



LİBERAL PERSPEKTİF RAPOR

SAYI: 16 • ARALIK 2020



GÜÇLER AYRILIĞI, DENGE VE DENETLEME İLE YASAMA VE YÜRÜTME İLİŞKİLERİ

Prof. Dr. Ömer Faruk Gençkaya



National Endowment
for Democracy
Supporting freedom around the world



FRIEDRICH NAUMANN
FOUNDATION For Freedom.
Türkiye



LİBERAL PERSPEKTİF RAPOR

Sayı: 16 • Aralık 2020

GÜÇLER AYRILIĞI, DENGE VE DENETLEME İLE YASAMA VE YÜRÜTME İLİŞKİLERİ

Prof. Dr. Ömer Faruk Gençkaya

© Özgürlük Araştırmaları Derneği, 2020

Bu çalışma National Endowment For Democracy ve Friedrich Naumann Vakfı Türkiye Ofisi tarafından desteklenen Türkiye’de Yapısal Reformlar Projesi’nin 04 Temmuz 2020 tarihli “Yasama Etkinliğinde Yapısal Reform İhtiyacı” başlıklı çalışmayı sonucu elde edilmiştir. Bu çalışmadaki görüşler yazara aittir; National Endowment For Democracy, Friedrich Naumann Vakfı Türkiye Ofisi ve Özgürlük Araştırmaları Derneği’nin görüşlerini yansıtmaz.

Özgürlük Araştırmaları Derneği

Çankaya Mah., Atatürk Bul., No: 160 D: 10 Çankaya, Ankara

(312) 213 24 00 www.oad.org.tr info@oad.org.tr

[f](https://www.facebook.com/ozgurlukarastirmalari) [ozgurlukarastirmalari](https://www.facebook.com/ozgurlukarastirmalari) [ozgurlukar](https://twitter.com/ozgurlukar)



Prof. Dr. Ömer Faruk Gençkaya

Ömer Faruk Gençkaya lisans derecesini Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesinden (1980), lisansüstü (1982) ve doktora derecelerini (1990) İstanbul Boğaziçi Üniversitesi'nden aldı. Boğaziçi Üniversitesi (1990-2008) ve Bilkent Üniversitesi'nde (Ekim 1990- Ekim 2008) çalıştıktan sonra 2009'dan bu yana Marmara Üniversitesi'nde görev yapmaktadır. Oslo Üniversitesi'nde Avrupa Konseyi misafir araştırmacısı (1987), Duke Üniversitesi'nde (2001) ve Roanoke College'da (2005) Fulbright misafir öğretim üyesi olarak çalışmalar yapmıştır. Uluslar arası Siyasi İlimler Derneği (IPSA) Yasama Uzmanları Araştırma Komitesi ve Siyasi İlimler Türk Derneği üyesidir. Avrupa Konseyi GRECO biriminde ülke değerlendirmecisi ve AGİT Demokratik Kurumlar ve İnsan Hakları Birimi Siyasal Partiler Ana Uzman Heyeti üyesi görev yapmaktadır. Berthelsmann Foundations tarafından hazırlanan Sürdürülebilir Yönetişim Endeksi (SGI) Türkiye yıllık raporlarının ortak yazarıdır. Global Integrity, Transparency International ve IDEA gibi kuruluşların yayınlarına katkı sağlamıştır. Doktora tezi yanında TBMM üzerine birçok Türkçe ve İngilizce bilimsel çalışması yayınlanmıştır. Türkiye'de Demokratikleşme ve Anayasa Yapımı Politikası kitabının Ergun Özbudunla birlikte ortak yazarıdır. Siyasetin finansmanı ve kamu yönetiminde etik konularında Türkçe ve İngilizce çalışmaları bulunmaktadır.

İÇİNDEKİLER

1. Giriş	5
2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve TBMM'nin Etkinliği	9
3. 1982 Anayasasında Yasama-Yürütme İlişkileri	11
4. Yürütmenin Düzenleme Yetkileri (Kararnameler)	13
5. Yürütmenin Yasama Tarafından Denetlenmesi	16
6. TBMM'nin Yasama ve Denetim Kapasitesine İlişkin Bir Değerlendirme	18
6.1. Yüksek Milletvekili Devir Hızı	18
6.2. Milletvekillerinin Komisyonlarda Uzmanlaşması	19
6.3. Milletvekillerine Sağlanan Destek Hizmetler	20
6.4. TBMM'nin Yasama Etkinliği: Yürütmenin Yasamanın Gündemini Belirlemesi	21
6.5. TBMM'nin Etkisizleşen Denetim Etkinliği	25
7. Genel Değerlendirme: Güçler Ayrılığı ve Denge Denetlemenin Kurulması ile Yasamanın Etkinleştirilmesi	28

1. GİRİŞ

20. yüzyılın son çeyreğinden başlayarak her düzeyde toplumsal, ekonomik ve siyasi ilişkilerin karmaşıklığı, özellikle parlamenter sistemle yönetilen ülkelerde yürütme erkini güçlendirme girişimlerini artırmıştır.¹ Bazı parlamenter sistemlerde, başkanlık sistemlerinde görülen yürütmenin kişiselleşmesi yönündeki eğilimler, “parlamenter sistemlerin başkanlaşması” kavramıyla açıklanmaktadır.² Önemli sayıda ülkede demokrasinin kalitesi ve/ya demokratik kurumlarda bir güçsüzleşmeyi işaret eden bir demokratik çöküntü ve otokratlaşma yaşanmaktadır.³ Yürütme gücünün, liberal olmayan (“illiberal”) demokrasilerde ya da seçimli otokrasilerde (“electoral autocracies”) parlamento çoğunluğunu denetleyerek merkezileştirilmesi, uzun vadede parlamentonun yapısını değiştirmeye çalışırken; kısa dönemde, parlamentonun yasama sürecinde danışma, tartışma ve denetleme yetkisini sınırlandırarak, parlamentonun yürütmeden hesap sormasını engellemektedir.⁴

1 S. Levitsky and L. A. Way, “The Rise of Competitive Authoritarianism,” *Journal of Democracy*, 13, 2 (April 2002):51-65.

2 T. Poguntke and P. Webb (eds), *The Presidentialization of Politics in Democratic Societies: A Framework for Analysis* (Oxford: Oxford University Press, 2005).

3 Inter Parliamentary Union and UNDP, Global Parliamentary Report 2017 Parliamentary oversight: Parliament’s power to hold government to account, Tignieu-Jamezieu: Imprimerie Courand et Associés ve V-Democracy Institute, Autocratization Surges-Resistance Grows, Democracy Report 2020, https://www.v-dem.net/media/filer_public/de/39/de39af54-0bc5-4421-89ae-fb-20dcc53dba/democracy_report.pdf (erişim: 20 .11.2020).

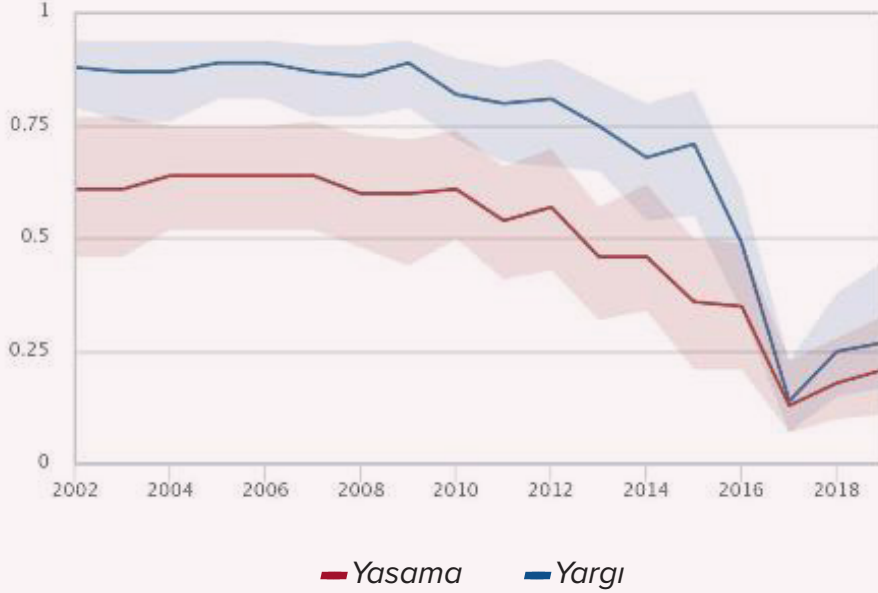
4 N. Sitter, “Democratic Backsliding and Illiberal Democracy in the EU – a twelve-point checklist” February 8, 2018, <https://www.transcrisis.eu/democratic-backsliding-and-illiberal-democracy-in-the-eu-a-twelve-point-checklist/>. erişim: 20.11.2020.

Yürütme gücünün, liberal olmayan (“illiberal”) demokrasilerde ya da seçimli otokrasilerde (“electoral autocracies”) parlamento çoğunluğunu denetleyerek merkezileştirilmesi, uzun vadede parlamentonun yapısını değiştirmeye çalışırken; kısa dönemde, parlamentonun yasama sürecinde danışma, tartışma ve denetleme yetkisini sınırlandırarak, parlamentonun yürütmeden hesap sormasını engellemektedir.

Güçler ayrılığı doktrini, liberal anayasacı gelenekte temel bir ilkedir. Montesquieu ve John Locke gibi bazı siyasal düşünürler, siyasi gücün yöneticiler tarafından kötüye kullanılmasını önlemek üzere yürütme, yasama ve yargı güçlerinin ayrılmasına işaret etmişlerdir. Güçler ayrılığı, üç erkin birbirinin yetki alanına müdahale etmemesini ve her erke birbirini dengeleme yeteneği sağlayarak işlevler arasındaki ortaya çıkabilecek *tiranlığı* önler. Demokratik seçimler –düzenli, açık, rekabetçi, adil ve yargı denetiminde-, özellikle liberal demokrasilerde seçmenlerin, seçilmiş görevlileri denetlemek üzere kullandığı bir araçtır. Bu bağlamda, güçler ayrılığı erkler arasında ve demokratik seçimler, bağımsız ve tarafsız bir medya ve özerk sivil toplum örgütleri gibi öteki toplumsal araçlar ile denge ve denetleme sağlanmasını kolaylaştırır. Güçler ayrılığı bilgi bakışsızlığı (asimetrisi) ve iktidarın kötüye kullanılması nedeniyle ortaya çıkan siyasal rantı azaltma gücüne sahiptir. Yürütme ile yasama erkleri arasındaki siyasi pazarlık sürecinin oyunun kurallarına göre gerçekleşmesi bağımsız ve yol gösterici bir yargı ile olanaklıdır. Bir başka deyişle, yasama ve yürütmenin eylemlerinin yargı tarafından denetlenmesi hukuk devleti için asli niteliktedir. Yasamanın gündemi denetlemesi erkler arasındaki karşılıklı anlaşmayı sağlayacak anayasal dengelerle olanaklıdır.

Güçler ayrılığı, bir yandan yürütmenin etkili bir biçimde yönetsel süreçlere odaklanmasını öte yandan erkler arası denge ve denetimi kolaylaştırmanın bir yolu olarak savunulmaktadır. Bununla birlikte, karmaşık yönetsel süreçlerde yürütmeye bazı çıkış yolları tanınmıştır. Yürütmenin politika belirleme yetkisinin oldukça sınırlandırıldığı durumlarda, başkanlar politika oluşturmanın başka yollarını bulmak üzere, özellikle, güvenlik tehditlerini ileri sürerek olağanüstü hâl kararname ve olağanüstü hâl ilanı gibi daha az hesap verebilir yöntemlere yönelebilirler. Bu girişim onların farklı alanlarda düzenleme yapmalarına olanak tanırken çeşitli alanlarda aşırı sert kısıtlamalar getirebilir.

Güçler ayrılığı ilkesi, Cumhuriyet dönemi anayasalarında bir önceki siyasal deneyimlere bir tepki biçiminde yeniden tanımlanmıştır. İlke olarak güçler ayrılığını benimseyen 1924 Anayasası döneminde, denge ve denetleme araçlarının anayasal ve toplumsal yapıda yer almaması ya da etkisizliği nedeniyle fiilen meclis çoğunluğu egemenliği kullanmıştır. 1961 Anayasası yasanın üstünlüğünü ve denge ve denetleme araçlarını tanımlayarak ve bazı garantilerle uygulanmaya çalışılmıştır. 1982 Anayasasının özgün hali ussallaştırılmış bir parlamento ve cumhurbaşkanı ve başbakanı olu-

Şekil 1: Türkiye’de Yasama ve Yargının Yürütme Üzerindeki Denetim Etkisi

Kaynak: <https://www.v-dem.net/en/analysis/CountryGraph/>

16 Nisan 2017 referandumuyla kabul edilen kendine özgü “cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi” esas olarak parlamentoyu yedeğine almış yürütmenin geniş yasama yetkileriyle donatıldığı, yasama ve yargının ve fiilen öteki denge ve denetleme araçlarının etkisizleştirildiği bir modeli öngörmektedir.

şan “iki başlı güçlendirilmiş bir yürütme” düşüncesine dayandırılmıştır. 16 Nisan 2017 referandumuyla kabul edilen kendine özgü “cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi” esas olarak parlamentoyu yedeğine almış yürütmenin geniş yasama yetkileriyle donatıldığı, yasama ve yargının ve fiilen öteki denge ve denetleme araçlarının etkisizleştirildiği bir modeli öngörmektedir. 24 Haziran 2018 erken seçimlerinden sonra yaklaşık iki yılı aşkın süredir uygulanan bu karma sistem kendi içinde taşıdığı çelişkiler ile bir bölümü uygulamadan kaynaklanan ve sistemin meşruiyetinin sorgulanmasına neden olan, öte yandan yasama ve yargı erklerinin varlık, işlev ve etkisini de olumsuzlaştırdığı tartışılmaktadır.

21. yüzyılın başından bu yana yerleşik demokrasilerde yasama ve yargının yürütme erkini denetleme ve dengeleme gücü ortalama olarak aynı düzeyde kalırken, Türkiye’de, özellikle, 2017 anayasa değişikliği ile en düşük düzeye inmiştir (Şekil 1). Yasamanın denetim araçlarıyla ilgili yeni düzenlemeler, yasamanın yürütme üzerindeki denetimini iyice etkisizleştirmiştir. Son altı yıllık değerlendirmeler karşılaştırıldığında, Polonya ile Türkiye bu konu en fazla güç yitiren ülkeler olmuştur.⁵

⁵ Bertelsmann Stiftung, Sustainable Governance Indicators 2020, <https://www.sgi-network.org/2020/Turkey>, erişim: 20.11.2020.

Yönetişim bağlamında, bir parlamentonun başta devlet iktidarı, hükümet dışı kuruluşlar ve küresel aktörler olmak üzere dış yönetim unsurları ile olan ilişkileri, parlamentonun kurumsal kültürü – milletvekillerinin rol davranışları, iktidar ve muhalefet ilişkileri-, parlamentonun kurumsal kapasitesi ve kaynakları ile parlamentonun yasama, bütçeleme, denetim ve temsil işlevleri performans göstergeleri olarak ele alınmaktadır.

Yasamanın Etkinliğini Belirleyen Unsurlar: Bir parlamentonun etkin olup olmamasını çeşitli iç ve dış unsurlar etkileyebilir.⁶ Yönetişim bağlamında, bir parlamentonun başta devlet iktidarı, hükümet dışı kuruluşlar ve küresel aktörler olmak üzere dış yönetim unsurları ile olan ilişkileri, parlamentonun kurumsal kültürü –milletvekillerinin rol davranışları, iktidar ve muhalefet ilişkileri-, parlamentonun kurumsal kapasitesi ve kaynakları ile parlamentonun yasama, bütçeleme, denetim ve temsil işlevleri performans göstergeleri olarak ele alınmaktadır.

Kurumsal Kurallar ve Yasamanın İşlevleri: Kurumsal düzenlemeler şunlardır:

- ◆ Siyasal sistem (parlamentar, yarı-başkanlık ya da başkanlık);
- ◆ Seçim sistemi (çoğunluk ya da nispi temsil);
- ◆ Yasama erkinin yasal yetkileri (Anayasa ve İçtüzük kuralları);
- ◆ Yasama erkinin siyasi ortamı ile yasa koyucuların parlamentonun yetkilerini kullanma konusundaki siyasi iradesinin ve parlamentonun teknik kapasitesi.

Ayrıca, bir parlamentonun gücü, parlamentonun sahip olduğu kaynaklar ve kendi kendini örgütleme –İçtüzüğünü yapabilme- özerkliğine bağlıdır. Bunlar, yasama sürecini iyileştirmenin yolları; yürütmenin etkili gözetimi, bütçe gözetimi ve mali denetim işlemleridir. İlke olarak, temsilciler (milletvekilleri) parlamento ortamında eşit kurallara tabidir ancak gerçekte iç kurallar (yasama hakları ve kaynaklar) her temsilcinin kullanımına “tek tip bir biçimde sağlanmaz”. Yerleşik demokrasilerde, yasa önerisinin başlatılması, gündem belirleme ve veto yetkisi, ister parlamenter ister başkanlık sisteminde olsun hükümet sisteminden ziyade parlamentonun iç kuralları tarafından belirlenir.

Yönetişim ve Yasama Süreci: Gelişmiş ülkeleri de kapsayan bir biçimde, birçok parlamento yönetim ilkeleri yönünden etkisizdir.⁷ Bu konuda parlamentoların etkisizliğine neden olan birkaç unsur bulunmaktadır:

⁶ İ. Turan (koord.), *TBMM'nin Etkinliği* (İstanbul: TESEV Yayınları, 2000).

⁷ A. Hudson, *Parliaments and development*, Overseas Development Institute, Briefing Paper 18, April 2007, <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/122.pdf> erişim: 20.11.2020.

- ◆ Her şeyden önce, bazı parlamentolar görevlerini etkin bir biçimde yerine getirebilecek kurumsal kapasiteye sahip değildir. İçtüzük kuralları, komisyon yapıları, kütüphane, araştırma ve yasama üyelerine sağlanan kişisel destek hizmetleri ve bilgi teknolojisi yeterli düzeyde olmayabilir.
- ◆ Zayıf bir demokrasi kültürünün varlığı katılımcı, açık, şeffaf ve hesap verebilir bir politika oluşturma sürecine izin vermez.
- ◆ Milletvekillerinin sınırlı yasama ve denetim kapasitesi kurumsal etkinliğe olumsuz etki yapar. Eğitim ve mesleki geçmiş değişkenlerinden bağımsız olarak, parlamenterler yasama süreçlerinde etkin bir rol oynayacak beceri ve deneyime sahip olmayabilirler. Özellikle, yüksek milletvekili devir sayısı, kıdem ve yasama komisyonlarında uzmanlaşmayı engeller.
- ◆ Ayrıca, parlamenterlerin önceki yaşam (meslek, çalışma vb.) deneyimlerinden kaynaklanan tutumları da performanslarını olumsuz etkileyebilir.
- ◆ Kısmen önceki toplumsallaşma ve deneyimlerinin bir sonucu olan parlamenterlerin rol oryantasyonu, yasama performansına katılım ve katkılarını etkileyebilir.
- ◆ Son olarak ya da her şeyden önce, parti disiplini, adaylık ve seçim sistemleri, milletvekillerinin yasama etkinliklerini belirleyen en önemli unsurlardır.

Zayıf bir demokrasi kültürünün varlığı katılımcı, açık, şeffaf ve hesap verebilir bir politika oluşturma sürecine izin vermez.

2. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ VE TBMM'NİN ETKİNLİĞİ

Bir parlamentonun etkinliği örgütsel -yapılar, kurallar, normlar ve kaynaklar- olarak⁸ ya da yasa yapıcılar (milletvekilleri) esas alınarak ölçülmeye çalışılmaktadır.⁹ Bununla birlikte, bir parlamentonun *performansı* politika

8 Ö.F. Gençkaya, The Impact of Organizational Attributes on Legislative Performance: A Structural-Functional Analysis of the Grand National Assembly of Turkey, 1983-1987," Unpublished Ph.D. dissertation, (Istanbul: Boğaziçi University, Turkey, 1990).

9 J. Navarro, N. G. Vaillant, F.-C. Wolff, "Measuring parliamentary effectiveness in the French National Assembly, The contribution of non-parametric frontier methods (Translated from French by Sarah-Louise Raillard), *Revue française de science politique*, 62, 4, 2012, ss. 611- 636.

Türkiye, Cumhurbaşkanının düzenleme yetkisinin (kararname yetkisi) genişletildiği ve yürütmenin (cumhurbaşkanlığı) parlamento tarafından denetlenmesinin uygulanması zor olan nitelikli bir parlamento çoğunluğuna bağlı olduğu bir hükümet sistemi ve / veya rejim değişikliğine geçmiştir.

çıktılarının sayısından ziyade, politika oluşturma gücü ya da kapasitesinin değerlendirilmesiyle, güçlü ya da zayıf olarak tanımlanabilir.¹⁰

TBMM'nin etkinliği üzerine yapılan sınırlı sayıdaki çalışmada yasama-yürütme ilişkileri, komisyonların yasama sürecindeki etkisi, çalışma kuralları (İçtüzük), TBMM'nin yasa yapma ve denetim kapasitesi, parti sistemi, milletvekillerinin tutum ve davranış kalıpları gibi birçok etken göz önüne alınmıştır.¹¹

2017 Anayasa değişikliği ile kural olarak ve 2018'de yapılan erken Cumhurbaşkanlığı ve Milletvekili Genel Seçimi ile fiilen parlamenter sistemden *kendine özgü* bir tür başkanlık sistemine ("Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi") geçilmiştir. Bununla birlikte, demokratik sistemlerde güçler ayrılığı ve denge ve denetleme mekanizmalarının yeri, konumu ve işlevleri konusunda, parlamenter dönemdeki sorunların parlamentonun etkisizleşmesini hızlandıracak bir biçimde yoğunlaşarak arttığı gözlemlenmektedir.

Türkiye, Cumhurbaşkanının düzenleme yetkisinin (kararname yetkisi) genişletildiği ve yürütmenin (cumhurbaşkanlığı) parlamento tarafından denetlenmesinin uygulanması zor olan nitelikli bir parlamento çoğunluğuna bağlı olduğu bir hükümet sistemi ve / veya rejim değişikliğine geçmiştir. 16 Nisan 2017 anayasa referandumu, parlamenter sistemi, 24 Haziran 2018'de yapılan erken cumhurbaşkanlığı ve parlamento seçimlerinden bu yana yürürlükte olan kendine özgü bir başkanlık modeline dönüştürdü. Yeni sistem, cumhurbaşkanına olağanüstü düzenleme yetkileri tanıyarak, parlamentonun yasama sürecinde ve hükümetin denetimindeki rolünü azaltmaktadır. İçtüzük'te 2018'de yapılan son değişiklik, hükümet sistemi değişikliğinin gereklerinden ziyade muhalefetin parlamento sürecinde başvurduğu engelleme araçlarının bir kısmını ortadan kaldırarak yasama sürecini *hızlandırmayı* amaçlamıştır. Yasama sürecindeki "hiper başkan-



¹⁰ D. Arter, Introduction: Comparing the legislative performance of legislatures. *The Journal of Legislative Studies*, 12, 3-4, 2006, ss. 245-257.

¹¹ Bu konuda ayrıntılı bir değerlendirilme için bakınız, N.Yüksel, "Türkiye'de Yasama (Kanun Yapımı) Performansı Tartışmaları," *Yasama Dergisi*, 39, (Ocak-Haziran 2019), ss. 131-197.

lık¹² yetkilerinin¹³ TBMM'nin temel işlevlerini daha da güçsüzleştirerek onu yürütmeye tabi kıldığı gözlemlenmektedir.

3. 1982 ANAYASASINDA YASAMA-YÜRÜTME İLİŞKİLERİ

1982 Anayasası, yasama sürecini ussallaştırarak yürütmenin güçlendirilmesine dayandırılmıştır. Her şeyden önce, TBMM'nin iç işleyişinin (İçtüzük) temel kuralları Anayasaya işlenmiştir. İkincisi, yürütme (Bakanlar Kurulu) tarafından yapılacak yasama faaliyetinin –kanun hükmünde kararname-kapsamı genişletilmiştir. Bu bağlamda, 1982 Anayasası, Cumhurbaşkanına Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkartma yetkisi verilmiş ancak hiç kullanılmamıştır. Üçüncüsü, Cumhurbaşkanının yürütme ve yüksek yargı alanındaki atama yetkileri genişletilmiştir. Ayrıca, TBMM'de üst meclis olan Senato, yasama sürecini yavaşlatan etkisi nedeniyle kaldırılmış ve tek meclisli bir sistem getirilmiştir-

1982 Anayasası, Cumhurbaşkanına Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkartma yetkisi verilmiş ancak hiç kullanılmamıştır.

12 Hiper başkanlık sistemlerinin temel özellikleri

1. Başkanlar, yasama organı, mahkemeler ya da öteki gözetim organlarının denetimi olmaksızın tek taraflı hareket etmenin bir gerekçesi olarak güçler ayrılığını işlevler ayrılığı olarak görürler.
2. Güçler ayrılığını tamamlayıcı bir denge ve denetim sistemine üstün gelen standart bir ilkeye yükselterek, erkler arası denetimi küçümseyerek, yasama ve yargının etkinliğini zayıflatır ve kendi güçlerini artırır.
3. Başkanlık seçimlerinin kazanan-her şeyi alır doğası, "görevin sınırlarını kabul etmeyi reddeden ... belirli bir popülizmin çekiciliği ile birleştiğinde, muhalefet partisiyle uzlaşmak yerine doğrudan seçilmiş bir Başkan'ın rekabetine yol açar.
4. Mevcut anayasayı değiştirmeden uygulamaya konulabilen hiper-başkanlık düzenlemeleri kolayca bir araç haline gelebilir. Yüksek Mahkemeler, politika belirleme yetkisini yürütmeye ve bağımsız kuruluşlara devreden yasama hükümlerini benimserler.
5. Özellikle olağanüstü hal kararnamelerini, bütçeyi ve harcama önceliklerini manipüle ederler ve mahkemeleri de kapsamak üzere sözde bağımsız organların atamalarını denetlemeye çalışırlar.
6. Bu teknikleri kullanarak, üst düzey yöneticiler politika oluşturma kapsamlarını genişletmeye ve siyasi hâkimiyet konumlarını sağlamlaştırmaya çalışırlar. Başkanların denetim ve denge yapısının zayıf olduğu durumlarda yetki sınırlarını zorlayabilir.

Kaynak: S. Rose-Ackerman, D. Alferez Desierto and N. Volosin, "Hyper-Presidentialism: Separation of Powers Without Checks and Balances in Argentina and the Philippines", *Berkeley Journal of International Law*, 29, 2011, ss. 246-333.

- 13 Özsoy-Boyunsuz, Ş. (2016). The AKP's proposal for a "Turkish type of presidentialism" in comparative context. *Turkish Studies*, 17(1), 78-90. <https://doi.org/10.1080/14683849.2015.1135064>

**Özgür
bir
toplum
için...**

Kanunların niteliği ve uygulanabilirliğine ilişkin düzenleyici etki analizi (“regulatory impact assessment”) ve kanunların uygulama etkisini değerlendirmek üzere yasama sonrası inceleme (“post-legislative scrutiny”) gibi uygulamalar zahmetli ve maliyetli olduğundan hiç uygulanmamaktadır.

tir. Bundan başka, komisyon üyeliğinin atanması ve denetim önergelerinin sunulması gibi tüm meclis faaliyetleri en az yirmi üyeden oluşan parti gruplarının tekeline verilmiştir. Son olarak, TBMM’nin toplanmasını ve karar almasını kolaylaştırmak amacıyla, toplanma ve karar yeter sayılarını azaltırken denetim önergelerinin kabulü için gerekli milletvekili sayısı artırılmıştır. Bir başka deyişle, Anayasa, muhalefetin yasamaya uyumu ve etkinliği için kullanacağı erteleme araçlarını ortadan kaldırmayı amaçlamıştır. Cumhurbaşkanı TBMM tarafından seçilmesi dört turla sınırlandırılmış, aksi halde TBMM seçimlerinin yenilenmesi yaptırımı getirilmiştir.

İçtüzük’te en kapsamlıları 1996 ve 2018’de yapılan toplam on bir değişiklik kabul edilmiştir. Ussal parlamentarizm, Türkiye’de hükümetin desteklediği yasama faaliyetlerinin nitelik olarak değil niceliksel olarak onaylanmasını artırmıştır.¹⁴ Ayrıca, yürütmenin parlamento denetimi etkisizdir ya da *güçleştirilmiştir*. Bu değişikliklerin bir kısmı İçtüzük hükümlerine uymayan ve çoğunlukçu demokrasi kavramının *iştahına* yol açan bir kural haline gelen özel yasama yöntemleri olarak temel kanunu (guillotine motion)¹⁵ ve torba

¹⁴ Yüksel, 2019 ve Gençkaya, 2020.

¹⁵ İçtüzük Madde 91- a) Bir hukuk dalını sistematik olarak bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştirecek biçimde genel ilkeleri içermesi; kişisel veya toplumsal yaşamın büyük bir bölümünü ilgilendirmesi; kendi alanındaki özel kanunların dayandığı temel kavramları göstermesi, özel kanunlar arasında uygulamada ahenk sağlama, düzenlediği alan yönünden bütünlüğünün ve maddeler arasındaki bağlantıların korunması zorunluluğunun bulunması; önceki yasalaşma evrelerinde de özel görüşme ve oylama usulüne bağlı tutulması gibi özellikleri taşıyan kanunları ve İçtüzüğü bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştiren veya yürürlüğe koyan tekliflerin Genel Kurulda bölümler halinde görüşülmesine ve her bölümün en çok otuz maddeyi geçmemek kaydıyla hangi maddelerden oluşacağına esas komisyonun veya grupların teklifi, Danışma Kurulunun oybirliği ile önerisi üzerine Genel Kurulca karar verilebilir. Bu takdirde bölümler, maddeler okunmaksızın maddenin görüşülmesindeki usule göre ayrı ayrı görüşülür ve bölümdeki maddeler ayrı ayrı oylanır.

Milletvekilleri ve esas komisyon değişiklik önergeleri verebilir. Milletvekilleri tarafından Anayasaya aykırılık önergeleri dahil madde üzerinde iki önerge verilebilir. Ancak her siyasî parti grubuna mensup milletvekillerinin birer önerge verme hakkı saklıdır.

Yeni bir madde olarak görüşülmesine komisyonun salt çoğunlukla katıldığı önergeler ile yeniden görüşülmesine karar verilen maddeler üzerinde görüşme açılır ve bu maddede belirtilen sayıda önerge verilebilir.

Bölümler üzerindeki soru-cevap süresi, on beş dakika ile sınırlıdır.

Diğer hükümler saklıdır.

b) Danışma Kurulunda oybirliği sağlanamaması halinde siyasî parti gruplarının önerisi üzerine de (a) bendinde belirtilen yasama yönteminin uygulanmasına Genel Kurulca karar verilebilir.



kanunu (omnibus bill)¹⁶ getirmiştir.¹⁷ Kanunların niteliği ve uygulanabilirliğine ilişkin düzenleyici etki analizi (“regulatory impact assessment”)¹⁸ ve kanunların uygulama etkisini değerlendirmek üzere yasama sonrası inceleme (“post-legislative scrutiny”)¹⁹ gibi uygulamalar zahmetli ve maliyetli olduğundan hiç uygulanmamaktadır. Ayrıca, kanun değişikliklerinin sıklığı ve kanun değişiklikleri sırasında önceki düzenlemenin somut bir çözümlenmesinin yapılmaması –gözetim yetkisi- gibi hususların bu konuda dikkate alınması gereken öncelikli konular olduğunu vurgulamak gerekir. Bütün bu gelişmeler dikkate alındığında, parlamentonun yürütmeyi denetleme işlevinin yetersiz kaldığı ya da yürütme tarafından “boğulduğunu” söylemek olanaklıdır.

**Parlamento-
nun yürütme-
yi denetleme
işlevinin yetersiz
kaldığı ya da
yürütme tarafın-
dan “boğuldu-
ğunu” söylemek
olanaklıdır.**

4. YÜRÜTMENİN DÜZENLEME YETKİLERİ (KARARNAMELER)

16 Nisan 2017 Anayasa değişiklikleri ve 2018 Ekim ayında İktüzük’te Anayasa değişikliklerine uyum sağlamak üzere yapılan değişiklikler, TBMM’nin yasama ve denetleme yetkilerine ilişkin üç zorluğu öne çıkarmaktadır:

- ◆ Öncelikle, seçilen Cumhurbaşkanının partisiyle bağına sürdürebileceği hükümü (Anayasa Madde 101), iki yıllık uygulamadan görüldüğü gibi Cumhurbaşkanının yasama alanında söz sahibi olmasına ve dolayısıyla yürütmenin yasama organı üzerindeki etkisine neden olmaktadır. Cum-

¹⁶ Torba Kanun: Birden fazla önemli konu içeren ya da birkaç küçük konunun tek bir yasa tasarısı olarak yasama meclisine sunulduğu taslak yasadır. Sözde kolaylık sağlamak üzere getirilen bu tasarı ile yürütme yasalarında önemli bir değişiklik yapılabilir ve bunu çok amaçlı bir yasa tasarısı olarak sunabilir. Yasama meclisinde birçok amaçlı yasa tasarısının sunulmasında bir “ya hep ya hiç” taktiği izlenir. (G. S. Krutz, “Tactical Maneuvering on Omnibus Bills in Congress”, *Political Science* 45, 1,2001, ss. 210-223.)

¹⁷ Ş. İba, Ülkemizde “Torba Kanun” ve “Temel Kanun” Uygulamaları. *Ankara Barosu Dergisi*, 2011/1, ss. 197-202.

¹⁸ Düzenleyici Etki Analizi: Asgari olarak, her düzenleyici etki değerlendirme süreci şu unsurları içermelidir: sorun tanımı, amacı, düzenleyici önerinin tanımı, seçeneklerin belirlenmesi, fayda ve maliyetlerin çözümlenmesi, tercih edilen çözümün belirlenmesi ve izleme ve değerlendirme çerçevesinin belirlenmesi. (OECD, *OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy Regulatory Impact Assessment*. Paris. 2020.)

¹⁹ Yasama Sonrası İnceleme: Yasaların uygulanmasını izlemek ve değerlendirmek üzere kullanılan ve yasaların, yasa koyucular tarafından başlangıçta amaçlanan biçimde bileşenlere yarar sağlamasını sağlayan bir uygulamadır. (WFD. *Post-Legislative Scrutiny*. <https://www.wfd.org/approach/post-legislative-scrutiny/> erişim: 20.11.2020.)

Yeni hüküm (Madde 104/17), Cumhurbaşkanının bir yetki yasası olmaksızın kararname çıkarmasına olanak tanıyarak, TBMM'nin yürütmenin yasama faaliyeti üzerindeki denetimini kaldırmıştır.

hurbaşkanının parti lideri olarak haftalık grup toplantılarına katılması ve konuşma yapması, görevlerin –yürütme ve yasama- örtüşmesine neden olmaktadır. Cumhurbaşkanının, güçlü parti disiplini nedeniyle, partisinin milletvekilleri üzerinde oluşturacağı etki ile yasama sürecinde yürütme nezdinde TBMM yönünden olumsuzluk oluşturduğu açıktır. Bu bağlamda, cumhurbaşkanlığı makamının parti grubuyla ilişkisi önemli bir sorun alanı olarak gösterilmektedir.²⁰

- ◆ Cumhurbaşkanlığı bütçe kanunu (Madde 161/3) dışında bir kanun tasarısı önerme yetkisi olmamasına karşın, parlamento tarafından kabul edilen bir tasarımı yeniden görüşülmek üzere parlamentoya geri gönderebilir (Madde 89/2) ve TBMM bunu ancak salt çoğunlukla (301 milletvekili) geçersiz kılabilir. Dolayısıyla, Cumhurbaşkanının parti lideri olarak kalması TBMM çoğunluğunu varsayımsal olarak etkileyebilir.
- ◆ Anayasa değişiklikleri birkaç farklı amaçla kullanılmak üzere üç farklı tipte Cumhurbaşkanlığı kararnamesi getirmiştir. Daha önce Bakanlar Kurulu, TBMM'nin bir çerçeve yasayı onaylaması üzerine kanun hükmünde kararnameler çıkarabiliyordu. Yeni hüküm (Madde 104/17), Cumhurbaşkanının bir yetki yasası olmaksızın kararname çıkarmasına olanak tanıyarak, TBMM'nin yürütmenin yasama faaliyeti üzerindeki denetimini kaldırmıştır. Bu tür kararnamelerin kapsamı, temel haklar, bireysel hak ve ödevler ile siyasi haklar dışında yürütme yetkisine ilişkin tüm alanları kapsamakla birlikte, Cumhurbaşkanı ekonomik ve sosyal haklar konusunda kararname çıkarabilir. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenecek konularda ise cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Bununla birlikte, Anayasa'da “münhasıran” ibaresi yer almadığından Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile her alanın düzenlenebileceği ileri sürülmektedir.²¹ TBMM tarafından kabul edilmiş yasa ile cumhurbaşkanlığı kararnamesi arasında bir çelişki olursa, yasalar Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini geçersiz kılar. Bununla birlikte, Cumhurbaşkanı yasaları yeniden ele alınmak üzere TBMM'ye geri gönderebilir (bir tür “zorlaştırıcı veto yetkisi”). TBMM'nin özel bir konuda uzlaşmaya varmakta güçlük çektiği durumlarda Cumhurbaşkanının daha kolaylıkla karar verebileceği düşünülebilir.

²⁰ U. T. Yıldırım, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin Eleştirileri: Türkiye'de Muhalefet Partileri Üzerinden Bir İnceleme,” *Jass Studies- The Journal of Academic Social Science Studies*, 13(79), 2020, ss 509-524.

²¹ K. Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş: Genel Esaslar ve Türk Anayasa Hukukuna Giriş* (Bursa, Ekin Yayınları, 29. Baskı, 2020).

- ◆ Cumhurbaşkanı ayrıca, merkezi ve yerel kurumsal yapılar, yüksek memurların atanması ve görevden alınmasına ilişkin usul ve kuralların düzenlenmesi ve kaldırılmasını kapsayacak bir biçimde münhasıran yürütme alanında kararname çıkarma yetkisine sahiptir (Madde 106 ve 123/3). Cumhurbaşkanlığı kararnamelemleri ile kamu tüzel kişilikleri de oluşturulabilir. Milli Güvenlik Kurulu ve Devlet Denetleme Kurulu ile ilgili tüm yapısal hususlar da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebilir (Madde 118/6 ve 108/4). Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin Anayasa'ya uygunluğu, üyelerinin çoğunluğu (15 üyenin 12'si) doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanan Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenmesi olanaklıdır (Madde 148, 150, 152 ve 153). Cumhurbaşkanı'nın belli koşullarda 6 ay süreyle olağanüstü hâl ilan etmesi ve Resmi Gazete'de yayımlandıktan sonra TBMM'nin onayına sunulması benimsenmiştir (Madde 119). Savaş durumunda sınırsız olmak üzere, olağanüstü hal gerektiğinde 4 ay süreyle uzatılabilecektir. Cumhurbaşkanı, olağanüstü hal döneminde yukarıda sayılan sınırlamalara tabi olmaksızın, bir anlamda olağanüstü hali geçerli kılan her konuda olağanüstü kararname çıkarabilecektir (Madde 119/6). Bu tür kararnamelerin olağanüstü halin uygulandığı yerlerde ve olağanüstü hal süresince geçerli olacağı açıktır. Bununla birlikte, bu düzenlemeler uluslararası hukuktan doğan yükümlülükler ihlal edilmemek kaydıyla, ölçülülük esasına göre temel hak ve hürriyetlerin kullanılmasını kısmen ya da tamamen durdurulabilir veya bunlar için Anayasada öngörülen güvencelere (Anayasa Madde 15) aykırı önlemleri içerebilir. Olağanüstü hal kararnameleri Resmî Gazetede yayımlandığı gün TBMM onayına sunulur. Her durum ve koşulda olağanüstü hal kararnameleri yayımlarını izleyen 3 ay içerisinde TBMM'de görüşülerek karara bağlanmazsa kendiliğinden yürürlükten kalkar (Madde 119/7). Cumhurbaşkanı'nın olağanüstü hal dönemi kararnameleri TBMM tarafından yasalaşmadıkça Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenemez.
- ◆ Ayrıca, bütçe kanunu süresi içinde yürürlüğe konulamazsa (Madde 161) ve geçici bütçe kanunu çıkarılamazsa, bir önceki yılın bütçesi, yeniden değerlendirilme oranına göre artarak [Cumhurbaşkanı tarafından] uygulanacaktır. Bu hüküm, ABD'de görülen hükümetin çalışmasını durdurması ("government shutdown") olasılığını önlemeyi amaçlamaktadır. Yürütme erkine bir kolaylık getirilirken, özellikle başkanlık sistemlerinde zorunlu olan güçler ayrılığı ve denge denetleme mekanizmaları yönünden önemli bir eksiklik olarak görünmektedir.

Cumhurbaşkanının olağanüstü hal dönemi kararnameleri TBMM tarafından yasalaşmadıkça Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenemez.

Mevcut yasal bir düzenleme bulunmadığı hallerde Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yasak alanlar dışında etkili olacağı açıktır.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yürütme erkine saklı bir asli yasama yetkisi tanıyıp tanımadığı doktrinde tartışılmaktadır.²² Bununla birlikte, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yürütmenin yasama kapasitesini geçici bir süreyle de olsa olağanüstü bir biçimde artırdığını söylemek mümkündür. Ayrıca, mevcut yasal bir düzenleme bulunmadığı hallerde Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yasak alanlar dışında etkili olacağı açıktır. Bunun yanında, Cumhurbaşkanının bir kez daha görüşülmek üzere TBMM'ye gönderdiği yasa üzerinde TBMM'de uzlaşma sağlanamazsa, Cumhurbaşkanının bu alanda bir kararname çıkartması olasılığı yüksektir.

5. YÜRÜTMENİN YASAMA TARAFINDAN DENETLENMESİ

Anayasa'da (Madde 98) TBMM'nin denetim yetkileri, meclis araştırması, genel görüşme, parlamento soruşturması ve yazılı soru olarak yeniden tasarlanmıştır. Sözlü soru ve gensoru yürürlükten kaldırılmış ve öteki denetim mekanizmalarının koşulları İçtüzük tarafından yeniden düzenlenmiştir (İçtüzük Madde 96-105).

- ◆ Yeni sistemde, cumhurbaşkanı devletin başıdır, dolayısıyla yazılı bir soruya tabi değildir.
- ◆ Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar, bütçe ve komisyon toplantıları dışında meclis toplantılarına katılmazlar.
- ◆ Yazılı soru, milletvekilleri tarafından Cumhurbaşkanı yardımcısına ya da bakanlara yazılı olarak sorulan ve en geç on beş gün içinde yanıtlanacak bir sorudur (Anayasa, Madde 98 ve İçtüzük, Madde 99).
- ◆ Güncel konularla ilgili genel görüşme önergeleri (İçtüzük, Madde 101-103) ile devlet ve ticari sınırlar hariç olmak üzere kamusal sorunlara ilişkin meclis araştırması önergelerinin (İçtüzük, Madde 104-105), Anayasa'ya göre (Madde 96) TBMM genel kurulunda karar yeter sayısı olan en az 151 (600 olan üye tamsayısının 1/4'ünün bir fazlası) üyenin oyu ile görüşülmesi kabul edilir. Bir başka deyişle, çoğunluk partisi dışındaki partilerin tek başlarına getirecekleri bu denetim önergelerinin Genel Kurul'da görüşülme olasılığı bulunmamaktadır.
- ◆ Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanların cezai sorumluluğu yönünde meclis soruşturması önergesi TBMM'nin salt ço-

²² C. Akyılmaz, "2017 Anayasa Değişikliğine Göre Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, XXIII(1), 2019, ss. 191-207.

ğunluğu (301) ile gündeme alınır, toplam milletvekili sayısının beşte üçü (360) ile gizli oyla soruşturma başlatılmasına karar verilebilir (Anayasa, Madde 106/5-8 ve İttüzük, Madde 107-113). Soruşturma komisyonunun raporu üzerine yapılan tartışmanın ardından, toplam milletvekili sayısının üçte iki çoğunluğu (400) gizli oyla ilgili Yüce Divana (Anayasa Mahkemesi) sevk etmeye karar verebilir.

Anayasa ve İttüzük değişikliği (Madde 105 ve İttüzük, Madde 114), bir yenilik olarak suç iddialarına karşı Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunu getirmiştir. Anayasa'nın özgün metninde Cumhurbaşkanı, tek başına ya da başbakan ve bakanlarla birlikte yaptığı görevlerden sorumlu tutulmamış, ancak tanımlanması oldukça zor olan vatana ihanetle TBMM üyelerinin dörtte üçünün kararıyla yargılanması hükme bağlanmıştı. Yeni düzenleme, Cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğunu içermemektedir ve herhangi bir pratik sonuç getirmemektedir. Cumhurbaşkanı aleyhine soruşturma talebinin sunulması ve kabulü ile kabul edilmesi halinde soruşturma raporunun yargılama yapmak üzere Yüce Divana (Anayasa Mahkemesi) sevk edilmesi, cumhurbaşkanı yardımcısı ya da bakanlar aleyhinde soruşturma açılması durumunda da TBMM'nin meclis soruşturmasında geçerli olan nitelikli çoğunluğu kuralına tabidir. Yeni hüküm, Cumhurbaşkanı için kapsayıcı bir cezai sorumluluk getirirse de Cumhurbaşkanının Yüce Divana sevk edilmesi ile görevden alınması arasında doğrudan bir bağlantı kurmamaktadır. Cumhurbaşkanı, kendisini Cumhurbaşkanlığı görevini yerine getirmekten alıkoyan bir suç işlediğinde görevden alınabilir. Asıl sorun, Cumhurbaşkanının suçlu olup olmadığı değil, tüm yetkilerin bir elde toplanması, güçler ayrılığının ihlali, denge ve denge mekanizmalarının zayıflaması/zayıflatılmasıdır.

"Türk tipi başkanlık modelinin" bu yönleri Latin Amerika başkanlık modellerine –yasamada güçlü etki ve olağanüstü hal yetkileri- benzerlik göstermektedir.²³ Daha önce Venedik Komisyonu, 2017 Anayasa değişikliklerinin "Türkiye'de, otoriter bir sistem haline gelmeye karşı koruma sağlamak üzere gerekli denge ve denetlemeden yoksun bir başkanlık rejimi getireceğini" belirtmişti.²⁴ Buna karşılık, hem TBMM hem de Cumhurbaşkanı

Cumhurbaşkanı, tek başına ya da başbakan ve bakanlarla birlikte yaptığı görevlerden sorumlu tutulmamış, ancak tanımlanması oldukça zor olan vatana ihanetle TBMM üyelerinin dörtte üçünün kararıyla yargılanması hükme bağlanmıştı.

²³ J. A. Cheibub, Z. Elkins & T. Ginsburg, "Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective" *Texas Law Review*. 89, 2011, ss. 1707.1739.

²⁴ Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu (Venedik Komisyonu). Türkiye Büyük Millet Meclisi Tarafından 21 Ocak 2017 Tarihinde Kabul Edilen Ve 16 Nisan 2017 Tarihinde Referanduma Sunulacak Olan Anayasa Değişikliği Teklifi

**Milletvekillerinin
kıdem/deneyim
eksikliği parti
disiplini ve lider
egemenliğini
güçlendirmek-
tedir.**

seçimlerin yenilenmesi için çağrıda bulunabilir ve bu durumda milletvekili genel ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri birlikte yapılır (Madde 116/2). Aslında, güçler ayrılığı ilkesini zayıflatacak bu sistem TBMM'yi yedeğine almış kendine özgü bir başkanlık sistemi olarak görülebilir.

6. TBMM'NİN YASAMA VE DENETİM KAPASİTESİNE İLİŞKİN BİR DEĞERLENDİRME

2009 Parlamento Güç Endeksi TBMM'yi; (Skor: 0.78) İngiltere, Hollanda, Bulgaristan, Hırvatistan, Letonya ve Litvanya parlamentolarıyla aynı seviyede ancak Çek, Alman, Yunan, İtalyan, Makedonya ve Moğolistan parlamentolarının altında sıralamıştır (Fish ve Kroenig, 2009).²⁵ 2019 V-Dem Raporunda ise "yürütme erki üzerinde yasama erkinin denetimi" göstergesi yönünden Türkiye (Skor: 0.221), 180 ülke arasında 176. Sırada yer almaktadır.²⁶ Bu göstergelere göre, TBMM'nin yasama ve denetim konusunda son on yılda etkisizleştiği görülmektedir.

6.1. Yüksek Milletvekili Devir Hızı

TBMM, son beş dönemde dalgalanmalara karşın yüksek bir milletvekili değişim oranına sahiptir. Örneğin, 22, 23, 24, 25, 26 ve 27. Dönemlerde ilk kez seçilen milletvekili sayıları sırasıyla, 443, 271, 280, 317, 139/550 (kısa süren 25. Dönem nedeniyle adayların çoğu bir önceki seçim listelerinden oluşmuştur) ve 331/600'dür. Son altı yasama döneminde ilk kez seçilen milletvekillerinin ortalaması %56,17'tür. Bir başka deyişle, milletvekillerinin kıdem/deneyim eksikliği parti disiplini ve lider egemenliğini güçlendirmektedir. Bunun başlıca nedeni, parti sisteminin 1983'ten beri yaşadığı sürekli dönüşümdür. Bir başka unsur, temelde parti liderleri ya da parti merkez örgütü (merkez karar yürütme kurulu) tarafından belirlenen adaylık sürecidir. Adaylık için ön seçim nadiren kullanılır.

Hakkında Türkiye Görüşü. (Venedik, 10-11 Mart 2017). [https://insanhaklarimerkezi.bilgi.edu.tr/media/uploads/2017/11/01/CDL-AD\(2017\)005_TR.pdf](https://insanhaklarimerkezi.bilgi.edu.tr/media/uploads/2017/11/01/CDL-AD(2017)005_TR.pdf) erişim: 20.11.2020.

²⁵ S. Fish and M. Kroenig, *The Handbook of National Legislatures: A Global Survey* (New York: Cambridge University Press, 2009).

²⁶ V-Democracy Institute, *Democracy Facing Global Challenges V-DEM Annual Democracy Report 2019*, https://www.v-dem.net/media/filer_public/99/de/99dedd73-f8bc-484c-8b91-44ba601b6e6b/v-dem_democracy_report_2019.pdf erişim: 20.11.2020).

6.2. Milletvekillerinin Komisyonlarda Uzmanlaşması

Milletvekillerinin mesleki geçmişi, parlamento ortamına ve ihtisas komisyonlarına uyum sağlamalarını kolaylaştıran bir unsurdur. Bu nedenle, kamu yönetiminde bürokratik deneyime sahip milletvekilleri öncelikle tercih edilmektedir. Partilerin aday seçiminde farklı tercihleri olsa da parlamentoda belli meslek grupları (avukat, serbest meslek, mimar-mühendis) çoğunluktadır. Parlamenterler, kişisel deneyimleriyle parlamentonun resmi ve gayri resmi kural ve süreçlerine uyum sağlamaktadırlar. Parlamento sürecini öğrenme araçlarından biri, kıdemli milletvekillerinin ve/veya parti liderliğinin rehberliğinde yapılan öğrenme olanaklarıdır. İkinci olarak, milletvekilleri komisyonların ya da genel kurulun tutanak ve kayıtlarını okuyarak bu kurallar hakkındaki bilgi ve görgülerini geliştirebilirler. Üçüncü olarak, TBMM Başkanlığı ve bazı siyasi partiler, kurallar ve işlemler ile parlamento süreçlerinde partinin yol gösterici ilkeleri hakkında eğitimler düzenler.

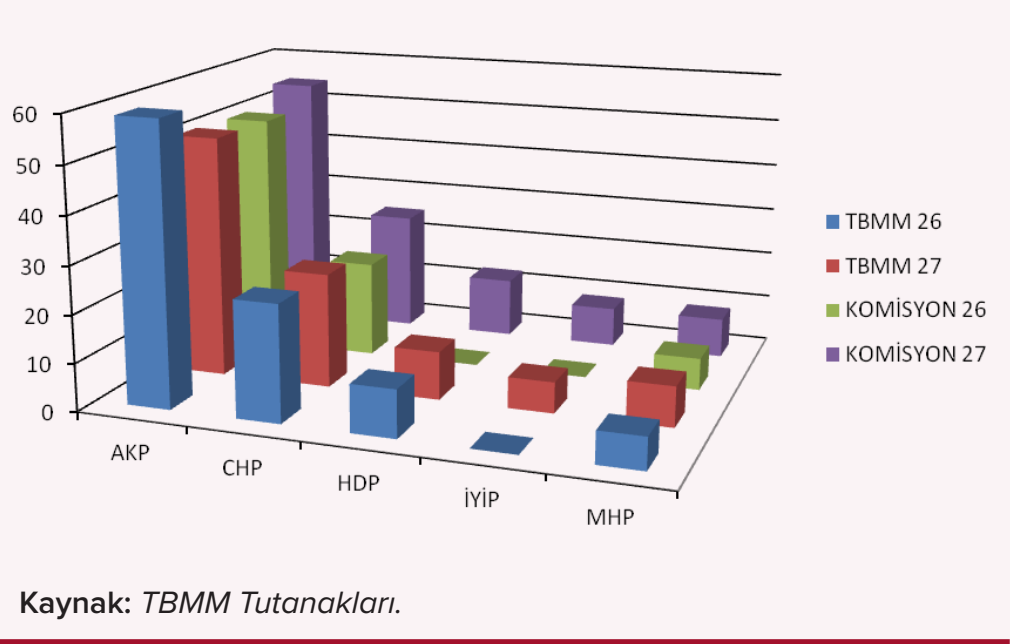
Milletvekillerinin parlamento sürecine uyum kapasitelerini geliştirmeleri yanında, TBMM'nin etkin işleyişine meydan okuyan ciddi sorunlar bulunmaktadır. Hâlihazırda, Anayasa, özel yasa ya da İçtüzük ile kurulmuş ve genel olarak 26 üyeden oluşan ya da farklı sayıda üyenin görev yaptığı 19 ihtisas (daimi) komisyonu bulunmaktadır. Bunların bir bölümü yasama ve denetim, bir bölümü ise sadece denetim (Dilekçe Komisyonu ve KİT Komisyonu) işlevini görmektedirler. AGİT, Avrupa Konseyi ve NATO Parlamento Asamblesi gibi Türkiye'nin yurtdışındaki çok taraflı ilişkilerini temsil eden 13 parlamentolar arası komisyon bulunmaktadır. Tüm milletvekilleri bir ihtisas komisyonuna atanır ve çalışmalara etkin bir biçimde katılmayan komisyon üyelerinin politika oluşturma olanakları oldukça sınırlıdır. TBMM'nin yeni kurumsallaşma sürecinde marjinalleştiğine ilişkin değerlendirmelere karşın, ihtisas komisyonlarının sahip oldukları kurumsal kapasiteleri - yapıları, işlemleri ve yetkileri – ile yürütmenin politika yapma otoritesini dengeleyen yasama sürecinde “uzmanlık bilgisi kazanma olanağı” olarak değerlendirilebilir.²⁷

Ayrıca, (kıdemli) komisyon üyeleri, parti içi politikalar ve dış çevre unsurları nedeniyle partinin parlamentoya hakim olma yeteneğini zayıflatabildiği

TBMM'nin yeni kurumsallaşma sürecinde marjinalleştiğine ilişkin değerlendirmelere karşın, ihtisas komisyonlarının sahip oldukları kurumsal kapasiteleri - yapıları, işlemleri ve yetkileri – ile yürütmenin politika yapma otoritesini dengeleyen yasama sürecinde “uzmanlık bilgisi kazanma olanağı” olarak değerlendirilebilir.

²⁷ Ü. Eda Bektaş, The Role of Legislative Committees in Parliamentary Governments' Accountability: A Comparative Analysis of the United Kingdom and Turkey, (Unpublished Ph.D. Dissertation, Bilkent University, 2018).

Şekil 2: TBMM’de ve İhtisas Komisyonlarında Üyeliklerin Partilere Göre Yüzde Dağılımı, 26. ve 27. Dönemler



oranda bireysel hedeflerini en üst düzeye çıkarmak üzere profesyonelleşme geliştirebilmektedirler.²⁸

TBMM’de milletvekili değişim oranının yüksek olması komisyonlara da yansımaktadır. 2002’den bu yana ihtisas komisyonlarındaki ortalama değişim oranı %43,3’tür. Komisyonlara üye atamalarının belirsizliği ve komisyon üyeliklerinin her yasama döneminde ilk seçimden iki yıl sonra yenilenmesi, milletvekillerinin görev yaptıkları komisyonların çalışma alanlarıyla ilgili uzmanlık geliştirmelerini engellemektedir. Bu nedenle, komisyonlar aracılığıyla politika uzmanlığına erişim hem zordur hem de üyeler için uzmanlaşmanın “getirileri” en iyi olasılıkla belirsizdir.

6.3. Milletvekillerine Sağlanan Destek Hizmetler

Parlamentoların sadece üretkenliğini (*productivity*) değil, etkin ve etkililiğini artırmanın bir yolu, milletvekillerine yönelik destek hizmetlerini artırmaktır. TBMM, milletvekillerinin çalışmalarını daha iyi desteklemek amacıyla hem insan kaynakları hizmetlerini hem de teknik altyapıyı iyileştirmiştir. 2010 Dünya Bankası raporuna göre, parlamento çalışmasının en büyük eksikliği, bütçe ofisi uzmanlarının ilgili materyalleri zamanında toplama,

²⁸ S. Ciftci, W. Forrest, and Y. Tekin, “Committee Assignments in a Nascent Party System: The Case of the Turkish Grand National Assembly”, *International Political Science Review*, 29 (3), 2008, ss. 303–324.

değerlendirme ve teknik bir özetini sağlama kapasitesidir. Bu, kısmen mali belgelerde (özellikle istatistiklerde) standart oluşturma eksikliği ve kısmen uzman kapasitesi eksikliği ile açıklanmıştır. Kısaca, hükümetin faaliyetlerinin izlenmesi, bireysel bir milletvekilinin gereksinim duyulan kaynaklara hızlı bir biçimde ulaşma yeteneğine bağlıdır.

TBMM, kanun yapma ve denetim faaliyetlerinde tüm parlamentoya ve bireysel olarak parlamenterlere bazı hizmetler sağlar. Bunlar yasama uzmanları, üyelerin danışmanları ve araştırma hizmetleridir. Kasım 2017 itibarıyla toplam 3.265 personel - tam zamanlı ve geçici statüde - TBMM'de görevlidir. 550 milletvekiline 482 birinci ve 465 ikinci danışman ve 493 sekreter sağlanmıştır. Çeşitli parti gruplarına toplam 29 uzman ve 93 sekreter atanmıştır. 2018 itibarıyla, 16'sı daimi komisyonlarda görevlendirilen 86 yasama uzmanı ve 30 uzman yardımcısı, kanun yapma ve denetim görevlerinde çalışmak üzere Kanunlar ve Kararlar Başkanlığında istihdam edilmiştir.

2006'da kurulan ve beş çalışma alanından oluşan Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, milletvekillerinin yasama ve denetim faaliyetlerine yönelik taleplerine destek olmayı amaçlamaktadır. Yapılan çalışmalar ayrıca komisyonların kullanımı için dağıtılır. Son verilere göre, bu birimde 32 araştırmacı görevlendirilmiştir. Bu kapsamda, ülke uzmanı projesi, 44 ülkeyi kapsamakta ve 4 uzman ve 47 görevli istihdam edilmiştir.

Yakın zamanda, TBMM Genel Sekreterliği, esas olarak parlamenter hukukun kaynaklarını, bilgi toplama ve denetim yöntemlerini ve parlamento diplomasisini içeren bir mevzuat kılavuzu hazırlayarak milletvekillerinin hizmetine sunmuştur.

6.4. TBMM'nin Yasama Etkinliği: Yürütmenin Yasamanın Gündemini Belirlemesi

OECD- Sigma 2010 Akran Değerlendirme Raporu, işlevsel birimlerin (ihtisas komisyonları), yasama gündeminin ve süreçlerin çok büyük bir bölümünün parlamentodaki çoğunluk grubu/grupları tarafından denetlendiğini belirtmektedir. İhtisas komisyonları nadiren yürütmenin gözetimi ve denetimi amacıyla kullanılmaktadır. Parlamenter dönem dahil TBMM'de hükümet tasarılarının, milletvekillerinden ve özellikle muhalefet partilerinden gelen tekliflere göre öncelik taşıdığı ve yasalaştığı açıktır. Yeni hükümet sisteminde bütçe kanunu dışında yürütme erkinin yasama sürecine milletvekilleri aracılığıyla dolaylı müdahalesi dışında bir girdi sağlaması olanaksızdır.

Hükümetin faaliyetlerinin izlenmesi, bireysel bir milletvekilinin gereksinim duyulan kaynaklara hızlı bir biçimde ulaşma yeteneğine bağlıdır.

Özgür
bir toplum için...

Yürütme erkinin kanun tasarısı yetkisi bulunmamasıyla birlikte, uygulamada “bu düzenlemeyi meclise sunacağız” açıklamaları, gerektiğinde yasama sürecinde TBMM’nin “kullanıldığına” işaret etmektedir.

Tablo 1: TBMM’de Seçilmiş İhtisas Komisyonlarının İş Yükü ve Toplantı Sayıları, 24. ve 26. Dönemler

	Komisyon Toplantıları		Hükümet Tasarısı / Teklif		Tamamlanan Komisyon Raporları		Yasalaşma	
Yasama Dönemi/ Komisyon	24	26	24*	26**	24	26	24	26
Adalet	70	17	520	375	89	9	78	9
Dışişleri	93	49	613	564	533	436	282	397
İçişleri	38	5	449	406	35	12	24	12
Milli Eğitim	31	12	206	189	49	18	36	15
Plan ve Bütçe	191	49	1221	1169	216	39	0	39
Sağlık ve Sosyal İşler	34	7/8	160	136	59	3	43	2
Toplam (Tüm komisyonlar)	706	248	3574	3234	1229	602	542	544

Açıklama: * asli ve tali komisyon, ** asli komisyon

Kaynak: Yapıcı-Kaya, 2019, Şekiller 18, 20, 22 ve 24’ten derlenmiştir.

Bununla birlikte, kendine özgü bir “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” modeli fiilen yasama organını yedeğine almıştır. Yürütme erkinin kanun tasarısı yetkisi bulunmamasıyla birlikte, uygulamada “bu düzenlemeyi meclise sunacağız” açıklamaları, gerektiğinde yasama sürecinde TBMM’nin “kullanıldığına” işaret etmektedir. TBMM, yasama işlevi yürütmenin politikalarını meşrulaştırmaya indirgenmiş ve denetim işlevi güçsüzleşmiş bir parlamento görünümündedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin ilk yılında, bir bölümü kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi ve uyumlu hale getirilmesine yönelik kararnamele ile aynı dönemde TBMM’nin çıkardığı yasaların karşılaştırılmasından Cumhurbaşkanlığı kararnamelelerinin kapsam olarak daha yaygın olduğu görülmektedir.²⁹

²⁹ Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve TBMM’nin Çıkardığı Yasaların Karşılaştırılması

Toplam 41 Cumhurbaşkanlığıkararnamesinin toplamda 1.915 madde içerdiği görülüyor. En çok maddenin yer aldığı kararnameler ise sırasıyla 802 madde ile bakanlıklara bağlı, ilgili, ilişkili kurum ve kuruluşlar ile diğer kurum ve kuruluşların

Tablo 2: TBMM 27. Döneminde İşleme Alınan Kanun Teklifleri (7 Ağustos 2020 itibarıyla)

Kanun Teklifi Veren Milletvekilin Parti Bağı	Toplam Teklif Sayısı	Geri Alınan	Komisyonunda Bulunan	Gündemde Bulunan	Kanunlaşan	Karar Olan
AKP, CHP, HDP, MHP, İYİP (ortak imzalı)	1	-	-	-	1	-
AKP, MHP (ortak imzalı)	5	-	1	1	3	-
AKP	249	2	44	102	100	1
CHP	2148	3	2145	-	-	-
HDP	164	-	164	-	-	-
MHP	264	1	263	-	-	-
İYİP	225	-	225	-	-	-
TİP	2	-	2	-	-	-
BBP	4	-	4	-	-	-
SP	3	-	3	-	-	-
BĞ.	1	-	1	-	-	-
TOPLAM	3066	6	2852	103	104	1

Kaynak: Balıkesir Milletvekili Ensar Aytekin'in yazılı sorusuna TBMM Başkanlığı tarafından verilen yanıt, <https://www2.tbmm.gov.tr/d27/7/7-32414c.pdf>

teşkilatı hakkında çıkartılan 4. kararname, 539 madde ile Cumhurbaşkanlığı teşkilatı hakkında çıkartılan 1. kararname ve 108 madde ile bazı Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde değişiklik yapılması hakkında çıkartılan 27. kararname oldu.

24 Haziran 2018'de yapılan genel seçimlerden bu yana TBMM tarafından toplam 38 kanun çıkartılmış durumda. Numaralarının 7145 ile 7182 arasında bulunduğu bu 38 kanunda ise toplam 663 madde ile 8 de geçici madde bulunuyor. En çok maddenin yer aldığı kanunlar ise 70 maddelik 7161 numaralı "Vergi Kanunları ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun", 65 maddelik 7179 numaralı "Askeralma Kanunu" ve 51 maddelik 7164 numaralı "Maden Kanunu ile Bazı Kanunlarda Kanun Hükmünde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun".

Kaynak: E. Yüksel. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, TBMM'de Çıkan Yasalardan 3 Kat Fazla Madde İçeriyor. 9 Temmuz 2019. <https://www.dogrulukpayi.com/>

Bir yandan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin geniş kapsamı öte yandan TBMM’de milletvekillerinin tekliflerinin kaynakları karşılaştırıldığında, yeni sistemin TBMM’nin yasama sürecini daha özerk ve etkin bir yapıya kavuşturacağı varsayımını doğrulamamaktadır.

Komasyonların toplantı sayıları yanında, daha çok uluslararası antlaşmaların görüldüğü Dışışleri Komasyonu dışında öteki komasyonlara gelen işlerin tamamlanması azalmıştır (Tablo1). Son İttüzük değişikliğinden önce TBMM Başkanlığı’na gelen tüm işlerin akçeli boyutu nedeniyle havale edildiği Plan ve Bütçe Komasyonuna gelen işlerin Bütçe ve Kesin Hesap Kanunları dışında tamamlanma sayısı düşmüştür. İkinci olarak, “torba yasa” ya da “temel yasa” gibi uygulamaların yasa yapma sürecinde yarattığı karışıklığa son verecek, hukukun temel ilkelerine uygun, nitelikli yasaların hazırlanması için altyapı nasıl oluşturulacaktır? Komasyonlarda ve Genel Kurul’da 24. Ve 26. Yasama Dönemlerinde (ilk 3 yasama yılında) görüülen tasarı ve tekliflerin sırasıyla 40’ı ve 17’si temel kanun, 4’ü ve 1’i torba kanun, 37’si ve 19’u temel kanun ve torba kanun yöntemiyle görüülürken, 135 ve 42’si olağan yasama yöntemiyle yasalaşmıştır. Olağan yöntem dışındaki yasa yapma yöntemleri giderek yaygınlaşmaktadır.³⁰

Tablo 2 incelendiğinde yeni hükümet sisteminde önceki dönemde olduğu gibi yürütmenin yasamanın gündemini belirlemesi yanında “teklif görünümlü” yasa tasarılarının ağırlık taşıdığı görülmektedir. Bir yandan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin geniş kapsamı öte yandan TBMM’de milletvekillerinin tekliflerinin kaynakları karşılaştırıldığında, yeni sistemin TBMM’nin yasama sürecini daha özerk ve etkin bir yapıya kavuşturacağı varsayımını doğrulamamaktadır. Toplam 3066 yasa teklifinin yasalaşan 103 ve karar olan 1’inin 100 tanesi AKP, 3 tanesi AKP-MHP (Cumhur İttifakı) ve sadece bir tanesi –YÖK Kanununda değişiklik yapan teklife eklenen sağlıkta şiddetin önlenmesi için ortak önerge- tüm parti gruplarının ortak teklifi olarak yasalaşmıştır. İttifak dışındaki muhalefet partilerinden gelen toplam 2547 yasa teklifi komisyon aşamasında beklemektedir. İttüzüğe (Madde 37) göre, 45 gün içerisinde komisyon raporları sunulmayan tekliflerin önerge sahiplerince Genel Kurul gündemine alınması istenebilir. Ancak teklif sahibi milletvekilinin her yasama yılında sadece bir kez kullanabileceği bu yol, Genel Kurul’un kısa görüşmesinden sonra işaret oyuyla kabul ya da reddedilir. Kısaca, yeni sistemde TBMM’de dolaylı da olsa yürütme erki gündemi ve yasamanın kapsamını belirlemektedir. *Bu durum, ne güçler ne işlevler ne de görevler ayrılığına uygun görünmemektedir.*

iddia-kontrolu/ibrahim-ozden-kaboglu/biz-burada-38-yasa-cikardik-cumhurbaskani-41-cumhurbaskanligi-kararnamesi-cikardi-toplam-sayi-olarak-yasalarin-toplam-maddesi-669-cumhurbaskaninin-kararname-madde-sayisi-1-915-yani-3-misli-daha-fazla erişim: 20.11.2020.

³⁰ Yüksel, 2018.

**Tablo 3: TBMM’de Denetim Önergeleri, 2002–2020
(Kasım 2020 İtibarıyla)**

Denetim Yolları	22. Dönem	23. Dönem	24. Dönem	25. Dönem	26. Dönem	27. Dönem
Genel Görüşme						
Gelen	37	26	84	-	34	24
Görüşülen	2	-	4	-	-	-
Meclis Araştırması						
Gelen	434	1100	3309	104	2828	3469
Kabul edilen	65	134	115	-	66	45
Komasyon raporu oylanana	20	12	4	-	5	-
Meclis Soruşturması						
Gelen	12	3	13	-	2	-
Kabul edilen	7	-	1	-	0	-
Kaynak: TBMM.						

Yürütme erkinin hesap verebilirlik bağlamında milletin temsilcileriyle yüz yüze gelmekten kaçındıkları sözlü sorunun kaldırılması önemli bir boşluk doğurmuştur.

6.5. TBMM’nin Etkisizleşen Denetim Etkinliği

Yukarıda anlatıldığı gibi TBMM’nin denetim yollarından sözlü soru Cumhurbaşkanının özel oturumlar dışında TBMM’ye katılmaması ve bakanların da hukuki statüleri nedeniyle bütçe görüşmeleri dışında Genel Kurul’a katılmamaları nedeniyle –Genel Kurul’da Bakanlara ayrılan oturma bölümü kaldırılmıştır- parlamenter sistemlerde en etkili denetim aracı olan sözlü sorular kaldırılmıştır. Sözlü sorunun önemi, milletin temsilcileri olan milletvekillerinin tek başlarına kullanabilecekleri yegane denetim aracı olmasıydı. Yürütme erkinin hesap verebilirlik bağlamında milletin temsilcileriyle yüz yüze gelmekten kaçındıkları sözlü sorunun kaldırılması önemli bir boşluk doğurmuştur. Önceki uygulamada, her hafta belirli bir gün ve zaman sözlü sorulara ayrılır, yasama işlevi dışında ilgili bakanların açıklaması dinlenir ya da süresinde yanıtlanmayan sözlü sorular yazılı soruya çevrilirdi.

Genel görüşme İçtüzük’te (Madde 101) “toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda

Özgür
bir
toplum
için...

Son altı yasama döneminin en yüksek sayısına ulaşan meclis araştırma önermelerinin sadece %1'inden biraz fazlası kabul edilmiştir, ancak en fazla dört ay içerisinde raporunu tamamlaması gerekli olan meclis araştırma komisyonlarından hiçbirinin raporu tamamlanmamış ve Genel Kurul'da görüşülmemiştir.

görüülmesidir” ifadesiyle tanımlanmaktadır. Yeni sistemde kısmen sözlü sorunun işlevini görebileceği düşünülse de gerek önerenin parti grupları (en az 20 milletvekili) ya da en az yirmi milletvekili tarafından imzalanması gerekse görüşme açılmasının Genel Kurul’un işaret oyu ile –hazır bulunanların salt çoğunluğu ile- kabul ya da reddedilmesi bunu zorlaştırmaktadır. Tablo 3’ten görüleceği gibi önceki dönemlerde de etkili olmayan genel görüşme aracı, yaşanan toplumsal, ekonomik ve siyasi sorunlara karşın TBMM’de gündeme gelememiştir.

Meclis araştırması İçtüzükte (Madde 104) “belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan incelemeden ibarettir” ifadesiyle açıklanmakta ve genel görüşmede geçerli –siyasi parti grupları ya da en az yirmi milletvekilinin imzası ile verilebilir ve Genel Kurul’da işaret oyu ile kabul ya da reddedilir- kuralara tabi olacağı belirtilmektedir. Son altı yasama döneminin en yüksek sayısına ulaşan meclis araştırma önermelerinin sadece %1’inden biraz fazlası kabul edilmiştir, ancak en fazla dört ay içerisinde raporunu tamamlaması gerekli olan meclis araştırma komisyonlarından hiçbirinin raporu tamamlanmamış ve Genel Kurul’da görüşülmemiştir. Önceki dönemlerle karşılaştırıldığı meclis araştırmasının etkin bir biçimde kullanıldığı söylenemez.

Meclis soruşturması (İçtüzük, Madde 107-114), yasamanın yürütme üzerindeki belki en etkili denetim aracıdır. Yukarıda anlatıldığı gibi, 2017 Anayasa değişiklikleri önemli bir yenilik olarak Cumhurbaşkanının, yardımcılarının ve bakanların cezai sorumluluğu kabul düzenlemiştir. Buna karşılık, geçmiş dönemleri de kapsayacak bir hesap verebilirlik aracı olan meclis soruşturması önergesinin sunulmasına, kabulüne ve oluşturulacak meclis soruşturma komisyonunun raporunun kabulüne ilişkin getirilen nitelikli çoğunluk sayıları ne bugün ne de öngörülebilir bir gelecekte bu denetim aracının kullanılmasını olanaksız kılmaktadır. Belki bu nedenle, 27. Dönemin ilk iki yılında muhalefetin yürütmeye ilişkin oldukça sert ithamlarına karşın TBMM’de sonuçsuz kalacak bir girişimde bulunulmamıştır. Bu durum, TBMM’nin denge ve denetleme bağlamında zayıfladığının ve bunun büyük oranda güçler ayrılığı ilkesinden uzaklaşılmasından kaynaklandığı ileri sürülmektedir.

Yazılı sorular, kısa, gerekçesiz ve kişisel görüş ileri sürülmeksizin; kişilik ve özel yaşama ilişkin konuları içermeyen bir önerge ile yazılı olarak yanıtlanmak üzere milletvekillerinin, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara sordukları ve on beş gün içerisinde yanıtlanması gereken sorulardır (İçtüzük, Madde 96 ve 99). 27. Dönemin başından Ağustos 2020 tarihine kadar

**Tablo 4: TBMM 27. Döneminde Gelen Yazılı Sorular
(7 Ağustos 2020 İtibarıyla)**

Muhatap	Toplam	Geri Alınan	Süresinde Yanıtlanan	Süresi Geçtikten Sonra Yanıtlanan	Yanıtız Kalan	İşlemede Kalan
Cumhurbaşkanı Yardımcılığı	6589	2	1304	3315	1939	29
Adalet Bakanlığı	3867	-	103	1196	2522	46
Aile, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	2358	-	28	1046	1213	71
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	1867	-	65	1144	595	63
Dışişleri Bakanlığı	813	-	20	717	63	13
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	855	1	154	657	19	24
Gençlik ve Spor Bakanlığı	754	-	98	629	14	13
Hazine ve Maliye Bakanlığı	1313	-	62	1097	34	120
İçişleri Bakanlığı	2462	-	50	1135	1158	119
Kültür ve Turizm Bakanlığı	944	-	55	685	178	26
Milli Eğitim Bakanlığı	1808	-	173	1367	229	39
Milli Savunma Bakanlığı	524	-	9	451	58	6
Sağlık Bakanlığı	2547	1	52	362	2065	67
Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	485	-	65	333	79	8
Tarım ve Orman Bakanlığı	2707	-	337	2056	220	94
Ticaret Bakanlığı	749	-	321	409	9	10
Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı	1456	-	392	949	79	36

TBMM Başkanlığına sunulan (TBMM Başkanlığına sorular dışında) 32,098 yazılı soru önergesinin %65'i yanıtlanmıştır. Toplam 11,262 yazılı soru henüz yanıtlanmamıştır. Yazılı soru önergesi veren milletvekillerinin partilere

Özellikle son dönemde, bazı bakanların yanıt olarak, soruyla ilgili konularda kendileriyle yapılan röportaj ve konuşma video bağlantılarını verdikleri ileri sürülmektedir. Bu bir yandan ilgili idarenin yanıt verme kapasitesinin yetersizliği yanında bireysel denetim aracının önemsenmediğinin bir göstergesi olarak değerlendirilmektedir.

göre dağılımı şöyledir: AKP:2; CHP: 22,059; HDP: 6385; MHP: 928; İYİP: 2712; TİP: 17; DP: 8; DemBöİP: 1; SaadetP: 148 ve Bağımsız: 37.

Tablo 4'ten görüleceği gibi yanıtız yazılı soruların en yüksekten olmak üzere ilgili makamlara dağılımı Sağlık, Adalet, Aile, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, İçişleri Bakanlığı ve Cumhurbaşkanlığı Yardımcılığı olarak görülmektedir. Yazılı soruların zamanında yanıtlanmaması yanında 27. Dönemdeki yanıtlanma oranı 24. (%60,3) ve 26. (%45,4) Dönemlerle karşılaştırıldığında yükselme eğilimi gösterse de bazı yanıtların içeriklerinin soruya yönelik olmadığı ileri sürülmektedir. İlgili makamların yazılı sorulara ilgisiz yanıtlar verdikleri parlamenter dönemde yapılan çalışmalarda da gözlemlenmekteydi.³¹ Ancak özellikle son dönemde, bazı bakanların yanıt olarak, soruyla ilgili konularda kendileriyle yapılan röportaj ve konuşma video bağlantılarını verdikleri ileri sürülmektedir. Bu bir yandan ilgili idarenin yanıt verme kapasitesinin yetersizliği yanında bireysel denetim aracının önemsenmediğinin bir göstergesi olarak değerlendirilmektedir.

7. GENEL DEĞERLENDİRME: GÜÇLER AYRILIĞI VE DENGE DENETLEMENİN KURULMASI İLE YASAMANIN ETKİNLEŞTİRİLMESİ

“Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” 1924, 1961 ve 1982 Anayasal dönemlerinden farklı uygulamalara konu olmakla birlikte, Türkiye’de süregelen güçler ayrılığı ve denge denetleme sorunlarına çözüm getirememiştir. Sistemde gözlemlenen, anayasal-kuralsal eksiklikler bir yana, yetki ve işlevlerin ve uygulamanın eski yaklaşımlardan daha da karmaşıklaştığı ve sonuç olarak, yasama-yürütme ve yargı erkleri arasındaki ilişkilere olumsuz yansımalarının olduğudur. Bu sistemin, güçler ayrılığı değil güçler birliğine yönelik olduğu açıktır.³² Yukarıda yasama-yürütme ilişkileri bağlamında değerlendirilen bu durumun yargı yönünden dikkat çeken özelliği, yürütme erkinin Hakimler ve Savcılar Kurulu üyelerini doğrudan ya da dolaylı olarak –TBMM çoğunluğu aracılığıyla- ve yetkileri sınırlandırılmış olsa da bir denge ve denetleme makamı olan Anayasa Mahkemesi üyelerini de aynı biçimde seçerek yargıyı ve yüksek yargıyı belirlemesidir.

³¹ Y. Hazama, Ö.F. Gençkaya and S. Gençkaya, Parliamentary Questions in Turkey. *The Journal of Legislative Studies*. 13(4), 2007, ss. 539-557.

³² K. Gözler, “Elveda kuvvetler ayrılığı, elveda anayasa”, 23 Aralık 2016, <https://www.anayasa.gen.tr/elveda-anayasa-v2.htm> erişim: 20.11.2020.

Farklı hükümet sistemlerinde güçler ayrılığı ve denge denetleme araçları değişmektedir. *ABD modeli başkanlık sistemi* güçler ayrılığı temelinde, ayrı bir seçimle iş başına gelen, başkan tarafından feshedilmeyen, üyelerinin gö-reli olarak partilerinden bağımsız ve bireysel olarak hareket ettikleri yasama (Kongre), yürütmenin sadece bütçe yoluyla katıldığı yasa yapma, başkanın yaptığı atamaları onaylama, uluslararası antlaşmaları onaylama ve başkanın yargılama gibi yollarla denge ve denetleme sağlamaktadır. Ayrıca, üyelerini Kongre'nin onayıyla başkanın atadığı yargı (Federal Yüksek Mahkeme), lobi kuruluşları, üç düzlemli (federal, eyalet ve yerel) yönetim yapıları, medya ve kamuoyu denetimi çalıştırılmaktadır. *Parlamentar sistemlerde* ise yumuşak güçler ayrılığı çerçevesinde, parlamentonun güven ya da güvensizlik oyu, yasa yapma, denetleme araçları, devlet başkanlarının hakem rolü, bağımsız yargı ve yüksek yargı, medya, kamuoyu ve yerinden yönetim kuruluşları aracılığıyla denetim sağlanabilmektedir. *Yarı başkanlık sistemleri* genellikle parlamenter sisteme benzemekle birlikte, birlikte yaşama ("co-habitation") gereği olarak başbakanın özellikle savunma ve dışişlerinde geniş yetkili devlet başkanını dengelediği ileri sürülebilir. Tüm bu genel özellikler, ülkeden ülkeye değişik uygulamalara neden olmaktadır.

TBMM İçtüzüğü'nün yasama organını yasama ve denetim konularında işlevsiz kılan, hızlandırılmış yasama ya da iğdiş edilmiş denetim araçlarının etkili ve etkin hale getirilmesi kaçınılmazdır. Bu amaçla, TBMM'nin yasama ve denetim konularında *komisyon ağırlıklı mı genel kurul ağırlıklı mı* olacağı seçeneklerinden birinin tercih edilmesi gereklidir.³³ Buna karşılık, TBMM'den ayrılmış, ayrı bir seçimle iş başına gelen yürütme erkinin, parti bağı ve liderlik konumu süren bir Cumhurbaşkanı ve parti disiplini sonucunda, özerk yasama komisyonlarına kavuşması olanaksızdır. Öte yandan, milletvekillerinin adaylık ve seçim sistemleri yukarıda gündeme getirilen tartışma konularıyla doğrudan ilişkilidir. Bu bağlamda, milletvekili seçimi sisteminin değiştirilmesi –daraltılmış bölge, düşürülmüş ülke barajı, ittifaklar vb.- tartışmalarının, öncelikle "temsil ilkesi" göz önüne alınarak değerlendirilmesi uygun olacaktır. Parlamentoda "etkisiz" çoğunluklar oluşturmak ya da öteki partileri dışlamak ekseninde sistem değişikliği yaratma çabalarının yaklaşık kırk yıllık deneyimler içerisinde zaman israfı dışında *nafile* kaldığını anımsamak gerekir. Ayrıca, TBMM ve Cumhurbaşkanlığı

Bu durumun yargı yönünden dikkat çeken özelliği, yürütme erkinin Hakimler ve Savcılar Kurulu üyelerini doğrudan ya da dolaylı olarak –TBMM çoğunluğu aracılığıyla- ve yetkileri sınırlandırılmış olsa da bir denge ve denetleme makamı olan Anayasa Mahkemesi üyelerini de aynı biçimde seçerek yargıyı ve yüksek yargıyı belirlemesidir.

³³ F. Bakırcı, "The Committees in the Turkish Parliament: Existing Problems and Solutions after 2017 Constitutional Reform," *The Eurasia Proceedings of Educational & Social Sciences (EPESS)*, 11, 2018, ss. 198-227.

Öncelikle, bu süreçte sadece kurumsal (İçtüzük değişikliği, komisyonların yeniden örgütlenmesi, dijitalleşme, uzman istihdamı, seçim sistemi vb.) değil, ilkesel/değersel (açıklık, şeffaflık, katılımçılık, erişilebilirlik, hesap verebilirlik ve etkililik) ve anayasal (güçler ayrılığı, denge denetleme ve seçim/adaylık/temsil) ilkelerin göz önüne alınması gerek

seçimlerinin aynı anda yapılmasının olumlu ve olumsuz yönlerinin yeniden değerlendirilmesi gereklidir.

Kısaca, Türkiye’de yasama-yürütme ilişkileri çerçevesinde, yasamanın etkinliği ile ilgili öncelikle tartışılacak konular birikimli ve birbirleriyle oldukça ilişkilidir. Öncelikle, bu süreçte sadece kurumsal (İçtüzük değişikliği, komisyonların yeniden örgütlenmesi, dijitalleşme, uzman istihdamı, seçim sistemi vb.) değil, ilkesel/değersel (açıklık, şeffaflık, katılımçılık, erişilebilirlik, hesap verebilirlik ve etkililik) ve anayasal (güçler ayrılığı, denge denetleme ve seçim/adaylık/temsil) ilkelerin göz önüne alınması gerekmektedir.

TBMM’nin, yürütme erkinin başı olan Cumhurbaşkanı’nın liderlik yaptığı bir partinin kısmen ya da tamamen denetimi altında olması halinde yasama organının denetim ve dolayısıyla dengeleme işlevi mümkün değildir.

TBMM’nin etkinliğini artırmak ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde etkili bir denge ve denetleme sağlanması amacıyla birçok öneri geliştirilebilir. Bununla birlikte, iyileştirme/güçlendirme önerilerinde temel eksen, *güçler ayrılığı ve denge denetleme araçlarının* tanımlanmasıdır. Anayasa ve hukukun üstünlüğüne bağlılık, bu araçların uygulanmasını kolaylaştıracaktır. Bunları esas almayan bir “reform” önerisi, etkili bir sonuç veremeyecektir. Başta İçtüzük olmak üzere, bütünsel bir yaklaşım ve işlevsel bir amaçla öneriler geliştirilebilir. TBMM’nin gereksinim duyduğu yapı, usul ve süreçlerin iyi irdelenerek bir etki analizi yaklaşımıyla gündeme getirilmesi en temel yöntembilimsel ilkedir.

Bu bağlamda, öneriler 3 ana başlıkta toplanabilir:

1. **Güçler Ayrılığı İlkesi:** J. Locke’un vurguladığı gibi aynı makam yasaları yapar ve uygularsa, “kendilerini yaptıkları yasalara itaat etmekten muaf tutabilirler ve yasanın hem yapımında hem de uygulanmasında kendi özel çıkarlarına göre hareket edebilirler.” Güçler ayrılığı, güçlerin kimler olduğunu ve ne yapabileceklerini açıkça belirleyerek eklemlenmiş bir yönetim biçimidir. Bir kişinin bir seferde kullanabileceği güç miktarını azaltmak, hem bireysel hem de ortak özgürlük risklerini en aza indirmenin ya da çoğunluğu temsil etmeyen çıkarların denetlenmesini sağlar. Mantıksal ve etkili görünse de güçler ayrılığı sadece işlevler ayrılığı değil, yasama tarafından kabul edilen yasaların uygulanması (yürütme) ve yasalardan kaynaklanan ihtilafların yargılanmasından (yargı) oluşur. Bu nedenle, Güçler ayrılığı her bir erkin farklı niteliklerini dikkate alarak hukukun üstünlüğü çerçevesinde siyasal iktidarla farklı yollarla karşı



karşıya gelmelerini ve her birinin bütünlüğünün gözetilmesini sağlayan bir ilkedir. Bu bağlamda, belli koşullarda Cumhurbaşkanının hem cumhurbaşkanlığı hem de TBMM seçimlerini yenileme yetkisinin kaldırılması gereklidir. Anayasa değişikliği ile kapsamı genişletilen Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kapsamı, yasalaşması ve denetlenmesinin yasamanın güçlendirilmesi bağlamında gözden geçirilmesi gereklidir. Cumhurbaşkanının parti lideri olarak yasama üzerindeki etkisinin güçler ayrılığına yönelik risklerinin ortadan kaldırılması bir zorunluluktur.

2. **Denge ve Denetleme Araçları:** Denge ve denetleme araçları güçler ayrılığını garantileyen yöntemlerdir. Burada önemli olan, her erkin yetki alanlarını ve sınırlarını belirlemek ve ötekiler aracılığıyla bunun uygulanmasını sağlamaktır. Bu bağlamda, Cumhurbaşkanının doğrudan atayacağı yüksek kademe kamu görevlilerinden bazıları, örneğin valiler ve büyükelçiler, TBMM’de oluşturulacak bir karma komisyonda ön değerlendirmeye tabi tutulmalıdır. İkinci olarak, Cumhurbaşkanının yüksek yargıya yapacağı atamalarda –HSK ve Anayasa Mahkemesi- benzer bir uygulama yapılmalıdır. Üçüncü olarak, yasama yetkisinin devredilemezliği hükmünü de dikkate alarak, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ilgili komisyonlarda ayrıntılı müzakereler yoluyla yasalaşması sağlanmalıdır. Ayrıca, denetim araçlarından özellikle meclis araştırmasının yaygın ve etkin bir biçimde kullanılması, yürütmenin açık, şeffaf ve hesap verebilir bir yaklaşımla geliştirilmesini sağlayacaktır. Son olarak, başta bütçe görüşmeleri olmak üzere, yasamanın müzakere ve denetim kapasitesini artıracak, bütçe ve kesin hesap komisyonu gibi yapısal, kamu harcamalarının şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi ilkesel yönlerinin etkin bir biçimde yaşama geçirilmesi gerekmektedir. Bu tür komisyonlarda yönetimin muhalefet partilerine verilmesi denge ve denetimi artıracaktır.

3. **Kurumsal İyileştirmeler:** TBMM’nin kurumsal kapasitesinin artırılması yürütmeye karşı özerkliğinin sağlanmasında olumlu katkı sağlayacaktır. Ancak bu konudaki önerileri Siyasi Partiler ve Seçim Kanunlarında yapılacak iyileştirmelerle birlikte düşünmek gerekir. Aşağıdaki konu başlıkları öncelikli olarak değerlendirilmelidir.

- İçtüzüğün yasama-yürütme ilişkilerini dikkate alarak, TBMM’nin özerkliğini ve denge ve denetleme konumunu önceleyen, verimlilik ve etkililik ilkelerine göre gözden geçirilmesi;

Güçler ayrılığı her bir erkin farklı niteliklerini dikkate alarak hukukun üstünlüğü çerçevesinde siyasal iktidarla farklı yollarla karşı karşıya gelmelerini ve her birinin bütünlüğünün gözetilmesini sağlayan bir ilkedir. Bu bağlamda, belli koşullarda Cumhurbaşkanının hem cumhurbaşkanlığı hem de TBMM seçimlerini yenileme yetkisinin kaldırılması gereklidir.

**Özgür
bir
toplum
için...**

- TBMM'nin kurumsal kapasitenin –milletvekilleri, insan kaynakları, teknik ve mali olanaklar dahil- geliştirilmesi öncelenerek, milletvekili değişim oranının yüksek olduğu bir yapıda, milletvekillerinin kapasitelerinin –yasama ve denetim beceri ve teknikleri- geliştirilmesi;
- TBMM'nin yasama işlevinin komisyon merkezli bir yaklaşımla yeniden düzenlenmesi;
- Yasama sürecinde düzenleyici etki analizi yanında, planlı ve programlı bir yasama etkinliği (veriye dayalı, basitleştirilmiş, öngörülebilir, ekonomik karar alma yaklaşımları) Mevzuat Hazırlama Yönetmeliği gibi kaynaklardan yararlanılarak uygulanması;
- İçtüzük çerçevesinde, özel yasama yöntemleri olan torba kanun, temel kanun, “talimatlandırılmış tasarı”, “teklif görünümlü tasarı”, eski kanun yeni kanun gibi mevzuatı karmaşık, izlenmesi ve uygulanması zor olan uygulamalar yerine olağan yasama yöntemlerinin uygulanması;
- Doğrudan denetim işleviyle görevlendirilmiş ihtisas komisyonlarının planlı, düzenli ve ayrıntılı gözetim ve raporlama faaliyetlerinde bulunmalarının sağlanması;
- Avrupa Birliği uyum ve üyelik süreciyle desteklenen sivil toplumun yasama sürecine etkin katılımına yönelik olarak uzun yıllardır süregelen iyi niyet çabalarının hiçbir ön koşul olmaksızın yerine getirilmesinin sağlanması ve
- Tüm bu çözüm önerilerinin *liberal demokratik ve özgürlükçü bir çerçevede, toplumsal barış, uzlaşma ve hukukun üstünlüğünü* sağlayacak bir yaklaşımla ele alınması gereklidir.

LİBERAL PERSPEKTİF RAPOR

Sayı: 16, Aralık 2020

GÜÇLER AYRILIĞI, DENGE VE DENETLEME İLE YASAMA VE YÜRÜTME İLİŞKİLERİ

Prof. Dr. Ömer Faruk Gençkaya



Çankaya Mahallesi Atatürk Bulvarı No: 160 D: 10, Çankaya, Ankara

(312) 213 24 00 www.oad.org.tr info@oad.org.tr

[f](https://www.facebook.com/ozgurlukarastirmalari) [ozgurlukarastirmalari](https://www.facebook.com/ozgurlukarastirmalari) [t](https://twitter.com/ozgurlukar) [ozgurlukar](https://twitter.com/ozgurlukar)