gov.tr/TbmmWeb/Tutanak20230120/27/6/29/4c172a1c-f27d-43a4-a4ee-4bc7febddaea.html> (E.T. 10.4.2023)

¹⁴²³ Örnek vermek gerekirse “Mersin Milletvekili Olcay Kılavuz’un, Siirt Pervari’de şehit edilen güvenlik korucusu Mehmet Babat’a Allah’tan rahmet dilediğine ve Mersin’in turizm potansiyeline ilişkin açıklaması”, “İstanbul Milletvekili Sibel Özdemir’in, TÜİK’in nisan ayı işsizlik rakamlarına ilişkin açıklaması”, “Kocaeli Milletvekili Sami Çakır’ın, 5-11 Haziran Çevre Koruma Haftası’na ilişkin açıklaması”, “Kocaeli Milletvekili İlyas Şeker’in, Kocaeli’de çevreyle ilgili yapılan yatırımlara ilişkin açıklaması”, İstanbul Milletvekili Arzu Erdem’in, sözleşmeli ve ücretli öğretmenlere ve eğitim müfredatına ilişkin açıklaması”, “İzmir Milletvekili Murat Çepni’nin, halk adına mücadele edenlerin hamasi nutuklarla linç edilmeye çalışıldığına ilişkin açıklaması”, “Mersin Milletvekili Baki Şimşek’in, Mersin’deki yol çalışmalarına ilişkin açıklaması”, “Mersin Milletvekili Ali Cumhur Taşkın’ın, yeni doğal gaz rezervlerine ilişkin açıklaması”, “Muğla Milletvekili Suat Özcan’ın, Muğla’da ormana zarar veren uygulama ve projelere ilişkin açıklaması”, “Erzurum Milletvekili İbrahim Aydemir’in, açıklanan iktisadi verilere ilişkin açıklaması” gibi. Verilen örnekler TBMM’nin 10 Haziran 2021’deki birleşiminde yapılan ilk on açıklamadır; <https://cdn.tbmm.gov.tr/TbmmWeb/Tutanak20230120/27/4/90/f830b92b-00fa-474e-9de4-c336020665c3.html> (E.T. 10.4.2023)

Meclisin birleşimlerinde ne kadar uzun süre verilirse verilsin veya açıklamalarda ne kadar çok kişiye söz hakkı tanınırsa tanınsın, “açıklamalar” ortaya çıkışı, usulü ve içeriği bakımından yukarıda aktardığımız şekilde seyreden anayasal bir hukuki dayanağı olmayan geliş güzel bir görüşme yöntemidir ve genel görüşmenin yerini tutmayacağı açıktır. Çünkü genel görüşme, öngörülebilir ve dolayısıyla kamuoyunun ve milletvekillerinin dikkatini çekebilir belli bir konu üzerinde müzakere gerçekleştirilen ve özünde bir muhalefet hakkı olarak kurgulanmış bir kurumdur. Açıklamalardaki görüşme ise müzakere işlevini gerçekleştirecek biçimde yapılmamaktadır.

Müzakere, bilgi edinme, belirlilik gibi önemli unsurlar bakımından zayıf ve eksik “açıklamalar” uygulaması, Meclisin, cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde azaltılan ve uygulamada zayıflatılan müzakere olanaklarını zorladığının bir göstergesidir. Bu zorlama, kurumsal araçların niteliğinin ve bütünlüğünün bozulmasından kaynaklanmaktadır. Meclis kurumsallıktan uzak çareler arasa da bunun bir kısır döngü olduğu görülmektedir. Nihayetinde 2017 Anayasa değişikliği sonrasında TBMM’nin demokratik işlevlerindeki ve gücünde bariz bir azalma olduğu görülmekte, bu azalmanın yarattığı güçsüzlük eksik demokrasiye neden olmaktadır.¹⁴²⁴ Çözüm ise kanımızca, genel görüşmenin temel bir muhalefet hakkı olarak görülerek uygulanmasındadır.

IV. TBMM’nin Müzakere İşlevi Çerçevesinde Yeni Bir Genel Görüşme Modeli Önerisi: Muhalefet Hakkı Olarak Genel Görüşme

TBMM’nin genel görüşme yetkisi, hukuken Anayasa’da ve İçtüzük’te varlığını korumaktadır; ancak uygulamada kurumun etkisizleştirildiği, özellikle 26. ve 27. yasama dönemlerinde verilen önergelerle milletvekillerinin kurumu etkinleştirme çabasına rağmen fiilen ortadan kaldırıldığı görülmektedir. Bunun siyasal, anayasal ve teknik nedenleri yukarıda ifade edildi. Kurumun adeta yok olmasının temel nedeni ise kanımızca genel görüşmenin kurumsal açıdan parlamento içi muhalefete hak olarak tanınması gerekliliğinin göz ardı edilmesidir. Bu bağlamda Türkiye’de uygulanan hükümet sisteminden bağımsız biçimde genel görüşmenin etkinleştirilmesi için yeni

¹⁴²⁴ TBMM’nin 2017 Anayasa değişikliği sonrasında yaşadığı bu güçsüzlük politika üretme ve politikaları etkileme potansiyelini düşürdüğü yönünde tespit ve değerlendirmeler için bkz. Özsoy, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Meclis’in Değişen Rolü ve Gücü”, s. 939, 943-944.

bir model geliştirmek, bu çalışmanın amacına ulaşmasını sağlayacaktır. Bunun için birinci bölümde incelenen farklı parlamentoların genel görüşme yönteminden ve uygulamasından yararlanmak gerektiği gibi bunların hepsinden önce genel görüşme kurumunun anayasallaştıran TBMM’nin de kendine özgü parlamenter geleneği ve dinamiğinden de yararlanmak gereklidir. Bu noktada geçmişte TBMM’de önerilen İçtüzük değişlik tekliflerindeki genel görüşme yetkisiyle ilgili öneriler ve literatürdeki öneriler de önemlidir ve model geliştirmemize katkı sunmaktadır. Bu değerlendirmelerden sonra ortaya çıkacak sonuç, iki türdür. Birinci öneri, yeni bir model önerisidir. Sadece genel görüşme kurumuna ilişkin olan bu önerinin, İçtüzük’ün tümünden değişmediği bir durumda diğer İçtüzük kurumları ile çelişmesi ve başka kurumsal sorunlara neden olması muhtemeldir. Böyle bir model, kendisinden beklenen faydayı sağlamayacağı için TBMM’deki kurumsallığın bütünlüğü içerisinde tümünden yapılacak yeni bir İçtüzük değişliğinde amacına ulaşacaktır. İkinci öneri ise mevcut İçtüzüğün bütünlüğü içerisinde düşünölmelidir. İçtüzük’ün yukarıda değinilen farklı uygulamalar sebebiyle bozulan bütünlüğünün düzeltilmesi ve genel görüşme kurumunun etkinliğine katkı sağlamaı amacıyla yapılan ikinci öneri, birincisine göre daha dar kapsamlıdır.

TBMM İçtüzüğü’nün değiştirilmesi çok sık gündeme gelen bir olgudur. TBMM’nin demokratik bir zeminde daha verimli, rasyonel, etkin çalışması için geliştirilen birçok İçtüzük değişliği yapıldığı gibi çoğu öneri de hayata geçmemiştir. İçtüzük değişliği, uygulamaları yerleşmiş köklü parlamentolarda kolaylıkla yapılamamaktadır ve örneğin TBMM İçtüzüğü’nde yapılan değişlikler bir önceki uygulamaların devamı niteliğinde olmaktadır ve mevcut sorunları tamamen ortadan kaldıramamıştır; çünkü İçtüzük değişlikleri Meclisin işleyişine, maddi gerçeğe uygun biçimde belirlenmemiştir. Bu nedenle de İçtüzük değişliği hala önemli ve güncel bir mesele olarak TBMM’nin önündedir.¹⁴²⁵ Buradaki zorluğun bir yönü de içtüzüğün niteliğine içkindir. İba’nın deyimiyle “parlamenter muhalefetin Anayasası İçtüzük’tür.”¹⁴²⁶ Hal böyle olunca nitelikli çoğunluk gerektirmeyen bir içtüzük kabul edilme usulü çoğunluğun kolaylıkla kendi lehine değişlik yapmasına sebep

¹⁴²⁵ Ozan Ergöl, Fahri Bakırcı, “TBMM’de İçtüzük Değişlikleri ve 2008 İçtüzük Uzlaşma Komisyonu Deneyimi Üzerine”, **Türkiye Büyük Millet Meclisi Yüzöncü Yıl Armağanı, Hukuk, Siyaset Bilimi ve Tarih**, Yayın Editörü: Anayasa Hukuku Araştırmaları Derneği, İstanbul: Tekin Yayınevi, Ekim 2022, s. 677, 685.

¹⁴²⁶ şeref İba, “Muhalefet Hakkı ve Parlamento”, **Ankara Barosu 10. Uluslararası Hukuk Kurultayı**, Ankara: Ankara Barosu, 2018, s. 368.

olmaktadır. Bu nedenle içtüzük değişikliklerinin kimi ülkelerde Anayasa Mahkemesi gibi bir dış kontrol mekanizması tarafından denetlenmesi, değişikliklerin nitelikli çoğunluklara bağlanması, belli bir süre değişiklik yapılamaması gibi düzenlemeler gerekli görülerek benimsenmektedir.¹⁴²⁷ Venedik Komisyonu Raporu'nda bu konuda, içtüzük değişikliğinin kabulünden sonra belli bir süre geçmeden değişiklik yapılamaması dışında özellikle iki önemli husus vurgulanmaktadır: İçtüzük kurallarının yasama dönemleri başında zımnen veya doğrudan azınlık aleyhine değiştirilememesi ve yapılmak istenen değişikliklerin açık ve müzakereci bir ortamda tartışılarak tercihen nitelikli çoğunlukla kabul edilmesi.¹⁴²⁸ TBMM'nin 2017 Anayasa değişikliği sonrasında gerçekleştirdiği son 2017 ve 2018 İçtüzük değişiklikleri, yapılış biçimi ve maddi açıdan bu özellikleri taşımamaktadır.¹⁴²⁹

Genel görüşme açısından TBMM İçtüzüğü değişiklikleri içinde, 2017 Anayasa değişikliğine uyum amaçlı yapılan değişiklikler dışında, çok az değişiklik yapılmıştır; hatta genel görüşmenin, İçtüzük'ün bütünü içinde en az değişikliğe uğrayan kurumlardan biri olduğu söylenebilir. Bununla birlikte birçok İçtüzük değişiklik teklifinde genel görüşmeye ve genel görüşmeyle bağlantılı kurallara ilişkin öneriler sunulmuştur. Genel görüşmedeki konuşma sürelerinin değiştirilmesi, ikili görüşme yönteminin kaldırılması, genel görüşme önergesinin Meclise sunumunda önerge özetinin okunmaması, genel görüşmenin Danışma Kurulunun belirleyeceği özel gündemde görüşülmesi ve Meclis komisyonlarında da genel görüşme yapılabilmesi gibi farklı öneriler bu tekliflerde yer almaktadır. Bunlar arasında ikili görüşme yönteminin kaldırılmasına ilişkin öneri, bu yöntemin Genel Kurulda zaman kaybına neden olduğu ve bir yararının olmadığı gerekçesiyle değişiklik tekliflerinde sıkça yer almıştır.¹⁴³⁰ Bir başka öneride ise ikili görüşme usulünün muhafaza edilmesi ancak

¹⁴²⁷ **Parameters on The Relationship Between The Parliamentary Majority And The Opposition In A Democracy: A Checklist**, CDL-AD(2019)015, Venice Commission (Venice, 21-22 June 2019), Bogdan Aurescu, Regina Kiener, Hanna Suchocka, Kaarlo Tuori, Ben Vermeulen, Strasbourg, s. 9-10, prg. 35-37, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)015-e) (E.T. 7.5.2023)

¹⁴²⁸ **A.g.e.**, s. 10, prg. 37-38.

¹⁴²⁹ Bu konudaki tartışma ve değerlendirmeler için bkz. İba, "Muhalefet Hakkı ve Parlamento", 368-373; Fahri Bakırcı, "Muhalefet Hakkı ve Parlamento", **Ankara Barosu 10. Uluslararası Hukuk Kurultayı**, Ankara: Ankara Barosu, 2018, s. 373-380. Öneriler için bkz. Didem Yılmaz, "Yasamanın Güçlendirilmesi için TBMM İçtüzüğü'ne İlişkin Tespit ve Öneriler", Politika Notu, **Politikayol İnternet Sitesi**, 7.7.2021, <https://www.istanpol.org/post-yasamanin-guclendirilmesi-i-in-tbmm-i-t-z-g-ne-i-liskin-tespit-ve-oneriler> (E.T. 7.5.2023)

¹⁴³⁰ TBMM, 21. Yasama Dönemi, 2. Yasama Yılı (Sıra Sayısı : 527) "İzmir Milletvekili Rıfat Serdaroğlu'nun; İstanbul Milletvekili Bülent Akarcalı'nın; Amasya Milletvekili Ahmet İyimaya'nın; Ankara Milletvekili Yıldırım Akbulut'un; Şırnak Milletvekili Mehmet Salih Yıldırım'ın; Gaziantep Milletvekili Ali İlksoy, Konya Milletvekili Ömer İzgi ve Ankara Milletvekili Nejat Arseven'in;

öngörüşmenin yapıldığı aynı birleşimde genel görüşmenin de yapılması, genel görüşmenin başka bir tarihe ötelenmemesi önerilmiştir.¹⁴³¹

Genel Kurul çalışmalarında zaman kaybının önlenmesi amacıyla geliştirilen bir öneri de genel görüşme önergesinin özetinin Genel Kurulda okunmamasıdır. 26. yasama döneminde kabul edilen ve bugün yürürlükte olan bu kural, 24. yasama döneminde de teklif edilmiştir.¹⁴³² Fakat, kanımızca Meclisin özellikle cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sürecinde kamuya açık olma ve kamuyu bilgilendirme, bilgi edinme ihtiyacı giderek artmaktadır ki mevcut hükmün değiştirilmesi yönünde 27. yasama döneminde sunulan bir İçtüzük değişiklik Teklifi’nde yeniden beş yüz kelimelik önerge özetinin Genel Kurulda okunması önerilmiştir. Bu önerinin gerekçesinde “Mevcut maddede genel görüşme talebinin özeti Genel kurulda okunmamaktadır; teklif ile genel görüşme özeti genel kurulda okunacaktır. Böylece *yasama faaliyetlerinin kamuoyu önünde açık ve net bir şekilde paylaşılması amaçlanmakta ve kamuoyunun bilgi edinme hakkı ilkesi yerine getirilmiş olmaktadır.*”¹⁴³³

Genel görüşmeyle ilgili kanımızca en ilginç öneri, Meclis komisyonlarında da genel görüşme yapılmasına dair verilen tekliflerdir. 23. yasama döneminin 5. yasama yılında yeni bir İçtüzük şeklinde sunulan ilk Teklif’te, komisyonların yetkileri kanun teklif etmek de dahil olabildiğince genişletilerek genel görüşme önergelerini görüşmek de bu yetkiler arasında düzenlenmiştir. 23. yasama döneminde kadük olup 24. yasama

İstanbul Milletvekili Ziya Aktaş ve 42 Arkadaşının; Zonguldak Milletvekili Hasan Gemici’nin ve İzmir Milletvekili Işıl Saygın’ın; Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair İçtüzük Teklifleri ve Anayasa Komisyonu Raporunun (2/94, 2/232, 2/286, 2/307, 2/310, 2/311, 2/325, 2/442, 2/449), 28. Maddesi için bkz. <https://www5.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem21/yil01/ss527m.htm> (E.T. 23.4.2023); ayrıca 13.06.2006 tarih ve 2/818 Esas sayılı Bülent Arınç’ın “Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde Değişiklik Yapılması Hakkında İçtüzük Teklifi”nin 69. maddesi için bkz. <https://www2.tbmm.gov.tr/d22/2/2-0818.pdf> (E.T. 23.4.2023).

¹⁴³¹ 527 Sıra Sayılı yukarıdaki dipnottaki öneri ile birleştirilen bu önerinin (2/310-06.10.1999) 19. Maddesi için bkz. <https://www2.tbmm.gov.tr/d21/2/2-0310.pdf> (E.T. 23.4.2023).

¹⁴³² TBMM, 24. Yasama Dönemi, 04.01.2012 tarih ve 2/242 E., Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair İçtüzük Teklifinin 14. Maddesi için bkz. <https://www2.tbmm.gov.tr/d24/2/2-0242.pdf> (E.T. 23.4.2023) ve 26. dönemde kabul edilen “Adalet ve Kalkınma Partisi Grup Başkanvekili Kayseri Milletvekili Mustafa Elitaş ve Milliyetçi Hareket Partisi Grup Başkanvekili Manisa Milletvekili Erkan Akçay ile 2 Milletvekilinin Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü’nde Değişiklik Yapılmasına Dair İçtüzük Teklifi (2/1783)” ve ilgili Anayasa Komisyonu Raporu (Sıra Sayısı 492) için bkz. https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=213437 (E.T. 23.4.2023).

¹⁴³³ İyi Parti Grup Başkanlığınca sunulan TBMM İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair İçtüzük Teklifinin (12.10.2018 ve E. 2/971) 15. maddesi için bkz. <https://www2.tbmm.gov.tr/d27/2/2-0971.pdf> (E.T. 23.4.2023). Metindeki vurgu bize aittir (S.Ş.).

döneminin ilk günlerinde yeniden sunulan bu Teklif'te, Anayasa ve İçtüzük'ün genel görüşme tanımındaki "...belli bir konunun Genel Kurulda görüşülmesidir." hükmü yerine genel görüşmenin "...belli bir konunun görüşülmesidir." şeklinde değiştirilmesi önerilmektedir. Bu önemli farklılık, Teklif'in, genel görüşmeyi hem Genel Kurulda hem de ilgili komisyonda görüşülebilmesini düzenlemesinden kaynaklanmaktadır. Kabul edilseydi kanımızca Anayasa'ya bu yönüyle aykırı olacak ve bir Anayasa değişikliği gerektirecek bu öneride, genel görüşme önergesinin Genel Kurul gündemine alınmasına veya komisyona havale edilmesine karar verme yetkisi, Danışma Kuruluna tanınmıştır. Bu Teklif'e göre (Madde 45: Gündemin belirlenmesi) Danışma Kurulu sadece genel görüşmenin ne zaman yapılacağına değil Genel Kurul gündeminin tümünü oybirliği ile belirler. Danışma Kurulu bir aylık kesin gündemi ve bir sonraki ayın taslak gündemini belirler. Danışma Kurulu eğer toplanamaz veya oybirliği ile karar alamazsa gündemi belirleme yetkisi TBMM Başkanına aittir. TBMM Başkanı da bu konuda tamamen serbest olmayıp gündemin beşte birini muhalefet partilerinin istekleri arasından seçmek zorundadır. Nitekim gündemde (Madde 44) milletvekillerinin serbest konuşma süreleri ve denetim konularının da gün ve saati belirlenmektedir. Dolayısıyla Teklif'e göre genel görüşme için de belli bir süre ayrılması söz konusudur. Teklif'in genel görüşmeyi düzenleyen 70. maddesinde genel görüşme önergesinin bin sayfaya kadar verilebileceği ifade edilmişse de genel görüşme dahil önergelerin Genel Kurulda okutulmaması ve fakat Meclis Resmi Bülteninde yayımlanması kurala bağlanmaktadır (Madde 47). Teklif'in 70. maddesinde genel görüşme önergesinin ilgili komisyona tarafından sonuçlandırılması için altmış gün süre tanınmakta, görüşme yapıldıktan sonra sonucun bir rapor halinde TBMM Başkanlığına sunulması düzenlenmektedir. Maddeye göre komisyon önergeyi görüştüktan sonra gerekli görülürse görüşmenin ayrıca Genel Kurula taşınmasına karar verilebilir ve komisyon raporları her halde Başkanlıkça yayımlanır. Bu dikkat çekici önerinin bir diğer önemli yanı, Danışma Kurulunun genel görüşme önergelerinin hangilerinin ne zaman görüşüleceğine karar verme yetkisinin olmasıdır. Ayrıca konusu aynı olan önergelerin birleştirilerek görüşülebileceğini açıkça düzenleyen bu öneride, Genel Kurulda yapılan genel görüşmede, grubu olmayan bir milletvekiline de söz hakkı tanınmak istenmesi çok önemlidir.¹⁴³⁴ Bu önemli önerilerin yer aldığı yeni

¹⁴³⁴ TBMM, 23. Dönem, TBMM İçtüzüğü Teklifi, 11.4.2011 tarih, E. 2/901, Madde 32 ve 70, <https://www2.tbmm.gov.tr/d23/2/2-0901.pdf> ve TBMM, 24. Dönem, TBMM İçtüzüğü Teklifi, 15.7.2011 tarih ve E. 2/3, Madde 32 ve 70, <https://www2.tbmm.gov.tr/d24/2/2-0003.pdf> (E.T. 23.4.2023)

İçtüzük Teklifi, parlamentonun denetim ve müzakere işlevlerini geliştirecek ve etkinleştirecek düzenlemelerin yanı sıra gündemin işlemlerini ve acil veya olağandışı durumlara özgü çözümleri de barındırmaktaydı. Bunun en önemli nedeni, Teklif'in, oluşumu ve çalışma yöntemiyle öne çıkan 2008 İçtüzük Uzlaşma Komisyonunun kapsamlı ve yoğun çalışmasının bir ürünü olmasıdır.¹⁴³⁵

Genel görüşmenin Meclis Genel Kurulunda haftanın belli bir gününde ve saatinde görüşülmesi önerisi, 1961 Anayasası döneminde sunulan İçtüzük değişikliği tekliflerinde de yapılmıştır. TBMM'nin 13. yasama döneminde sunulan ve dönem sonunda hükümsüz kalan bu Teklif de “Genel görüşme ve gensoru önergelerinin gündeme alınıp alınmayacağı hakkındaki görüşmeler için Başkanlık Divanınca bizzat veya Meclis kararı ile haftanın belli bir gününün veya günlerinin ayrılması” amacıyla sunulmuştu.¹⁴³⁶

Genel olarak İçtüzük değişikliği tekliflerinde 2018'e kadar genel görüşmeyle ilgili talepler, genel görüşmenin etkinliğini sağlamaya yönelik ve Genel Kurul çalışmalarında zaman kaybının engellenmesi şeklindedir. 2018 sonrasında ise genel görüşmeyle ilgili az önce değinilen genel görüşme önergesinin özetinin Genel Kurulda okunması önerisini de içeren bir İçtüzük değişiklik Teklifi'nde, genel görüşme önergesi verebilecekler arasına cumhurbaşkanlığının da eklendiği, ikili görüşme yönteminin muhafaza edildiği, öngörüşmede konuşacaklara cumhurbaşkanlığı da dahil eşit süre tanındığı dikkat çekmektedir. Söz konusu taslak madde şu şekilde düzenlenmektedir:

“Genel görüşme açılması, *Cumhurbaşkanlığı*, siyasi parti grupları veya en az yirmi milletvekili tarafından Başkanlıktan bir önergeyle istenebilir. Bu istem

¹⁴³⁵ 16 Ekim 2008'de kurulan İçtüzük Uzlaşma Komisyonu, her siyasi parti grubundan bir üyenin katılımı ile oluşturulmuştu. Akademisyenlerin, bürokratların ve uzmanların görüşlerinden ve Avrupa'daki bazı parlamentoların içtüzük metinlerinden de faydalanan Komisyon, dört aylık bir çalışma süresi sonunda hazırladığı raporu ve 136 maddelik yeni İçtüzük Teklifini TBMM Başkanlığına sunmuştur. Komisyonun oluşumu, çalışma prensipleri ve geliştirdiği İçtüzük Teklifi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Ergül, Bakırcı, “TBMM’de İçtüzük Değişiklikleri ve 2008 İçtüzük Uzlaşma Komisyonu Deneyimi Üzerine”, s. 686-722.

¹⁴³⁶ 8.5.1967 tarih ve 503 Esas No’lu Teklifin 157-168. maddeleri için bkz. Merve Öztürk, Durukan Çelik, “1927’den Günümüze Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğüne İlişkin Değişiklik Teklifleri”, **Yasama Bülteni 5-2020**, TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, Yayına Hazırlayan Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı Araştırma ve İnceleme Bürosu, Ankara: TBMM Basımevi, 2021, s. 208.

derhal gelen kağıtlar listesine alınarak genel kurula ve cumhurbaşkanlığına duyurulur.

Verilen önerenin metni beşyüz kelimedenden fazla ise istek sahipleri beşyüz kelimeyi geçmemek üzere önerenin özetini eklemek zorundadır. *Genel kurulda bu özet okunur.*

Genel kurulda bu konudaki görüşmede *Cumhurbaşkanlığı*, siyasi parti grupları ve istemde bulunan milletvekillerinden birinci imza sahibi veya onun göstereceği bir diğer imza sahibine Başkan *beş dakika söz hakkı verir*. Genel kurul genel görüşme açılıp açılmamasına işaretle oylama suretiyle karar verir.”¹⁴³⁷

27. yasama dönemi sona erdiği için kadük olan bu öneri, kanımızca cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde gerçekleşen genel görüşme pratiğinin bir ölçüde eksiklerini giderecek hususları barındırmaktadır. Genel görüşme önergesi verebilecekler arasında cumhurbaşkanlığının olması, kanımızca bu hükümet sistemi içerisinde kurumun niteliğine ve amacına aykırı olur. Genel görüşmenin bir muhalefet hakkı olarak görülmesi ve bu amaçla kullanılması gereklidir. Genel görüşmeye cumhurbaşkanlığının katılması ve görüşmelerde söz hakkı verilmesini ise daha önce ifade edildiği gibi Meclisin müzakere işlevi ve denetleme faaliyeti açısından faydalı görmekteyiz. Teklif’te cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlardan değil “cumhurbaşkanlığı”ndan söz edilmektedir. Bu genel kavramın tek tek veya toplu halde kimi kastettiği anlaşılamamaktadır. Bu yönde bir değişiklikte “cumhurbaşkanlığı” yerine cumhurbaşkanı ve yardımcıları ile bakanların tek tek ifade edilmesi veya sadece cumhurbaşkanına yer verilmesi kanımızca daha uygun olabilirdi.

Bu dönemde sunulan bir diğer İçtüzük değişiklik Teklif’i de genel görüşme ile doğrudan ilgili olmasa da kanımızca Meclisteki küçük partilerin ve bağımsız milletvekillerinin Meclis faaliyetine katılımına, onların temsil ettiği seçmenlerin de fikirlerinin Meclise yansımalarına, aynı zamanda Meclis faaliyetlerinin niteliğinin ve etkinliğinin artmasına katkı sunacağı için önemlidir. Teklif, genel görüşmeyi ve

¹⁴³⁷ İyi Parti Grup Başkanlığınca sunulan TBMM İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair İçtüzük Teklifi (12.10.2018 ve E. 2/971) bkz. <https://www2.tbmm.gov.tr/d27/2/2-0971.pdf> (E.T. 23.4.2023) Metindeki vurgular bize aittir (S.Ş.).

Meclisin müzakere işlevini bu çerçevede dolaylı olarak ilgilendirmektedir. Bu öneri, TBMM’de siyasi parti grubu kurmaya yetecek sayıda sandalyesi olmayan küçük partilerin karma grup oluşturmaya ilişkinidir. Buna göre TBMM İçtüzüğü’nün 18. maddesine şu fıkranın eklenmesi önerilmiştir: “Grubu olmayan partilere mensup ve siyasi parti üyesi olmayan milletvekilleri bir karma grup oluşturur. Bu grup, İçtüzükte siyasi parti gruplarına tanınan bütün hak ve yetkilerden yararlanır.”¹⁴³⁸ Genel görüşme önergesi verebilecekler arasında yirmi milletvekili olsa da genel görüşmedeki konuşma süreleri bakımından grupların daha fazla hakkı olduğu için bu öneri önemlidir. Meclis İçtüzüğü’nde siyasi parti gruplarına tanınan diğer haklar bakımından çok daha önemlidir.

İçtüzük değişiklik tekliflerindeki öneriler dışında literatürde de genel görüşmenin etkinliğinin artmasına katkı sağlayacağı düşünülen öneriler geliştirilmiştir. TBMM’nin kurumsal etkinliğinin gelişmesi açısından önemli görülen genel görüşmenin sadece parlamenter rejim için değil cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi için de bu değerini koruduğu aşikardır. Cumhurbaşkanlığı sisteminde TBMM’ye bu yetkinin verilmiş olması müzakere gücünün ve denetim yetkisinin geniş olduğu algısı uyandırır da yukarıda değerlendirilen genel görüşme uygulamasından görüldüğü gibi gerçekte böyle bir sonuç ortaya çıkmamaktadır. Meclis aritmetiği değişir ve cumhurbaşkanının siyasi konumu farklı olursa nasıl bir uygulama ortaya çıkar şimdilik bilinemez ama her iki durumda da genel görüşmenin İçtüzük değişikliği ile etkinleştirilmesi gerekmektedir.¹⁴³⁹

Bu konuda ilk olarak genel görüşme önergesinin gündeme alınması sorunuyla ilgili Yılmaz’ın dikkat çektiği sorun ve buna yönelik geliştirdiği öneri önemlidir. Genel görüşme önergesinin Meclis gündemine alınıp alınmaması konusundaki kararın Genel Kurula bırakılması nedeniyle muhalefetin bu aracı kullanmada zorluk yaşadığına dikkat çeken Yılmaz, bu usulün kaldırılmasını önermektedir. Ayrıca genel görüşmede sürelerin iktidar kadar muhalefetin de görüşlerini paylaşabileceği şekilde düzenlenmesi, genel görüşme konusunun “toplumu ve devlet faaliyetlerini

¹⁴³⁸ Türkiye İşçi Partisi (TİP) Genel Başkanı İstanbul Milletvekili Erkan Baş tarafından sunulan 12.06.2019 tarih ve 2/1978 Esas No’lu Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü’nde Değişiklik Yapılmasına Dair İçtüzük Teklifin gerekçesi ve metni için bkz. <https://www.tbmm.gov.tr/d27/2/2-1978.pdf> (E.T. 23.4.2023)

¹⁴³⁹ Kaya, *Hükümet Sistemi Sınıflandırmasında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Analizi: Denge-Denetim Ağı ve Demokratiklik Sorunu*, s. 311.

ilgilendiren” şeklinde sınırlandırılmaması ve genel görüşmenin “gensoru önergesi” verilmesinin kurumu etkinleştireceği şeklinde öneriler de sunmaktadır.¹⁴⁴⁰ Bugünkü cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi içinde mümkün olmasa da parlamenter rejimde dikkate alınabilecek “gensoru önergesi” bir genel görüşme önergesi, kanımızca kurumun gensoru karşısındaki esnekliğine ve TBMM uygulamasında ortaya çıkış amacına ters düşmektedir. Nitekim zaten genel görüşme sürecinde ortaya çıkacak siyasi duruma göre gensoru önergesi verilmesine engel bir durum yoktu. Bu nedenle gensoru önergesi bir genel görüşme tekniğinin gerekli olmadığını ve bir karar aranması gerektiğinde bunun ister istemez bir çoğunluk olgusunu kuvvetlendireceğini düşünmekteyiz. Konu bakımından ise “toplumu ve devlet faaliyetleriyle ilgili” olma sınırını yeterince geniş olduğu hem bu nitelendirmeden hem de uygulamadan görülmektedir. Öte yandan Yılmaz’ın genel görüşmenin Genel Kurul gündemine doğrudan alınması konusundaki önerisi çok önemlidir ve kanımızca genel görüşmenin etkinliğinin önündeki en önemli sorunu çözecek bir yoldur.

Genel görüşmeye, sonucunda siyasi bir sonuç doğurmadığı için rağbet gösterilmediğini düşünen bir görüşe göre ise genel görüşmeye sık başvurulursa ve Genel Kurulda yapılacak tartışmalar, televizyon aracılığıyla halka duyurulursa kurumun etkinliği ve bu bağlamda Meclisin itibarının artması mümkündür.¹⁴⁴¹ Bir yaklaşıma göre de genel görüşme sonucunda bir oylama yapılmaması görüşmelerin hararetini düşürmekte¹⁴⁴² ve onu sınırlı bir denetim yolu kılmaktadır.¹⁴⁴³ Genel görüşme sonucunda gizli bir oylama yapılması yoluyla sonucun “kazanan-kaybeden” şeklinde kamuoyuna yansıtılmasının, iktidarın genel görüşme açılmasına rıza göstermesini sağlayacağı fikri ileri sürülmektedir.¹⁴⁴⁴ Kanımızca uygulamada genel görüşmeye sık başvurulduğu anlaşılmaktadır; sorun, gündemin sürekli değiştirilmesi ve genel görüşmenin gündeme alınmaması ve gerçekleştirilememesidir. Bu gerçekleştirilirse toplumun Meclise olan ilgisi ve verdiği değer de kendiliğinden artacaktır. Nitekim genel görüşmenin etkin olduğu dönemlerde görüşmelere, özellikle

¹⁴⁴⁰ Didem Yılmaz, **Bir Denge Unsuru Olarak Anayasal Muhalefetin Parlamento İçindeki İktidarı**, Ankara: Yetkin Yayınları, 2016, s. 189.

¹⁴⁴¹ Mehmet Akif Özer, “TBMM’ce Uygulanan Parlamento Denetimi: Eleştirel Bir İnceleme”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 33, Sayı: 2, Haziran 2000, s. 52. Aynı yönde bkz. Salih Sağlam, “TBMM’nin Hükümeti Denetleme İşlevi Açısından Bir Model Olarak Avam Kamarası Bünyesindeki Bakanlıklar ile İlgili Özel Komisyonlar”, **Yasama Dergisi**, Sayı 11, Ocak-Şubat-Mart-Nisan 2009, s. 28.

¹⁴⁴² Tekin, **Liberal Anayasal Sistemlerde Parlamento İçi Muhalefetin Rolü**, s. 177

¹⁴⁴³ Arslan, **Türk Parlamento Hukuku**, s. 271.

¹⁴⁴⁴ Tekin, **Liberal Anayasal Sistemlerde Parlamento İçi Muhalefetin Rolü**, s. 177-178.

siyasi parti liderlerinin konuşmalarına, medya araçlarında ve TRT’de canlı yayın ile yer verildiği bilinmektedir.¹⁴⁴⁵ Genel görüşmenin TBMM uygulamasında görüşmelerin hayli hararetli geçtiği anlaşılmaktadır. Siyasi parti gruplarının bu görüşmelere önem verdiği ve görüşlerini açıkça ve yüksek siyasi hassasiyetle dile getirdiği görülmektedir. Öte yandan sonucunda oylama yapılsaydı iktidarın bu görüşmelere daha fazla ilgi duyacağı fikrine katılmamaktayız. Genel görüşme, “sonuçsuzluk” üzerine, yani iktidarı herhangi bir sonuçla muhatap kılmamak ve bu sayede daha geniş ve siyaseten uygun bir zeminde tartışma olanağı yaratmak üzerine kuruludur. Aynı yöndeki bir görüşe göre genel görüşmeden sonra ortak bildiriler yayımlanması uygulaması, genel bir kurala dönüştürülmelidir. Bu görüşe göre her genel görüşmeden sonra ortak bir metin hazırlanıp Genel Kurulun oylamasına sunulup Meclis kararı halinde yayımlanarak kamuoyuna sunulursa Meclis denetiminin etkinliği artacaktır.¹⁴⁴⁶ Ortak bildirilere ilişkin uygulamadan görüldüğü üzere Meclisin tüm partilerinin üzerinde uzlaşa sağladığı haller istisnadır ve konuları uluslararası ilişkileri ilgilendirmektedir. Bu örneklerde bile Mecliste tüm siyasi görüşlerin katıldığı bildiri sayısı azdır. Kaldı ki ortak bildirilerin Meclis kararı olma niteliği de yukarıda değinildiği üzere tartışmalıdır.¹⁴⁴⁷ Genel görüşme konularının çok geniş bir çeşitlilik sergilemesi, yerel, bölgesel veya uluslararası sorunların gündeme gelmesi ve kurumun amacı bu şekilde bir karar alınmasına uygun değildir. Kanımızca genel görüşme konusu ne olursa olsun bir uzlaşma, ortak karar alma kurumu olmayıp bir denetim, bilgi edinme ve müzakere aracıdır. Zaten müzakereler siyasi parti temsilcilerinin ve milletvekillerinin görüşlerini ifade etmesine olanak tanımaktadır. Ayrıca karar alma uygulaması, genel görüşme kurumunu kanımızca hantallaştırır. Öte yandan herhangi bir karar alınması ihtiyacı ister istemez müzakerenin Mecliste çoğunluğa dayalı şekilde çıkacak kararın gölgesinde kalmasına ve genel görüşmenin çoğunluğun aracı

¹⁴⁴⁵ İba, **Parlamentar Denetim, Yolları, Etkinliği ve Susurluk Örneği**, s. 53-54.

¹⁴⁴⁶ Özgül Özkan Ürün, **Parlamentar Hükümet Sisteminde Denetimin Etkinleştirilmesi: Soru, Genel Görüşme, Meclis Araştırması**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kırıkkale, Ocak 2016, s. 237.

¹⁴⁴⁷ Sağlam da Mecliste üzerinde uzlaşma sağlanan konular hakkında Meclis kararı alınmasını kurumu etkinleştireceğini savunmaktadır. Bu noktada ortak bildiriler uygulamasına ve yabancı ülke parlamentolarının benzer kararları bir kanun veya karar şeklinde kabul ettiğini ve TBMM’nin temenni veya ilgili parlamentolara mektup yazmak gibi tepkiler yerine “hukuksal sonucu olan Meclis kararı ile kendi iradesini göstermesi gerektiği” yorumunu yapmaktadır; bkz. Sağlam, “TBMM’nin Hükümeti Denetleme İşlevi Açısından Bir Model Olarak Avam Kamarası Bünyesindeki Bakanlıklar ile İlgili Özel Komisyonlar”, s. 29. Sağlam, bu noktada TBMM’nin alacağı bir kararın veya çıkaracağı kanunun başka parlamentoları nasıl etkileyeceği konusunu tartışmamaktadır. Nihayetinde parlamentolar iç hukuk düzenine ilişkin kanun ve iç çalışmalarına ilişkin karar çıkarabilmektedir. Ortak bildiri konusu ise çok farklı hukuki tartışmaları barındırmaktadır. Kanımızca Sağlam’ın bu görüşünün yeterli hukuki tartışma ile hukuki dayanağa kavuşturulmalıdır.

olmasına neden olacaktır. Kurumun özünden bir sapma oluşturacağını düşündüğümüz genel görüşme sonucunda karar alınması yönündeki önerilere bu sebeplerle katılmamaktayız.

Tam da bu noktadan hareketle genel görüşmenin bir muhalefet hakkı olarak görülmesi gerektiği, bu gerçekleşmezse kurumun etkinleşemeyeceği görüşüne katılmaktayız.¹⁴⁴⁸ İktidarın faaliyetlerinin eleştirilmesine ve milletvekillerinin kendi önerilerini, görüşlerini kamuoyuna açıklamasına olanak yaratan bir araç olarak genel görüşme, özellikle muhalefet için önemli bir kurumdur.¹⁴⁴⁹ Genel görüşme konusundaki model önerimizi bu temele dayandırmaktayız. Bu bağlamda genel görüşme önergesinin kabulünün güç koşullara bağlanmaması ve muhalefetin genel görüşme önergesi isteminde bulunmasının yeterli olması yönündeki görüşler önemlidir.¹⁴⁵⁰ Buna göre genel görüşme önergelerinden belli bir kısmının, asgari ve azami sınırları belirlenerek görüşülmesinin zorunlu tutulması, hem parlamentonun denetleme, bilgi edinme ve müzakere işlevinin etkinliğini sağlayacak hem de hükümet istikrarı ve etkinliğini engellemeyerek yasama-yürütme dengesini sağlayacaktır.¹⁴⁵¹

Literatürde genel görüşmenin etkinleştirilmesi için öngörüşmeden sonra gerçekleştirilen genel görüşme açılıp açılmamasına dair oylamada, görüşme talebinin onayı için değil “reddi” için bir oylama yapılması ve bunun da nitelikli çoğunlukla kararlaştırılması bir öneri olarak ileri sürülmüştür. Bu görüşe göre genel görüşme açılmaması yönünde bir karar için nitelikli çoğunluk gerektiren bir oylama, talebin reddini zorlaştıracak gibi muhalefetin de gündem belirlemedeki etkisini artıracaktır. Ancak yazar, bu yöntemin kötüye kullanılabileceği ve diğer yasama işlemlerinin yapılamayacağı endişesini de belirterek Meclisteki her siyasi partiye oylamaya sunulmaksızın sınırlı sayıda genel görüşme başlatma olanağının tanınmasının daha iyi olacağını belirtmektedir.¹⁴⁵² Genel görüşme önergesinin “reddi” için nitelikli

¹⁴⁴⁸ Bakırcı, **Kuruluşundan Günümüze TBMM’nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, s. 73.

¹⁴⁴⁹ İba, **Parlamentar Denetim, Yolları, Etkinliği ve Susurluk Örneği**, s. 53.

¹⁴⁵⁰ Hasan Tunç, **Parlamento İçi Muhalefet**, Konya: Cemre Yayınevi, 1997, s. 93; Akartürk, Küçük, **Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem, Teori ve Uygulama**, s. 156-157; aynı yönde Tevfik Sönmez Küçük, “Türkiye’de Parlamentonun Bilgi Edinme Araçlarının Etkinliği”, **Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 13, Sayı: 2, Ocak 2017, s. 174; Boyunsuz, Esen, **Türkiye İçin Yeni Bir Hükümet Sistemi-Hükümet Sistemi Kaynaklı Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, s. 28.

¹⁴⁵¹ Akartürk, Küçük, **Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem, Teori ve Uygulama**, s. 157-158; Küçük, “Türkiye’de Parlamentonun Bilgi Edinme Araçlarının Etkinliği”, s. 176.

¹⁴⁵² Tekin, **Liberal Anayasal Sistemlerde Parlamento İçi Muhalefetin Rolü**, s. 176-177. Aynı yöndeki bir görüşe göre genel görüşme açılmasında toplantıya katılanların salt çoğunluğu yerine beşte

çoğunlukla karar verilebilmesi önerisi farklı ve önemli bir öneri olsa da genel görüşmenin gerçekleştirilmesi için yeterli değildir. Kaldı ki uygulamada Meclis bazen gerçekten de öngörüşmede gerçekleştirilen müzakerenin yeterliliği konusunda hemfikir olabilmektedir. Genel görüşme açılmasının reddi, her zaman tümünden bir ret anlamına gelmemektedir. Öte yandan kanımızca oylamaya bırakılan her işlem, genel görüşmenin yapılmama olasılığını barındırmaktadır. Genel görüşmenin bir muhalefet hakkı olarak etkinleşebilmesi için kanımızca oylamaya bırakılmaması, belli bir gündeme bağlanması şarttır. Nitekim yazarın da geliştirdiği ikinci öneride aslında bu duruma işaret edilmektedir. Fakat kanımızca genel görüşme talebinin siyasi parti veya siyasi parti grubu ile sınırlı tutulmaması, partisiz milletvekillerine de tanınması halinde gerçek bir muhalefet hakkından bahsedilebilir.

Son olarak doktrinde ikili görüşme uygulamasının, her iki görüşmede de benzer içerikli konuşmaların yapıldığından bahisle yasama faaliyeti için ayrılan zamanın gereksiz tüketilmesine neden olduğu ve bu nedenle kaldırılması gerektiği savunulmaktadır.¹⁴⁵³ Uygulamada bazen genel görüşme, öngörüşmedeki konuşmalar yeterli görülerek reddedilmektedir. Fakat öngörüşmelerin yeterli görülmediği zamanda da genel görüşmeye ihtiyaç duyulmaktadır. İkili görüşme yönteminin genel görüşme konusunu Genel Kurul ve ülke gündeminde uzun süre tutarak iktidar üzerindeki denetim baskısını artıracığı, iktidarın konuyla ilgili politikasına yön vereceği, böylece Meclis denetiminin etkinliğinin artacağı düşünülmektedir.¹⁴⁵⁴ Bir görüşe göre öngörüşme, bu yönüyle her konunun Meclis gündemine alınıp tartışılmasını ve zaman kaybını engellemektedir.¹⁴⁵⁵ Gerçekten de öngörüşmelerdeki görüşme açılıp açılmayacağı yönündeki müzakereler tek başına Meclise bir denetleme ve kanımızca bir müzakere olanağı sunmaktadır.¹⁴⁵⁶ Ancak belli bir gündeme bağlanan genel görüşme modeli geliştirilirse, ikili görüşme usulüne gerek kalmayabilir. Bu durumda genel görüşme haftalık veya aylık Genel Kurul gündeminde belirli gün ve saatinde gerçekleştirilerek gerçek bir müzakere işlevi sağlanabilir.

üçü gibi nitelikli bir karar yetersayısı uygulanması genel görüşme açılmasını ve konunun ayrıntılı görüşülmesini sağlayacaktır; bkz. Özkan Ürün, **Parlamente Hükümet Sisteminde Denetimin Etkinleştirilmesi: Soru, Genel Görüşme, Meclis Araştırması**, s. 237.

¹⁴⁵³ Sağlam, “TBMM’nin Hükümeti Denetleme İşlevi Açısından Bir Model Olarak Avam Kamarası Bünyesindeki Bakanlıklar ile İlgili Özel Komisyonlar”, s. 28.

¹⁴⁵⁴ Özkan Ürün, **Parlamente Hükümet Sisteminde Denetimin Etkinleştirilmesi: Soru, Genel Görüşme, Meclis Araştırması**, s. 237.

¹⁴⁵⁵ Arslan, **Türk Parlamento Hukuku**, s. 269.

¹⁴⁵⁶ Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku (2002)**, s. 299.

Bu konudan önce değinilmesi gereken önemli bir öneri de cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişten sonra henüz İçtüzük değişikliği gerçekleştirilmeden kaleme alınmıştır. Bu öneride, genel görüşme isteminde bulunabilecekler arasından “hükümet”in kaldırılmasına, iktidarın zaten Mecliste bağı olan siyasi grubu aracılığıyla genel görüşme önergesi verebileceğine işaret edilmektedir. Öte yandan Genel Kurulun genel görüşmeye karar vermesi üzerine cumhurbaşkanlığı adına bir temsilcinin görüşmelere katılmasının, kurumun amacına da uygun olacağı düşünülmektedir.¹⁴⁵⁷ Bu nedenle Meclisin gündeminin belirlenmesinde Danışma Kuruluna cumhurbaşkanlığından bir temsilcinin davet edilmesinin mümkün olabileceği ileri sürülmektedir. Fakat bu sistemde cumhurbaşkanına kanun teklif etme yetkisi verilmediğinden Meclisin kanunları görüşeceği gündemin belirlenmesinde cumhurbaşkanlığının bu belirlemeye dahil olmasının tartışmalı bir konu olduğu da vurgulanmaktadır.¹⁴⁵⁸ Bir görüşe göre Arjantin’de 1994 Anayasa değişikliği ile Başkanın parlamento toplantılarına katılmasının kabul edilmesinin, sert kuvvetler ayrılığını yumuşattığı kabul edilmekle birlikte başkanın kanun yapım sürecine doğrudan etki edebilmesi ve yasama-yürütme arasında bağlantı kurması bakımından önemlidir.¹⁴⁵⁹ Kanımızca, cumhurbaşkanlığının, konusu yasama veya denetim her ne olursa olsun Meclis faaliyetlerinin gündeminin belirlenmesine davet edilmesi ne cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ne de Meclisin bağımsızlığı ilkesi ve yetkileri bakımından uygundur. Özellikle müzakere işlevinin ve denetim yetkisinin, yürütmeye karşı gerçekleştirildiği düşünülürse bunun ne zaman, hangi konuda yapılacağı kararının alım süreçlerine cumhurbaşkanlığının söz hakkı olmaksızın temsili şekilde dahil olması bile kabul edilmemelidir. Ayrıca, cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde cumhurbaşkanının bir parti lideri olduğu unutulmamalıdır; gündemin belirlenmesine yönelik bir toplantıda yasama organında -azınlıkta veya çoğunlukta olsun- organik bağı olduğu siyasi partinin üyelerinin üzerinde bu sıfatından dolayı bir etkisi olması kaçınılmazdır. Yürütmenin genel görüşmeye katılmasının Meclisin denetimini etkinleştireceğini savunan bu görüşe bu yönüyle katılmakla birlikte gündemin belirlenmesine cumhurbaşkanlığının dahil edilmesini, genel görüşmenin bir muhalefet

¹⁴⁵⁷ Özcan Altay, **Analiz: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçerken Yeni TBMM İçtüzüğü**, Sayı: 213, İstanbul: Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı, 2017, s. 22.

¹⁴⁵⁸ Altay, **Analiz: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçerken Yeni TBMM İçtüzüğü**, s. 21.

¹⁴⁵⁹ Tögel, **Başkanlık Sisteminde Parlamentolar**, 66.

hakkı olarak görülmemesine sebep olacağını ve kurumun amacına aykırı olacağını, Meclisin müzakere işlevini etkisiz kılacağını düşünmekteyiz.

TBMM'nin genel görüşme yetkisinin işlevselliği, hükümet sisteminden bağımsız olarak bu kurumun bir muhalefet hakkı olarak tanınması ve uygulanmasına bağlıdır. Demokratik bir hukuk sisteminde yasama organının müzakere işlevini ortaya çıkarabilmesi, denetleme ve kontrol yetkilerini kullanabilmesi için muhalefetin parlamentoda kullanabileceği usul haklarının ve güvencelerinin olması şarttır.

Demokratik ve otoriter sistemler arasındaki en önemli fark, kuşkusuz o sistemde muhalefete yer verilmesi, muhalefetin tanınmasıdır.¹⁴⁶⁰ Muhalefet kavramı farklı şekillerde tanımlanabilmekte, biçimleri ve örgütlenmesi farklılaşabilmekle¹⁴⁶¹ birlikte çalışma konumuz açısından muhalefet, parlamento içindeki “hükümet-iktidar dışındaki” siyasi azınlığı -parlamento içi muhalefeti- ifade etmektedir.¹⁴⁶² Parlamento

¹⁴⁶⁰ Tunaya, **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, s. 345; **Draft Report on The Role of The Opposition**, CDL-DEM(2009)003, Strasbourg, 5 June 2009, European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), s. 4, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-DEM\(2009\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-DEM(2009)003-e)

¹⁴⁶¹ “Partileşmiş ve partileşmiş muhalefet”, “sisteme sadık ve karşı muhalefet”, açık ve gizli muhalefet”, tek yönlü ve çok yönlü muhalefet”, “anayasal ve anayasal olmayan muhalefet”, “parlamento içi ve parlamento dışı muhalefet” gibi çok farklı ayrımlar ve tanımlar söz konusu olabilir; bkz. Tunç, **Parlamento İçi Muhalefet**, s. 10-11.

¹⁴⁶² Tunaya, **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, s. 368. Norton, parlamento içi muhalefeti İngiltere Parlamentosu üzerinden beşe ayırmaktadır: “*The Opposition, opposition parties, opposition, extra parliamentary opposition*”. *The Opposition*, hükümet dışındaki ikinci en büyük partiyi, ana muhalefet partisini ifade etmektedir ve bu nedenle özel bir isimle “Opposition” ifade edilmektedir. *Opposition parties* hükümet dışındaki tüm partiler için kullanılmaktadır. *Opposition* ise Norton’un muhalefet ilişkilerine ve davranışına göre yaptığı bir ayrımı ifade etmektedir; muhalefet bir karşı olma durumudur. Buna göre hükümetteki parti ile muhalefetteki parti veya partiler arasında çatışmanın olduğu hal muhalefettir. Bu hal de *inter-party*, *intra-party*, *non-party* ve *cross-party* muhalefet halleri olarak da görülebilmektedir. *Inter-party* modu, koalisyon hükümetlerinde koalisyon ortakları arasındaki muhalefeti; *intra-party* bir parti içerisindeki muhalefeti; *non-party* modu parti kimliği dışında belli bir konuyla ilgili oluşan muhalefeti ve *cross-party* türü ise hükümete-iktidara destek olan muhalefet-azınlık partisini ifade etmektedir. Daha fazla bilgi için bkz. Philip Norton, “Making Sence of Opposition”, **Parliamentary Opposition in Old and New Democracies**, *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 14, Nos. 1/2, March-June 2008, Ed. Ludger Helms, London and NY: Routledge, 2009, s. 237 vd. Gönenç de Norton’un yaptığı parlamento içi muhalefet ayrımlarına dikkat çekerek bu ayrımları TBMM’ye uygulamakta ve örneklendirmektedir. Ayrıca yazara göre parlamento içi muhalefetle ilişkili bir parlamento dışı muhalefetin önemine de dikkat çekmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Levent Gönenç, “Muhalefet Hakkı ve Parlamento”, **Ankara Barosu 10. Uluslararası Hukuk Kurultayı**, Ankara: Ankara Barosu, 2018, s. 362-366. Muhalefetin, azınlık ve çoğunluk kavramlarıyla karşılaştırmalı farklı anlamları için ayrıca bkz. **Parameters on The Relationship Between The Parliamentary Majority And The Opposition In A Democracy: A Checklist**, CDL-AD(2019)015, s. 5-6; **Report On The Role Of The Opposition In A Democratic Parliament**, CDL-AD(2010)025, Angelika Nussberger, Ergun Özbudun, Fredrik Sejersted, European Commission For Democracy Through Law, Venice 15-16 October 2010, s. 6, prg. 10 ve 11, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)025-e) (E.T. 7.5.2023); Tekin, **Liberal Anayasal Sistemlerde Parlamento İçi Muhalefetin Rolü**, s. 23-31; Yılmaz, **Bir Denge Unsuru Olarak Anayasal Muhalefetin Parlamento İçindeki İktidarı**, s. 21-26.

içi muhalefetin de statüsü, anayasa, içtüzük gibi anayasal durum, seçim sistemi ve diğer tarihsel, siyasal, sosyal ve kültürel faktörler sebebiyle ülkeden ülkeye değişmektedir.¹⁴⁶³ Bu bağlamda gündemin belirlenmesi, yasama işleyişinde hangi faaliyetlere öncelik verileceği konusunda, hükümetin rolünün ağır olduğu yöntemlerden daha az olduğu yöntemlere çeşitli uygulamalar¹⁴⁶⁴ söz konusu olsa da muhalefetin gündemin belirlenmesine veya değiştirilmesine katılması, özellikle günümüz demokrasilerinde olmazsa olmaz bir unsur olarak görülmektedir. Çünkü muhalefet, kamusal kararların alınmasından nasıl uygulandığına kadar tüm politik süreçlerin şeffaflığını sağlamaktadır; bu süreçlerde kamu yararının gözetilip gözetilmediğine, yöneticilerin yetkilerini kötüye kullanıp kullanmadığına dair kontrol işlevi de görmektedir. Muhalefet, yönetenlerin neyi, nasıl ve neden yaptığı konusunda halkın bilgi edinmesini sağlarken kendi görüşlerini ve alternatif politika seçeneklerini de halka açıklamış olur. Böylece halka, iktidar dışında güvenilir bir siyasi alternatif de sunar. Yönetilenlerin, yöneticilerin kararları hakkında fikir oluşturabilmesinin bir yolu da mevcut politikalara alternatif politikalardan halkın haberdar olmasından geçmektedir.¹⁴⁶⁵ Bunun gerçekleşmesi ise parlamento içi muhalefete tanınan anayasal statü ve araçların varlığına bağlıdır.¹⁴⁶⁶ Venedik Komisyonunun bu konuda dikkat çektiği nokta muhalefete parlamenter faaliyetlere katılımın ötesinde parlamentodaki gündemi belirlemek hakkının da tanınmasıdır. Muhalefete sadece yasa yapma konusunda değil yürütmenin politikalarını ve harcamalarının kontrolünü sağlayacak şekilde gündemi belirleyebilme hakkı verilmeli, gündem bu haklar gözetilerek dengeli bir şekilde dağıtılmalıdır.¹⁴⁶⁷ Ancak bu hakların kullanımı için araçlar belirlenirken her ülkenin kendi dinamiklerinin dikkate alınması gerektiği üzerinde duran Komisyon, muhalefete tanınan hakların yasama faaliyetinin sürekli engellenmesi sonucunu doğuracak biçimde kullanılmasına yol açmaması gerektiğini vurgulamaktadır. Ayrıca

¹⁴⁶³ **Draft Report on The Role of The Opposition, CDL-DEM(2009)003**, s. 6, prg. 28.

¹⁴⁶⁴ Bu konudaki sınıflandırma için bkz. Herbert Döring, "Time as a Scarc Resource: Government Control of the Agenda", **Parliaments and Majority Rule in Western Europe**, Ed. Herbert Döring, A publication of The Mannheim Centre for European Social Research (MZES) at the University of Mannheim, Frankfurt: Campus, 1995, s. 224-225.

¹⁴⁶⁵ **Draft Report on The Role of The Opposition, CDL-DEM(2009)003**, s. 6-8.

¹⁴⁶⁶ Bunlar arasında parlamentonun olağanüstü-özel toplantıya çağırılması, acil veya güncel konular da dahil gündemin belirlenmesi, yasa teklifi, soru zamanının düzenlenmesi, meclis soruşturması, komisyonların oluşum ve işleyişinde yer alma, Anayasa Mahkemesine başvuruda bulunma gibi haklar başta gelen konulardır; bkz. **Rights and Responsibilities of the Opposition in a Parliament**, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, European Conference of President of Parliament, Limassol, Cyprus, 10-12 June 2010, s. 5-6 ve 10. http://www.assembly.coe.int/LifeRay/APCE/pdf/ConfPres/2010Limassol/Droitsetresponsabilitesparlement_E.pdf

¹⁴⁶⁷ **Parameters on The Relationship Between The Parliamentary Majority And The Opposition In A Democracy: A Checklist, CDL-AD(2019)015**, s. 20, prg. 97.

parlamento içi muhalefete tanınacak hakların, çoğunluğun-iktidarın destekçisi bir muhalefet olmasına yol açacak şekilde düzenlenmemesi gerektiğini de özellikle belirtmektedir.¹⁴⁶⁸ Norton'un *cross-party* şeklinde ifade ettiği muhalefet de tam olarak budur.¹⁴⁶⁹ Bunun nedeni kanımızca, bu tür bir muhalefetin aslında muhalefetin özünde olan "karşı olma" davranışını taşıyamamasındadır. Nitekim parlamento içi muhalefet, parlamentoda temsil edilmeyi gerektiren ancak mekandan bağımsız olarak siyasi iktidarın uyguladığı politikalara karşı konumlanmayı ve geleceğin iktidarı olmayı da hedefleyen bir fonksiyona sahiptir.¹⁴⁷⁰ Komisyon ayrıca muhalefete tanınacak hak ve yetkilerin, sadece bir hak olarak değil aynı zamanda bir görev olarak tanımlanması gerektiğine ancak bu durumda gerçek bir yasama denetiminin olacağına ayrıca dikkat çekmektedir.¹⁴⁷¹ Bu "görev" nitelendirmesi, eleştirel bir muhalefetin dışında sorumlu muhalefeti, yani Yılmaz'ın vurguladığı gibi iktidara alternatif olma adayı olmayı da içermektedir.¹⁴⁷² Bu bağlamda muhalefete bilgi edinme, temsil, katılım, söz alma, oy kullanma, yasa teklifi sunma, yürütmenin denetlenmesi için usulü haklar ve çoğunluğun kötü muamelesine karşı korunmayı içeren güvenceler tanınması gerekir.¹⁴⁷³ Bu çerçevede günümüzde parlamento içi muhalefete en sık tanınan araç, parlamento gündeminin belli gün ve saatlerinin ayrılması ve o gün ve saatte muhalefetin belirlediği konuda görüşme yapılması hakkıdır.¹⁴⁷⁴ Kapsamı ve kullanımı ülkeden ülkeye değişen gündem oluşturma veya belirleme hakkının -muhalefet günleri başta olmak üzere- örneklerine çalışmanın ilk bölümünde değinilmişti. Venedik Komisyonu raporlarında da çok farklı örnekler yer almaktadır. Genel görüşme ise muhalefete tanınan bu hak ve araçlar arasında en yaygın görülenlerdendir.

1. Yeni Bir Genel Görüşme Modeli Önerisi

Genel görüşmenin etkin bir kurum haline gelmesi için bir muhalefet hakkı olarak benimsenmesi gerektiğini belirtmiştik. Fakat genel görüşmenin, genel kurul

¹⁴⁶⁸ **Draft Report on The Role of The Opposition, CDL-DEM(2009)003**, s. 18.

¹⁴⁶⁹ Bkz. Dipnot 1462'deki açıklamalar.

¹⁴⁷⁰ Tunç, **Parlamento İçi Muhalefet**, s. 11-12. Turgut da bu hususa dikkat çekmek üzere "parlamento içi muhalefet" kavramını kullanmamayı tercih etmektedir. Yazar, bunun yerine parlamenter muhalefet-parlamento dışı muhalefet ayrımı yapmakta ve parlamenter muhalefete parlamento dışında kalmış siyasi partileri de iktidara alternatif oluşturdukları gerekçesiyle dahil etmektedir. Turgut'un bu çerçevede yaptığı ayırım ve ayrıntılı bilgi için bkz. Turgut, **Siyasal Muhalefet**, s. 14-15 ve 18.

¹⁴⁷¹ **Rights and Responsibilities of the Opposition in a Parliament**, s. 9.

¹⁴⁷² Yılmaz, **Bir Denge Unsuru Olarak Anayasal Muhalefetin Parlamento İçindeki İktidarı**, s. 26.

¹⁴⁷³ **Report On The Role Of The Opposition In A Democratic Parliament, CDL-AD(2010)025**, s. 4, prg. 11.

¹⁴⁷⁴ **Rights and Responsibilities of the Opposition in a Parliament**, s. 6-7.

gündeminin muhalefet tarafından “değiştirilmesine” dair bir araç¹⁴⁷⁵ olarak değil bunun çok ötesinde, “gündemin belirlenmesinde” bir araç olarak kurumsallaştırılması gerektiğini savunmaktayız. Ancak bu sayede demokratik bir sistemde çoğunluk ve muhalefet arasında olması gerektiği kabul edilen etkileşim ve işbirliği gerçekleşebilir. Kanımızca, müzakere işlevi tam da buna hizmet etmektedir. Bu bağlamda Venedik Komisyonunun, muhalefet-çoğunluk ilişkilerine dair belli ilkelerin benimsenmesi gerektiği yönündeki Raporu dikkat çekicidir. Rapor’da, bir seçimi yüksek bir oranla kazanan iktidarın bile meşruiyetinin devamlılığının, bu işbirliği ve etkileşime bağlı olduğu vurgulanmaktadır. Hatta iktidar için bu bir zorunluluk olarak görülmektedir.¹⁴⁷⁶ Dolayısıyla çoğunluk, tam da çoğunluk olduğu için iktidarın kullanımında kendisini kısıtlamalı, muhalefete saygılı olmalı, kapsayıcı ve şeffaf bir şekilde hareket etmelidir. Muhalefet de çoğunluğun politikalarını eleştirirken şiddet çağrısında bulunmamalı, şiddet eylemlerine veya yasama faaliyetinin fiziksel olarak engellenmesine sebep olmamalı, usul haklarını bu bağlamda kötüye kullanmamalıdır. Bununla birlikte Komisyon, parlamenter usul kurallarının sağladığı veya o ülkenin siyasi geleneğinin bir parçası olan taktikleri muhalefetin makul bir şekilde kullanmasına siyasi süreçlerin engellenmesine neden olsa bile saygı gösterilmesi gerekliliğini de ifade etmektedir. Bununla birlikte çoğunluğun kendi siyasi gündemini takip edip belli kararlar alması da gözetilmelidir. Rapor, çoğunluğun meşru çıkarları ile muhalefetin çıkarları arasında adil bir denge sağlanması gerekliliğine dikkat çekmektedir.¹⁴⁷⁷

Bizim de model önerimiz böyle bir dengeyi gözetmeye çalışarak oluşturulacaktır. Nitekim günümüzdeki gelişmeler de bu yönde seyretmektedir. Örneğin, Döring’in gündemin belirlenmesi üzerine yaptığı sınıflandırmada İngiltere gündemin belirlenmesinde hükümete ağırlık verenler sıralamasında birinci sıradaydı. Ancak çalışmamızın birinci bölümünde ele alındığı üzere İngiltere’de gündemin belirlenmesinde muhalefete yer verilerek dengeli paylaşımın amaçlandığı görülmektedir;¹⁴⁷⁸ İngiltere arena parlamento niteliğine rağmen genel görüşme konusunda ilk defa bir komisyonun yetkilendirilmesini yakın zamanda hayata

¹⁴⁷⁵ Tekin, *Liberal Anayasal Sistemlerde Parlamento İçi Muhalefetin Rolü*, s. 173 vd.

¹⁴⁷⁶ *Parameters on The Relationship Between The Parliamentary Majority And The Opposition In A Democracy: A Checklist*, CDL-AD(2019)015, s. 7, prg. 20.

¹⁴⁷⁷ *A.g.e.*, s. 7-8, prg. 21-27.

¹⁴⁷⁸ Bkz. çalışmamın birinci bölümündeki “3. Parlamenterlerin Gündeme İlişkin Hakları ve Yasama Bağışıklığı” altındaki açıklamalar, s. 80 vd.

geçirmiştir. Bu şekilde bir komisyonun yetkilendirilmiş olması parlamentonun temsil işleviyle çeliştiği düşünülebilir; ancak bu adım Westminster Parlamentosunun müzakereci niteliğini azaltan değil tam tersine muhalefetin gündemi belirleme hakkını geliştirdiği için artırması için atılmış bir adımdır.¹⁴⁷⁹

Bu çerçevede ilk olarak bütüncül bir içtüzük değişikliği yapılması ihtimaline göre House of Commons ve Bundestag örneklerinden hareketle hükümet sisteminin niteliğinden bağımsız olarak TBMM'ye özgü bir yeni model düşünülebilir. Parlamentonun müzakere işlevi ve muhalefetin hakları bağlamında hazırladığımız bu model bütüncül bir yaklaşımla ele alınmıştır. Çünkü yeni bir İçtüzük yapılmadan böyle bir modelin benimsenmesi mevcut İçtüzük'ün diğer kurumları ve uygulamasıyla sorun oluşturabilir. Bu nedenle yeni bir İçtüzük yapılması söz konusu olursa TBMM'nin kurumsallaşmasına katkı sunacak, denetleme ve müzakere işlevlerini geliştirecek, demokratik bir yasama faaliyetini sağlayacak bir genel görüşme kurumu benimsenmelidir.

Bu modelde, ilk olarak genel görüşme önergesinin biçimi ele alınmalıdır. Önerge, yazılı ve kısa bir özeti (300-400 kelime) barındırmalıdır. Önerge ve özeti açık ve anlaşılır kaleme alınmış olması, tartışılmak istenen konunun özünü yansıtmaları gerekmektedir. Bu önerge ve özeti, ilk imza sahibinin adı ile TBMM'nin teknolojik gelişmelere uygun ve ulaşılabilirliği mümkün bir resmi internet sitesi¹⁴⁸⁰ de olursa genel görüşme önergeleri listesinde güncel olarak yayımlanmalıdır. Ulaşılabilirlikten anlaşılması gereken bir listenin kurumun internet sitesine eklenerek sunulması değil halk tarafından kolayca görülebilir, anlaşılabilir biçimde sergilenmesidir. Aynı konuda başka önergeler de sunulmuşsa bunlar da küçük bir not halinde ilgili önergeler olarak güncel önergenin altında kayıt numarası ile belirtilmelidir. Biçim ve ilan konusundaki önerimiz, mevcut genel görüşme usulü bakımından da geçerlidir.

¹⁴⁷⁹ Parlamentoların işlevlerini temsil ve müzakere olmak üzere ikiye ayıran Friedrich, parlamentolarda oluşturulacak bu tür komisyonların parlamentoların temsili işleviyle çelişmesine rağmen müzakere kapasitesini önemli ölçüde artıracaklarını belirtmekte ve seçimle göreve gelen parlamentoların her iki işlevinin gerçekleşmesi için ihtiyaçlara göre yöntemler geliştirmesi gerekliliğini vurgulamaktadır; bkz. Friedrich, **Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America**, s. 453.

¹⁴⁸⁰ TBMM'nin Resmi İnternet Sitesi, birçok güncel ve geçmiş veriyi barındırmaktadır ve çok zengin bir veri havuzu vardır. Osmanlı dönemi parlamentolarındaki tutanaklardan komisyon çalışmalarına, TBMM'nin resmi yayınlarından milletvekilleri ve partilere ilişkin verilere son derece zengin bir bilgi kaynağını sitede bulmak mümkündür. Ancak sorun, bu verilere kolay ulaşılamamasıdır. Site içerisinde herhangi bir vatandaş veya araştırma yapmak isteyenlerin ilgili verilere hızlı şekilde ulaşması için altyapısı ve tasarımı daha iyi bir internet sitesine kanımca ihtiyaç vardır.

İkinci olarak genel görüşme önergesini kimler verebilir? Genel görüşme önergesini, milletvekilleri ve siyasi parti grupları vermelidir. Milletvekilleri açısından asgari bir sayı belirlenmemesi gerektiğini düşünmekteyiz. Genel görüşmenin konu ve müzakere kapsamı bakımından kolektif bir nitelik taşımasının belli sayıdaki milletvekilince önerge verilmesini gerektirdiği düşünülebilir ki parlamentolarda bu yöntem genelde benimsenmektedir. Ancak bağımsız bir milletvekili dahi tek başına bir konuyu Meclis gündemine taşıyabilmelidir. Ayrıca katı parti disiplini nedeniyle siyasete esneklik sağlamak açısından da bağımsız olmasa bile partili bir milletvekilinin de tek başına genel görüşme önergesi sunabilmesi gerektiğini düşünmekteyiz. Bu noktada parti grubunca verilen önergelerin belli bir konuda siyasi parti politikasını ortaya koyma niteliği öne çıkacak ve pekişecektir. Bireysel önergeler ise daha çok yerel sorunlara odaklanabilecek, milletvekilleri ile seçmenleri arasındaki iletişim de etkinleşebilecektir. Cumhurbaşkanlığı veya parlamenter hükümet sistemlerinden hangisi olursa olsun genel görüşme önergesinin hükümete yöneltilen bir denetim aracı olduğu dikkate alındığında hükümetin veya cumhurbaşkanlığının genel görüşme önergesi sunması mümkün olmamalıdır. Genel görüşme, tamamen bir muhalefet hakkı olarak düşünülmelidir. Kaldı ki hükümet veya iktidar partisi, Meclisteki siyasi bağlantısı olan siyasi parti aracılığıyla genel görüşmeye dolaylı olarak bir konuyu dahil edebilir. Ayrıca başka yollarla da Meclisi bir konuda bilgilendirebilir. Ancak doğrudan bir yol benimsenmemelidir. Bu konuda, İngiltere Avam Kamarasındaki son değişiklik örnek olabilir. İngiltere’de gündemi hükümet belirlemekten önce muhalefet günlerine yer verildi; daha sonra çok yakın bir zamanda genel görüşme önergesi sunma hakkı tamamen muhalefetteki üyelere bırakıldı; hükümet genel görüşme önergesi sunamamaktadır.

Üçüncü olarak genel görüşme önergeleri nereye verilmeli, hangi kıstaslara göre değerlendirilerek gündeme alınmalıdır? Bu konuda Avam Kamarası ve Bundestag’ın farklı yöntemler uyguladığını belirtmiştik. İngiltere’de yakın geçmişte bir komisyon yetkilendirilerek *-Backbench Business* Komitesi- aracılığıyla değerlendirilip doğrudan gündeme alınmaktadır. Almanya’da da doğrudan gündeme alınmakla birlikte hükümete yöneltilmiş bir soruya bağlı olarak talep edilen genel görüşme derhal soru zamanının ardından gerçekleştirilmekte ve bunun dışındaki bir konuda genel görüşme istemi Meclis Başkanına iletilmektedir. Genel Kurul gündemi belirlenmiş olsa da

Başkan tarafından bir ek madde ile ertesi günün gündemine bu talep eklenebilmektedir. İstem gündemi belirleyen “*Ältestenrat*” (Danışma veya Yaşlılar Kurulu) tarafından da yapılabilir; bu halde de “*Ältestenrat*” gündeme kendi istemini eklemektedir. Genel görüşme önergeleri her iki parlamentoda da haftanın belli günü ve ayrılmış süresinde doğrudan gündemde yerini almakta, önceden ilan edilen konular ilgili gün ve saatte tartışılmaktadır. Bizim de önerimiz TBMM’deki genel görüşme istemlerinin çoğunluk kararı, Danışma Kurulu önerisi, Meclis Başkanlığı teklifi ile değiştirilmesinin önünün kapatılmasıdır. Eğer TBMM’de de Avam Kamarasında olduğu gibi bir komisyon oluşturulup bu konuda yetkilendirilirse zaman ve verim bakımından önemli bir kazanım elde edilir. Komisyonun yetkilendirilmesi TBMM’nin denetim ve müzakere işlevine bu bakımdan katkı sunar. Komisyonun ise her partiden üyelerin veya partisi olmayan üyelerin de katılımıyla oluşturulması mümkündür. Bunlar her gelen önergeyi şekil şartlarını taşıyıp taşımadığı bakımından değerlendirip tarih sırasına göre gündeme eklerler. Gerçek bir muhalefet hakkı temelinde düşünürsek en iyi çözüm iktidar partisi üyesinin bu komisyonda yer almamasıdır. Ancak İngiltere’de yasama ile yürütmenin işbirliği söz konusudur ve yürütme parlamento içerisinde. Bu nedenle gündem oluşturmada hükümet etkindir ve komisyonda hükümetteki partinin üyesi de komisyon başkanı olmamak koşulu ile bulunmaktadır. Fakat başkanlık sistemi söz konusu olduğunda buna gerek yoktur. Öte yandan Meclis Başkanlığı veya yine komisyon aracılığıyla iktidarın bu önergelerden haberdar olması, iktidarın genel görüşmeye katılıp bilgi vermesi isteniyorsa bunun önerge isteminde bulunurken ayrıca belirtilmesi ve ilan edilmesi gerekir.

Komisyonun gelen genel görüşme önergesini kendi aralarında veya genel kurulda oya sunmaması, her gelen önergeyi işleme alma esası ile çalışması gereklidir. Ancak bu noktada Komisyon Avam Kamarasında olduğu gibi genel görüşme konusunun güncel olup olmadığını denetlemelidir; önergeyi kaç milletvekilinin desteklediğini ve bu kişilerin tartışmaya katılma olasılıklarını değerlendirmelidir. Ayrıca müzakere konusuna siyasi partilerin ve Parlamento dışındaki unsurların ilgisinin olup olmadığı, aynı konuda başka bir önerinin yapılıp yapılmadığı gibi unsurları da dikkate alması önerilir. Görüşme konusunun “genel” olması gerekmemektedir; genellik tartışmaya özgü bir niteliktir. Konu yerel de olsa tüm toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendirdiği esas alınmalıdır. Bazen milletvekillerinin sadece kendi seçim bölgesi ile ilgili sorunu gündeme taşıması da

mümkündür ve günümüz dünyasında yerel sorunların ülke sathını etkilediği unutulmamalıdır. Genel Kurulun çalışma zamanı ve diğer yasama işlemlerinin süresi de bu bağlamda dikkate alınmalıdır. Önergeler tarihi sırasıyla gündemdeki yer ve saatinde görüşülmelidir.

Genel görüşme önergesi verebilecekler açısından belli sayıda vatandaşın veya seçmenin, köy gibi tüzel kişiliklerin veya belli sayıdaki sivil toplum kuruluşlarının komisyona dilekçe vermek suretiyle genel görüşme açılması talebinde bulunması da kanımızca düşünülebilir. Örneğin elli bin kişinin doğrudan komisyona ileteceği elektronik veya yazılı dilekçe ile genel görüşme açılması mümkün olursa hem genel görüşme etkinliği artar hem de Anayasa’da (m. 76) düzenlenen dilekçe hakkının etkililiği sağlanır. Hatırlatmakta fayda var ki Avam Kamarasının yetkili komisyonuna dışardan yapılan başvurularda asgari bir sayı aranmamaktadır. Böyle bir yol benimsenirse halkın Meclisteki müzakerelere ilgisi ve halk ile TBMM arasındaki etkileşim, temsili demokrasinin sorunlarının üstesinden bir nebze olsun gelecek şekilde artabilir.

Bazı durumlarda gündem sırası belli olmasına rağmen belli güncel konuların acilen görüşülmesi söz konusu olabilir. Bu hallerde 1961 Anayasası hazırlık aşamasında önerildiği üzere “derhal gündeme alma” usulü istisnai şekilde işletilebilir. Anayasa Ön Tasarısı’nın 86/3 maddesinde “*Yetkili Meclisin üye tamsayısının onda biri tarafından ileri sürülen gensoru veya genel görüşme istemlerinin, derhal gündeme alınması gerekir.*” kuralı düzenlenmişti.¹⁴⁸¹ Kanımızca Türkiye gibi bir ülkede parlamentonun esnekliğe ihtiyaç duyabileceği (örneğin, 6 Şubat 2023’te yaşanan deprem felaketi gibi) bir durumda, konunun güncelliği ve önemine göre genel görüşme önergesindeki imza sayısı da dikkate alınarak yetkili komisyonun önerisi ile derhal gündeme alınması mümkün olmalıdır. Bu konu yine de çoğunluk kararına bırakılmamalıdır. Azınlık partilerinden oluşan yetkili komisyon, böyle bir konuda kaç kişinin talepte bulunduğu ve konuya bakarak acil bir genel görüşme yapıp yapılamayacağına nitelikli bir çoğunluk veya oybirliği ile karar verebilir. O gün gündemde yerini alan konular ise aynı hafta içerisinde çalışma haftası bitmeden

¹⁴⁸¹ Öztürk, İzahlı, Gerekçeli, Anabelgeli ve Maddelere Göre Tasnifli Bütün Tutanakları ile Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Cilt I/Temel Metinler, s. 49.

belirlenen bir saatte görüşülmelidir. Aksi halde bazı önergelerin görüşülmesi bazı önergelerin görüşülememesi söz konusu olur.

Son olarak genel görüşmede konuşmacı sayısına ve görüşme süresine değinmek gerekir. Kanımızca bu konuda Bundestag'ın yöntemi tercih edilebilir. Buna göre genel görüşmeye ilgili günde bir saat ile bir buçuk saat arasında bir süre ayrılmalıdır; talepte bulunan her konuşmacıya beş dakika süre verilmelidir. İlk söz hakkı önerge sahibi veya onun göstereceği bir üyeye verilmelidir. Eğer iktidar davet edilmişse bir temsilci ile katılımı zorunlu tutulmalıdır ve iktidara da on beş dakika konuşma süresi tanınması yeterlidir. İktidara tanınan süre genel görüşme süresine dahil edilmemelidir. İktidar temsilcisi on beş dakikadan fazla konuşursa istem sırasına göre isteyen üç milletvekiline veya iki siyasi parti grup temsilcisine üçer dakika söz verilebilir. Eğer iktidar konuşma yapmışsa en son önerge sahibi milletvekiline de isterse üç dakika daha söz verilebilir. Bir saatlik süre tamamen kullanılmak zorunda olmamalı, söz isteyen yoksa genel görüşme daha erken de bitirilebilmelidir. Bu durumda bir genel görüşme önergesi iktidar da katılırsa ortalama (60 dk.+15 dk.+9dk.+6 dk.+2 dk.) bir buçuk saat sürebilir. Söz istemleri, yine ilgili komisyon tarafından ve birleşim gününde görüşme sürerken de Meclis Başkanlığı aracılığıyla toplanabilir.

Bu değerlendirmeler neticesinde demokratik ve katılımcı bir yasama faaliyetini amaçlayan yeni bir İçtüzük yapılacak olursa aşağıdaki önerdiğimiz gibi bir genel görüşme düzenlemesi kabul edilebilir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi veya parlamenter sisteme göre model önerisinde usule ilişkin farklar vardır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi için geliştirdiğimiz model şu şekildedir:

- Madde x: Denetim ve Müzakere Komisyonu

Denetim ve Müzakere Komisyonu, TBMM Genel Kurulunda temsil edilen tüm siyasi parti gruplarının birer temsilcisi, grubu olmayan siyasi partilerin birer temsilcisi ile bağımsız milletvekillerinden oluşur. Bağımsız milletvekilleri komisyon toplantılarına katılma hakkına sahiptir ancak bunlar kendi aralarından bir temsilciyi komisyonda söz hakkı olmak üzere yetkilendirir.

Komisyon başkanı yürütme dışındaki siyasi partilerin adayları arasından Meclis tarafından seçilir. Her yasama yılı başında komisyon üyeleri bağlı oldukları siyasi partilerce yenilenir.

Komisyon, her yasama yılında muhalefete ayrılan kırk birleşimin gündemini planlamakla görevlidir. Birleşimler, oturumlara veya saatlere bölünerek kullanılabilir. Komisyon, denetim ve müzakere faaliyetinin, diğer yasama işlemlerinin yoğunluğuna göre tüm yasama yılına ve haftalara dengeli biçimde dağıtılmasını gözetmelidir. Bu dağılımda her hafta en az iki oturumda genel görüşme gerçekleştirilmesi zorunludur.

Denetim ve Müzakere Komisyonu, demokratik ve katılımcı bir yasama faaliyeti amacıyla Meclisin kabul ettiği usul ve esaslara göre çalışır.

- Madde xx: Genel Görüşme Açılması

Genel görüşme talebi, milletvekilleri veya siyasi parti grupları tarafından genel görüşme konusunu açıklayan en fazla üç yüz kelimelik bir özet ile komisyona yazılı şekilde sunulur. Kamuoyunu ilgilendiren bir konuyla ilgili yüz bin vatandaş veya tüzel kişiler ile sivil toplum kuruluşları dilekçe ile Komisyona genel görüşme başvurusunda bulunabilir.

Genel görüşme talebi, Denetim ve Müzakere Komisyonu tarafından değerlendirilir ve Meclis gündeminde yerini almak üzere Başkanlığa iletilir. Komisyon önerge verenleri haftalık toplantısında dinleyebilir. Aynı konuda daha önce verilen bir önerge varsa veya aynı yasama yılı içerisinde genel görüşme yapıldıysa talebi reddeder. Ayrıca komisyon, genel görüşme konusunun somut, belli ve güncel olmasını dikkate alır. Komisyon, gelen talepleri komisyona geliş sırasına göre planlar.

Meclis Başkanlığı, Komisyon tarafından iletilen genel görüşme önergelerini ve diğer işleri sırasıyla gündeme ekler, ilan eder ve yürütmeye bildirimde bulunur.

- Madde xxx: Genel Görüşmenin Gerçekleştirilmesi

Genel görüşme, Meclis Genel Kurulunda Salı ve Perşembe günlerindeki birleşimlerde Gündemdeki sıraya uygun olarak haftada en az iki kere gerçekleştirilir. Genel görüşme süresi altmış dakikadır.

Genel görüşmede ilk söz önerge sahibi milletvekiline veya onun adına konuşacak bir başka milletvekiline verilir. Daha sonra önceden Komisyona veya birleşim günü Meclis Başkanlığına taleplerini ileten her milletvekiline beşer dakika konuşma süresi tanınır. Cumhurbaşkanlığı genel görüşmeye davet edilmişse cumhurbaşkanı veya görevlendireceği yardımcısı veya ilgili bakan genel görüşmede bulunmak zorundadır; eğer bir mazeret sebebiyle bulunamayacaklarsa bunu birleşimden önce Meclis Başkanlığına ve Komisyona bildirmek zorundadır. Bu halde bir seferlik genel görüşme önergesi bir sonraki birleşimdeki sıraya ötelenerek yerine sıradaki diğer genel görüşme önergesinin görüşüleceği ilan edilir.

Cumhurbaşkanı veya yardımcısı ya da ilgili bakan milletvekillerinin konuşmalarından sonra on beş dakika söz alır. Yürütmenin konuşma süresi, genel görüşmenin süresinden sayılmaz. Yürütmenin on beş dakikadan daha fazla süreye ihtiyaç duyması halinde Meclis Başkanı ek süre verir, ancak her halde bu ek süre de on beş dakikayı aşamaz. Yürütmenin ek süre kullanması durumunda istem sırasına göre üç milletvekiline ve iki siyasi parti grubuna daha üçer dakika söz verilir. Yürütmenin konuşmasından sonra istemi halinde önerge sahibi milletvekiline üç dakikayı aşmamak üzere son söz verilir.

Vatandaşlar, tüzel kişiler veya sivil toplum kuruluşlarının genel görüşme taleplerine ilişkin genel görüşmede bunların bir temsilcisi veya önceden kararlaştırdıkları bir Komisyon üyesi ilk sözü alır. Bundan sonraki genel görüşme usulü aynıdır.

Genel görüşme, konuşmaların tamamlanmasıyla sona erer.

Parlamente hükümet sisteminde ise yukarıdaki modelden küçük farklar oluşmaktadır: Komisyonun adı, komisyonun oluşumu, genel görüşmeye katılacaklar,

genel görüşmenin haftalık süresi gibi. Bunu maddeler üzerinde değişiklikleri vurgulayarak şu şekilde gösterebiliriz:

- Madde x: *Azınlık Komisyonu*

Azınlık Komisyonu, TBMM Genel Kurulunda temsil edilen *hükümet dışındaki* siyasi parti gruplarının birer temsilcisi, grubu olmayan siyasi partilerin birer temsilcisi ile bağımsız milletvekillerinden oluşur. Bağımsız milletvekilleri komisyon toplantılarına katılma hakkına sahiptir ancak bunlar kendi aralarından bir temsilciyi komisyonda söz hakkı olmak üzere yetkilendirir.

Komisyon başkanı, hükümet dışındaki siyasi partilerin adayları arasından Meclis tarafından seçilir. Her yasama yılı başında komisyon üyeleri bağlı oldukları siyasi partilerce yenilenir.

Komisyon, her yasama yılında muhalefete ayrılan kırk birleşimin gündemini planlamakla görevlidir. Birleşimler, oturumlara veya saatlere bölünerek kullanılabilir. Komisyon, denetim ve müzakere faaliyetinin, diğer yasama işlemlerinin yoğunluğuna göre tüm yasama yılına ve haftalara dengeli biçimde dağıtılmasını gözetmelidir. Bu dağılımda her hafta *en az bir* oturumda genel görüşme gerçekleştirilmesi zorunludur.

Azınlık Komisyonu, demokratik ve katılımcı bir yasama faaliyeti amacıyla Meclisin kabul ettiği usul ve esaslara göre çalışır.

- Madde xx: Genel Görüşme Açılması

Genel görüşme talebi, milletvekilleri veya siyasi parti grupları tarafından genel görüşme konusunu açıklayan en fazla üç yüz kelimelik bir özet ile Komisyona yazılı şekilde sunulur. Kamuoyunu ilgilendiren bir konuyla ilgili yüz bin vatandaş veya tüzel kişiler ile sivil toplum kuruluşları dilekçe ile Komisyona genel görüşme başvurusunda bulunabilir.

Genel görüşme talebi, Azınlık Komisyonu tarafından değerlendirilir ve Meclis gündeminde yerini almak üzere Başkanlığa iletilir. Komisyon önerge

verenleri haftalık toplantısında dinleyebilir. Aynı konuda daha önce verilen bir önerge varsa veya aynı yasama yılı içerisinde genel görüşme yapıldıysa talebi reddeder. Ayrıca komisyon, genel görüşme konusunun somut, belli ve güncel olmasını dikkate alır. Komisyon, gelen talepleri komisyona geliş sırasına göre planlar.

Meclis Başkanlığı, komisyon tarafından iletilen genel görüşme önergelerini ve diğer işleri sırasıyla gündeme ekler, ilan eder ve hükümete bildirimde bulunur.

- Madde xxx: Genel Görüşmenin Gerçekleştirilmesi

Genel görüşme, Meclis Genel Kurulunda Salı ve Perşembe günlerindeki birleşimlerde Gündemdeki sıraya uygun olarak haftada *en az bir* kere gerçekleştirilir. Genel görüşme süresi altmış dakikadır.

Genel görüşmede ilk söz önerge sahibi milletvekiline veya onun adına konuşacak bir başka milletvekiline verilir. Daha sonra önceden Komisyona veya birleşim günü Meclis Başkanlığına taleplerini ileten her milletvekiline beşer dakika konuşma süresi tanınır. *Hükümet de genel görüşmeye katılır. Başbakan veya ilgili bakan genel görüşmede bulunmak zorundadır; eğer bir mazeret sebebiyle bulunamayacaklarsa bunu birleşimden önce Meclis Başkanlığına ve Komisyona bildirmek zorundadır.* Bu halde bir seferlik genel görüşme önergesi bir sonraki birleşimdeki sıraya ötelenerek yerine sıradaki diğer genel görüşme önergesinin görüşüleceği ilan edilir.

Başbakan veya ilgili bakan, milletvekillerinin konuşmalarından sonra on beş dakika söz alır. Başbakan veya ilgili bakanın konuşma süresi, genel görüşmenin süresinden sayılmaz. Yürütmenin on beş dakikadan daha fazla süreye ihtiyaç duyması halinde Meclis Başkanı ek süre verir, ancak her halde bu ek süre de on beş dakikayı aşamaz. Başbakan veya ilgili bakanın ek süre kullanması durumunda istem sırasına göre üç milletvekiline ve iki siyasi parti grubuna daha üçer dakika söz verilir. Başbakan veya ilgili bakanın konuşmasından sonra istemi halinde önerge sahibi milletvekiline üç dakikayı aşmamak üzere son söz verilir.

Vatandaşlar, tüzel kişiler veya sivil toplum kuruluşlarının genel görüşme taleplerine ilişkin genel görüşmede bunların bir temsilcisi veya önceden kararlaştırdıkları bir Komisyon üyesi ilk sözü alır. Bundan sonraki genel görüşme usulü aynıdır.

Genel görüşme, konuşmaların tamamlanmasıyla sona erer.

Bu noktada hükümet sistemi bakımından önemli bir farka dikkat çekmek gereklidir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde TBMM'nin yürütmeyi denetleme ve müzakere işlevinin araçları parlamenter rejime kıyasla azdır. Bu nedenle denetim, bilgi edinme ve müzakere işlevlerinin de akılcı ve verimli şekilde gerçekleşebilmesi için haftada iki kere genel görüşme gündemi oluşturulmalıdır. Yukarıdaki yöntem benimsendiğinde haftada iki kere toplamda en fazla üç saat sürecektir genel görüşme gereklidir. Bu süre ilk bakışta fazla görünebilir; ancak yukarıda verilen yozlaşmış gündem dışı konuşma ve açıklamalar gibi uygulamalarda görüldüğü gibi Genel Kurulun her birleşimde iki üç saat, düzensiz, belirsiz, birbirinden farklı, gelişi güzel konuşmalarla geçmektedir. Böylesine yasama faaliyeti açısından yararsız olduğu anlaşılan konuşmalara her birleşimde bu kadar zaman harcanacağına gerçek bir denetim ve müzakere için haftada iki kere genel görüşme gündemi oluşturulması kabul edilmelidir. Eğer parlamenter rejim söz konusu olsaydı haftada bir kere genel görüşme yapılması kanımızca yeterli olurdu; çünkü sözlü soru gibi parlamenter rejimin en önemli denetim ve müzakere araçlarından biri daha bu sistemde vardır. Ayrıca genel görüşme gibi dar anlamda veya sadece soru gibi geniş anlamda genel görüşme araçları değil parlamenter rejimde hükümet sürekli biçimde yasama organında olduğu için diğer yasama faaliyeti süreçlerinde de hükümetin denetimi ve iktidar-muhalefet ekseninde sürekli müzakere söz konusu olmaktadır.

Genel görüşme modelimiz açısından görüşme sonucunda karar alınmasını, kurumun niteliğine ve işlerliğine katkı sunmayacağı gerekçesiyle önermemekteyiz. Genel görüşme sonucunda karar alınma usulünün işletilmesi zaman kaybına neden olacaktır; kurumun müzakere niteliğine gölge düşürebilecektir ve nihayet bu karar bir sonuç doğurmadığı için niteliği tartışmalı bir hukuki işlem olacaktır. Karar alınmasının Meclisteki fikirleri ve görüşleri belli edeceği ve kamuoyuna mesaj oluşturacağı

düşünülebilir; ancak genel görüşme bir muhalefet hakkı olarak benimsendiğinde zaten genel görüşme konusunu belirleyen ve bu konuyu tartışmaya açan muhalefetin tavrı ortaya çıkmış olacaktır. Diğer görüşler ise Meclis kürsüsünde ifade edilmekle kamuoyuna yansıyacaktır.

Genel görüşme istemleri gündemdeki yerini her hafta belli bir saatte yapılmak suretiyle doğrudan alırsa hem TBMM'nin denetim ve bilgi edinme işlevi etkinleşir hem demokratik ve katılımcı bir yasama faaliyeti gerçekleşir hem de yukarıda işlendiği gibi gündem dışı konuşma veya kısa söz talepleri gibi kurumların yozlaşması engellenir. Bunun ancak muhalefet partilerinin haklarını tanıyacak biçimde bir kurumsallıkla mümkün olacağını düşünmekteyiz. Aksi halde tek başına bir siyasi parti veya birden fazla siyasi partiye dayanıyor olsun parlamento çoğunluğuna teslim edilmiş bir yasama faaliyeti olur ki aslında hukuki belirsizliğin olduğu bir ortamda gerçek bir faaliyetten de bahsedilemez. Kanımızca, sadece çoğunluğa değil bir azınlığa da bu konuda bir tercih bırakılmamalı, sorumlu muhalefet anlayışı ile hem hak hem görev olarak muhalefet hakkı anlayışı benimsenmelidir. Bunun da uygulamadan aktardığımız örneklerde olduğu gibi sadece söz hakkı olarak görülmemesi, gündemi belirleme-oluşturma hakkı olarak da tanınması gerekir.

2. Mevcut Genel Görüşme Yöntemine İlişkin Öneriler

TBMM'nin genel görüşme yetkisinin etkisizleşmesi, mevcut kurallardan değil kurallara aykırı uygulamalardan kaynaklanmaktadır. Bu bağlamda yeni model önerimizdeki esası burada yinelemek gerekmektedir: Meclisin kararı ile gündem değiştirilememelidir. İktüzük zaten buna imkân vermemektedir. Şöyle ki İktüzük'ün 19. maddesinin 5. fıkrasında “İktüzükte Danışma Kurulunun tespitine, teklifine veya görüş bildirmesine *bağlanmış* olan bütün hallerde, Danışma Kurulu, yapılan ilk çağrıda toplanamaz, oybirliğiyle tespit, teklif yapamaz veya görüş bildiremezse, *Meclis Başkanı veya siyasi parti grupları ayrı ayrı*, istemlerini doğrudan Genel Kurula sunabilirler. ...Danışma Kurulu ve grup önerileri konusunda Genel Kurulda işaret oyuyla karar verilir.” şeklinde bir düzenleme vardır. Gündemi düzenleyen 49. madde de gündemin kısımları sayılmaktadır. Burada 19. maddedeki hallerden bir kısmı anılmaktadır ve “Danışma Kurulunun teklifi ve Genel Kurulun onayı ile 6 ncı kısım için” (Genel görüşme ve Meclis araştırması yapılmasına dair öngörüşmeler için)

haftanın belli bir gününde belli bir süre ayrılabilceği düzenlenmektedir. Ayrıca “3 üncü ve 4 üncü kısımlardaki seçimler ve oylamalar için de haftanın belli bir günü ayrılabilir.” hükmü yer almaktadır. Bunun dışında “Gündemdeki işlerin görüşme sırası Başkanlıkça alınış tarihlerine göre tespit edilir. Başkanlıkça lüzum görülen hallerde, 7 nci kısımdaki işlerin” (kanun teklifleri ile komisyonlardan gelen diğ er işlerin) görüşme sırasının Danışma Kurulunca Genel Kurula teklif olunabileceği ve onayına sunulacağı belirtilmektedir. Buna göre ne Danışma Kurulu ne Meclis Başkanlığı ne de siyasi partilerin önerileri üzerine genel görüşme yapılmasına dair ö ngörüşmeler ertelenebilir. Danışma Kurulunun yetkisi sadece haftanın belli bir gününü ö ngörüşmeye tayin edebilmek ile sınırlıdır. Burada bir düzenleme yetkisi vardır ancak değiştirme yetkisi, genel görüşme yapmamaya dair bir öneri sunma yetkisi yoktur. Sadece kanun teklifleri ile komisyonlardan gelen diğ er işler bakımından görüşme sırasının değiştirilebileceği düzenlenmektedir.

Bize göre mevcut İ çtüzük'teki gündem maddesindeki Danışma Kuruluna dair hükümlerden “Danışma Kurulunun teklifi ve Genel Kurulun onayı ile 6 ncı kısım için haftanın belli bir gününde belli bir süre ayrılabilir.” hükmü çıkarılmalıdır. Genel görüşme önergelerinin Başkanlığa geli ş sırasına göre her hafta, belirlenen bir günde ö ngörüşmesinin yapılacağına dair bir madde genel görüşmeyi düzenleyen 102. maddeye eklenmelidir. Bu şekilde bir cümle eklenirse Danışma Kurulu, siyasi parti grubu önerisi ve Genel Kurul kararı ile genel görüşmenin ö ngörüşmesi ertelenemez. Madem kötüye kullanımı söz konusu, o zaman genel görüşme önergelerinin doğrudan haftanın belli bir gününde ve saatinde, bu gün ve saat de belirtilerek ö ngörüşmesinin yapılması gerektiği açıkça genel görüşmeyi düzenleyen maddeye eklenmelidir. Ancak bu şekilde müzakere faaliyeti mümkün olabilir.

Ö nerge verebilecekler arasına yirmi milletvekili ve siyasi parti grubu dışında, İ çtüzükte yapılacak bir değişiklik ile üye sayısı yirmi milletvekilini bulmayan siyasi partilerin karma grup oluşturmalarının kabul edilmesi halinde karma grubun da eklenmesi mümkündür. Ayrıca bağımsız milletvekillerine sayı koşulu aranmadan önerge sunma olanağı verilmelidir. Bağımsız milletvekilliğinin bir gereği olarak bu olanak sağlanmalıdır. Ayrıca genel görüşme önergeleri, uygulamada bazen sadece önerge sunan milletvekilinin temsil ettiği seçim çevresinin bir sorunuyla ilgili

olabilmektedir. Partili milletvekilleri açısından sayının yirmiye ulaşması mümkün olabilir, ancak bağımsızlar bakımından aynı imkân her zaman yoktur.

Mevcut sistemde önerenin koşulları bakımından önergeye eklenmesi gereken beş yüz kelimelik özet kuralının değiştirilmemesi ve özetin Genel Kurulda okunarak duyurulması ve önerenin ayrıca cumhurbaşkanlığına da iletilmesi gerektiğini düşünmekteyiz.

Önerenin görüşülmesine mevcut cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütme Meclisten ayrı olsa da yürütmenin-cumhurbaşkanının kendisinin veya istisna hallerde konuyla ilgili yardımcısını veya bakanını görevlendirmesi üzerine bu kişilerin Genel Kurula gelerek hesap vermesi sağlanmalıdır. Başkanlık sisteminin klasik örneği ABD’de yürütme de dahil her kurum Kongre genel kurulunda veya ağırlıklı olarak da komisyonlarda dinlenebilmektedir. Bu konuda ABD Kongresi çok güçlüdür. TBMM açısından ise mevcut hükümet sistemi buna engel değildir.

Kanımızca öngörüşme-genel görüşme biçimindeki ikili görüşme yöntemi değiştirilmemelidir. Mevcut sistemde işleyen bir genel görüşme mekanizması içerisinde en azından öngörüşme aşamasında bir dereceye kadar denetim faaliyeti ve müzakere gerçekleştirilmiş olur; daha fazlası için Meclis karar alarak genel görüşme gerçekleştirebilir. Ancak mevcut durumdan farklı olarak öngörüşmede de en azından önerge sahibi milletvekili ve siyasi parti grupları adına söz alanlar dışında oluşturulacak karma grup sözcüsüne ve varsa bağımsız bir milletvekiline de söz verilmesi düşünülmelidir. Bağımsız milletvekili birden fazlaysa kendi aralarında birini temsilci olarak seçebilir veya Başkanlığa ilk söz isteminde bulunan bağımsız üye konuşabilir. Öngörüşmede ve genel görüşmede konuşma süreleri bakımından genel kural uygulanabilir. İçtüzük’ün mevcut 60. maddesinin son hükmü, başka bir süre öngörülmemişe konuşma sürelerini siyasî parti grupları adına yapılan konuşmalarda yirmi dakika, üyeler tarafından yapılan konuşmalarda ise on dakika ile sınırlamaktadır. İkinci defa yapılacak konuşmalarda ise süre bunların yarısıdır. Bu düzenleme, genel görüşmenin hem öngörüşmesi hem de genel görüşmesinde uygulanabilir.

Bu öneriler doğrultusunda mevcut İçtüzük’ün genel görüşme ile ilgili maddeleri şu şekilde düzenlenebilir:

- Genel görüşmenin tarifi

Madde 101: Genel görüşme, toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren bir konunun Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir.

- Genel görüşmenin açılması

Madde 102: Genel görüşme açılması, siyasi parti grupları, karma grup, en az yirmi milletvekili veya bağımsız bir milletvekili tarafından Başkanlıktan yazılı bir önerge ile istenebilir. Bu istem derhal Genel Kurula ve yürütmeye duyurulur.

Genel görüşme önergesine üç yüz kelimeyi geçmeyen bir özet eklenmelidir. Bu özet, Genel Kurula duyuru sırasında okunur.

Genel görüşme açılıp açılmamasına ilişkin görüşmeler, her hafta Genel Kurulun Pazartesi ve Perşembe günlerindeki birleşiminde gerçekleştirilir. Genel görüşme açılıp açılmamasına Genel Kurul karar verir.

Genel Kuruldaki bu konudaki görüşmede istemde bulunan milletvekili veya onun göstereceği bir başka milletvekili, siyasi parti gruplarından ve karma gruptan birer üye ve bağımsız bir milletvekili konuşabilir. Genel Kurul genel görüşme açılıp açılmamasına işaretle oylama suretiyle karar verir.

- Genel görüşme için özel gündem

Madde 103: Genel Kurul genel görüşme açılmasına karar verirse genel görüşme gününü özel bir gündem halinde Danışma Kurulu tespit eder. Öngörüşmenin yapıldığı birleşimden sonraki haftada genel görüşme gerçekleştirilir. Genel görüşmede ilk söz hakkı önerge sahibi parti gruplarına veya karma gruba, milletvekiline veya onun göstereceği bir diğer milletvekiline verilir. Bundan sonra cumhurbaşkanına veya görevlendirdiği cumhurbaşkanı yardımcısına veya bakana söz verilir.

Bundan sonraki görüşmeler genel hükümlere göre yürütülür. Ancak her halde genel görüşme önergesinin sahibine son söz verilir.

Mevcut İçtüzük'ün bütünlüğünde işleyebilecek bir değişiklik ancak sınırlı bir şekilde olabilir. Bu durumda da hükümet sisteminin önemini vurgulamak gereklidir. Bu nedenle yeni model önerimizde sunduğumuz genel görüşmenin sık gerçekleştirilmesi fikri, mevcut İçtüzük'te yapılacak bir değişiklikte dikkate alınabilir. Çünkü cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde TBMM'nin denetim, bilgi edinme ve müzakere araçları azaltılmıştır. Parlamenter rejim açısından böyle bir sıklığa gerek yokken cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde haftada iki kere en az birer saat genel görüşme yapılması gerektiğini düşünmekteyiz. Bu nedenle Genel Kurulun “salı ve perşembe” günlerindeki birleşimleri genel görüşme yapılması için ayrılabilir.

Mevcut İçtüzük kuralları, Meclisteki çoğunluk oylarıyla hayata geçirilememektedir. Bu nedenle en önemli husus, kuralların uygulanabilmesi ve gündemin belirliliği ilkesi çerçevesinde yasama faaliyetinin verimliliğinin sağlanmasıdır. Bu verimlilik sadece kural koyma faaliyeti açısından değil denetim faaliyetleri ve bugünün parlamentolarının demokratik işlevi müzakere bakımından da önemlidir.

SONUÇ

Parlamentolar, tüm dünyada, demokrasi açısından en önemli devlet organlarındandır. Geçmişte ve günümüzde aynı anda birden fazla işlevi yerine getiren parlamentoların önemi, halk iradesinin en geniş anlamda yansıdığı bir organ olmasından kaynaklanır. Demokrasinin en dar tanımında bile olmazsa olmaz olan belli bir süre seçimle işbaşına gelmiş temsili bir organın -parlamentonun- varlığıdır.

Parlamento halka en açık kurum olduğu içindir ki toplumsal çelişkileri de bünyesinde barındırır. Siyasi kültür, seçim sistemi, siyasi partilerin yapısı gibi kültürel ve siyasi dinamikler, belli anayasal normlara göre oluşan ve işleyen parlamentonun işlevlerine de yön vermektedir. Buna bağlı olarak parlamento, kurucu iradenin belirlediği biçimde en geniş anlamda objektif kural koyma faaliyetini, halktan vergi toplanmasını, kamusal kaynakların harcanmasını ve nasıl harcandığının denetimini, yürütmenin denetimini ve gözetimini gerçekleştirir. Parlamentonun bu işlevlerini nasıl kullandığı ve ne derecede kullandığı da her ülkedeki demokratik gelişime ve diğer siyasal dinamiklere bağlı olarak inişli çıkışlı bir seyir izlemiştir. Bu seyir içerisinde bazı yetkilerin, örneğin ilk zamanlardaki yargı yetkisinin devrinde olduğu gibi- tamamen bir başka devlet organına geçmesi veya diğer devlet organları ile -yürütme ile- paylaşılması söz konusu olmuştur. Özellikle tarihin belli bir döneminde parlamento, halk iradesini yansıtır ve halkın taleplerini hayata geçirme, onun sesi olma, toplumdaki farklı görüşlerin ve taleplerin dillendirildiği bir zemin olmaya başlamıştır. Toplumsal yaşamın ve onunla şekillenen siyasi gelişmelerin de en çok yansıdığı mekân parlamentodur. Bu nedenle parlamento, bu gelişmelerle ilişkisi bağlamında her zaman “yaşayan” bir kurum olmuştur. Teknolojik gelişmeler, toplumun yapısının ve ihtiyaçlarının değişmesi, nüfusun ve ihtiyaçların artması, ekonomik gelişim gibi etmenler karşısında parlamento, hantallaştığı, görevini yerine getiremediği, işlevlerinin etkisizleştiği, kurumsal bir “düşüş” yaşadığı iddiaları ile belli bir dönemde hedefe konan bir kurum da olmuştur. Fakat bu durumun bir demokrasi sorunu olduğu, eksik demokrasinin parlamentoyu hedefe koyduğu anlaşılmaktadır. Söz konusu toplumsal ve siyasal değişim yürütmenin güçlenmesini gerektirirken buna karşın parlamentonun zayıflatılması amaçlanmıştır. Oysa demokratik bir sistemde hem

yürütmenin güçlendirilmesi hem de parlamentonun özellikle yürütmenin güçlenmesi karşısında artan demokrasi ihtiyacını karşılayabilmesi, kurumsal değerini ve işlevlerini bu amaca özgüleyerek kullanabilmesi mümkündür. Bunu demokratik yönetimler başarmış, demokrasiyi hedefe koyan yönetimlerde ise ilk önce parlamento etkisizleştirilmek istenmiştir.

Yürütmenin güçlenmesi olgusu karşısında parlamentonun da yetkilerini demokrasi ihtiyacını karşılayacak biçimde kullanması ve demokratik bir işlev görmesi kaçınılmazdır. Bu çalışmada, parlamentonun genel görüşme yetkisi, müzakere işlevi temelinde ele alınarak parlamento ile demokrasi ilişkisi ortaya konmaya çalışılmıştır. Bu ilişki çerçevesinde parlamentonun yetkilerini müzakere işlevini ortaya çıkaracak biçimde kullanmasının onun günümüz siyasal koşulları içerisinde kurumsal değerini kazanmasına ve etkin çalışmasına hizmet edeceği sonucu belirmektedir. Nitekim literatürde, “düşüş” algısının bilinçli biçimde yaratıldığını tespit eden birçok görüşe rastlanmıştır.

Müzakere işlevinin, bu bağlamda parlamentonun kurumsal tarihi içerisinde görece yeni ve güncel bir işlevi olduğu anlaşılmaktadır. Her zaman söz dayalı bir faaliyet alanı olan parlamentonun müzakere işlevi, çağdaş demokrasi anlayışıyla ilgilidir. Eğer çağdaş demokrasi gereksinimleri anlaşılamaz ise parlamento da herkesin her şeyi dilediği kadar söyleyebildiği boş bir laf salonuna dönüşür; böyle bir ortamda bir etkinlik beklenemez. Bunun aksine müzakere işlevi, hukuki güvenliği ve belirliliği gerektiren bir normatif düzende mümkündür. Herkesin her şeyi dilediği kadar söylemesi değil, her görüşün belli kurallar, haklar ve güvenceler çerçevesinde ifade edilmesi mümkün olursa müzakere işlevi gerçekleşir. Bu bağlamda genel görüşme, müzakere işlevini ortaya çıkaracak doğrudan bir araç olarak özellikle XX. yüzyılın ikinci yarısından sonra parlamentolarda uygulanmaya başlanan, yürütmenin güçlenmesi karşısında parlamentonun bir denetim ve bilgi edinme aracı olarak kullanılan bir yoldur. Güçlü yürütmenin işleyişini kesintiye uğratmayacak ancak parlamentonun da yürütmeyi denetlemesine ve aynı zamanda farklı görüş ve eleştirilerin ifade edilerek bunların yürütmeye ulaştırılmasına yarayan bu araç, ancak çoğulcu bir demokrasi anlayışında mümkün olabilir. Bu nedenle siyasal sistemin diğer hukuki güvencelerinin yanında parlamentonun kurumsal güvencelerinin de sağlanması gerektiği anlaşılmaktadır.

Bu bağlamda çalışmamızda, karşılaştırmalı parlamento verilerinden faydalanarak diğer müzakere işlevini sağlayan araçlar yanında genel görüşme yetkisinin hukuken nasıl düzenlendiğini ve kullanıldığını araştırdık. Bunun için müzakere işlevinin tam anlamıyla karşılık bulduğu genel görüşme kurumu üzerinde araştırmamızı sınırlandırdık. Yabancı ve Türkçe literatürde, siyaset bilimi, anayasa hukuku ve daha özelde parlamento hukuku kaynaklarına, çeşitli ülkelerin temel düzenleyici metinlerine ve parlamentoların kendi kurumsal kaynakları ile uygulamalarını araştırmamızda kullandık.

Araştırmamız sonucunda müzakerenin bir demokratik yöntem olmasının ötesinde bir işlev olarak öne çıkmasında, çoğulcu demokrasi anlayışının benimsenmesi ve bu yaklaşımla parlamentoda muhalefet haklarının tanınması şeklinde bir süreç yaşandığı, fakat bunun da durağan olmadığını, her parlamentoda belli dönemlerde farklı araçların geliştirildiğini ve mevcut araçların ise dönüştürüldüğünü tespit ettik.

Türkiye’de de diğer parlamentolarda olduğu başta genel görüşme yetkisi olmak üzere müzakere araçlarına yer verildiği anlaşılmaktadır. Fakat Türkiye’nin çoğulcu demokrasi anlayışı bağlamında parlamentoya ve muhalefet haklarına, çalışmamızda genel görüşme bağlamında eğildiğimiz iki parlamentonun -House of Commons ve Bundestag- gerisinde kaldığı görülmektedir. Oysa genel görüşme yetkisine çok erken bir dönemde yer vermiş olan TBMM’dir. Bunun siyasi bir anlayış sorunu olduğunu ve değişmesi gerektiğini düşünmekteyiz. Öte yandan Türkiye’de parlamentonun müzakere işlevine bakış da yabancı literatürdekinin aksine özellikle hukuk literatüründe biraz geriden gelindiği izlenimini edindik. Çalışmamızda tespit ettiğimiz kadarıyla çok az çalışmada parlamentonun müzakere işlevinin varlığı kabul edilmektedir. Oysa yabancı literatürde gerek siyaset bilimi gerek hukuk alanında parlamento ve demokrasi ilişkisine kurum düzeyinde eğilen çok çalışma vardır. Araştırmamızda kullandığımız kaynaklar, müzakere işlevinin de yabancı literatürde hakkıyla yer bulduğunu göstermektedir. Fakat Türkiye’de güncel araştırmalar, muhalefet ve muhalefet haklarına eğilmeye başlamış olmakla birlikte Türkiye’de köklü ve deneyimli sayılabilecek bir parlamento geleneği olmasına rağmen parlamento üzerine yapılan kurumsal çalışmaların diğer anayasa hukuku kurumlarına göre biraz daha geriden geldiğini söylemek yanlış olmaz. Bu eksiğin son yıllarda çok önemli

alışmalarla doldurulmaya çalışıldığını tespit ettik. Müzakere işlevinin ise bu çerçeve içerisinde görünmeyen bir karanlıkta kaldığı anlaşılmaktadır. Yeri gelmişken söylemekte fayda var ki parlamentoya sadece normatif düzeyde ve dışardan bakmak araştırmaları çok eksik ve yanlış sonuçlara götürebilir. Böyle bir sonucun doğmaması için dinamik bir yapısı olan parlamentonun birbiriyle bağlantılı unsurlarına birlikte eğilmek, bu bağlantıları ve uygulamasını bütüncül değerlendirmek gerekmektedir. Bizim de çalışmamızın başlangıcında yaşadığımız bu durum bazı çelişkilere sebep oldu; ancak TBMM ve House of Commons ile kurduğumuz iletişim sonucunda bu eksiklikler giderilerek, çelişkiler ortadan kaldırılmış oldu. Çünkü normatif düzeyde ulaşamayan birçok kaynak, deneme aşamasında olan usuller ve kurumları, parlamentoyla ancak fiziki bir temas ile ulaşmak mümkün oldu. Parlamento çalışmalarında bu deneyimimizin diğer araştırmacılara yol göstermesini umarız. Bu konuda TBMM'nin de çok önemli bir alt yapısı olduğunu ve bunu araştırmacılara kolaylıkla sunduğunu da belirtelim. Kanımızca bu durum da parlamentonun kurumsal gücü ile ilgilidir. Örneğin, House of Commons'a genel görüşme kurumuyla ilgili sorduğumuz sorular doğrudan uzmanlarca yanıtlanmış ve normatif açıdan yapmaya çalıştığımız değerlendirmeler, edindiğimiz bilgiler çalışmamıza önemli bir yön vermiştir. Keza TBMM açısından da hem parlamento uzmanlarının kendi araştırmaları hem de bunların ve diğer kaynakların açıklığı olmasaydı, bu çalışma ortaya çıkmayacaktı. Bununla birlikte bazı usullere bizzat birinci el kaynaklardan, parlamento genel kurul tutanaklarının okunması suretiyle ulaştık. Bunların halka açık olması çok önemlidir. Bu çalışmada başlık olarak da yer verdiğimiz genel görüşme yerine kullanılmaya çalışılan birleşim başında “söz almalar” örneğinde olduğu gibi yeni uygulanan bazı usullerin varlığına da ancak bu yöntemle ulaşabildik. Bu yöntem, hukuki kurumların gerçek işlevlerinin ne olduğu konusunda araştırmaya yön vermiştir.

Çalışmamızın sonuçlarına tekrar dönecek olursak en başta şunu söylemek isteriz: Türkiye’de demokrasi açısından parlamentonun kurumsal değerini artırması ve kurumsal işlevlerini etkin kullanması için kanımızca müzakere işlevinin varlığının kabul görmesi gerekmektedir. Genel görüşme, bugüne kadar belki de en az çalışılan bir kurumdur. Dahası genel görüşme kurumu, kurumsal benzerlerine benzetilerek açıklanmaya, anlamlandırılmaya çalışmaktadır. Genel görüşme sonucunda oylama yapılmaması, onun sınırlı ve etkisiz bir araç olduğu izlenimi uyandırmaktadır. Oysa TBMM uygulamasında, sonunda karar alınmasının değil başka hukuk dışı müdahale

ve etkenlerin genel görüşmenin etkin bir müzakere aracı olmasına engel olduğu görülmektedir.

TBMM'nin genel görüşme yetkisi çoğunlukçu demokrasi anlayışının yarattığı siyasal krizlere bir tepki anayasası olarak ortaya çıkan 1961 Anayasası'na dayanmaktadır ve günümüze kadar da normatif olarak neredeyse hiç doğrudan bir değişiklik geçirmemiş bir kurumdur. Hem çift meclisli yapıda hem de tek meclisli yapıya döndükten sonra aynı biçimde kalmıştır. Milletvekillerinin söz hakları, grup sayıları gibi belli İçtüzük değişikliklerinden ise dolaylı olarak etkilenmiştir. Ancak normatif durum böyleyken uygulamada genel görüşmenin etkinliğinin derecesi, belli siyasi süreçlere bağlı olarak “etkin, düşük etkin, etkisiz” ve nihayetinde cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin uygulandığı 27. yasama döneminde de “fiilen yok olma” durumuna gerilemiştir.

Bu “fiili yokluk” durumu, sadece genel görüşme üzerinde ve bir anda gerçekleşmemiştir. TBMM'nin kurumsal yetkileri giderek aşındırılmış, parlamentoda alınan kararlarla TBMM'nin özellikle denetim yetkilerini kullanması anayasaya ve İçtüzüğe aykırı uygulamalarla engellenmiş, “hız”, “verimlilik”, “istikrar” amacıyla bazı normatif düzenlemeler de bu amaçla yapılmıştır. Geline nokta da ortaya çıkan sonuç, normatif düzenlemelere de ihtiyaç duymadan sürekli Anayasa'ya ve İçtüzük'e aykırı uygulamalarla kurumların yozlaştırılmasıdır. Denetimden kaçınmak için genel görüşme yolunun kullanılmaması, müzakere işlevinin eksikliğine neden olmuştur. Bu sefer de gündem dışı konuşma, kısa söz talepleri gibi hukuki amacı ve işlevi farklı olan usuller, yozlaştırılarak bu eksikliği gidermeye zorlanmıştır. Ancak bu noktada da ne bu usuller istenen amaca hizmet etmiş ne de bu usuller kendi işlevlerini yerine getirebilmiştir. Dolayısıyla denetimden kaçış bütüncül bir kurumsal yozlaşmaya neden olmuştur. Oysa anayasal olarak varlığı korunan genel görüşmenin, değişen hükümet yapısının etkisiyle TBMM'nin müzakere işlevine en çok ihtiyaç duyulan bir dönemde daha etkin kullanılması demokrasi açısından önemlidir. Çalışmamızda son olarak bunun nasıl sağlanabileceğini de araştırarak hem farklı parlamentolardan hem de TBMM'nin kendi yapısıyla bağdaşacak biçimde farklı hükümet sistemlerinden uygulanabilir modeller önerdik.

Bu noktadan hareketle genel görüşme yönteminin hükümet sisteminden bağımsız biçimde kullanılabilirliği değerlendirilmeli ve önemsenmelidir. Çünkü genel görüşme gibi çoklu işlevleri olan anayasal araçlar çoğulcu demokrasinin hayata geçirilmesine katkı sunmaktadır. Türkiye’de hükümet sistemi değişmiş olsa da hala Anayasa’da bilgi edinme ve denetleme yolu olarak genel görüşme yer almaktadır ve kanımızca sistem içerisinde en etkin kullanılabilecek bilgi edinme ve denetleme yollarından biri olabilir. Ancak geliştirilmesi gerekmektedir. Örneğin, her hafta veya her ay belli günlerin veya belli bir oturumun zorunlu olarak genel görüşmeye özgülenmesi, bunun bir muhalefet hakkı olarak düzenlenmesi gerekmektedir.

Bu bağlamda çalışmamızda bazı çözüm önerileri sunduk. Bu önerilerin temeli katılımcılığa açık ve TBMM’nin denetim yetkisinin geri plana atılamayacağı, denetim, bilgi edinme ve müzakere işlevinin mutlak biçimde yerine getirilmesini sağlayacak bir temelde geliştirildi. Genel görüşmenin, yürütmenin TBMM önünde ve kamuoyu nezdinde hesap vermesine, TBMM’nin halk ile iletişimine ve farklı görüş ve eleştirilerin, taleplerin kamuoyuna duyurulmasına olanak sağlayan bir araç olarak işletilmesi gerekmektedir. Gündem belirlemeye ilişkin kuralların ve söz haklarının genişletilmesi açısından İngiltere veya Fransa’da uygulanan “muhalefet günleri” (“opposition days” veya “niches parlementaires”) gibi bir düzenlemeye yer verilerek her yasama yılında belli günlerin yalnızca muhalefet/azınlık partilerinin belirlediği gündem konusu üzerine ayrılması gerekmektedir. Gündemin belirliliği ilkesi ihlal edilmeden “gündemin paylaşılması” ilkesinin kabulü ile çoğunluk kararlarının TBMM’nin müzakere ve denetim işlevlerine olumsuz etkisi azaltılmış olacaktır.

Belli sayıda vatandaşın dilekçe vererek genel görüşme talebinde bulunmasına ilişkin bir düzenleme yapılırsa hem Meclisin kurumsal etkinliği artar hem dilekçe hakkının etkililiği sağlanır. Böylece vatandaşlar ile TBMM arasındaki iletişimin artması sağlanır. Bu yöndeki taleplerin gündeme zorunlu, acil veya ivedi şekilde alınması da düzenlenebilir. Bu taleplerin sayı ve konu sınırı olabilir ve model önerimizde sunduğumuz gibi bir komisyon veya kurulun bunun için çalışması sağlanabilir.

Sonuç olarak Türkiye’de demokrasi mücadelesi azımsanmayacak bir geçmişe ve önemli bir deneyime sahiptir. Kurumsal olarak da parlamento, bu mücadelenin her

zaman odağında olmuş, hukuk devletinin gelişimi veya gerilemesi diğer devlet organlarından çok ve öncelikle parlamentoda karşılık bulmuştur. Bu olgunun değişmediğini düşünmekteyiz. Bu nedenle demokratik bir parlamenter faaliyetin hukuk devleti ve çoğulcu bir demokrasi için özellikle günümüzün toplumsal ve siyasal gelişmeleri karşısında hem ulusal hem de uluslararası düzeyde önemli bir gereksinim olduğu açıktır. Bu bağlamda parlamentonun genel görüşme yetkisini inceleyen bu çalışmada ortaya konulan tespit ve değerlendirmelerin faydalı olmasını ve bu gereksinimlere bir çözüm sunmasını dileriz.



KAYNAKÇA

ABADAN Nermin, “Parlamentolar Yeterli midir?”, **Milliyet Gazetesi**, 20 Ocak 1969, s. 2.

ABADAN Yavuz, **Amme Hukuku ve Devlet Nazariyeleri**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları 26-8, Ankara: Güney Matbaacılık ve Gazetecilik T.A.O., 1952.

ABDULHAKİMOĞULLARI Erdal, “Türk Anayasa Hukukunda Parlamento (Meclis) Kararlarının Yargısal Denetimi Sorunu”, **Yasama Dergisi**, Sayı 5, Yıl 2007, s. 5-26.

ADADAĞ ÜLGEN Özen, “Türk Hukukunda Milletvekillerine Uygulanan Disiplin Cezaları”, **Legal Hukuk Dergisi**, Vol.17, No. 200, 2019, s. 3237-3290.

Addendum To The Standing Orders Of The House Of Commons Relating To Public Business, The House of Commons, 23 June 2010, https://publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmstords/3977/add_3977.pdf

AĞAOĞLU Samet, **Kuvayı Milliye Ruhu, “Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi”**, 2. Baskı, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 2018.

AHMAD Feroz, **İttihat ve Terakki 1908-1914**, İstanbul: Kaynak Yayınları, 11. Baskı, 2017.

AKARTÜRK Ekrem Ali, “2007 anayasa değişikliği hükümet sistemini yarı başkanlık hükümet sistemine dönüştürmüş müdür?”, **Türkiye’nin Anayasa Gündemi**, Der. İbrahim Ö. Kaboğlu, İstanbul: İletişim Yayınları, Gözden Geçirilmiş Genişletilmiş Baskı, 2018, s. 264-267.

AKARTÜRK Ekrem Ali, **Oy Hakkının Anayasal İlkeleri**, İstanbul: Legal Yayıncılık, 2017.

AKARTÜRK Ekrem Ali, **Parlamente Rejim Uygulamaları ve Parti Sistemleri**, İstanbul: Yeditepe Üniversitesi Yayınları, 2010.

AKARTÜRK Ekrem Ali, “Türk Anayasal Gelişmelerinde Kopma: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, **Seçim, Demokrasi ve Seçim Sistemleri Sempozyumu**, Ed. Havva Karagöz, Atagün Mert Kejanlıoğlu, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2019, s. 3-16.

AKARTÜRK Ekrem Ali, KÜÇÜK Tefik Sönmez, **Güçlendirilmiş Parlamente Sistem, Teori ve Uygulama**, Ankara: Adalet Yayınevi, Şubat 2021.

AKILLIOĞLU Tekin, “Yönetimde Açıklık, Gizlilik ve Bilgi Alma Hakkı”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 46, Sayı: 1-2, 1991, s. 1-12.

AKIN Rıdvan, “Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Layihasını Müzakeresi”, **Tarık Zafer Tunaya’ya Armağan**, İstanbul: İstanbul Barosu Yayını, 1992, s. 343-359.

AKIN Rıdvan, **Gazi’den Günümüze Cumhurbaşkanlığı 1923-2007**, İstanbul: Türkiye İş Bankası Yayınları, 2009.

AKIN Rıdvan, **TBMM Devleti (1920-1923), Birinci Meclis Döneminde Devlet Erkleri ve İdare**, 2. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 2008.

AKIN Rıdvan, **Türkiye’nin Siyasal Gelişmeleri (1876-1923)**, İstanbul: Nora Kitap, 2022.

AKIN Rıdvan, **Türkiye’nin Siyasal Gelişmeleri (1923-2018)**, İstanbul: Nora Kitap, 2022.

AKIN Rıdvan, **Türk Siyasal Tarihi 1908-2000**, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2010.

AKKAYA KİA Rukiye, “Devlet Sırrı, Kimin Sırrı?”, **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**, Prof. Dr. Nur Centel’e Armağan, 2013, 19 (2), s. 749-755.

AKŞİN Sina, “Birinci Meşrutiyet Meclis-i Mebusanı (I)”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, C. 25, S. 1, 1970, s. 19-39.

AKTAŞ Batuhan, **İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi ve Yargıtay Kararları Açısından Özel Hayatın Gizliliğini İhlal Suçu**, İstanbul: Der Yayınları, 2017.

AKTAŞ Kadir, “TBMM’nin Etkinliğine İlişkin Tartışmalarda Gözden Kaçan Odak: ‘Müzakere’ Yöntemi”, **Yasama Dergisi**, Yıl 2020, S. 41 (Ocak-Haziran), s. 87-106.

ALDIKAÇTI Orhan, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, Fakülteler Matbaası, 4. Bası, 1982.

ALİEFENDİOĞLU Yılmaz, “Türkiye Anayasalarında Parlamenter Sistem ve Uygulama (Gelenek-Kültür-Din-Resmi İdeoloji Eksenli)”, **Bülent Tanör Armağanı**, İstanbul: Legal Yayınları, 2004, s. 99-128.

Almanya Parlamentosunda Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, Ankara: TBMM, Aralık 2019.

ALPAGUT Leyla, **Milli Egemenlik ve Mekân, Türkiye Büyük Millet Meclisi**, Ankara: TBMM Basımevi, Kasım 2022.

ALTAY Özcan, **Analiz: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçerken Yeni TBMM İçtüzüğü**, Sayı: 213, İstanbul: Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı, 2017.

ALTUĞ Yılmaz, **Parlamento Hukuku**, İstanbul: Çağlayan Kitabevi, 2003.

ANAYURT Ömer, **Anayasa Hukuku: Genel Kısım (Temel İlkeler, Kavram ve Kurumlar)**, Güncellenmiş 5. Baskı, Ankara: Seçkin Yayınevi, 2022.

ARASLI Oya, **Özel Yaşamın Gizliliği Hakkı ve T.C. Anayasasında Düzenlenişi**, Yayınlanmamış Doçentlik Tezi, Ankara Üniversitesi, 1979.

ARMAĞAN Servet, **Memleketimizde İçtüzükler**, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, Fakülteler Matbaası, 1972.

ARMAĞAN Servet, “Türkiye’de Parlamento Seçimleri”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Yıl: 1967, Cilt: 33, Sayı: 3-4, s. 45-100.

ARSEL İlhan, “Çift Meclis Sisteminin Memleketimizde Tatbiki Hususunda Bazı Düşünceler”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 12, Sayı 3, Yıl 1955, s. 59-99.

ARSEL İlhan, **Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları I, Birinci Kitap Cumhuriyetin Temel Kuruluşu**, Ankara: Mars Matbaası, 1965.

ARSLAN Kahan Onur, **Türk Parlamento Hukuku**, Güncellenmiş ve Genişletilmiş 2. Baskı, Ankara: Adalet Yayınevi, 2018.

ARSLAN M. Şükrü, “İçtüzüklerin Hukuki Niteliği ve Anayasa Yargısındaki Yeri”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt 42, Sayı 1-4, İstanbul: İstanbul Üniversitesi, 1976, s. 61-83.

ARSLAN ÖNCÜ Gülay, “Özel Yaşama ve Aile Yaşamına Saygı Hakkı”, **İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Anayasa, Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Kapsamında Bir İnceleme**, Ed. Sibel İnceoğlu, İstanbul: Beta, 3. Baskı, 2013, s. 301-332.

ARSLAN ÖNCÜ Gülay, **Özel Yaşama ve Aile Yaşamına Saygı Hakkı, Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru El Kitapları Serisi-8**, Ankara: Avrupa Konseyi Ankara Program Ofisi, 2019.

ARSLAN Zühtü, **Türk Parlamento Tarihi, TBMM-XI. Dönem (1957-1960), I. Cilt**, Ankara: TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları, 2013.

ARTER David, “Introduction: Comparing The Legislative Performance of Legislatures”, **The Journal of Legislative Studies**, Vol. 12: 3-4, September-December 2006, s. 245-257.

ARTER David, “Conclusion. Questioning the ‘Mezey Question’: An Interrogatory Framework for the Comparative Study of Legislatures”, **The Journal of Legislative Studies**, Vol. 12, No: 3-4, September-December 2006, s. 462-482.

ARTER David, **The Nordic Parliaments, A Comparative Analysis**, London: C. Hurst & Company, 1984.

The National Assembly in The French Institutions, Translated by M. Declan Mc Cavana, Paris: Assemblée Nationale-Service des Affaires Internationales et de Défense, February 2011.

ATLAY Kamil, “Türk Parlamento Hukukunda Gensoru”, **Yasama Dergisi**, Y. 2010, S. 16, s. 57-102.

Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisinin Özel Yaşam Hakkı Üzerine 1165 (1998) Sayılı Kararı, Çev. H. Burak Gemalmaz, **Karşılaştırmalı Güncel Ceza Hukuku Serisi 7, Özel Yaşam, Medya ve Ceza Hukuku**, Yayına Hazırlayan: Yener Ünver, Ankara: Seçkin, 2007, s. 137-139.

BÄCHTIGER André, “Debate and Deliberation in Legislatures”, **The Oxford Handbook of Legislative Studies**, Ed. Shane Martin, Thomas Saalfeld ve Kaare W. Strøm, UK: Oxford University Press, 2014, s. 145-166.

BAGEHOT Walter, **The English Constitution**, New York: Cornell University Press, 1966.

BAILEY Sydney D., **British Parliamentary Democracy**, Second Edition Revised, Boston: Houghton Mifflin Company, t.y.

BAKIRCI Fahri, “Anayasa Mahkemesinin Eylemli İçtüzük Kuralına İlişkin İçtihat Değişikliğinin Gerekçesi Üzerine”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı 112, Yıl 2014, s. 257-296.

BAKIRCI Fahri, “Avusturya Parlamentosu Üzerine”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 17, 2013, S. 1-2, s. 1181-1242.

BAKIRCI Fahri, **Kuruluşundan Günümüze TBMM'nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi (Denetimden Kaçış)**, Ankara: Lykeion Yayıncılık, Temmuz 2021.

BAKIRCI Fahri, “Muhalefet Hakkı ve Parlamento”, **Ankara Barosu 10. Uluslararası Hukuk Kurultayı**, Ankara: Ankara Barosu, 2018, s. 373-380.

BAKIRCI Fahri, **TBMM Genel Kurulu'ndaki Yerleşik Uygulamalar**, Ankara: TBMM Basımevi, 2015.

BAKIRCI Fahri, “TBMM Genel Kurulunun Birleşimi ve Gündemi Üzerine”, **Ergun Özbudun'a Armağan**, s. 91-126.

BAKIRCI Fahri, “TBMM'nin Askeri Güç Kullanması ve Kabulüne İlişkin Tezkereyi Görüşme Yöntemi Üzerine”, **Mülkiye Dergisi**, Yıl: 2005, Cilt: 29, Sayı: 247, s. 87-97.

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

BAKIRCI Fahri, İBA Şeref, **Gerekçeli ve Notlu 1982 Anayasası**, Ankara: Turhan Yayınevi, 2017.

BAKIRCI Fahri, GENÇKAYA Ömer Faruk, ERGÜL Ozan, KILIÇ Abbas, ASLAN Gündüz Alp, YÜKSEL İsmail, **Parlamento Hukukuna Giriş**, Ankara: Lykeion Yayıncılık, Genişletilmiş ve Güncellenmiş 2. Baskı, Mart 2022.

BAKIRCI Fahri, YALOVA Yüksel, “TBMM'nin Denetim Yetkisinin Gelişimi Üzerine-Parlamenter Sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Sözlü Soru Önergesi”, **ViraVerita E-Dergi: Disiplinlerarası Karşılaşmalar**, Sayı: 13, Mayıs 2021, s. 352-395, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1586542>

BALTA Tahsin Bekir, **Türkiye’de Yürütme Kudreti**, Ankara: Ajans Türk Matbaası, 1960.

BAŞ Sezgin, **Türk Anayasa Hukukunda Yasama İşlemleri Teorisi ve Parlamento Kararları**, İstanbul: On İki Levha Yayınları, 2016.

BAŞGİL Ali Fuat, **Esas Teşkilat Hukuku, Türkiye Siyasi Rejimi ve Anayasa Prensipleri, Cilt I**, Fasikül 1 ve 2, İstanbul: Baha Matbaası, 1960 Tarihli Baskıdan Tıpkı Basım, İstanbul: Yağmur Yayınevi, Nisan 2019.

BAŞOĞLU Mehmet, “İngiltere Parlamentosu’nda Bütçe Süreci”, **Yasama Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 28, Eylül 2014, s. 30-65.

BAYLEY Paul, “Introduction: The Whys and Wherefores of Analysing Parliamentary Discourse”, **Cross-Cultural Perspectives on Parliamentary Discourse**, Ed. Paul Bayley, Amsterdam: John Benjamins Publishing Company, 2004, s. 1-44.

BAYRAKTAR Köksal, “Ceza Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hakkı”, **Bilgi Edinme Hakkı Paneli**, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Birinci Baskı, Haziran 2004, s. 109-117.

BAYRAMOĞLU Sonay, **Parlamentonun Krizi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı, Ankara: 1998.

BİLİR Faruk, “Türk Anayasa Hukukunda Gensorunun Düzenlenişi ve Etkililiği”, **Yasama Dergisi**, Yıl: 2013, Sayı: 25, s. 7-16.

BİLGİN Murat, “Parlamentar Engelleme: Tanımı, Amaçları, Yöntemleri ve Avrupa Örnekleri”, **TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığınca Hazırlanan Karşılaştırmalı İçtüzük Çalışmaları Raporu-** Ekim 2018, Ankara: TBMM Basımevi, s. 295-311.

BLONDEL Jean, **Comparative Legislatures**, New Jersey: Prentice-Hall Inc., 1973.

BOZKURT Rauf, İBA Şeref, **100 Soruda Parlamento-Türk Parlamento Hukukuna Giriş**, Ankara: Nobel Yayınları, 2004.

BRADSHAW Kenneth, PRING David, **Parliament and Congress**, London: Quartet Books, 1972.

BULUT Nihat, “Eski Yunan’dan Aydınlanma Çağına İnsan Onuru Kavramının Gelişimine Genel Bir Bakış”, **Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 12, S. 3-4, 2008, s. 1-12.

Business of The House and Its Committees-A Short Guide, Department of Chamber and Committee Services, House of Commons, May 2010.

CAN Osman, AKTAŞ ŞİMŞEK Duygu, “Yasama Sorumsuzluğunun İşlevsizleştirilmesi”, **Terazi Hukuk Dergisi**, Cilt: 13, Sayı: 145, 2018, s. 61-72.

CANDAN Kadir, “Koalisyon Kültürüne Dayalı Bir Parlamenter Sistem Örneği: Almanya Federal Cumhuriyeti”, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Parlamenter**

Sistem, Almanya, Güney Afrika, Hindistan, İngiltere, İtalya ve Japonya Örnekleri, Ankara: TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, 2017, s. 33-101.

CANETTİ Elias, **Kitle ve İktidar**, Çev. Gülşat Aygen, İstanbul: Ayrıntı Yayınları, 7. Basım, 2016.

CAVILL Paul, “Polydore Vergil and the first English parliament”, **Writing The History of Parliament In Tudor and Early Stuart England**, Ed. Paul Cavill, Alexandra Gajda, Manchester University Press, 2018, s. 37-59.

CHABBOT Cristophe, “Un Nouveau Role Pour Le Parlement: La Démocratie Délibérante Et La Démocratie Responsable”, **Le Parlement, Aujourd’hui?**, İstanbul: Galatasaray Üniversitesi Yayınları, 2005, s. 199-217.

COBB Louise, “Adding Value to an Arena Legislature? A Preliminary Examination of Topical Debates in the British House of Commons”, **The Journal of Legislative Studies**, Vol. 15, No. 4, December 2009, s. 535-546.

ÇAĞAN Nami, **Vergilendirme Yetkisi**, İstanbul: Kazancı Hukuk Yayınları, 1982.

ÇAKMAK Fevzi, “Halkevlerinin Kapatılması ve Cumhuriyet Halk Partisi Mallarına El Konulması”, **Journal of History Studies**, Volume 7, Issue 3, September 2015, p. 1-21, <https://ataturkilkeleri.deu.edu.tr/wp-content/uploads/2015/01/Halkevlerinin-Kapatılması-ve-Cumhuriyet-Halk-Partisi-Mallarına-El-Konulması.pdf>

ÇEKİÇ Onur, “Türk Parlamento Hukukunda Yasama İşlemi Türleri ve Diğer (İsimsiz) Yasama İşlemleri”, **Yasama Dergisi**, Sayı: 12, Mayıs-Haziran-Temmuz-Ağustos 2009, s. 107-135.

ÇELEBİ Aykut, “Doğrudan Demokrasi ya da Temsili Hükümet Modelinin Demokratikleştirilmesi Üzerine”, **Demokratik Anayasa**, Hazırlayanlar: Ece Göztepe, Aykut Çelebi, İstanbul: Metis Yayınları, 2012, s. 467-497.

ÇELİK Demirhan Burak, “16 Nisan Anayasa Değişikliği: Osmanlı-Türkiye Anayasacılığının İkinci Büyük Kopuşu”, **Anayasa Hukuku Dergisi**, Yıl 2017, C. 6, S. 12, s. 715-720.

ÇELİK Demirhan Burak, **Kurucu İktidar-Hükümet Sistemi-Vatandaşlık ve İdari Yapılanma Tartışması Çerçevesinde 1924 Anayasası’nın Yapım Süresi**, Ankara: Yetkin Yayınları, 2016.

ÇELİK Burak, **Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde Anayasal Gelişmeler ve 1921 Anayasası**, İstanbul: Beta Yayıncılık, 2007.

ÇİZMELİ Şevket, **Menderes Demokrasi Yıldızı?**, Ankara: Arkadaş Yayınevi, 2. Baskı, 2007.

ÇOKER Fahri, **Türk Parlamento Tarihi, Cumhuriyet Senatosu Denetim Etkinlikleri, Cilt 1 ve 2**, Türkiye Büyük Millet Meclisi Vakfı Yayınları No: 29, Ankara, 2002.

ÇUFALI Mustafa, **Türk Parlamento Tarihi, TBMM-VIII. Dönem, (1946-1950), I. Cilt, Döneme Genel Bakış, Yasama Faaliyetleri ve Parlamento Kararları**, Ankara: TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları No: 146, 2012.

ÇUFALI Mustafa, **Türk Parlamento Tarihi, TBMM-VIII. Dönem, (1946-1950), II. Cilt: Denetim Faaliyetleri ve Dış İlişkiler**, Ankara: TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları No: 146, 2012.

DAL Kemal, **Türk Esas Teşkilat Hukuku**, Ankara: Gazi Üniversitesi Basın Yayın Yüksekokulu Basımevi, 1984.

DALTON Russell J., FARRELL David M. and McALLISTER Ian, **Political Parties and Democratic Linkage, How Parties Organize Democracy**, United States: Oxford University Press, 2011.

DEBBASCH Charles, PONTIER Jean-Marie, BOURDON Jacques, RICCI Jean-Claude, **Droit Constitutionnel Et Institutions Politiques**, Paris: Economica, 2^e Edition, 1989.

DEMİRCİ H. Aliyar, **İkinci Meşrutiyet'te Âyan Meclisi 1908-1912**, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2006.

DERELİ Esen, **Siyasa Yapım Sürecindeki Etkinlikleri Yönünden Yasama Meclisleri**, İstanbul: Der Yayınları, 1996.

DEVELLİOĞLU Ferit, **Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lûgat**, 26. Baskı, Ankara: Aydın Kitabevi, 2010.

DİKMEN CANIKLIOĞLU Meltem, "Ulusal ve Uluslararası Hukuk Işığında Türkiye'nin 2003 Tezkere Serüvenine İlişkin Görüşler-Düşünceler", **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Yıl: 2007, Cilt: 9, Sayı: 2, s. 29-97.

DOĞANAY Ülkü, **Demokratik Usuller Üzerine Yeniden Düşünmek**, Ankara: İmge Kitabevi, 2003.

DONAY Süheyl, **Meslek Sırrının Açıklanması Suçu**, İstanbul: Sulhi Garan Matbaası Varisleri Kol. Şirketi, 1978.

DÖRING Herbert, "Time as a Scare Resource: Government Control of the Agenda", **Parliaments and Majority Rule in Western Europe**, Ed. Herbert Döring, A publication of The Mannheim Centre for European Social Research (MZES) at the University of Mannheim, Frankfurt: Campus, 1995, s. 223-246.

Draft Report on The Role of The Opposition, CDL-DEM(2009)003, Strasbourg, 5 June 2009, European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission),
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-DEM\(2009\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-DEM(2009)003-e)

DREXHAGE Betty, **Bicameral Legislatures, An International Comparison**, The Hague: Publication Ministry of the Interior and Kingdom Relations Directorate of Constitutional Affairs and Legislation, 2015.

DRYZEK John S., LIST Christian, “Social Choice Theory and Deliberative Democracy: A Reconciliation”, **British Journal of Political Science**, Vol. 33, No. 1, January 2003, s. 1-28.

DUYGUN Mert, “Karşılaştırmalı Hukukta Pasifist Anayasa Anlayışı”, **Anayasa Hukuku Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 14, Yıl: 2018, s. 423-456.

EKEN Musa, “Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 27, Sayı 2, Haziran 1994, s. 25-54.

Emergency debates in the House of Commons since 1979, House of Commons Library, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn04569/>

ERASLAN Cezmi, OLGUN Kenan, **Osmanlı Devleti’nde Meşrutiyet ve Parlamento**, İstanbul: 3F Yayınevi, 2006.

ERDEM Tarhan, **Anayasalar ve Belgeler (1876-2012)**, İstanbul: Doğan Kitap, 2012.

ERDOĞAN Mustafa, “‘Kamusal alan’ ve hukuk”, **Radikal Gazetesi İnternet Sitesi**, 03/12/2002, <http://www.radikal.com.tr/yorum/kamusal-alan-ve-hukuk-653304/>

ERDOĞAN Mustafa, “Müzakereci Demokrasi ve Sınırları”, **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Yıl:11, Sayı: 22, Güz 2012/2, s. 25-43.

ERDOĞAN Mustafa, “Silahlı Kuvvetlerin Türk Anayasa Düzeni İçindeki Yeri”, **Anayasacılık, Parlamentarizm, Silahlı Kuvvetler**, Der. Mustafa Erdoğan, Ankara: Siyasal Kitabevi, 1993, s. 119-159.

ERDOĞAN Mustafa, “T.C. Anayasasına Göre Silahlı Kuvvet Kullanılmasına İzin Verme Yetkisi”, **Anayasacılık, Parlamentarizm, Silahlı Kuvvetler**, Der. Mustafa Erdoğan, Ankara: Siyasal Kitabevi, 1993, 160-168.

EREN Abdurrahman, **Anayasa Hukuku Dersleri**, Güncellenmiş 3. Baskı, Ankara: Seçkin, Eylül 2021.

EREN Abdurrahman, “Özgürlükler Mekânı Olarak Kamusal Alan”, **Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 9, S. 3-4, 2005, s. 95-124.

ERGÜL Ozan, “Parlamento Hukukunda Meclis Araştırması ve Genel Görüşme”, **Parlamentar Denetim Sempozyumu**, Ed. Hasan Erikli, Bahadır Yeşilirmak, Ankara: TBMM Yayınları, 2012, s. 88-94.

ERGÜL Ozan, BAKIRCI Fahri, “TBMM’de İçtüzük Değişiklikleri ve 2008 İçtüzük Uzlaşma Komisyonu Deneyimi Üzerine”, **Türkiye Büyük Millet Meclisi Yüzüncü Yıl Armağanı, Hukuk, Siyaset Bilimi ve Tarih**, Yayın Editörü: Anayasa Hukuku Araştırmaları Derneği, İstanbul: Tekin Yayınevi, Ekim 2022, s. 677-723.

EROĞUL Cem, **Anayasayı Değiştirme Sorunu**, Ankara: Sevinç Matbaası, 1974.

EROĞUL Cem, **Çağdaş Devlet Düzenleri (İngiltere, Amerika, Fransa, Almanya)**, Gözden Geçirilmiş 7. Baskı, Ankara: İmaj Yayınevi, 2010.

EROĞUL Cem, **Demokrat Parti (Tarihi ve İdeolojisi)**, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, İkinci Baskı, 1990.

EROĞUL Cem, **Devlet Nedir?**, İstanbul: Yordam Kitap, 2014.

EROĞUL Cem, **Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosu'nun Yeri**, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 398, Ankara: A.Ü. Basımevi, 1977.

ESEN Bülent Nuri, **Anayasa Hukuku Genel Esaslar**, Ankara: Ayyıldız Matbaası, 1970.

ESEN Selin, "18 Nisan 1960 Tarihli Tahkikat Komisyonu", **Mülkiye Dergisi**, Yıl: 2010, Cilt: 34, Sayı: 267, s. 167-192.

ESEN Selin, "2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi", **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl 2016, S. 4, s. 45-73.

EVERETT Michael, (contact: Richard Kelly), **Early Day Motions Standard Note, SN/PC/6941**, Parliament and Constitution Centre, 17 July 2014.

EYUBOĞLU İsmet Zeki, **Türk Dilinin Etimoloji Sözlüğü**, Birinci Bası, İstanbul: Sosyal Yayınlar, 1988.

EZHERLİ İhsan, **Türkiye Büyük Millet Meclisi (1920-1998) ve Osmanlı Meclisi Mebusanı (1877-1920)**, Geliştirilmiş 2. Baskı, Ankara: TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları, 1998.

FEARON James D., "Deliberation as Discussion", **Deliberative Democracy**, Ed. Jon Elster, UK: Cambridge University, 1998, s. 44-68.

FELLMETH Aaron X., HORWITZ Maurice, **Guide to Latin in International Law**, Oxford: Oxford University Press, 2009, <https://ebookcentral.proquest.com/lib/ikbu-ebooks/reader.action?docID=3053797&query=Guide+to+Latin+in+International+Law#>

FENDOĞLU Hasan Tahsin, **Anayasa Hukuku**, 10. Tıpkı Basım, Ankara: Yetkin Yayınları, Ekim 2022.

FENDOĞLU Hasan Tahsin, **Parlamento Hukuku**, Ankara: Yetkin Yayınları, 2022.

FERİDUN Server, **Anayasalar ve Siyasal Belgeler**, İstanbul: Aydın Güler Kitabevi, 1962.

FRIEDRICH Carl J., **Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America**, Boston: Little, Brown and Company, 1941.

GAMBETTA Diego, "Claro!": An Essay on Discursive Machismo", **Deliberative Democracy**, Ed. Jon Elster, UK: Cambridge University, 1998, s. 19-43.

GAZEL Ahmet Ali, "Birinci Meşrutiyet Parlamentosunda Parlamenter Denetim: İstizah (Gensoru), Meclis Araştırması, Meclis Soruşturması, Genel Görüşme", **Selçuk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Dergisi**, Yıl 2005, Sayı 17, s. 267-294.

GAZEL Ahmet Ali, “İkinci Meşrutiyet Döneminde Osmanlı Parlamentosu’nun Denetim İşlevi”, **Türk Yurdu Dergisi**, Nisan 2011, Sayı 284, <https://www.turkyurdu.com.tr/yazar-yazi.php?id=1448>

GAZEL Ahmet Ali, “Osmanlı Devleti’nde Parlamento Fesihleri (1877-1920)”, **Cumhuriyet Tarihi Araştırmaları Dergisi**, Yıl 18, Sayı 35 (Bahar 2022), s. 67-101.

GENÇKAYA Ömer Faruk, “Türkiye’de Parlamento Reformu: Tarihsel Bir Değerlendirme”, **Devlet Reformu, TBMM’nin Etkinliği**, Koordinatör: İlter Turan, TESEV Yayınları, İstanbul: Acar Matbaacılık, 2000, s. 31-62.

Glossary of Parliamentary Procedure, House of Commons of Canada Official Website, https://www.ourcommons.ca/procedure/glossary/index-e.html#allotted_day_e

GOODSELL Charles T., “The Architecture of Parliaments: Legislative Houses and Political Culture”, **British Journal of Political Science**, Vol. 18, No. 3 (Jul., 1988), pp. 287-302, Published By: Cambridge University Press, <https://www.jstor.org/stable/193839>

GORDON Strathearn, **Our Parliament**, London: Chiswick Press, Fourth Edition, 1952.

GÖKÇE Ali Fuat, “TBMM’nin Yürütmeyi Denetlemesinde Meclis Araştırması Komisyonlarının İşlevselliği”, **Yasama Dergisi**, Sayı: 11, Ocak-Şubat-Mart-Nisan 2009, s. 76-92.

GÖNENÇ Levent, “Muhalefet Hakkı ve Parlamento”, **Ankara Barosu 10. Uluslararası Hukuk Kurultayı**, Ankara: Ankara Barosu, 2018, s. 362-368.

GÖNENÇ Levent, **Yargının Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı**, TEPAV Anayasa Çalışma Metinleri, 2011, https://www.tepav.org.tr/upload/files/1299851562-0.Yarginin_Bagimsizligi_ve_Tarafsizligi.pdf

GÖNENÇ Levent, KONTACI Ersoy, “Yaşayan Anayasa 2003 ve 2004 Yılları Anayasa Gelişmeleri”, **TBB Dergisi**, Sayı 61, 2005, s. 107-239.

GÖNENÇ Levent, KONTACI Ersoy, “2017 Tarihli Anayasa Değişikliği Sonrasında Yasama-Yürütme İlişkileri”, **TBB Dergisi**, Yıl 2019, S. 145, s. 53-79.

GÖREN Zafer, **Anayasa Hukuku**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 5. Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, 2020.

GÖZLER Kemal, **Elveda Anayasa, 16 Nisan 2017’de Oylayacağımız Anayasa Değişikliği Hakkında Eleştiriler**, Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, Mart 2017.

GÖZLER Kemal, “İngiltere’de Parlamento Neden ve Nasıl Ortaya Çıktı: Malî Hukukun Anayasa Hukukundan Eskiliği Üzerine Bir Deneme”, **Prof. Dr. Mualla Öncel’e Armağan**, Ankara: AÜHF Yayınları, 2009, C. I, s. 365-374.

GÖZLER Kemal, **Referandumdan Önce, Referandumdan Sonra**, 1. Baskı, Bursa: Ekin Basın Yayın, Mayıs 2017.

GÖZLER Kemal, **Türk Anayasa Hukuku**, Güncellenmiş, Düzeltilmiş ve Genişletilmiş 3. Baskı, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2019.

GÖZLER Kemal, “Türk Anayasa Hukukunda Teamül Olabilir mi?”, **Türkiye Günlüğü**, Sayı 56, Yaz 1999, s. 36-44.

GÖZTEPE Ece, “Amerika’nın İkinci Irak Müdahalesinin Uluslararası Hukuk ve Türkiye’nin Bu Savaşa Katılımının Türk Anayasa Hukuku Açısından Bir Değerlendirmesi ya da ‘Haklı Savaş’ın Haksızlığı Üzerine”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Yıl: 2004, Cilt: 59, Sayı: 3, s. 79-103.

GÖZTEPE Ece, “Cumhurbaşkanı’nın Cezai Sorumluluğu-Almanya ile Karşılaştırmalı Bir İnceleme”, **Türkiye Büyük Millet Meclisi Yüzüncü Yıl Armağanı, Hukuk, Siyaset Bilimi ve Tarih**, Yayın Editörü: Anayasa Hukuku Araştırmaları Derneği, İstanbul: Tekin Yayınevi, Ekim 2022, s. 174- 215.

GRANT Moyra, **The UK Parliament**, Edinburgh: Edinburgh University Press Ltd., 2009.

Guide to Parliamentary Work, Summer 2018, Office of The Leader of The House of Commons.

GÜNEŞ İhsan, **Türk Parlamento Tarihi, Meşrutiyete Geçiş Süreci: I. ve II. Meşrutiyet, 1. Cilt**, Ankara: TBMM Vakfı Yayınları No: 14, 1997.

GÜVEYİ Ümit, **Anayasa Hukuku Açısından Yasama Meclisi Üyeliği**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2017.

GÜZEL Mehmet Nuri, “1924 Anayasası Döneminde Uygulanan Adı Konmamış Kendine Özgü Bir Parlamenter Denetim Yolu: İzahat Talebi”, **DÜHFD**, Cilt 24, Sayı: 41, Yıl: 2019, s. 319-343.

HAFIZOĞULLARI Zeki, KÜÇÜKTAŞDEMİR Özgür, “Devlet Sırlarına Karşı Suçlar ve Casusluk”, **Başkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 1, Sayı 2, Temmuz 2015, s. 123-170.

HAFIZOĞULLARI Zeki, ÖZEN Muharrem, “Türk Ceza Hukukunda Devlet Sırrına Genel Bir Bakış”, **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl: 68, Sayı: 2010/1, s. 21-30.

HAGUE Rod, HARROP Martin, MCCORMICK John, **Comparative Government and Politics**, Eleventh Edition, London: Red Globe Press, 2019.

HAMILTON Alexander, JAY John, MADISON James, **The Federalist**, Indiana: Liberty Fund, Inc., 2001.

HARPER Douglas, **The Online Etymology Dictionary**, 2001, <https://www.etymonline.com/search?q=assembly>

HAS Volkan, **Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve TBMM’nin Çalışma Düzeni**, Ankara: Adalet Yayınevi, 2009.

HEYWOOD Andrew, **Politics**, London: Macmillan, 1997.

İBA Şeref, **Anayasa ve Siyasal Kurumlar (100 Soruda)**, Ankara: Turhan Kitabevi, 2006.

İBA Şeref, “Anayasa Tarihimizde Senato Tartışmaları”, **Prof. Dr. Mehmet Akad’a Armağan**, İstanbul: Der Yayınları, 2012, s. 563-580.

İBA Şeref, “Muhalefet Hakkı ve Parlamento”, **Ankara Barosu 10. Uluslararası Hukuk Kurultayı**, Ankara: Ankara Barosu, 2018, s. 368-373.

İBA Şeref, **Parlamente Denetim, Yolları, Etkinliği ve Susurluk Örneği**, Ankara: Bilgi Yayınevi, Ağustos 1997.

İBA Şeref, **Parlamento Hukuku**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, Güncellenmiş 8. Baskı, 2022.

İBA Şeref, “Parlamento Hukukunda Obstrüksiyon ve Gıyotın Kavramları”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 52, Sayı 1, 2003, s. 147-165.

İBA Şeref, **Parlamento İçtüzük Metinleri**, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2009.

İBA Şeref, **Siyasi Partiler ve Seçim Hukuku**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, Güncellenmiş 4. Baskı, 2020.

İBA Şeref, “TBMM İçtüzüğünden Doğan Bir Yasama Aktörü Olarak Danışma Kurulu”, **Yasama Dergisi**, Sayı 18, 2011, s. 35-50.

İBA Şeref, “TBMM’nin Toplantı Düzeni Yönünden Kapalı (Gizli) Oturum Kavramı ve Türk Parlamento Tarihinde Kapalı Oturumlar”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt: 59, Sayı: 3, 2004, s. 105-129.

İBA Şeref, “Türk Parlamento Hukukunda Milletvekillerinin Kural-Dışı Tutum ve Davranışları ve Disiplin Cezası Uygulamaları”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt: 57, Sayı: 1, 2002, s. 35-53.

İBA Şeref, “Türk Parlamento Hukukunda ‘Yasama İşlemi’ ve ‘Karar’ Kavramları”, **Anayasa ve Parlamento Üzerine İncelemeler**, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ekim 2010, s. 457-482.

İBA Şeref, **Türkiye’de Meclis Başkanlığı ve Başkanlık Divanı**, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, Ağustos 2001.

İBA Şeref, TEKİN Yusuf, “Görüşme ve Yasama Yöntemi Bağlamında 1921 Anayasasının Kanunlaşma Süreci”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 53, Sayı 2, Haziran 2020, s. 1-18.

İki Seminer ve Bir Reform Önerisinde Tartışılan Anayasa, Derleyen: Osman Balcıgil, İstanbul, Birikim Yayınları, Nisan 1982.

İLKİZ Fikret, “Ticari Sır”, 08 Mart 2004, **Bianet İnternet Sitesi**, <https://bianet.org/bianet/siyaset/30720-ticari-sir>

İNANICI Haluk, “Türk Yargı Kültürü ve Hukuk Estetiği”, **Türkiye’de Hukuku Yeniden Düşünmek**, Derleyen: Haluk İnancı, İstanbul: İletişim Yayınları, 1. Baskı, Kasım 2015, s. 151-164.

İNCEOĞLU Sibel, “ABD Anayasa Hukukunda Mahremiyet Hakkı”, **İnsan Hakları Yıllığı**, Cilt 19-20, 1997-1998, s. 173-186.

İNCEOĞLU Sibel, “Hak ve Özgürlükleri Sınırlama ve Güvence Rejimi”, **İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Anayasa, Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Kapsamında Bir İnceleme**, Ed. Sibel İnceoğlu, İstanbul: Beta, 3. Baskı, 2013, s. 23-52.

İNCEOĞLU Sibel, **İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarında Adil Yargılanma Hakkı**, Tıpkı 4. Bası, İstanbul: Beta, 2013.

İSLAM Nadir Latif, **Türkiye’de Gensoru ve Meclis Tahkikatı**, Ankara: Kardeş Matbaası, 1966.

İZGİ Ömer, GÖREN Zafer, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Yorumu, Cilt II**, Ankara: TBMM Basımevi, 2002.

JEANNEAU Benoit, **Droit Constitutionnel et Institutions Politiques**, Paris: Mémentos Dalloz, Huitieme Edition, 1991.

JENNINGS W. Ivor, **Parliament**, Cambridge: The Universty Press, 1948.

JENNINGS W. Ivor, **The British Constitution**, Cambridge: The Universty Press, 1943.

JUDGE David, “Parliaments and Parliamentary Systems” in **International Encyclopedia of the Social Sciences**, Volume 6, Editor in Chief William A. Darity Jr., Second Edition, USA: Macmillian, 2008, s. 145-147.

JONES Bill, NORTON Philip, **Politics UK**, Seventh Edition, England: Pearson Education Limited, 2010.

JONES Bill, NORTON Philip, HERTNER Isabelle, **Politics UK**, Tenth Edition, Routledge, 2022.

KABOĞLU İbrahim Ö., **Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)**, Güncellenmiş ve Sadeleştirilmiş 16. Baskı, İstanbul: Legal Yayıncılık, 2021.

KABOĞLU İbrahim Ö., **Anayasasızlaştırma ve Demokrasi Umudu**, 2. Baskı, İstanbul: Tekin Yayınevi, 2019.

KABOĞLU İbrahim Ö., **Özgürlükler Hukuku 1, İnsan Hakları Kuramına Genel Giriş**, Yenilenmiş 7. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi, Ekim 2013.

KABOĞLU İbrahim Ö., “Ulusal Parlamentolar ve Avrupa: Türkiye Örneği”, **Le Parlement, Aujourd’hui?**, İstanbul: Galatasaray Üniversitesi Yayınları, 2005, s. 321-328.

KALAYCIOĞLU Ersin, “Yasamanın Yüzyıllık Kurumsallaşma Öyküsü: Türkiye Büyük Millet Meclisi”, **Türkiye Büyük Millet Meclisi Yüzüncü Yıl Armağanı, Hukuk, Siyaset Bilimi ve Tarih**, Yayın Editörü: Anayasa Hukuku Araştırmaları Derneği, İstanbul: Tekin Yayınevi, Ekim 2022, s. 313-357.

KAMA IŞIK Sezen, “Değişen Yönleriyle Sui Generis Bir Örnek Olarak İngiliz Anayasal Sistemi ve Yazısız Anayasanın Geleceği”, **Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XXVII, S. 2, Nisan 2023, s. 399-441.

KANADOĞLU Korkut, “Silahlı Kuvvetlerin Kullanımının Parlamento Tarafından Denetimi”, **Bilgi Toplumunda Hukuk, Ünal Tekinalp’e Armağan**, Cilt: III, İstanbul: Beta Yayınevi, 1. Baskı, 2003, s. 413-421.

KANADOĞLU Korkut, DUYGUN Ahmet Mert, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, 2. Baskı, İstanbul: On İki Levha, Eylül 2021.

KAPANİ Münci, **Kamu Hürriyetleri**, Yedinci Baskı (Tıpkı Basım), Ankara: Yetkin Yayınları, 2013.

KAPANİ Münci, **Politika Bilimine Giriş**, 31. Basım, Ankara: Bilgi Yayınevi, 2012.

KAPANİ Münci, “Oynanmayan Rol”, **Milliyet Gazetesi**, 19 Ocak 1969, s. 2.

Kapitel 11.2 Aktuelle Stunden, Deutscher Bundestag, Referat Parlamentsdokumentation, 31.05.2022, https://www.bundestag.de/resource/blob/196224/4fe24cb51cbf991871f81f7696366a7c/Kapitel_11_02_Aktuelle_Stunden-data.pdf

KARAMUSTAFAOĞLU Tunçer, **Yasama Meclisinde Komisyonlar**, Ankara: Ajans Türk Matbaası, 1965.

KARAMUSTAFAOĞLU Tunçer, **Yasama Meclislerini Fesih Hakkı**, AÜHFY No: 465, Ankara: Çağ Matbaası, 1982.

KARAN Ulaş, **İfade Özgürlüğü, Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru El Kitapları Serisi-2**, Ankara: Avrupa Konseyi Program Ofisi, Nisan 2018.

KARATAŞ Murat, “Cumhuriyet Halk Partisi’nin Siyasal İktidar Anlayışı (1946-1950)”, **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 29, s. 505-524, <https://www.sosyalarastirmalar.com/articles/the-political-power-concept-of-the-republican-peoples-party-19461950.pdf>

KAVUŞ Seçil, “‘Sağır Cumhuriyet’ Üzerine: Sesin Siyasal Anlamı”, **Hukuk Defterleri**, Sayı: 32, Temmuz-Ağustos 2021, s. 37-40.

KAYA Arslan, “Ticaret Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hakkı”, **Bilgi Edinme Hakkı**, Ankara: Türkiye Barolar Birliği, 05 Mayıs 2004, s. 127-141.

KAYA Cemil, “State Secret as an Instrument to Maintain State Security”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 14, Sayı 1, 2006, s. 33-55.

KAYA Semih Batur, **Hükümet Sistemi Sınıflandırmasında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Analizi: Denge-Denetim Ağı ve Demokratiklik Sorunu**, Ankara: Yetkin Yayınları, 2021.

KEANE John, **Demokrasi ve Sivil Toplum, Avrupa Sosyalizminin Açmazları, Toplumsal ve Siyasal İktidarın Denetlenmesi Sorunu ve Demokrasi Beklentileri Üzerine**, Çev. Necmi Erdoğan, İstanbul: Ayrıntı Yayınları, Birinci Baskı, 1994.

KELLY Richard, **Modernisation: Revitalising the Chamber**, Standard Note: SN/PC/04542, 12 December 2007, Parliament and Constitution Centre, **House of Commons Library**, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn04542/>

KELLY Richard, **Prime Minister's Questions Standard Note: SN/PC/05183**, 9 February 2015, House of Commons Library, Section: Parliament and Constitution Centre, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN05183/SN05183.pdf>

KELLY Richard, **The Backbench Business Committee Briefing Paper**, Number 7225, 20 March 2020, House of Commons Library, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7225/CBP-7225.pdf>

KELLY Richard, **The Sub Judice Rule Standard Note (SN/PC/1141)**, 31 July 2007, Parliament and Constitution Centre, House of Commons Library, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN01141/SN01141.pdf>

KERROUCHE Eric, "The French Assemble'e Nationale: The Case of a Weak Legislature?", **Comparing and Classifying Legislatures**, Ed. David Arter, s. 79-108.

KESKİNSOY Ömer, KAYA Semih Batur, "2017 Anayasa Değişikliğinin Demokratik Nitelik Sorunu", **TBB Dergisi**, Yıl 2021, S. 155, s. 51-78.

KILIÇ Abbas, **Türkiye'de Parlamento Kararlarının Hukuki Rejimi**, Ankara: Adalet Yayınevi, 2020.

KIRATLI Metin, **Parlmanter Muafiyetler**, Ankara: Sevinç Matbaası, 1961.

KİLİ Suna, GÖZÜBÜYÜK Şeref, **Sened-i İttifak'tan Günümüze Türk Anayasa Metinleri**, Yenilenmiş 3. Baskı, İstanbul: İş Bankası Kültür Yayınları, 2006.

KREPPEL Amie, "Legislatures", **Comparative Politics**, Ed. Daniele Caramani, UK: Oxford University Press, Third Edition, 2014, s. 113-130.

KREPPEL Amie, "Typologies and Classifications", **The Oxford Handbook of Legislative Studies**, Ed. Shane Martin, Thomas Saalfeld, and Kaare W. Strøm, UK: Oxford University Press, 2014, s. 82-100.

KOCAMAN Habip, "Yargıya İntikal Eden Olaylarda Yasama Kısıtı", **Yasama Dergisi**, Sayı 1, Yıl: 2006, s. 5-24.

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

KOÇAK Cemil, **Rejim Krizi, Türkiye’de İki Partili Siyasi Sistemin Kuruluş Yılları (1945-1950), Cilt 3**, İstanbul: İletişim Yayınları, 2013.

KUBALI Hüseyin Nail, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları ve Siyasi Rejimler**, İstanbul: Ersan Matbaacılık, 1964.

KUBALI Hüseyin Nail, “Devlet Hukuk Nizamı ve Hükûmet Edenlerle Hükûmete Tabi olanların Bu Nizam İçindeki Vaziyetleri”, **Tahir Taner’e Armağan**, İÜHF, İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 1956, s. 457-490.

KUBALI Hüseyin Nail, **Türk Esas Teşkilat Hukuku Dersleri**, İstanbul: Tan Matbaası, 1960.

KURU Baki, **Hâkim ve Savcıların Bağımsızlığı ve Teminatı**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara: Sevinç Matbaası, 1966.

KUŞOĞLU Baran, “Türk Anayasa Hukukunda Silahlı Kuvvetlerin Yurt Dışına Gönderilmesine Dair Tezkereler”, **Yasama Dergisi**, Sayı 17, Ocak-Nisan 2011, s. 5-38.

KÜÇÜK Tefik Sönmez, “Türkiye’de Parlamentonun Bilgi Edinme Araçlarının Etkinliği”, **Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 13, Sayı: 2, Ocak 2017, s. 155-180.

LINN Susanne, SOBOLEWSKI Frank, **The German Bundestag Functions and Procedures, 18th Electoral Term**, NDV GmbH & Co. KG, Rheinbreitbach: Kürschners Politikkontakte, 2015.

LOCKE John, **Two Treatises of Government**, Ed. Peter Laslett, Cambridge University Press, 1988.

LOEWENBERG Gerhard, PATTERSON Samuel Charles, **Comparing Legislatures**, USA: University Press of America Inc., 1988.

MACRIDIS Roy C., **Modern Political Regimes**, USA: Little, Brown and Company 1986.

MANIN Bernard, **The Principles of Representative Government**, Cambridge: The Press Syndicate of the University of Cambridge, 1997.

MAY Erskine, **Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament** (25th edition, 2019) <https://erskinemay.parliament.uk>

METİN Yüksel, “Türkiye’de Yargı Bağımsızlığına İlişkin Kimi Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, **Anayasa Yargısı**, Yıl 2010, Cilt 26, Sayı 1, s. 217 – 272.

MILL John Stuart, **Considerations on Representative Government**, UK: Andrews, 2011.

MİCELİ Vincenzo, **Modern Parlamentolar**, Çev. Atıf Akgüç, Ankara: Ulus Basımevi, 1946.

MEZEY Michael, "Classifying Legislatures", **Legislatures**, Edited by Philip Norton, USA: Oxford University Press, 1990, s. 149-176.

MULDER David, "Parliaments around the world: what can architecture teach us about democracy?", 7 Feb 2017, **Hansard Society Website**, <https://www.hansardsociety.org.uk/blog/parliaments-around-the-world-what-can-architecture-teach-us-about-democracy>

National Democratic Institute For International Affairs, Legislative Research Series Paper 3, https://www.ndi.org/sites/default/files/029_ww_onechamber_0.pdf

NEZİROĞLU İrfan, **TBMM Genel Kurulu'nda Usul Hakkında Görüşmeler, III. Cilt**, Ankara: TBMM Basımevi, 2011.

NEZİROĞLU İrfan, **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, Ankara: Seçkin, 2008.

NEZİROĞLU İrfan, "Türkiye Büyük Millet Meclisinde Parlamenter Denetim Aracı Olarak Sözlü Soru Önergelerinin Etkinliği", **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 2, 2006, s. 151-168.

NEZİROĞLU İrfan, "Türkiye Büyük Millet Meclisinde Teamüllerin Oluşmasında Usul Görüşmelerinin Rolü", **Prof. Dr. Ergun Özbudun'a Armağan, Cilt II-Anayasa Hukuku**, Ankara: Yetkin Yayınları, 2008, s. 459-486.

NORTON Philip, "Parliaments: A Framework for Analysis", **West European Politics**, Volume 13, Issue 3, 1990, pp. 1-9.

NORTON Philip, "General Introduction", **Legislatures**, Ed. Philip Norton, United States: Oxford University Press, 1990, s. 1-16.

NORTON Philip, "Making Sence of Opposition", **Parliamentary Opposition in Old and New Democracies**, The Journal of Legislative Studies, Vol. 14, Nos. 1/2, March-June 2008, Ed. Ludger Helms, London and NY: Routledge, 2009, s. 236-250.

ODER Bertil Emrah, "Parlamentonun Kurumsal Değeri ve Türkiye'de Parlamentonun Geleceği", **Güncel Hukuk**, Aralık 2016, s. 16-19.

ODER Bertil Emrah, "Silahlı Kuvvet Gönderme ve Kullanma Bakımından Amerikan Anayasa Hukukunda Yasama-Yürütme İlişkileri ve Türkiye", **Ünal Tekinalp'e Armağan**, Cilt III, İstanbul: Beta Yayınevi, 1. Baskı, 2003, s. 423-455.

ODER Bertil Emrah, "Turkey's ultimate shift to a presidential system: the most recent constitutional amendments in details", 31 January 2017 <https://constitutionnet.org/news/turkeys-ultimate-shift-presidential-system-most-recent-constitutional-amendments-details> (E.T. 11.3.2023)

OKANDAN R. Galip, "Pozitif Amme Hukukumuzun Gelişmesi Bakımından 1945-1960 Devrinin Özellikleri", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt: 29, Sayı: 1-2, Yıl: 1963, s. 3-16.

OLSON David M., **Democratic Legislative Institutions: A Comparative View**, New York: M.E. Sharpe, 1994.

ONAR Erdal, “Güncel Demokrasilerde Parlamentonun Rolü: Türkiye Büyük Millet Meclisi Örneği”, **Erdoğan Teziç’e Armağan**, Galatasaray Üniversitesi Yayınları Armağan Serisi No: 5, İstanbul: Beta Yayıncılık, 2007, s. 91-122.

ONAR Erdal, “Dünyada Parlamento Kavramının Doğuşu, Gelişimi ve Günümüzdeki Görünümü”, **Milli Egemenlik ve Demokrasi Kurultayı**, Ankara: TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları No: 77, 1995, s. 43-56.

ONAR Erdal, **Meclis Araştırması**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No: 419, Ankara: Sevinç Matbaası, 1977.

ONAR Erdal, “1982 T.C. Anayasası’nda Türkiye Büyük Millet Meclisinin Hükümeti Denetleme İşlevi”, **6. Milli Egemenlik Sempozyumu “TBMM ve Milli Egemenlik”**, 22 Nisan 1990, Ankara: TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları No: 47, s. 28-76.

ORAK Cem Çağatay, “Parlamento Hukukundaki İşlevselliği Bakımından Genel Görüşme Yöntemi”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı: 48, Eylül-Ekim 2003, s. 29-39; <http://tbddergisi.barobirlik.org.tr/m2003-48-760> (E.T. 06.06.2022)

ORTAYLI İlber, **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı**, 45. Baskı, İstanbul: Timaş Yayınları, 2017.

ORTAYLI İlber, “İlk Osmanlı Parlamentosunun Yapısında Eyalet İdare Meclislerinin Etkisi”, **Türk Parlamentoculuğunun İlk Yüzyılı 1876-1976**, Hazırlayan: Siyasi İlimler Türk Derneği, Ankara: Ajans- Türk Gazetecilik ve Matbaacılık Sanayii, 1976, s. 433-442.

ÖZBEK Veli Özer, DOĞAN Koray, BACAKSIZ Pınar, **Ceza Muhakemesi Hukuku**, Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 14. Baskı, Ankara: Seçkin, 2021.

ÖZBUDUN Ergun, **1924 Anayasası**, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, Mayıs 2012.

ÖZBUDUN Ergun, **Anayasalcılık ve Demokrasi**, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 1. Baskı, Eylül 2015.

ÖZBUDUN Ergun, “Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, sistemi dönüşüme uğratmış mıdır?”, **Türkiye’nin Anayasa Gündemi**, Der. İbrahim Ö. Kaboğlu, İstanbul: İletişim Yayınları, Gözden Geçirilmiş Genişletilmiş Baskı, 2018, s. 268-274.

ÖZBUDUN Ergun, **Parlâmenter Rejimde Parlâmentonun Hükûmeti Murakabe Vasıtaları**, AÜHF Yayınları No: 171, Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi, 1962.

Ergun Özbudun, “Parlamento Kararları ve Yasama Meclislerinin İçtüzükleri”, **Ankara Üniversitesi HFD**, Yıl: 1979, C. 36, S. 1, s. 3-26.

ÖZBUDUN Ergun, “Seçim Sistemleri ve Türkiye”, **AÜHFD**, Yıl 1995, Cilt 44, Sayı 1, s. 521-539.

ÖZBUDUN Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, Gözden Geçirilmiş 22. Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, 2002.

ÖZBUDUN Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, Gözden Geçirilmiş 7. Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, 2022.

ÖZDEMİR Ali Murat, SAYGILI Abdurrahman, ZABUNOĞLU Hamdi Gökçe, DEMİRLİ Aynur, AYKUT Ebubekir, KARACAOVA TÜRKOĞLU Ezgi Nur, UĞURLU Göksu, ŞAHİN Ozan Giray, **Genel Kamu Hukuku, Kuramsal Yaklaşım**, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 2019.

ÖZEK Çetin, **Basın Özgürlüğünden Bilgilenme Hakkına**, İstanbul: Alfa Yayınevi, Eylül 1999.

ÖZENÇ Berke, **Hukuk Devleti, Kökenleri ve Küreselleşme Çağındaki İşlevi**, İstanbul: İletişim Yayınları, 2014.

ÖZER Mehmet Akif, “TBMM’ce Uygulanan Parlamento Denetimi: Eleştirel Bir İnceleme”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 33, Sayı: 2, Haziran 2000, s. 35-55.

ÖZKAN ÜRÜN Özgül, **Parlamente Hükümet Sisteminde Denetimin Etkinleştirilmesi: Soru, Genel Görüşme, Meclis Araştırması**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kırıkkale, Ocak 2016.

ÖZSOY Şule, **1982 Anayasası’nın Yapım Süreci**, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2010.

ÖZSOY Şule, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Meclis’in Değişen Rolü ve Gücü”, **Türkiye Büyük Millet Meclisi Yüzüncü Yıl Armağanı, Hukuk, Siyaset Bilimi ve Tarih**, Yayın Editörü: Anayasa Hukuku Araştırmaları Derneği, İstanbul: Tekin Yayınevi, Ekim 2022, s. 905-949.

ÖZSOY Şule, “Cumhuriyet’in Kuruluşundan Bu Yana Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Seçimleri Meselesi”, **Prof. Dr. Erdal Onar’a Armağan, Cilt I**, Ankara Üniversitesi Yayınları No: 391, Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi, 2013, s. 367-431.

ÖZSOY BOYUNSUZ Şule, **Başkanlı Parlamente Sistem, Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçildiği Parlamente Hükümet Modeli ve Türkiye İçin Tavsiye**, İstanbul: On İki Levha, Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Haziran 2014.

ÖZSOY BOYUNSUZ Şule, **Dünyada Başkanlık Sistemleri**, Ankara: İmge Kitabevi, 2017.

ÖZSOY BOYUNSUZ Şule, ESEN Berk, **Türkiye İçin Yeni Bir Hükümet Sistemi- Hükümet Sistemi Kaynaklı Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, İstanbul Politik Araştırmalar Enstitüsü Politika Raporu, Aralık 2020, https://istanpol.org/Uploads/ContentManagementFile/c80586_6a562ba050bb4af7b0acf37226c53109.pdf

ÖZTÜRK Kâzım, **İzahlı, Gerekçeli, Anabelgeli ve Maddelere Göre Tasnifli Bütün Tutanakları ile Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Cilt I/Temel Metinler, Cilt II/Madde 1-75 ve Cilt III/Madde 76-157**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara: Ajans Türk Matbaası, 1966.

ÖZTÜRK Kâzım, **Türk Parlamento Tarihi, TBMM-IX. Dönem (1950-1954), II. Cilt**, Ankara: TBMM Vakfı Yayınları No: 21, 1999.

ÖZTÜRK Mehmet Utku, **1961 Kurucu Meclisi**, İstanbul: On İki Levha Yayınları, 2016.

ÖZTÜRK Merve, ÇELİK Durukan, “1927’den Günümüze Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğüne İlişkin Değişiklik Teklifleri”, **Yasama Bülteni 5-2020**, TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, Yayına Hazırlayan Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı Araştırma ve İnceleme Bürosu, Ankara: TBMM Basımevi, 2021, s. 197-251.

PALONEN Kari, “A Comparison Between Three Ideal Types Of Parliamentary Politics: Representation, Legislation and Deliberation”, **Parliaments, Estates and Representation**, Vol. 38, No. 1, s. 6-20.

Parameters on The Relationship Between The Parliamentary Majority And The Opposition In A Democracy: A Checklist, CDL-AD(2019)015, Venice Commission (Venice, 21-22 June 2019), Bogdan Aurescu, Regina Kiener, Hanna Suchocka, Kaarlo Tuori, Ben Vermeulen, Strasbourg, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)015-e)

PARLA Taha, **Türkiye’de Anayasalar**, İstanbul: İletişim Yayınları, 1991.

PETROSYAN Yuriy Aşatoviç, **Sosyalist Açıdan Jöntürk Hareketi**, Çev. Ayşe Hacıhasanoğlu, Mazlum Beyhan, Birinci Baskı, İstanbul: Yordam Kitap, Aralık 2015.

PRZEWORSKI Adam, “Deliberation and Ideological Domination”, **Deliberative Democracy**, Ed. Jon Elster, UK: Cambridge University Press, 1998, p. 140-160.

PITKIN Hanna Fenichel, **The Concept of Representation**, USA: Universty of California Press, 1967.

POLLARD Albert Frederick, **The Evolution of Parliament**, Second Edition Revised, London: Longmans, Green and Co. Ltd., 1926.

POLAT Hasan Ali, “Halaskâr Zâbitân Müdahalesinden Bâbiâli Baskını’na Osmanlı Bürokrasisinin Siyasetle İmtihani: (Siyasetle İştigal Edilmeyeceğine Dair Taahhütnameler)”, **Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi**, Sayı: 65, Güz 2019, s. 301-341.

POLSBY Nelson W., “Legislatures”, **Legislatures**, Edited by Philip Norton, USA: Oxford University Press, 1990, s. 129-148.

RANNEY Austin, **Governing: An Introduction to Political Science**, N.J. Prentice Hall: Englewood Cliffs, 1993.

RASCH Bjørn Erik, “Legislative Debates and Democratic Deliberation In Parliamentary Systems”, **Presentation at the Oslo-Yale International Workshop on Epistemic Democracy in Practice**, Yale University, New Haven, 20-22 October, 2011.

Rights and Responsibilities of the Opposition in a Parliament, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, European Conference of President of Parliament, Limassol, Cyprus, 10-12 June 2010,

http://www.assembly.coe.int/LifeRay/APCE/pdf/ConfPres/2010Limassol/Droitsetresponsabilitesparlement_E.pdf

Report On The Role Of The Opposition In A Democratic Parliament, CDL-AD(2010)025, Angelika Nussberger, Ergun Özbudun, Fredrik Sejersted, European Commission For Democracy Through Law, Venice 15-16 October 2010, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)025-e)

ROGERS Robert, WALTERS Rhodri, **How Parliament Works**, Seventh Edition, New York: Routledge, 2015.

ROMMETVEDT Hilmar, “The Norwegian Storting: The Central Assembly of the Periphery*” **Scandinavian Political Studies**, Vol. 15, No. 2, 1992, s. 79-97, https://tidsskrift.dk/scandinavian_political_studies/article/view/32744

ROSKIN Michael G., CORD Robert L., MEDEIROS James A., JONES Walter S., **Political Science, An Introduction**, Fourteenth Edition, USA: Pearson Education, 2017.

Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee, Deutscher Bundestag, Berlin, August 2022.

SABUNCU Yavuz, **Anayasaya Giriş**, Yenilenmiş 14. Baskı, Ankara: İmaj Yayınevi, 2009.

SAĞLAM Salih, “TBMM’nin Hükümeti Denetleme İşlevi Açısından Bir Model Olarak Avam Kamarası Bünyesindeki Bakanlıklar ile İlgili Özel Komisyonlar”, **Yasama Dergisi**, Sayı 11, Ocak-Şubat-Mart-Nisan 2009, s. 5-49.

SANCAR Mithat, “Devlet Aklı” **Kıskacında Hukuk Devleti**, 9. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 2020.

SARICA Murat, **100 Soruda Fransız İhtilali**, İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1970.

SARICA Murat, “27 Mayıs 1960’tan 1961 Anayasasının Hazırlanışına Kadar Geçen Dönemde Anayasa Hareketleri”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesinin 50. Yıl Armağanı, Cumhuriyet Döneminde Hukuk**, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1973, s. 53-107.

SARINAY Yusuf, **Türk Parlamento Tarihi: Milli Güvenlik Konseyi ve Danışma Meclisi II. Cilt, (1982 Anayasası’nın Hazırlanması ve Kabulü), (1981-1982)**, Ankara: TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları, 2014.

SARTORI Giovanni, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, Çev. Ergun Özbudun, Ankara: Yetkin Yayınları, 1997.

SAVCI Bahri, “Ara Seçimleri Üzerinde Tartışmalar”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Yıl: 1958, Cilt: 13, Sayı: 3, s. 244-252.

SCHMITT Carl, **Parlamentar Demokrasinin Krizi**, Çev. A. Emre Zeybekoğlu, Ankara: Dost Kitabevi Yayınları, Aralık 2014.

SCHMITT Carl, **Siyasal Kavramı**, Çev. Ece Göztepe, İstanbul: Metis Yayınları, 4. Basım, Şubat 2018.

Session 2021-22 List of Subjects Debated, Published 1 July 2022, The House of Commons,
<https://committees.parliament.uk/publications/22907/documents/168138/default/>

SEVİNÇ Murat, DEMİRKENT Dinçer, **Kuruluşun İhmal Edilmiş İstisnası, 1921 Anayasası ve Tutanakları**, İstanbul: İletişim Yayınları, 2017.

SEYİT Günel, “Türkiye Büyük Millet Meclisinde Mutabakat Statüsü ve Bağlayıcılığı”, **Yasama Bülteni, Sayı 6-2021**, Yayına Hazırlayan: Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı Araştırma ve İnceleme Bürosu, Ankara: TBMM Basımevi, 2022, s. 109-112.

SEZER Selim, “Meclis-i Mebusan'ı Kapattıran Muhtıra: Halaskâr Zabitan Bildirisi”, **Osmanlı'dan Günümüze Darbeler**, Hazırlayan: Mehmet Ö. Alkan, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, Mart 2017, s. 41-52

SHELL Donald R., “Second Chamber”, **World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures, Vol. 2**, Ed. George Thomas Kurian, USA: Congressional Quarterly Inc., 1998, s. 848-853.

SHEPHARD Mark, “Administrative Review and Oversight: The Experience of Westminster” **Legislatures and Oversight**, Edited by Riccardo Pelizzo and Rick Stapenhurst, World Bank Institute Series on Contemporary Issues in Parliamentary Development, Washington: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2004, s. 40-46.

SINAR Hasan, “Devlet Sırrı Kanunu Tasarısı Üzerine Düşünceler”, **Fasikül Hukuk Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 42, Mayıs 2013, s. 7-10.

SİTEMBÖLÜKBAŞI Şaban, “Liberal Demokrasinin Çıkmazlarına Çözüm Olarak Müzakereci Demokrasi”, **Akdeniz İİBF Dergisi**, Cilt: 3, Sayı: 10, 2005, s. 139-162.

SKEAT Walter William, **An Etymological Dictionary of The English Language**, Oxford: Clarendon Press, 1888.

SMITH Alastair, “Election Timing in Majoritarian Parliaments”, **British Journal of Political Science**, Vol. 33, No. 3, Jul. 2003, pp. 397-418.

SOYSAL Mümtaz, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, İstanbul: Gerçek Yayınevi, Baştan Başa Yeniden Yazılmış Altıncı Baskı, Mayıs 1986.

SOYSAL Mümtaz, **Anayasaya Giriş**, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 3. Baskı, Kasım 2011.

SOYSAL Mümtaz, **Dış Politika ve Parlamento**, Ankara: AÜSBF Yayınları, Sevinç Matbaası, 1964.

SOYSAL Mümtaz, “Parlamento Görevini Yitiriyor Mu? Eksik Forum”, **Milliyet Gazetesi**, 21.01.1969, s. 2.

STEFFANI Winfried, **Parlamentarische und präsidentielle Demokratie, Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien**, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1979.

STRØM Kaare, SWINDLE Stephen M., “Strategic Parliamentary Dissolution”, **The American Political Science Review**, Vol. 96, No. 3, (Sep., 2002), pp. 575-591.

STRAYER Joseph R., **Modern Devletin Kökenleri**, Çev. Erarslan Candan, İstanbul: Say Yayınları, 2020.

SULU Muhammed, **Ticari Sırların Korunması**, İstanbul: On İki Levha, Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Ocak 2017.

ŞİRİN Tolga, **Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda Kanun Kavramı (İHAM, FAYM ve AYM)**, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2. Baskı, Ocak 2019.

TAHMAZOĞLU ÜZELTÜRK Sultan, “Parlamento İşlemleri ve Kanun Kavramı”, **Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Yıl: 2018, Sayı: 2, İstanbul: Beta Basım Yayım, s. 583-602.

TAN Turgut, “1982 Anayasası'nın Geçici 15. Maddesi Üzerine”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Yıl 1994, Cilt 49, Sayı 1, s. 373-385.

TANİLLİ Server, **Devlet ve Demokrasi, Anayasa Hukukuna Giriş**, 3. Basım, İstanbul: Adam Yayınları, 2002.

TANİLLİ Server, **Yüzyılların Gerçeği ve Mirası, İnsanlık Tarihine Giriş, Cilt 4, XVIII. Yüzyıl**, İstanbul: Cem Yayınevi, Üçüncü Bası, 1994.

TANÖR Bülent, **İki Anayasa 1961-1982**, 4. Baskı, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2012.

TANÖR Bülent, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, 31. Baskı, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, Mart 2018.

TANÖR Bülent, **Türkiye’de Kongre İktidarları (1981-1920)**, 3. Baskı, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 2009.

TANÖR Bülent, YÜZBAŞIOĞLU Necmi, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, 17. Baskı, İstanbul: Beta Yayıncılık, 2020.

TBMM, **Kuruluş Safhasında Belgelerle Türkiye Büyük Millet Meclisi**, Ankara: TBMM Basımevi, Ocak 2021.

TBMM, **TBMM Albümü, 4. Cilt, 1960-1983**, Editörler: Sema Yıldırım, Behçet Kemal Zeynel, Ankara: TBMM Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü Yayınları No: 1, İkinci Basım, Haziran 2020.

TBMM, **TBMM Başkanı Sayın İsmet Sezgin’in 19. Yasama Dönemi Çalışmalarının Değerlendirilmesi ile İlgili Basın Toplantısı**, 9 Aralık 1995, Ankara: TBMM Basımevi,
<https://acikerisim.tbmm.gov.tr/bitstream/handle/11543/1889/199601035.pdf?sequence=1&isAllowed>

TBMM, **Yasama Bülteni, İçtihatlar-Mütâlaalar, Sayı 2/2017**, Yayına Hazırlayan: Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı Araştırma İnceleme Birimi, Ankara: TBMM Basımevi, 2018.

TBMM, **Yasama El Kitabı**, Editörler İrfan Neziroğlu, Habip Kocaman ve Semra Gökçimen, Ankara: TBMM Basımevi, Eylül 2011.

TBMM, **Yeni Sisteme Göre Yasama El Kitabı**, Yayına Hazırlayan: Kanunlar ve Kararlar Daire Başkanlığı, Ankara: TBMM Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Başkanlığı Basımevi, 1. Baskı, Temmuz 2018.

T.C. Anayasa Mahkemesi, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)**, Hazırlayanlar: Yunus Emre Yılmazoğlu & İsmail Emrah Perdecioğlu, Ankara: Anayasa Mahkemesi Yayınları, 3. Baskı, Mart 2021.

TEKİN Abdurrahman, **Liberal Anayasal Sistemlerde Parlamento İçi Muhalefetin Rolü**, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, Kasım 2019.

TEKİN Yusuf, ÇİFTÇİ Sabri, **1877'den Günümüze Türkiye'de Parlamento, 22. Dönem TBMM'nde Parlamento ve Parlamenter Rol Algısı**, Ankara: Siyasal Kitabevi, 2007.

TEZİÇ Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, Yirminci Baskıdan Tıpkı 22. Baskı, İstanbul: Beta Yayıncılık, 2018.

TEZİÇ Erdoğan, "Batı Demokrasilerinde 'Yürütme'nin Üstünlüğü ve Yeni Kurumlar Dengesi", **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Y. 1980, C. 1, S. 2, s. 91-106.

TEZİÇ Erdoğan, "Parlamento Kararı ve Kanun", **Anayasa Yargısı Dergisi**, Cilt: 5, 1988, s. 121-130.

TEZİÇ Erdoğan, **Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları**, İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 2726, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1980.

TEZİÇ Erdoğan, **Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı**, İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 1761, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1972.

The Concise Oxford Dictionary of Current English, Ed. J. B. Sykes, 7. Edition, Oxford: Clarendon Press, 1983.

The Constitution of Sweden The Fundamental Laws and the Riksdag Act, Stockholm, Sweden: Sveriges Riksdag, 2016.

The Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland, http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/index.php?option=com_content&view=article&id=14798:the-standing-orders-of-the-sejm-of-the-republic-of-poland&catid=7&Itemid=361#31

The UK Constitution, A Summary, with Options for Reform, Political and Constitutional Reform Committee of House of Commons, London: HC, March 2015.

THOMPSON Faith, **A Short History of Parliament, 1295-1642**, Minneapolis: University of Minnesota Press, 1953.

TODD Tom, **Unicameral or Bicameral State Legislatures: The Policy Debate**, Policy Brief Minnesota House of Representatives Research Department, August 1999 (<https://www.house.leg.state.mn.us/hrd/pubs/uni-bicam.pdf>).

TOPAL Emre, “Eylemli İçtüzük Değişiklikleri”, **Yasama Dergisi**, Sayı 16, Yıl: 2010, s. 35-56.

TÖGEL Akif, **Başkanlık Sisteminde Parlamentolar, Karşılaştırmalı Bir Araştırma**, Ankara: Adalet Yayınevi, 2018.

TUNAYA Tarık Zafer, **Türkiye’de Siyasal Partiler, Cilt 1, İkinci Meşrutiyet Dönemi**, İstanbul: Hürriyet Vakfı Yayınları, 2. Baskı, Ocak 1988.

TUNAYA Tarık Zafer, **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, İstanbul: Araştırma, Eğitim, Ekin Yayınları, 5. Bası, 1982.

TUNCER Erol, “Türkiye’de Seçim Uygulamaları/ Sorunları Işığında Temsilde Adalet-Yönetimde İstikrar İlkelerinin İşlevselliği”, **Anayasa Yargısı**, Yıl 2006, Cilt 22, Sayı 1, s. 167-182.

TUNÇ Hasan, **Parlamento İçi Muhalefet**, Konya: Cemre Yayınevi, 1997.

TURAN İlter, “İstikrar ne anlama gelir?”, **Türkiye’nin Anayasa Gündemi**, Der. İbrahim Ö. Kaboğlu, İstanbul: İletişim Yayınları, Gözden Geçirilmiş Genişletilmiş Baskı, 2018, s. 86-90.

TURAN İlter, “Parlamentar Demokraside Denetim İşlevi ve Türkiye”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 33, Sayı: 01, Ocak 1978, s. 1-33.

TURAN İlter, “Parlamentoların Etkinliği ve Türkiye Büyük Millet Meclisi”, **Devlet Reformu TBMM’nin Etkinliği**, İstanbul: TESEV Yayınları, 2000, s. 15-30.

TURGUT Nükhet, **Siyasal Muhalefet**, Ankara: Birey ve Toplum Yayınları, Birinci Baskı, 1984.

TURHAN Mehmet, **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**, Diyarbakır: DÜHF Yayınları, 1989.

Turkey Opinion On The Amendments To The Constitution Adopted By The Grand National Assembly On 21 January 2017 and to Be Submitted to A National Referendum On 16 April 2017, CDL-AD(2017)005, European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), 13 March 2017, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)005-e)

TÜRK Ender, “Parlamentonun Müzakere İşlevi: Türkiye Büyük Millet Meclisi Örneği”, **Anayasa Hukuku Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 9, 2016, s. 87-129.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1982): Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu Görüşme Tutanağı, Cilt 12, Hazırlayan: Süleyman Tuncel, (t.y.); TBMM Kütüphanesi Kataloğu.

ULUŞAHİN Nur, “Savaş Hali İlânı ve Silahlı Kuvvet Kullanılmasına İzin Verme Yetkisi ve Anayasa Mahkemesi’nin 24.9.1990 Tarihli Kararı”, **Prof. Dr. Turgut Kalpsüz’e Armağan**, Ankara: Turhan Kitabevi, 1. Baskı, Ağustos 2003, s. 1039-1065.

UNAT Faik Reşit, “Atatürk’ün Toplamak İsteddiği ‘Meclisi Müessisan’”, **Belleten**, Cilt XXI, Sayı 83, Yıl 1957, s. 438-487.

URAN Peri, **Yasama İşlevinin Yerine Getirilmesinde Çift Meclis Sistemi ve Türk Siyasal Tarihindeki Yeri**, Ankara: Yetkin Yayınları, 2008.

UYGUN Oktay, **Demokrasi, Tarihsel, Siyasal ve Felsefi Boyutlar**, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, Ekim 2011.

ÜLGEN Özen, **İptal ve İtiraz Başvuruları Bakımından Anayasa Yargısında İlk İnceleme**, İstanbul: Beta Yayıncılık, 2013.

ÜNVER Yener, HAKERİ Hakan, **Ceza Muhakemesi Hukuku**, 18. Baskı, Ankara: Adalet Yayınevi, 2021.

ÜZELTÜRK Sultan, **1982 Anayasası ve İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesine Göre Özel Hayatın Gizliliği Hakkı**, İstanbul: Beta, Mayıs 2004.

VERNEY Douglas V., “Parliamentary Government and Presidential Government”, **Parliamentary Versus Presidential Government**, Ed. Arend Lijphart, UK: Oxford University Press, 2004, s. 31-47.

WALDRON Jeremy, “Principles of Legislation”, **The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State**, Ed. Richard W. Bauman&Tsvi Kahana, New York: Cambridge University, 2006, s. 15-32.

WARREN Samuel D., BRANDEIS Louis D., “Mahremiyet Hakkı”, Çev. Gülay Arslan, **Karşılaştırmalı Güncel Ceza Hukuku Serisi 7, Özel Yaşam, Medya ve Ceza Hukuku**, Yayına Hazırlayan: Yener Ünver, Ankara: Seçkin, 2007, s. 19-42.

WATTS Duncan, **A Glossary of UK Government and Politics**, Edinburgh: Edinburgh University Press Ltd, 2007.

WIBERG Matti, “Parliamentary Questioning: Control by Communication?”, **Parliaments and Majority Rule in Western Europe**, Ed. Herbert Döring, s. 179-222.

YAMAMOTO Hironori, **Tools For Parliamentary Oversight A Comparative Study of 88 National Parliaments**, Published by Inter-Parliamentary Union, Switzerland: PCL Presses Centrales SA, 2007.

YANCI ÖZALP Nihan, **Türkiye’de Aktivizm ve Kendi Kendini Sınırlandırma Çerçevesinde Anayasa Mahkemesinin Yargısal Yorumu**, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2018.

YAPICI KAYA Havvana, KAYA Engin, **İçtüzük El Kitabı**, Ankara: TBMM Basımevi, 2014.

Yasama Bülteni, Sayı 6-2021, Yayına Hazırlayan: Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı Araştırma ve İnceleme Bürosu, Ankara: TBMM Basımevi, 2022.

YASAMAN Hamdi, “Patent Hukukunda Ticari Sırların Korunması”, **Fikri Mülkiyet Hukuku Yıllığı**, Yıl 2009, Cilt 1, Ed. Tekin Memiş, İstanbul: On İki Levha, Kasım 2009, s. 367-387.

Yassıada Broşürü, İstanbul: T.C. Milli Birlik Komitesi İrtibat Bürosu, Ekim 1960.

YAŞAMIŞ Firuz Demir, “Anayasa ve İnsan Hakları Bağlamında Bilgi Edinme Kanunu”, **Bilgi Edinme Hakkı Paneli**, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Birinci Baskı, Haziran 2004, s. 21-76.

YENİSEY Feridun, PLAGEMANN Gottfried, **Alman Ceza Kanunu Strafgesetzbuch (StGB)**, İstanbul: Beta, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 2. Baskı, Nisan 2015.

YILDIZ Abdulkadir, “Türkiye Büyük Millet Meclisi Kararlarının Anayasa Mahkemesi Tarafından Denetlenmesi”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 25, Sayı 1, 2017, s. 73-114.

YILMAZ Didem, **Bir Denge Unsuru Olarak Anayasal Muhalefetin Parlamento İçindeki İktidarı**, Ankara: Yetkin Yayınları, 2016.

YILMAZ Didem, “Çift Meclis Tercihi Türkiye için Savunulabilir mi?”, **Türkiye’nin Anayasa Gündemi**, Der. İbrahim Ö. Kaboğlu, 2. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 2016, s. 255-259.

YILMAZ Didem, “Müzakere İşlevi Açısından Yasama Organı”, **Anayasa Hukuku Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 9, 2016, s. 55-85.

YILMAZ Didem, “Yasamanın Güçlendirilmesi için TBMM İçtüzüğü’ne İlişkin Tespit ve Öneriler”, Politika Notu, **Politikayol İnternet Sitesi**, 7.7.2021, <https://www.istanpol.org/post-yasamanin-guclendirilmesi-i-in-tbmm-i-t-z-g-ne-i-liskin-tespit-ve-oneriler>

YILMAZ Halit, **Türkiye’nin Yargı Bağımsızlığına İlişkin Sorunları**, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2009.

YILMAZ Meltem, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 8. Maddesi Kapsamında Dış Görünüş Tercihleri**, İstanbul: On İki Levha, 2020.

YAZICI Serap, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri, Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, Mart 2002.

YOKUŞ Sevtap, “Özgürlükler Bağlamında 1982 Anayasası’nın Evrimi”, **Anayasa Yargısı**, Y. 2020, C. 37, S. 2, s. 1-30.

YOKUŞ Sevtap, “Türkiye’de Yeni Anayasa Arayışları ve 2017 Anayasa Değişiklikleri”, **Anayasa Hukuku Dergisi**, Yıl 2017, C. 6, S.12, s. 665-682.

YOKUŞ Sevtap, **Türkiye’de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler**, Ankara: Yetkin Yayınları, 2010.

YÜCEKÖK Ahmet N., **Siyaset Sosyolojisi Açısından Türkiye’de Parlamantonun Evrimi**, Ankara: Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, No: 533, 1983.

YÜCEL Bülent, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Hakkında Bir Siyasal Niteleme: Yasamasızlaştırma’ Sürecinin Son Halkası”, **Cumhurbaşkanının İşlemleri, Hukuki Niteliği Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi**, Ed. Oktay Uygun, Egemen Esen, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2020, s. 53-103.

YÜCEL Bülent, **Pârlamenter Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi ve Türkiye Örneği**, Ankara: Adalet Yayınevi, 2009.

YÜCEL Bülent, **Temsili Demokratik Sistemde Yasama Erki ve Kural Koyma Faaliyetinin Belirleyicileri**, Ankara: Adalet Yayınevi, 2018.

Yüksek Adalet Divanı, Anayasayı İhlal Davası, Esas: 1960/1, TBMM Açık Erişim Koleksiyonu, <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/handle/11543/2659>

YÜKSEL Saadet, “6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanundaki Denge-Denetim Mekanizmalarına İlişkin Genel Değerlendirme”, **Ord. Prof. Dr. Ali Fuat Başgil’in Anısına Armağan**, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2019, s. 1043-1062.

YÜKSELBABA Ülker, “Kamusal Alan Modelleri ve Bu Modellerin Bağlamları”, **İÜHFİM**, Cilt 66, S. 2, 2008, s. 227-272.

YÜZBAŞIOĞLU Necmi, AKARTÜRK Ekrem Ali, “Türkiye’de Parlamenter Rejim Uygulamaları ve Başkanlık Modeli Üzerine Düşünceler”, **Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Yıl 2005, S. 2, s. 213-248.

ZABUNOĞLU Gökçe, “Bir Radikal Demokrasi Teorisi Olarak Müzakereci Demokrasi”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 66, Sayı: 4, 2017, s. 795-817.

ZÜRCHER Erik Jan, **Modernleşen Türkiye’nin Tarihi**, İstanbul, İletişim Yayınları, 7. Baskı, 2000.

Yararlanılan İnternet Kaynakları

Avrupa Parlamentosu Resmi İnternet Sitesi: <https://assembly.coe.int/>

Birleşik Krallık Parlamentosu: www.parliament.uk

Britannica Ansiklopedisi İnternet Sitesi: www.britannica.com

ConstitutionNet İnternet Sitesi: www.constitutionnet.org

Cumhuriyet Gazetesi İnternet Sitesi: www.cumhuriyet.com.tr

Etimoloji Sözlüğü İnternet Sitesi: www.etymonline.com

Federal Almanya Cumhuriyeti Parlamentosu İnternet Sitesi: www.bundestag.de/en

HeinOnline İnternet Sitesi: <https://home.heinonline.org/>

Inter-Parliamentary Union Resmi İnternet Sitesi: <https://www.ipu.org>,
<https://data.ipu.org/>

Nişanyan Etimoloji Sözlüğü İnternet Sitesi: www.nisanyansozluk.com

T24 Bağımsız İnternet Gazetesi: <https://t24.com.tr>

TBMM Cumhuriyet Dönemi Meclisleri Genel Kurul Tutanakları:
<https://www.tbmm.gov.tr/kutuphane-tutanaklara-erisim>

Türk Dil Kurumu: www.tdk.gov.tr

Yüksek Seçim Kurulu Resmi İnternet Sitesi: <https://www.ysk.gov.tr>



TEZ ONAY SAYFASI

Üniversite : T.C. GALATASARAY ÜNİVERSİTESİ
Enstitü : SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
Hazırlayanın Adı Soyadı : Sinem ŞİRİN
Tez Başlığı : Parlatentonun Müzakere İşlevinin Temel Aracı:
Genel Görüşme
Savunma Tarihi : 21 / 08 / 2023
Danışman : Prof. Dr. Şule ÖZSOY BOYUNSUZ

JÜRİ ÜYELERİ:

Unvan, Ad-Soyadı

İmza

Prof. Dr. Necmi YÜZBAŞIOĞLU

Prof. Dr. Sevtap YOKUŞ VEZNERDAROĞLU

Prof. Dr. Şule ÖZSOY BOYUNSUZ

Prof. Dr. Rıdvan AKIN

Prof. Dr. Fahri BAKIRCI

Prof. Dr. Ulun AKTURAN

Enstitü Müdürü