

# YASAMANIN GÜÇLENDİRİLMESİ İÇİN TBMM İÇTÜZÜĞÜ'NE İLİŞKİN TESPİT VE ÖNERİLER

Doç. Dr. Didem Yılmaz

*Yasama organını oluşturan meclis ya da meclislerin, anayasa veya anayasal kurallarla belirlenmiş olan işlevlerini yerine getirmek için yürütmenin katılımı olmaksızın, özerk iradeyle koydukları kurallara içtüzük denir.<sup>1</sup> Bir başka deyişle, yasama organı anayasal yetki ve görevlerini kendi belirlediği, içtüzük adı altındaki kurallara göre gerçekleştirir. İchtüzük kurallarının yapıma yöntemine ilişkin özelliği hükümet sistemlerinden bağımsız şekilde, yasama organının temsil, karar ve denetim olarak ortaya çıkan anayasal işlevlerini gerçekleştirebilmesini güvence altına alır. Yasama organının, yetkilerini kullanırken uyacağı kuralları yürütme organının katılımı olmaksızın sadece kendi iradesiyle belirlemesi içtüzük kurallarının yöntemsel bağımsızlığını ortaya koymaktadır.<sup>2</sup> Bu özellik yasama organının işlevlerini yürütmeye karşı ve ondan bağımsız şekilde gerçekleştirilmesini güvence altına almaktadır. Bu çerçevede içtüzük kuralları, bir yandan yasama organının yürütme organına karşı bağımsızlığını diğer yandan da yasama organı çatısı altında demokrasiyi koruyan kurallar olduğundan sessiz anayasadır.<sup>3</sup> Böylece içtüzük kuralları yasama ve yürütme organı arasında işlevsel kuvvetler ayrılığını tesis ederken yasama çalışmalarının katılımcı, etkin ve şeffaf yapılmasını sağlayarak önce yasama organını ve sonuç olarak da demokrasiyi güçlendirir.<sup>4</sup> Bu politika notunda farklı hükümet sistemleri uygulanan demokratik devletlerde yasamanın işleyiş ve işlevlerini düzenleyen kurallara değinilerek bu konuda Türkiye'deki sorunlu uygulamalar belirtilip çözüm önerileri sunulmaktadır.*

## Yasama işlevi ve demokrasi

Demokrasinin en kısa tanımını Abraham Lincoln meşhur sözüyle halkın halk için halk tarafından yönetimi olarak yapmıştır. Ne var ki günümüzde yönetimleri demokratik olarak nitelendirilen devletlerin hiçbirinde kararlar doğrudan ve sadece halk tarafından alınmaktadır. Bireylerin özgürlüklerini koruyan mo-

dern anayasal sistemler oluşturulurken karar alma yetkisi halkın temsil edildiği parlamentolara bırakılmıştır. Başta, seçen-seçilen/halk-temsilci arasında yurttaşlık hakları bakımından önemli farklılıklar üzerine inşa edilmiş olan temsili demokrasilerde zamanla bu farklılıklar eşit yurttaşlık temeline oturtulmuştur. Bu süreç içinde siyasal partilerin yavaş yavaş siyasal hayata egemen olmaları, temsili de-

mokrasilerin işleyişinde krizli bir dönemi beraberinde getirmiştir. Bu kriz özellikle parlamenter hükümet sistemi uygulanan devletlerde (bu hükümet sisteminin ortaya çıkış tarihiyle çelişen şekilde) “yasama-yürütme bütünleşmesi” şeklinde görünür bir hal almıştır.<sup>5</sup> 20. yüzyılın ilk çeyreğinde kendisini iyice hissettiren bu krizi önemli ölçüde aşmış olan devletler bugün yönetimleri tereddütsüz şekilde demokratik olarak nitelendirilen devletlerdir. Parlamento içinde siyasal çoğulculuğa dayanılması, kararların müzakereci yöntemlerle alınması, sorumluluk mekanizmalarının etkinleştirilmesi gibi önlemler ve yöntemler bu devletlerde yasamayı, yürütmenin “noter”i olmaktan çıkarmakta, siyasal sistemlerine sadece seçime indirgenmiş olmayan “demokratik” nitelik kazandırmaktadır. Bu çerçevede demokrasi ile hükümet sistemi arasında değil demokrasi ile yasama işlevi arasında doğrudan ve sıkı bir bağ bulunduğu görülmektedir.

Parlamentolararası Birlik (IPU) tarafından 2006 yılında hazırlanmış olan *21. Yüzyılda Parlamento ve Demokrasi: İyi Uygulamalar Rehberi*’nde yasama ve demokrasi arasındaki bağı kuran ölçütler yer almaktadır.<sup>6</sup> Bu ölçütler parlamentonun toplumdaki *çoğulculuğun temsilcisi olması*; yasama çalışmalarının medya aracılığıyla yurttaşlara *açıklığı* ve yasama işleyişinde *şeffaflık*; sivil toplumun ve yurttaşların yasama faaliyetlerine dâhil olma imkânını sağlayan *parlamento çalışmalarına ulaşılabilirlik*; parlamenterlerin görevleri bakımından seçmenlere *hesap verebilirliği* ve *demokratik kurallara uygun bir iç yönetim* ile parlamentonun tüm toplumun yararına uygun olacak şekilde gerçekleştireceği *denetim işlevinde etkinlik* olarak sıralanmaktadır.

## Demokratik bir yasama süreci için dünyada alınan önlemler

Karşılaştırmalı hukuka bakıldığında her demokratik devletin anayasal sisteminde yasamanın işleyiş ve işlevini çoğunluk kuralına bağlamayan, bu itibarla da yasamanın güçlü olmasını sağlayan düzenlemelere yer verildiği görülmektedir. Çalışmanın amacı bakımından ayrıntıya girmek mümkün olamasa da önemli birkaç örneğe yer vermek gerekmektedir. Birleşik Krallık’ta her turda en az oy alan adayın elenmesiyle Avam Kamarası Başkanı’nın (*Speaker*) belirlenmesi iki partili parlamentoda yasama çalışmalarının yönetiminde tarafsızlığı sağlamaktadır. Amerikan yasama sürecinde kanun tekliflerinin komisyon görüşmelerinin halka açık yapılarak yurttaşların konu hakkında söz alabilmesi yasama çalışmalarının şeffaflığını ve bunlara demokratik katılımı güvence altına almaktadır. Fransa örneğinde denetim görevi gören komisyon başkanlarının muhalefetten belirlenmesi ve Almanya örneğinde birinci meclisin kendiliğinden veya üyelerinin dörtte birinin (nitelikli azınlık) isteği üzerine zorunlu olarak soruşturma komisyonu kurulabilmesi, yasamanın denetim yetkisini ve muhalefetin anayasal işleyişteki konumunu güçlendirmektedir. İtalya’daki yasama komisyonların oluşum ve işleyişi çok partili parlamentoda müzakereye dayalı ve nitelikli bir yasama faaliyetinin hayata geçirilmesini sağlamaktadır. Anayasal organlara parlamentoda bulunan siyasi partilerin mümkün olduğunca temsil edilmesini sağlayan İsviçre sistemi ise anayasal yapının gerçek bir demokratik temsile dayanmasını mümkün kılmaktadır.

Bu örnekler parlamentoda temsil edilen siyasi parti sayısı ve hükümet sistemi birbirinden oldukça farklı olan demokratik devletlerin yasama organlarının işlevlerini yerine getirirken dayandıkları temel anayasal ve içtüzük kurallarının yukarıda yer alan *demokratik işleyiş, güçlü temsil, şeffaflık ve katılımcılık* ölçütlerinin birçoğuna uyduğu gözlemlenmektedir. Bu çerçevede Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin (TBMM) içtüzüğü değerlendirildiğinde ise benzer bir sonuca varabilmek pek mümkün değildir.<sup>7</sup>

### **TBMM İçtüzüğü'ne ilişkin tespit ve öneriler**

#### Genel tespit:

Öncelikle içtüzük kurallarının demokratik bir yasama çalışması üretmekten uzak olması onun Osmanlı hukukuna dayanan geçmişinden kaynaklanmaktadır. Şöyle ki içtüzük kurallarının zaman bakımından uygulanması hakkında karşılaştırmalı hukukta her yasama dönemi yasama içtüzüğünün yenilenmesini kabul eden devletler olduğu gibi içtüzüğün onu yapan parlamentodan sonraki dönemlerde de geçerliliğini sürdürmesini tercih edenler de bulunmaktadır. Türk hukuku açısından ikinci tercihin benimsendiği görülmekle beraber içtüzük hükümlerinin zaman içinde gerçekleşen temel siyasal sistem değişikliklerine parlamento içinde çoğulculuğu, katılımcılığı ve müzakereci süreçleri kuracak şekilde uyarlanmamış olmasından kaynaklanan bir zafiyeti barındırmaktadır.<sup>8</sup>

Yürürlükte olan içtüzüğün 1982 Anayasası döneminde 12 kere değiştirilmiş olması bu durumu bertaraf etmemiş; gerek komisyon gerek genel kurul çalışmalarında alınan karar-

larının adeta sayısal güce dayanan bir dayatma niteliğinde ortaya çıkmasını önlenememiştir. Özellikle milli mücadele döneminin en temel kazanımı olan asli, ilkel, genel kanun yapma yetkisini cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle (CBK) aşındıran 2017 tarihli anayasa değişikliği sonrası içtüzük'te yapılan son iki değişiklik yasama organının anayasayla zayıflamış olan işlevlerini yürütme karşısından güçlendiren düzenlemeler getirmemiş, bu yönde bir etki doğurabilecek içtüzük teklifi de reddedilmiştir.<sup>9</sup>

İçtüzük kurallarının yasama organı içinde çoğunluk-azınlık arasında dengeli demokratik bir işleyişi sağlamayan niteliği 2017 anayasa değişikliğinden önce de parlamento içinde önemli "demokrasi açığı" yaratmaktaydı. 2017 değişikliğiyle ortaya çıkan monokratik siyasal yapı, parlamentonun işleyiş ve işlevleri üzerinde yürütmenin önceden var olan etkisini devam ettirmektedir. Zira yürütme gene (cumhurbaşkanının genel başkanı olduğu) çoğunluk partisi ve onu destekleyen ittifak aracılığıyla parlamento çalışmalarına egemen olmakta; azınlıkta kalan siyasal görüşler ne karar ne de denetim işlevlerine etki edebilmektedir. Bu çerçevede yasama içi demokrasi sorunu derinleşmiş şekilde devam etmektedir. Bu sorunun çözülebilmesi için TBMM'nin işleyiş ve işlevlerinde özerkliğini sağlayacak anayasa değişikliği ile bunu tamamlayacak yeni bir içtüzük yapılması mutlak bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır.

#### Yasama işlevlerine dair tespitler:

Yasa yapma işlevine bakıldığında, kanunlaşan tekliflerin sadece çoğunluk partisi millet-

vekillerinden geldiği; bunların neredeyse hepsinin doğası dışına çıkarılan torba kanun şeklinde olduğu ve temel kanunların görüşülmesi usulü uygulanarak hızla yasalaştırıldığı görülmektedir.<sup>10</sup> Bu durum öngörülebilir, bilinebilir, açık şekilde nitelikli yasa yapma tekniğiyle bağdaşmamaktadır. Karşılaştırmalı hukukta bakıldığında Almanya, Fransa, İsviçre gibi devletlerde yürütme organından gelen taleple yasama faaliyetinin hızlandırılması mümkün olup, bu yola başvurulması halinde yürütmenin sorumluluğuna gidilebilmesini sağlayan anayasal düzenlemelere tabi kılındığı görülmektedir. Hükümet sistemleri yürütmenin yasamaya karşı siyasal sorumluluğu esasına dayanan bu ülkeler dışında demokratik işleyişe sahip olan ABD Başkanlık sisteminde iki partili parlamento ve çoğunluk kuralı esas olmasına rağmen, bu durum Türkiye'deki gibi bir hızlı yasama çalışmasına ve çok sayıda yasal düzenleme kabul edilmesine sebep olmamaktadır. 2019-2021 yılında Kongre'ye 14.148 kanun teklifi (*bill*) sunulmuş, bunların sadece 333'ü kanunlaşabilmiştir (*became law*).<sup>11</sup> Yüzde iki buçuğa yaklaşan bu oranın son otuz beş yıllık dönemlere bakıldığından en fazla yüzde yediye yükseldiği görülmektedir.<sup>12</sup> Bir siyasi parti çoğunluğunun, Kongrenin her iki kanadına hakim olsa dahi istediği tüm kanun tekliflerini kanunlaştıramadığını ortaya koyan bu istatistik yasama sürecine hakim olan niceliği değil niteliği göstermektedir. Özellikle komisyon incelemelerinin katılması ve müzakereye dayanan niteliği, kabul oylamasında üye tamsayısının salt çoğunluğunun aranması her talebin kanun haline gelmesini engellemektedir.

Karar organları olan parlamentolar, kanun adı altında genel düzenleyici işlemler yapma işlevlerinin yanında anayasaların belirlediği başka alanlarda karar yetkilerini de ellerinde bulundurmaktadır. 1982 Anayasası da özel konularda TBMM'yi karar/onay organı olarak belirlemiştir. Anayasa'nın belirlediği bu alanlara karşılık gelen içtüzük hükümlerine bakıldığında bunların anayasa hükümlerinin tekrarı oldukları; bu sebeple de genel kurulda alınan TBMM kararının, yürütme organının iradesinin şekli bir onay işleminden ileriye gitmediği görülmektedir. Örneğin 1982 Anayasası'nın 92. maddesi gereğince silahlı kuvvetlerin yurt dışı görevlere gönderilmesine ilişkin yürütmenin siyasal takdiri TBMM'nin onayına bağlıdır. Bir örnek dışında<sup>13</sup> bugüne kadar TBMM'ye sunulan kapsam, konu, süre ve maliyet unsurları tamamen belirsiz olan bu tezkereler, yapılan görüşmelerin ardından olduğu gibi onaylanmıştır. Oysa ABD ve Almanya örneklerinde, yürütmenin bu yetkisi hem Kongre hem de *Bundestag* tarafından herhangi bir açık anayasal dayanak bulunmamasına rağmen yasama işlemleriyle sınırlandırılmıştır. İki Vietnam savaşı sonrası Başkanın vetosu üçte iki çoğunlukla geri çevrilerek kabul edilen ve Başkan'a Kongre'den izin alma ve Kongre'ye raporlama zorunluluğu getiren 1973 tarihli *War Powers Resolution*<sup>14</sup> ile gerçekleşmiştir. İkincisi ise federal hükümetin yasamanın bilgisi olmadan ABD'nin Irak'a müdahalesine hava kuvvetleriyle destek veren kararının Federal Anayasa Mahkemesi'ne götürülmesi sonrasında da yürütmenin silahlı kuvvetlerin kullanılmasına ilişkin talebinde görev açıklaması, süresi, maliyeti, yasal dayanağı, görevlendirilecek asker sayısı vb. unsurların yer

alması ve Meclis'in onayının alınması zorunluluğunu getiren 2005 tarihli *Silahlı Kuvvetlerin Kullanılmasına İlişkin Karar Parlamento'nun Katılmasına İlişkin Kanun*<sup>15</sup> gerçekleşmiştir. Bu çerçevede sadece silahlı kuvvetlerin kullanımında değil, 1982 Anayasası'nda TBMM'nin onayına bağlı olan tüm konularda yürütmenin yasamadan onay isterken uymak zorunda olduğu hukuki ölçütlerin belirlenmesi yasamanın bağımsızlığına temel sağlayacaktır.

TBMM'nin 1982 Anayasası'nın belirlediği kurumlara üye seçmesine ilişkin kurallar anayasada yer alan hükümler dışında içtüzükte özel kurallara bağlanmadığından, üye belirleme sürecinde şeffaf ve müzakereci, oylamasında da katılımcı yöntem eksiklikleri bulunmaktadır. Demokratik hukuk devletini ayakta tutan yargı bağımsızlığı kuralının kurumsal güvenesi olan Hâkim ve Savcılar Kurulu'na TBMM tarafından seçilecek yedi üyenin belirlenmesine ilişkin gerek komisyon gerekse genel kurul aşamaları bunun en güncel ve olumsuz örneğini ortaya koymuştur.<sup>16</sup> Üyeler 1982 Anayasası'nın 95. maddesinde yer alan "... siyasî parti gruplarının, Meclisin bütün faaliyetlerine üye sayısı oranında katılmaları..." kuralına uymayan şekilde belirlenmiştir.<sup>17</sup> Takvimi belli olan bu seçimlerin nasıl yapılacağı, önceden bu konuya özel içtüzük kuralları ile belirlenebilirdi. Örneğin yeni içtüzük hükümleriyle, İsviçre'de yürütme organı olan Federal Konsey'in yedi üyesinin birinci meclis tarafından önce 2+2+2+1 şeklinde seçilmesini öngören formülün mecliste temsil edilen siyasi parti sayısının artmasıyla 2+2+1+1+1 olarak güncellenmesiyle beş partinin yürütmede temsilini sağlayan yonteme benzer bir usulün

HSK üyeleri seçimin için kabul edilmesi ve her bir üyenin ayrı ayrı oylanarak liyakati ve uzlaşmayı öne çıkaracak şekilde üçte iki çoğunlukla seçilmesi mümkün olabilirdi.

TBMM'nin bilgi edinme yollarından olan genel görüşme ve meclis araştırmasına ilişkin kuralların, 2017 yılındaki anayasa değişikliğinden önce de var olan ancak bu değişiklikten sonra daha da büyüyen bir denetimsizlik sorunu haline gelmesi, verilen önergelerin genel kurulun kabulüne bırakılmasından kaynaklanmaktadır. Bir başka deyişle, parlamentodaki çoğunluğun kabul etmediği hiçbir konuda genel görüşme açılması veya meclis araştırması yapılması mümkün olamamaktadır. Bilgi edinme yollarının işleyişini çoğunluğun iradesine bağımlı kılan bu içtüzük düzenlemeleri sebebiyle yürütme işlevinin halk adına kamusal takibi, cumhurbaşkanının (2017 öncesi başbakanın) genel başkanı olduğu parlamento çoğunluğunun (ya da onu destekleyen siyasal ittifakın) engellemesi ya da devamlı ötelemesi sonucunda etkin şekilde yapılamamaktadır.<sup>18,19</sup> Yasamanın bilgi edinme ve denetim işlevlerinin kuvvetlendirilmesi bakımından yazılı soruların ve cevapların Fransa'da olduğu gibi resmi gazetede yayımlanması kamusal takibi sağlayacağından hesap verilebilirliği arttıracaktır. Almanya'da örneğindeki meclis toplam üye sayısının dörtte biri oranında milletvekilinin verdiği önergeyle soruşturma açılması zorunluluğuna benzer şekilde, gerek genel görüşme gerekse meclis araştırması açılması sürecinde; önerge verilebilmesi için yeterli sayının bu yola başvurmak için bir engele dönüşmeyecek şekilde artırılması fakat belirlenen sayıya ulaşan önergelerin doğrudan sonuç doğurmasının kabul edilmesi



ve mali ve cezai denetim komisyon başkanlarının muhalefetten belirlenmesi TBMM'nin bilgi edinme ve denetim yetkilerini güçlendirecektir.

Milletvekillerinin statülerini ilgilendiren kurallar aslen yasama organının özerkliğini ve parlamento içinde muhalefetin varlığını koruyan düzenlemelerdir. Öyle ki bu kurallar çoğulcu luğa dayalı demokratik işleyişin parlamento içindeki yansımasıdır. Oysa milletvekillerinin sıfatlarının kesin hükme bağlı olarak düşürülmesine veya yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına ilişkin 1982 Anayasası'ndaki ile TBMM içtüzüğündeki düzenlemeler ve usul sadece temsilcilerin değil onları seçenlerin de siyasal tercihlerine keyfi şekilde müdahale edilmesine imkân tanıyan niteliktedir.<sup>20</sup> Hukukun üstünlüğünü esas alan gerçek demokrasinin temellerini oluşturan seçme ve seçilme haklarının seçim öncesi ve sırasında olduğu gibi seçimlerden sonra da parlamento içinde korunması mutlak bir zorunluluktur. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne (AİHM) göre seçilme hakkı aday olmanın yanında *bir kez seçildiğinde temsil hakkını (da) güvence altına almaktadır.*<sup>21</sup> Milletvekillerinin statülerini ilgilendiren bu durumlar seçme seçilme haklarının sınırlandırılması niteliğinde olduğundan, söz konusu düzenlemelerde AİHM'in kararlarında belirttiği şekilde Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne taraf devletlerin takdir hakkı bulunmaktadır. Ancak devletler bu hakları, özlerine dokunmaksızın, ancak demokratik toplumda zorlayıcı meşru bir sebebe bağlı olarak ve ölçülü şekilde sınırlandırabilir. Bu itibarla milletvekilliğinin düşürülmesinde ve

yasama dokunulmazlığının kaldırılmasında ortak kurallardan bahsedilemese de<sup>22</sup> milletvekilliğinin düşürülmesi ve yasama dokunulmazlığının kaldırılması konularında uyulması gereken temel esaslar bulunmaktadır. 1982 Anayasası'nın 83. ve 84. maddelerinde belirtilen sebeplerle milletvekillerinin statülerini ilgilendiren kuralların ve bunlarla ilgili TBMM içtüzüğü hükümlerinin seçilme hakkının özüne dokunmayan, demokratik toplumda zorlayıcı meşru amaca bağlı olarak elverişli, gerekli, orantılı ve etkili başvuru yollarını öngörecektir şekilde yeniden düzenlenmesi parlamento içinde demokrasinin muhafazası için mutlak bir gerekliliktir.

Sonuç olarak, mevcut içtüzük kuralları, TBMM'nin 1982 Anayasası tarafından tanınmış olan temel işlevlerini 2017 öncesinde olduğu gibi parlamentodaki çoğunluğa ve dolaylı olarak da yürütme organına tabii kıldığından yasamanın bağımsızlığını güvence altına almamakta; yasamanın temsil işlevini, şeffaflığını, etkinliğini engelleyerek demokrasiyi zedelemektedir.

Tüm bu tespitler ışığında içtüzük konusunda öncelikli olarak 1982 Anayasası'nda yasama işlevsel bağımsızlığını kazandıracak esaslı değişiklikler yapılması kaçınılmazdır. Bununla birlikte yasama çalışmalarını karşılaştırmalı hukuk örneklerindeki gibi çoğulcu, katılımcı, müzakereci yöntemlere dayandıracak, yürütmenin denetlenmesini mümkün kılan etkin araçlarla yasamayı güçlendirecek ve böylece parlamento içinde demokratik işleyiş kurarak anayasal demokrasiyi güçlendirecek yeni bir içtüzük yapılmalıdır.

## NOTLAR

1. Başkaca bir organ ya da makam bu özerk karar alma yetkisine müdahale edemez. Erdoğan Teziç, Parlamento Kararı ve Kanun, *Anayasa Yargısı Dergisi*, (1988), Cilt 5, s.124.
2. Ergun Özbudun, Parlamento Kararları ve Yasama Meclislerinin İçtüzükleri, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, (1979), Cilt. 36, S.1, s.16.
3. Tarık Zafer Tunaya, Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku, İstanbul, 1975, s. 91-93.
4. M. Steven Fish, Stronger Legislatures, Stronger Democracies, *Journal of Democracy*, 2006, Vol. 17, No.1, s. 5-20.
5. İngiltere’de gelişen parlamenter hükümet sistemi, yasama organının (parlamentonun) yürütmeden (kraldan) yetki koparması ve ona üstünlüğünü kabul ettirmesinden sonra gelişmiş ve kralı politik alanın dışına itmeyi başarmıştır. Ancak siyasi partilerin oluşmasıyla bu sefer kabinenin (bakanlar kurulunun) yasamaya egemen olması sorunu ortaya çıkmıştır.
6. Union interparlementaire < www.ipu.org >.
7. Yasama organlarının gücünün belirlenmesi için gösterilen referans çalışma için bkz. M. Steven Fish - Matthew Kroenig, *The Handbook of National Legislatures*, Cambridge University Press, 2009. Bu çalışmada 158 devletin parlamentoları hakkında araştırmanın dayandığı 32 soruya (anayasa kuralları, parlamento uygulamaları çerçevesinde) uzmanlar tarafından verilen yanıtlarla, yasama gücünü ölçen endeks (PPI, Parliamentary Powes Index) oluşturulmuştur. PPI, birçok araştırmaya temel alınmakla beraber hem kavramsal hem de yöntemsel olarak eleştirilmiş; başka yazarlar tarafından yapılan yeni bir araştırma ile yeni index (WPPI) elde edilmiştir. (Svitlana Chernykh - David Doyle - Timothy J. Power, *Measuring Legislative Power: An Expert Reweighting of the Fish-Kroenig Parliamentary Powers Index*, *Legislative Studies Quarterly*, 42, 2, May 2017, ss. 295-320.) M. Steven Fish - Matthew Kroenig’in oluşturduğu PPI verilerine göre parlamentoların güçleri 25 farklı değerde gruplanabilmektedir. Bu endekse göre en yüksek değere (0.84) sahip parlamentoların içinde 0.78 puanla TBMM 3. gruba girmektedir, listede 13. sıradadır. 2017 tarihli araştırmadaki endekse göre 5.46 puanla 14. grup ülkeler arasındadır. Bu konuda öncelikle belirtilmesi gereken endeksteeki değerlerle devletin demokratik niteliğinin örtüşmediği ülkeler bulunmaktadır. Türkiye bunlardan biridir. TBMM’nin endeks değerinin yüksek olması PPI için kullanılan araştırma sorularındaki eleştirilen zafiyet ile bunlara ilişkin verilen yanıtlardan kaynaklanmaktadır. Örneğin, TBMM’nin yürütmeyi denetlemesi salt şekilci bir gözle bakıldığında her zaman mümkün olduğu söylenebilir. Ancak bu denetim yetkisinin kullanılmasını çoğunluk kararına bırakan içtüzük kuralları aslında soruya olumsuz yanıt vermeyi gerektirmektedir. Keza verilen yanıtlarda yasama dokunulmazlığının istisnasının sadece ağır cezayı gerektiren suçüstü hali olduğu belirtilmiş ancak Anayasa’nın 14. maddesine gönderme yapan düzenleme açıklanmamıştır. Bu itibarla sadece bir yetkinin düzenlenmiş olup olmadığı değil nasıl düzenlendiğinin belirtilmesi yasama organının puanlanmasının doğru yapılarak eserin yazarları tarafından gerçek endeks değerinin belirlenmesi söz konusu olabilirdi. Meseleyi açıklığa kavuşturmak için örnek vermek gerekirse; her iki endekste en yüksek puan (0.84) Federal Almanya ve İtalya Parlamentosu’na aittir; Macaristan parlamentosu PPI’de 0.75 puanla (4.grup) iken WPPI’de 5.30 puanla 20.dir. Freedom House’un 2009 verilerine göre Federal Almanya ve İtalya özgür, Macaristan özgür, Türkiye kısmi özgür devlet kategorisindedir.
8. İlk içtüzük çalışması Osmanlı İmparatorluğu döneminde Meclisi Mebusan için yapılmıştır. Sonraki yıllardaki içtüzükler de devlet yönetiminin yapısı ve niteliği değişse de yasama organının çalışmaları siyasi partilerin olmadığı, demokrasinin bulunmadığı bu dönemde kabul edilen kuralların onu takip eden dönemlerde Meclis çalışmalarına göreceli şekilde uyarlanmasıdır. Cumhuriyet döneminin ilk içtüzüğü Meclisi Mebusan İçtüzüğü esas alınarak yapılmış olan 2 Mayıs 1927 tarihli İçtüzüktür, ve çok partili döneme geçişin gereği olan bir değişiklikler yapılmamıştır. 1961 Anayasası parlamento içi çalışmalara, muhalefetin anayasal statüsüne ve yasamanın yetki ve görevlerine ilişkin detaylı ve yeni hükümler getirmiş olsa da Millet Meclisi İçtüzüğü ancak 1973 yılında (5 Mart 1973 günlü 584 sayılı karar) yapılabilmiş, o tarihe kadar geçici 3. maddenin yollamasıyla 1927 tarihli tek partili dönemin içtüzüğünün 27 Ekim 1957 tarihinden önce yürürlükte olan hükümleri uygulanmıştır. Hali hazırda yürürlükte olan Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü 16 Mayıs 1996 günlü ve 424 sayılı kararla kapsamlı şekilde değiştirilmiş olan 1973 tarihli olan içtüzüktür. Çünkü 1982 Anayasası kabul edildikten ve 6 Aralık 1983 günü Meclis Başkanlık Divanı’nın kurulmasıyla Milli Güvenlik Konseyi rejimi hukuken sona ermesinden sonra yeni bir içtüzük yapılmamış, geçici 6. madde hükmüyle Millet Meclisi’nin 12 Eylül 1980 tarihinden önce yürürlükte olan içtüzüğü anayasaya aykırı olmayan hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir. 1972 yılına kadar uygulanan içtüzük düzenlemeleri için bkz. Servet Armağan, *Memleketimizde İçtüzükler*, İÜHFY, No. 403, İstanbul, 1972.
9. Her şeyden önce 2017 yılında yapılan anayasa değişikliğinin yasama organının işlevini önemli ölçüde zayıflattığından TBMM’nin asli, ilkel, genel nitelikteki yasama faaliyetinin zayıflamasının birincil kaynağı aslında 1982 Anayasasıdır. Böyle olmakla beraber yasama organı bu anayasa değişikliğine karşın anayasaya aykırı olmayacak şekilde kendi yasama faaliyetini güçlendirecek yönlü içtüzük düzenlemeleri yapma yoluna gitmemiş hatta CBK’lere karşı kendi yasama alanını muhafaza etme imkânı sağlayacak öneriyi de reddetmiştir (10 Temmuz 2019 günlü ve 2/2043 esas numaralı Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini izleme ve inceleme komisyonu kurulmasına dair Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair İçtüzük Teklifi 9 Haziran 2020 günlü 27. Dönem 3. Yasama Yılı 96. Birleşimde reddedilmiş-

tir.) Benzer şekilde 1982 Anayasası'nın 104. maddesinin 17. fıkrasında yer alan TBMM'nin sonradan çıkarılacak bir kanunla CBK'yi hükümsüz bırakma yetkisinin de bugüne kadar nasıl kullanılacağına ilişkin bir düzenleme getirilmemiş olması gene TBMM'nin kendi yasama alanını korumayan tutumunu gösteren bir başka örnektir.

10. En güncel örnek 20.5.2021 tarihinde kabul edilen 7319 sayılı Sigortacılık ile Diğer Bazı Alanlara İlişkin Kanunlarda ve Bir Kanun Hükmünde Kararıyla Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'dur. Kanun hepsi çoğunluk partisi üyesi olan altmış yedi milletvekili tarafından teklif edilmiştir. Kanun başlığı düzenlemelerin sadece sigorta konusunda olacağı izlenimi verse de içeriğinde bambaşka kanunlarda değişiklik yapan maddeler bulunmaktadır (Doğu Anadolu Projesi, Doğu Karadeniz Projesi ve Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıklarının teşkilatına ilişkin düzenlemede, Covid-19 Salgını sebebiyle çeklere ilişkin düzenleme getiren 7226 sayılı Kanun'un ilgili maddesinde değişiklik yapıldığı gibi teklife komisyon aşamasında 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu'nda değişiklik yapan madde eklenmiştir). Bu şekilde sadece on dokuz maddeden oluşan kanun "temel kanun" olarak görülmüştür.
11. <https://www.congress.gov/search?q=%7B%22source%22%3A%22legislation%22%2C%22congress%22%3A%22116%22%2C%22type%22%3A%5B%22amendments%22%2C%22bills%22%5D%2C%22bill-status%22%3A%22law%22%7D>
12. <https://www.govtrack.us/congress/bills/statistics>
13. Kuzey Irak'ın ABD tarafından işgali sonrası Anayasanın 92. maddesine göre TBMM'ye sunulmuş olan tezkere kabul oylarının salt çoğunluğa ulaşamamış olması sebebiyle (533 milletvekilinin katıldığı toplantıda 264 kabul, 250 red ve 19 çekişme oyu kullanılmıştır) 1 Mart 2003 tarihinde reddedilmiştir. Bu karar, Parlamentolararası Birlik'in 2006 yılındaki raporunda yasamanın güvenlik politikalarını denetimine ilişkin bölümde Türk parlamentosundan gelen bilgi olarak paylaşılmıştır. TBMM'nin gönderdiği bilgede sadece 1 Mart 2003 tarihli karara değinilmesi ve diğer tüm tezkerelerin kabul edilmiş olduğundan bahsedilmemesi karşılaştırmalı hukukta konunun Türk hukuku boyutunun bütüncül olmayan bir bakışla rapora yansıtılmasına sebep olmaktadır. İlgili bölüm için bkz. *21. Yüzyılda Parlamento ve Demokrasi: İyi Uygulamalar Rehberi*, s. 147.
14. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-87/pdf/STATUTE-87-Pg555.pdf>
15. [https://www.bundestag.de/resource/blob/195096/324b17baf5ce50c3149b3c2e7a51c879/parlabet\\_gesetz-data.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/195096/324b17baf5ce50c3149b3c2e7a51c879/parlabet_gesetz-data.pdf)
16. 2017 yılında yapılan anayasa değişikliği neticesinde HSK'nın on üç üyesinden yedi üyesini seçme yetkisi TBMM'ye verilmiştir. Anayasa ve Adalet Komisyonlarının üç katı sayıda belirleyecekleri adayların Genel Kurulda yapılacak oylamasında ilk turda üçte iki, ikinci turda beşte üç çoğunluk aranmakta; her iki oylamada bu çoğunluklara ulaşılmadığından üçüncü turda en çok oy alan iki aday arasında ad çekme yöntemiyle üyelerin belirleneceği kabul edilmiştir. Bu anayasa değişikliğinden sonra içtüzükte komisyonların adaylar üzerinde nasıl karar vereceklerine, genel kurulda turların yapılmasına ilişkin temel esaslara yer veren kurallar belirlenmemiştir. TBMM'nin üye seçtiği tüm durumlar için geçerli olan bu eksiklik özellikle yargının bağımsız, tarafsız ve çoğulcu şekilde oluşması esas bakımından büyük bir sorundur. Zira yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığı doğrudan demokratik hukuk devletini ayakta tutan en temel güvencedir. Her şeyden önce liyakatin asıl ölçüt olması gereken bir konuda giderek azalan çoğunlukla ve en son aşamada da kura yöntemiyle üye seçimi anayasa koyucunun meseleye antik Yunan demokrasisine uygun yaklaşımını ortaya koymaktadır. Ancak bu kesinlikle demokratik olmayan bir yöntemdir. Antik Yunan şehir devletlerinde kura uygulanmış bir kural olmakla beraber önemli kamu görevlilerinin belirlenmesinde o görevi layıkıyla yapacağı düşünülen kişilerin belirlenmesinde kura değil seçim usulü uygulanmıştır. Bu sebeple üye seçiminin nasıl yapılacağı ve yedi üyelerin üçte iki oranında uzlaşmaya varılacak yöntemlerin mutlaka içtüzükte düzenlenmesi gerekmektedir. Komisyon aşamasında yapılan çalışmada adayların belirlenmesinde anayasa ve yasada belirtilen koşulların yanında uluslararası ortak kural olan yargı etiği açısından da değerlendirilmelerine ya da her bir üyelik ayrı ayrı seçim yapılması önerilerine Komisyon başkanınca *bu usul tartışmasını başlatırsak veya burada böyle bir yolu tercih edersek o zaman doğru bir uygulamayı birlikte bulma imkânımız olmayabilir çünkü burada bir seçim yapacağız. Ama bu işin en doğrusu bence Meclisimizin bir İç Tüzük değişikliği ve İç Tüzük'e bu konuda bir hüküm koyarak bu meseleyi çözmektir. O yüzden de Komisyonumuzun her bir üyesine ve Meclisimizin değerli üyelerine görev düşmektedir. Biz, bunu İç Tüzük'te çözersek bir dahaki seçimde böyle bir tartışmayı yaşamayız* sözleriyle üye seçiminde nitelik göz ardı edilmiştir. 20 Mayıs 2021 günlü komisyon tutanağı için bkz. [https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon\\_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2724](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2724)
17. 25 Mayıs 2021 günü TBMM Genel Kurulunda üye seçiminin tamamlanmış ve sadece ittifakların üzerinde uzlaştıkları üyeler teker teker değil, gruplandırılarak yapılan oylamada üçte iki çoğunlukla hızlı şekilde belirlenmiştir.
18. Örneğin TBMM'nin resmi internet sitesindeki verilere göre, 27. Yasama döneminin neredeyse tamamlanmak üzere olan dört yasama yılına kadar geçen süre içinde (29 Eylül 2018-18 Mayıs 2021) 4318 meclis araştırması önergesi verilmiş; bunlardan 139'u kabul edilmiş, 4179 gündeme alınmış olmakla beraber hala görüşülmemiştir.
19. Güncel durumda en fazla müracaat edilen yol sadece cumhurbaşkanı yardımcılara ve bakanlara yöneltilen yazılı sorudur. Sadece son yasama yılında (1 Ekim 2020-18 Mayıs 2021 tarihleri arasında) 10815 yazılı soru önergesi verilmiş; bunların 1091'i süresi içinde 3701'i süresi geçtikten sonra cevaplanmış; 5171'i de cevaplanmadığından gelen kağıtlar listesine alınmıştır. Yazılı sorunun bu hali, 1973 yılında Millet Meclisi içtüzüğü görüşmeleri sırasında çoğunluk sebebiyle işletilemeyen gensoru kuralının yerini alan soru yolunun aşırı kullanımı sebebiyle nasıl bozulduğunu ancak içtüzük teklifiyle de durumun giderilemediğine ilişkin eleştirileri hatırlatmaktadır.



20. Ne Anayasada ne de içtüzükte milletvekilliğini düşüren kesin hükmün genel kurulda ne zaman okunacağına ilişkin bir kural bulunmadığından konu tamamen meclis başkanının takdirine bağlıdır. Kadri Enis Berberoğlu'nun milletvekilliğinin düşürülmesi sırasında izlenen yöntem önemli sorunlar ortaya koymuştur. Zira meclis başkanı Anayasa Mahkemesi önünde bireysel başvurusu olan milletvekilinin hakkında verilmiş olan kesin hüküm kararını okutmasıyla Berberoğlu'nun milletvekilliği düşürülmüştür. Üç ay sonra AYM bireysel başvurusu hakkında hak ihlali kararı vermiş olduğundan Türk hukukunda daha önce örneği hiç yaşanmamış bir şekilde Berberoğlu milletvekilliğini mahkeme kararıyla kazanmıştır. AYM'nin hak ihlali kararının uygulanması için Meclis Başkanı'nın konuyu gündeme alması için de beş ay geçmiştir. Çok kısa bir süre sonra bu sefer Ömer Faruk Gergerlioğlu için benzer bir durum yaşanmıştır. Yasama dokunulmazlığı kapsamına giren bir suç hakkında Gergerlioğlu'nun yargılaması devam ettirilmiş ve hüküm kesinleşmiştir; bundan sonra Gergerlioğlu tarafından AYM'ye bireysel başvuru yapılmış olmasına rağmen AYM tarafından verilecek karar beklenilmeden milletvekilliği sıfatı kesin hükmün genel kurulda okunmasıyla sona erdirilmiştir. Anayasaya aykırı olarak yargılamaya devam edilmesi milletvekilinin seçilme hakkına açık bir müdahaledir. AYM'nin ihlal kararı vermesi halinde bu kararın ne zaman uygulanacağı belirsizliğini korumaktadır. Bu sebeple konu hakkında içtüzük düzenlemesi yapılması mutlak bir gerekliliktir. Yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına ilişkin tüm süreç (fezlekelerin komisyonlara iletilmesinden görüşülme sırasına; görüşme usulünden kabul çoğunluğuna kadar) çoğunluk partisi dışında milletvekilleri aleyhine kararlar alınmasına sebep olmaktadır. 1982 Anayasasının 83. maddesinin 2. fıkrasında yer alan ve karşılaştırmalı hukukta benzer bir örneği olmayan istisna hükmünün (Anayasanın 14. maddesi kapsamında olan filleri) uygulanması neticesinde bir güvence olamamaktadır. 2001 yılında verilen yasama dokunulmazlığının kaldırılması kararından sonraki ilk karar 2020 yılında verilmiştir. 2016 yılında da anayasa değişikliğiyle kabul edilen geçici 20. madde hükmüyle belirli suçlar bakımından fezlekesi bulunan milletvekillerinin yasama dokunulmazlığı kaldırılmıştır. Ne teknik anayasa hukuku ne de hak ve özgürlüklere ilişkin kurullarla bağdaşan bu anayasa değişikliğinin gerekçesinde TBMM'nin fezlekeleri görüşmesinde süre açısından ortaya çıkan zorluk belirtilmiştir. Oysa gerçekten böyle bir zorluk karşısında yapılması gereken anayasa değişikliği değil, yasama dokunulmazlığına ilişkin içtüzük kurallarının ve meclisin çalışma takviminin değiştirilmesi olmalıydı.
21. Demokratik Toplum Partisi (DTP) vd./Türkiye, no. 3840/10, 3870/10, 15616/10, 21919/10, 39118/10, 37272/10, 12 Ocak 2016, § 118; Lykourazos/Yunanistan, no. 33554/03, 16 Mart 2006, § 50; Ilıcak/Türkiye, no. 15394/02, 5 Nisan 2007, § 30; Sadak vd./Turquie (no 2), no. 25144/94 26149/95 26150/95 26151/95 26152/95 26153/95 26154/95 27100/95 27101/95, 11 Haziran 2002 § 33.
22. Kart/Türkiye (BD), no. 8917/05, 3 Aralık 2009.



**Doç. Dr. Didem Yılmaz** anayasa hukukçusu ve Bahçeşehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde öğretim üyesidir.