T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

DOKTORA TEZİ

LİBERAL ANAYASAL SİSTEMLERDE PARLAMENTO İÇİ MUHALEFETİN ROLÜ

ABDURRAHMAN TEKİN

2502140491

TEZ DANIŞMANI

PROF. DR. ABDURRAHMAN EREN

İSTANBUL-2019

T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

DOKTORA
TEZ ONAYI

ÖĞRENCİNİN;

Adı ve Soyadı	:	ABDURRAHMAN TEKİN	**Numarası**	:	2502140491
Anabilim Dalı / Anasanat Dalı / Programı	:	KAMU HUKUKU	**Danışmanı**	:	PROF.DR. ABDURRAHMAN EREN
Tez Savunma Tarihi	:	17.05.2019	**Saati**	:	15:00
Tez Başlığı	:	LİBERAL ANAYASAL SİSTEMLERDE PARLAMENTO İÇİ MUHALEFETİN ROLÜ			

TEZ SAVUNMA SINAVI, İÜ Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliği'nin **50. Maddesi** uyarınca yapılmış,
sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin **KABULÜNE** OYBİRLİĞİ / OYÇOKLUĞUYLA karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATİ (KABUL / RED / DÜZELTME)
1- PROF. DR. ABDURRAHMAN EREN		Kabul
2- PROF. DR. NİHAT BULUT		Kabul
3- DOÇ. DR. SABAHATTİN NAL		Kabul
4- DOÇ. DR. SAADET YÜKSEL		Kabul
5- DR. ÖĞR. ÜYESİ YAKUP LEVENT KORKUT		

YEDEK JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATİ (KABUL / RED / DÜZELTME)
1- PROF. DR. MELİKŞAH YASİN		KABUL
2- PROF. DR. SEVTAP YOKUŞ VEZNEDAROĞLU		

ÖZ

LİBERAL ANAYASAL SİSTEMLERDE PARLAMENTO İÇİ MUHALEFETİN ROLÜ

ABDURRAHMAN TEKİN

Demokratik yönetimler ve meclisler, XIX. yüzyılın başlarından itibaren yaygınlaşmış ve monarkların elindeki mutlak güç, temsilciler vasıtasıyla halk ile paylaşılır hale gelmiştir. Mecliste bulunan farklı fikirlerin derli toplu hale getirilme ihtiyacından dolayı ise hizipleşmeler oluşmuş ve partilerin kurulmaya başlanması ile siyasi iktidar kavramının yanı sıra parlamento içi muhalefet kavramı da ortaya çıkmıştır.

Günümüzde artık liberal bir anayasal sisteme sahip olabilmenin ön koşullarından biri olarak görülen parlamento içi muhalefetin vücut bulabilmesi, özgür ve bağımsız bir şekilde faaliyetlerini yürütebilmesi ve siyasi iktidarı denetleyebilmesi ve frenleyebilmesi için çeşitli araçlar ve imkânlar ile donatılması gerekmektedir.

Liberal anayasal sistemlerde parlamento içi muhalefete yasama ve yürütme organlarının pek çok faaliyetinde başrol verilmesi, birtakım hususlarda pozitif ayrımcılıklar tanınması ve muhalefetin çeşitli hukuki mekanizmaları harekete geçirebilmesinin kolaylaştırılması, muhalefetin bulunduğu zemini sağlamlaştıracaktır. Ayrıca yargı bağımsızlığına halel getirmeden yargı organının teşekkülünde parlamento içi muhalefete bir rol verilmesi, muhalefeti anayasal sistem içerisinde güçlü bir zemine oturtacaktır. Bahsedilen bu hususların gerçekleşmesi, parlamento içi muhalefeti, liberal anayasal sistemin, demokrasinin ve çoğulculuğun garantörü ve koruyucusu konumuna ulaştıracaktır.

Parlamento içi muhalefeti arzu edilen bu konuma ulaştıracak ve güçlendirecek olan hukuki mekanizmaların neler olduğu ve olması gerektiği, liberal anayasal sisteme sahip ülkelerdeki farklı uygulamalar özelinde kıyaslanarak incelenmiştir. Bu

bağlamda muhalefetin etkin hukuki mekanizmalar ile nasıl donatılması gerektiğinden bahsedilerek, kuvvetlerin fren ve denge içerisinde nasıl tasarlanabileceğinin ve çoğulculuğu sağlayacak liberal bir anayasal nizamın nasıl kurgulanabileceğinin formülü verilmeye çalışılmıştır.

Anahtar Kelimler: Siyasal Muhalefet, Parlamento İçi Muhalefet, Parlamento İçi Muhalefetin Güçlendirilmesi, Parlamento İçi Muhalefetin Rolü ve Etkinliği, Seçim Sistemleri, Barajı ve İttifakı, Yasama Bağışıklıkları, Genel Görüşme, Meclis Komisyonları, Meclis Başkanı, Toplantı ve Karar Yeter Sayısı, Söz Hakkı, Obstrüksiyon, Anayasa Değişikliği, Organik Kanun, Norm Denetimi, Önleyici ve Düzeltici Denetim, Soru, Meclis Araştırması, Meclis Soruşturması, Yürütmenin Siyasi ve Cezai Sorumluluğu, Kamu Görevlilerinin Atanması, Yargı Mensuplarının Atanması

ABSTRACT

THE ROLE OF PARLIAMENTARY OPPOSITION IN LIBERAL CONSTITUTIONAL SYSTEMS

ABDURRAHMAN TEKİN

Strands of democratic governance and parliaments have been more prevalently in use since the very beginning of 19th Century, thus having the absolute power of monarchs shared by the public through the assigned representatives. Coexistence of different ideas in parliaments have led to emergence of factions and eventually founding of parties due to the need to air their ideas in respective single voice, thereby introducing us to the concepts of parliamentary opposition along with political power.

Parliamentary opposition which is currently regarded as one of the pre-requisites of liberal constitutional systems has to be equipped with multiple tools and facilities which will enable it to be established in real terms, conduct its activities independently, supervise and, if need be, curb the political power.

Reinforcement of parliamentary opposition in liberal constitutional systems will be facilitated by giving the former the leading role in various activities of legislative and executive branches, cherishing positive discrimination against the same and furthermore paving the way for triggering of miscellaneous legal mechanisms. Additionally, incorporating the parliamentary opposition into establishment of judicial branch without any prejudice to judicial independence will substantially empower the opposition in constitutional systems. In this regard, accomplishment of the above-cited principles will declare and acknowledge the parliamentary opposition as the guardian and guarantor of liberal constitutional system, democracy and pluralism.

To this end, through a comparative analysis of different practices carried out by the states with liberal constitutional systems, this thesis examines the legal mechanisms which are or should be in place to be able to allow the parliamentary opposition to attain the given desired status and gain strength. In this sense, upon describing how the opposition should be equipped with effective legal mechanisms, it is aimed to explore the formula as to how to design the powers in accordance with checks and balances and how to establish a liberal constitutional order as guarantor of pluralism.

Key Words: Political Opposition, Parliamentary Opposition, Strengthening the Political Opposition, The Role and Impact of Political Opposition, Electoral Systems, Threshold and Alliance, Legislative Immunity, Interpellation, Parliamentary Committee, Speaker of Assembly, Quorum for Meetings and Decision, Have the Floor, Obstruction, Constitutional Amendment, Organic Law, Review of Norms, A Priori and A Posteriori Constitutional Review, Question, Parliamentary Inquiry, Impeachment, Political and Criminal Responsibility of the Executive, Appointment of Bureaucrat and Judicial Officers.

ÖNSÖZ

Siyaset ve Anayasa biliminin en önemli buna karşın, en çok ihmal edilmiş öznelerinden biri olan parlamento içi muhalefete, liberal bir anayasal sistemde yasama, yürütme ve yargı organları üzerinde hangi rollerin biçildiğinin ve biçilmesi gerektiğinin karşılaştırmalı hukuk çerçevesinde tespit edilmesi, bu çalışmanın ana konusunu oluşturmaktadır. Bu çalışmanın, parlamento içi muhalefetin güçlendirilerek toplumun her kesimini kucaklayan çoğulcu ve müesses bir anayasal nizamın inşası için ne tür reformların yapılması gerektiğinin tespit edilebilmesinde başvurulacak bir kaynak olması amaçlanmıştır.

Gerek ulusal gerekse de uluslararası akademik çalışmalar incelendiğinde, parlamento içi muhalefetin rolü ve etkinliğinin "sadece birtakım" hukuki mekanizmalar bağlamında, "teorik temellerine inilerek" ve/veya "sınırlı sayıda ülke" arasında kıyaslama yapılarak, anayasa hukukçularından ziyade siyaset bilimciler tarafından ele alındığı görülmektedir. Uygulamada parlamento içi muhalefetin rolünü, etkinliğini ve kullanabileceği birtakım hukuki araçlar ile siyasi iktidarı nasıl denetleyebileceği ve frenleyebileceğini karşılaştırmalı hukuk açısından inceleyen eserlerin azlığı ve yetersizliği ve meseleye anayasa hukuku bağlamında çok fazla eğilmemesi, bu konunun seçilmesinde ana etken olmuştur. Zira bu çalışmada mevcut çalışmaların aksine, özellikle uygulamaya bakılmış ve parlamento içi muhalefetin etki edebileceği otuzun üzerinde hukuki araç ve mekanizma bağlamında liberal anayasal sisteme sahip altmışı aşkın ülkedeki uygulamalar kıyaslanarak bir model oluşturulmaya çalışılmıştır.

Bu çalışmada hangi ülkelerin liberal anayasal sisteme sahip olduğu ve bu ülkelerin hangi ölçütler esas alınarak seçildiği hususuna da değinmek gerekecektir. Birçok uluslararası kuruluşun, demokrasi, insan hakları, yolsuzluk gibi kavramları temel alarak hazırlamış oldukları indeksler mevcut olmasına rağmen, açıkça “liberal anayasal sistem” kavramı üzerinden “objektif” bir şekilde ülkelerin değerlendirildiği bir indeksten bahsetmek pek de mümkün değildir. Bu sebeple, değerlendirilecek ülkelerin tespitinde mevcut olan bu indekslere ilaveten, liberal anayasal sistem için gerekli olan insan hakları, kuvvetler ayrılığı, sistemin çoğulculuğu, idarenin yasallığı

gibi unsurlar üzerinden bir değerlendirme yapılarak ülkeler belirlenmiştir. Ülkelerin belirlenmesinde ayrıca coğrafya, din, nüfus gibi çeşitli kıstaslar da göz önüne alınmıştır. Örneğin, liberal kabul edilse bile Kribati gibi çok küçük ada ülkeleri çalışmanın kapsamı dışında tutulmuştur. Buna karşın, insan hakları, demokrasi, özgürlük, kuvvetler ayrılığı ve liberalizm gibi hususlarda çeşitli indekslerde ortalama değerlerin biraz altında yer alan Gürcistan, Fas, Ürdün ve Nepal gibi ülkeler ise dini ve coğrafi açıdan çeşitliliklerin daha iyi analiz edilebilmesi açısından çalışmaya dâhil edilmiştir.

Parlamento içi muhalefetin yasama, yürütme ve yargı organları üzerindeki rolünün ne olması gerektiğinin incelendiği bu çalışmanın birinci bölümünde ayrıca, parlamento içi muhalefetin doğuşu ve önemiyle muhalefet boşluğunun doğuracağı sakıncalardan bahsedilmiştir. Buna ilaveten, parlamento içi muhalefetin güçlendirilebilmesi için ne tür imkânların temin edilmesi gerektiği hususuna değinilmiştir. Bu bağlamda, ifade, basın, toplanma ve örgütlenme gibi hürriyetlerin garanti altına alınması ve, çoğulcu bir düzenin inşasına imkân verecek bir seçim sisteminin benimsenmesi ile adil, serbest ve şeffaf seçimlerin yapılması gerektiği vurgulanmıştır. Seçimlere ilişkin olarak, muhalefete seçimlerde maddi açıdan pozitif ayrımcılık yapılması, seçim ittifaklarına imkân tanınması ve seçim barajının düşük tutulması hususlarına da değinilmiştir. Bu imkânların temini sayesinde meclise girmeyi başaran muhalefet partilerinin yasama bağışıkları ile korunması da bu noktada zikredilen bir diğer husustur.

Demokratik sistemlerin vazgeçilmez unsurlarından biri olan ve iktidarı denetleme, dizginleme ve politik yarışa girerek demokratik yollar ile iktidarı ele geçirme amacıyla hareket eden parlamento içi muhalefetin, bu süreçte birtakım anayasal araçlar ile donatılarak bu amaçlarını gerçekleştirebilmesi sağlanmalıdır. Bu hususlar çalışmanın ikinci ve üçüncü bölümlerinde ele alınmıştır. Bu bağlamda parlamento içi muhalefetin yasama, yürütme ve yargı organları üzerinde etkili olmasını sağlayacak mekanizmaların tespit edilebilmesi için geniş bir literatür taraması yapılmış ve ilgili tüm ülkelerin anayasa ve içtüzükleri derinlemesine incelenmiştir. Çalışmanın ikinci ve üçüncü bölümlerinde ele alınan bu mekanizmaların neler olduğu tespit edildikten

sonra her başlık altında ilgili mekanizmanın tanımı, kapsamı ve önemine yer verilmiş ve ülkelerdeki durumlar kıyaslanarak parlamento içi muhalefet açısından en uygun modelin hangisi olduğu analiz edilmeye çalışılmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde parlamento içi muhalefetin, meclis komisyonları ve başkanlık divanının teşekkülünde ve meclis çalışmalarında etkin bir konuma getirilmesi, birtakım düzenleyici işlemlere ilişkin olarak muhalefete iptal başvurusunda bulunma imkânı tanınması ve toplumun genelini ilgilendiren bazı yasama işlemlerinde nitelikli çoğunlukla karar alınabilmesinin sağlanmasıyla muhalefetin de karar alım sürecine dâhil edilmesinin önemi vurgulanmıştır. Meclisin, dolaylı olarak da muhalefetin bütçe ve idarenin denetiminde ne gibi bir rolü olabileceği üzerinde durulmuştur.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ise parlamento içi muhalefetin devlet başkanının seçimi ve bakanların güvenoyu alması gibi hususlardaki rolü incelenmiştir. Ayrıca parlamento içi muhalefetin, soru, meclis araştırması, güvensizlik oyu, siyasi ve cezai sorumluluk gibi müesseseler ile etkin bir şekilde yürütme organını nasıl denetleyeceğine değinilmiştir. Son olarak, kuvvetler arası kontrol ve denge mekanizmasının bir gereği olarak parlamento içi muhalefetin, üst düzey kamu görevlileri ve yargı mensuplarının atanmasında ne gibi bir rol oynayacağı hususları irdelenmiştir.

Bu çalışmanın isim babası olan, tez yazım süreci boyunca yoğunluğuna rağmen bir kez olsun beni değerli fikir ve önerilerinden mahrum etmeyen tez danışmanım İstanbul Üniversitesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı Başkanı Prof. Dr. Abdurrahman Eren Hocama ve bu sürecin başından sonuna kadar kıymetli fikirleri, eleştiri ve telkinleri ile destek olan babam Prof. Dr. Zeki Tekin ve annem Ayşe Tekin'e sonsuz şükranlarımı sunarım.

Tez izleme jürimde bulunan ve her komite toplantısında değerli fikirleri ile tezime yön veren kıymetli hocalarım Doç. Dr. Sabahattin Nal ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Hâkimi Doç. Dr. Saadet Yüksel'e de teşekkürü bir borç bilirim.

Son olarak, uykusuz çalışma yıllarımın ortağı, tezimin her bir zerresinde emeği olan değerli eşim Araş. Gör. Sümeyra Tekin'e; tezimin tashihinde yardımlarını esirgemeyen Araş. Gör. Ömer Temel, Araş. Gör. Gülnihal Ahter Yakacak ve Araş. Gör. Hikmet Öztunç'a ve beni akademik çalışmalarım ile paylaşmak zorunda kalan oğlum Hasan Selim ve kelebek ömürlü yavrum Zahid'e minnetlerimi sunarım.

Abdurrahman Tekin

Yalova- 2019

İÇİNDEKİLER

ÖZ ..... **iii**

ABSTRACT ..... **v**

ÖNSÖZ ..... **vii**

İÇİNDEKİLER ..... **xi**

KISALTMALAR LİSTESİ ..... **xviii**

GİRİŞ **1**

1. BÖLÜM

PARLAMENTO İÇİ MUHALEFETİN DOĞUŞU, ÖNEMİ, İŞLEVLERİ VE GÜÇLENDİRİLMESİ

1. Demokrasi ve Muhalefet Kavramları **10**

1.1. Demokrasi **10**

1.1.1. Çoğunlukçu Demokrasi **13**

1.1.2. Çoğulcu Demokrasi **16**

1.1.3. Uzlaşmacı Demokrasi **18**

1.2. Muhalefet Kavramı ve Çeşitleri **22**

1.2.1. Parlamento İçi Muhalefet **23**

1.2.2. Parlamento Dışı Muhalefet **28**

2. Parlamento İçi Muhalefetin Doğuşu **29**

2.1. Meclislerin Doğuşu **30**

2.2. Siyasi Partilerin Doğuşu ve İşlevleri.....35

2.2.1. Siyasi Partilerin Doğuşu 35

2.2.2. Siyasi Partilerin İşlevleri 38

3. Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Parlamento İçi Muhalefetin Önemi ve İşlevleri 40

3.1. Kuvvetlerin Değil Partilerin Ayrılığı.....41

3.2. Parlamento İçi Muhalefetin Önemi.....48

3.3. Parlamento İçi Muhalefetin İşlevleri.....51

4. Parlamento İçi Muhalefet Boşluğunun Doğuracağı Sakıncalar 54

4.1. Çoğunlukçu Yönetim Anlayışının Hâkimiyeti 55

4.2. Yönetimde Yozlaşma ve Otoriterleşme 61

4.3. Muhalefetin Marjinalleşmesi ve İllegalleşmesi 64

4.4. İnsan Hakları İhlalleri 66

5. Parlamento İçi Muhalefeti Güçlendirme Araçları 69

5.1. Parlamento İçi Muhalefeti Güçlendirecek Temel Hak ve Hürriyetlerin Garanti Altına Alınması 71

5.1.1. İfade Hürriyeti.....71

5.1.2. Basın Hürriyeti 77

5.1.3. Toplanma Hürriyeti.....80

5.1.4. Örgütlenme Hürriyeti.....83

5.2. Seçim Sürecinin Çoğulculuğu Sağlayacak Şekilde Tasarlanması 87

5.2.1. Adil, Serbest ve Şeffaf Seçimler 87

5.2.2. Çoğulculuğu Sağlayacak bir Seçim Sistemi 93

5.2.3. Düşük Seçim Barajı ve Seçim İttifakı 99

5.2.4. Parlamento İçi Muhalefete Seçimlerde Maddi Ayrıcalıklar Verilmesi.....104

5.3. Parlamento İçi Muhalefetin Yasama Bağışıklığı Zırhı ile Korunması109

5.4. Parlamento İçi Muhalefetin, Devlet Organlarının Faaliyetlerine Katılımının Temin Edilmesi 113

2. BÖLÜM

YASAMA ORGANINDA PARLAMENTO İÇİ MUHALEFETİN ROLÜ

1. Meclisin Teşkilat Yapısının Oluşumunda Parlamento İçi Muhalefetin Rolü 116

1.1. Meclislerin Oluşumu 116

1.2. Meclis Başkanlık Makamı ve Divanının Belirlenmesi 121

1.2.1. Meclis Başkanı ve Başkanlık Divanının Tarafsızlığı, Yetkileri ve Önemi.....122

1.2.2. Meclis Başkanının ve Başkanlık Divanının Seçimi.....126

1.3. Siyasi Parti Gruplarının Oluşumu 132

1.4. Danışma Kurulunun Oluşumu 135

1.5. Meclis Komisyonlarının Oluşumu 138

1.5.1. Meclis Komisyonlarının Muhalefet İçin Önemi 138

1.5.2. Komisyonların Oluşumu ve Çalışması.....141

2. Meclislerin Toplanma ve Görüşme Usullerinde Parlamento İçi Muhalefetin Rolü.....146

2.1. Olağan Meclis Toplantılarında Toplantı Yeter Sayısı.....146

2.2. Meclisin Olağanüstü Toplantıya Çağırılması.....151

2.3. Meclis Toplantılarının Gizli Yapılması.....156

3. Meclis Çalışmalarında Parlamento İçi Muhalefetin Rolü.....159

3.1. Meclis Gündeminin Belirlenmesinde Muhalefet.....159

3.2. Meclis Gündeminin Değiştirilmesinde Muhalefet.....162

3.3. Parlamento İçi Muhalefetin Yasama Sürecine Katılımı.....166

3.3.1. Fikir Beyan Etme Hakkı.....166

3.3.2. Kanun Teklifinde Bulunma.....167

3.3.3. Meclis Görüşmelerini Engelleme ve Yavaşlatma.....173

3.3.4. Karar Alım Sürecine Katılım.....176

3.3.4.1. Kabulünde Basit Çoğunluk Aranan İşlemler.....176

3.3.4.2. Kabulünde Nitelikli Çoğunluk Aranan İşlemler.....178

3.3.4.2.1. Anayasa Değişikliklerinin Kabulü.....180

3.3.4.2.1.1. Karar Alımının Nitelikli Çoğunluğa Bırakılması.....183

3.3.4.2.1.2. Karar Alım Sürecinin Başkaca Usullerle Zorlaştırılması.....185

3.3.4.2.2. Nitelikli Çoğunluk ile Kabulü Gereken Diğer Normlar...190

4. Yasamanın Denetim İşlevinde Parlamento İçi Muhalefetin Rolü 195

4.1. Normların Denetimi 195

4.1.1. Siyasi Denetim.....198

4.1.2. Yargısal Denetim 199

4.1.2.1. Normların Yayım Öncesi Denetimi 204

4.1.2.2. Normların Yayım Sonrası Denetimi 208

4.2. Bütçenin Denetimi.....213

4.2.1. Meclis Tarafından Yapılan Denetim.....213

4.2.2. Meclis Adına Yapılan Denetim 219

4.3. İdarenin Denetimi: Kamu Denetçiliği Kurumu 225

3. BÖLÜM

PARLAMENTO İÇİ MUHALEFETİN YÜRÜTME ORGANI ÜZERİNDEKİ ROLÜ

1. Yürütme Organının Oluşumunda Parlamento İçi Muhalefetin Rolü 231

1.1. Devlet Başkanının Belirlenmesinde Parlamento İçi Muhalefetin Rolü 231

1.1.1. Devlet Başkanının Aday Gösterilmesi.....231

1.1.2. Devlet Başkanının Seçilmesi 237

1.2. Bakanların Göreve Başlamasında Parlamento İçi Muhalefetin Rolü: Güvenoyu 241

2. Yürütmenin Denetlenmesinde Parlamento İçi Muhalefetin Rolü 249

2.1. Yürütmenin Sorgulanması.....250

2.1.1. Denetimin Kapsamı, Amacı ve Süjeleri 250

2.1.2. Denetimin Etkinleştirilmesi.....253

2.2. Araştırma Komisyonları Aracılığıyla Denetim.....259

2.2.1. Denetim Mekanizmasının Harekete Geçirilmesi.....261

2.2.2. Komisyonun Teşekkülünde Muhalefete Pozitif Ayrımcılık Tanınması.....263

2.2.3. Komisyon Çalışmalarının Etkinleştirilmesi.....265

2.2.4. Denetimin Muhtemel Sonuçları 267

2.3. Yürütmenin Siyasi Yönden Denetimi.....269

2.3.1. Devlet Başkanının Siyasi Yönden Denetimi.....271

2.3.1.1. Muhalefete Denetim Rolü Tanımayan Uygulamalar.....272

2.3.1.2. Muhalefete Denetim Rolü Tanıyan Uygulamalar 275

2.3.2. Bakanlar Kurulunun Siyasi Yönden Denetimi: Güvensizlik Oyu 279

2.3.2.1. Denetimin Amacı, Çeşitleri ve Süjeleri.....279

2.3.2.2. Siyasi Sorumluluğun İşletilmesi ve Etkinleştirilmesi 281

2.4. Yürütmenin Cezai Yönden Denetimi 287

2.4.1. Cezai Denetimin Gelişimi ve Amacı.....288

2.4.2. Denetimin Süjeleri ve Başlatılması 290

2.4.3. Denetimin Komisyon Aşaması 293

2.4.4. Denetimin İşletilmesi, Etkinleştirilmesi ve Muhtemel Sonuçları ..295

3. Üst Düzey Kamu Görevlileri ve Yargı Mensuplarının Atanmasında Parlamento İçi Muhalefetin Rolü 301

3.1. Üst Düzey Kamu Görevlilerinin Atanması 301

3.1.1. Atamaların Yürütmenin Tekelinde Bulunması 303

3.1.2. Atamaların Meclisler Aracılığıyla Yapılması 309

3.1.2.1. Meclisin Karar Makamında Olması 310

3.1.2.2. Meclisin Onay Makamında Olması 318

3.2. Yargı Mensuplarının Belirlenmesi 327

3.2.1. Yargı Bağımsızlığı Bağlamında Muhalefetin Üye Seçim Yetkisi ..328

3.2.2. Yargı Mensuplarının Seçiminde Uygulanan Genel Modeller 332

3.2.3. Yüksek Mahkeme Üyelerinin Seçimi 337

3.2.4. Yargı Üst Kurulu Üyelerinin Seçimi 348

SONUÇ 355

KAYNAKÇA 362

ÖZGEÇMİŞ 446

KISALTMALAR LİSTESİ

ABD	:	Amerika Birleşik Devletleri
A.g.e.	:	Adı Geçen Eser
A.g.m.	:	Adı Geçen Mecmua
AİHM	:	Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AİHS	:	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AK Parti	:	Adalet ve Kalkınma Partisi
Bkz.	:	Bakınız
bs.	:	Baskı
C./V.	:	Cilt/Volume
CHP	:	Cumhuriyet Halk Partisi
CP	:	Conversative Party
ÇKP	:	Çin Komünist Partisi
DP	:	Demokrat Parti
Ed. by.	:	Editörlü
ETA	:	Euskadi Ta Askatasuna
M.	:	Madde
Para.	:	Paragraf
RTÜK	:	Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
S.	:	Sayfa

SP	:	Saadet Partisi
STK	:	Sivil Toplum Kuruluşları
TBMM	:	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TÜİK	:	Türkiye İstatistik Kurumu
v.d.	:	Ve Diğerleri

"Akla uygun davranan iyi bir siyasetçi, kendine muhalif olanlardan, ateşli takipçilerine göre daha çok şey öğrenir."
-Walter Lippmann-

GİRİŞ

Yaratılış itibariyle insan, düşünme, değerlendirme ve yorum yapabilme yetisine, akla ve özgür iradeye sahip olan bir varlıktır. Her ne kadar diğer varlıklarda da bu özelliklerin gözlemlenebildiği söylense de bu durum onların doğalarının gereği olup, içgüdüsel olarak tezahür etmektedir. Ancak insanın sahip olduğu bu özellikler, tamamen bilinçli bir kullanımın eseridir. Bahsedilen nitelikleri haiz olan insanların, sahip oldukları analitik düşünebilme ve tercihte bulunabilme yetisi ile değer yargılarındaki farklılıkların birleşmesi, insanoğlunun tarihten günümüze kadar pek çok husus hakkında farklı fikirlere sahip olmalarına ve doğal olarak ayrılığa düşmelerine yol açmıştır. Başka bir deyişle insanların birbirlerine veya birbirlerinin fikirlerine karşı olmasına yani muhalif olmasına sebep olmuştur.

İnsanın doğasında var olan muhalif/karşı olma durumu, toplumun en küçük birimi olan aileden, devlete kadar her türlü oluşum içerisinde görülebilmektedir. Ancak iktidarın yakın geçmişe kadar kutsal, Tanrısal, bölünmez ve mutlak olarak görülmesi, devlet yönetimine ve yöneticilerine karşı muhalefet etmeyi gayri meşrulaştırmıştır. Bu dönemlerde iktidara veya aldığı kararlara muhalefet etmeyi bir hak olarak görmek mümkün değildir. Egemenliğin mutlak, bölünmez ve sürekli olduğu inanışının yaygın olduğu bu dönemlerde, Locke ve Rousseau gibi düşünürlerin attığı temellerin de katkısıyla iktidarın sınırlanması ve paylaşılması gerektiği fikri toplumlarda yer edinmeye başlamıştır. Her ne kadar bu düşünürlerin katkıları, muhalefetin siyaset arenasında boy göstermeye başlaması ile doğrudan ilintili olmasa da bu kişilerin katkılarını, modern demokrasilerin vazgeçilmez unsurlarından olan parlamento içi muhalefetin vücut bulabilmesi yolunda döşenen köşe taşları olarak görmek mümkündür.

İktidarın sınırlandırılması fikrinde arzu edilen seviyeye meclislerin kurulması, anayasaların yapılması ve yargı organının kurumsallaşması ile yaklaşılmıştır. Meclislerin kurulması ve yakaladıkları her siyasi fırsatı lehlerine çevirerek yetkilerini

artırmalarıyla, iktidarlar tek başlarına birtakım işlemleri yapamamaya ve zayıflamaya başlamışlardır. XVIII-XIX. yüzyıla gelindiğinde iktidarların meclisler eliyle sınırlandırılması, anayasaların yaygınlaşması ile taçlandırılmıştır. Anayasalar, devlet kurumlarının ve yöneticilerinin yetki ve sorumluluklarını düzenleyerek sınırlı ve paylaşılan bir iktidar anlayışının yerleşmesine katkı sunmuşlardır. XIX. yüzyıla gelindiğinde ise oy hakkının genişletilmesiyle geniş halk kitlelerinin devlet yönetiminde söz sahibi olması, toplumdaki farklı düşüncelerin, temsilciler vasıtasıyla meclise yansımasını sağlamıştır. Meclislerdeki hizipleşmelerin artması ve geniş seçmen kitlelerinin oyuna ulaşabilme arzusu, örgütlü bir yapı olan siyasi partilerin kurulması ihtiyacını gündeme getirmiştir. Böylece iktidarı sınırlama amacıyla kurulan meclislerin içerisinde dağınık vaziyette bulunan hizipler, derli toplu bir hale gelerek siyasi parti çatısı altında örgütlü bir yapıya dönüşmüş ve iktidar muhalefet ayrımı gözle görülür hale gelmiştir. XIX ve XX. yüzyıllarda yaşanan gelişmeler ve reformlar ile yargı organının, yasama ve yürütmenin iş ve eylemleriyle ilgili karar verebilme ehliyetine kavuşması, iktidarın daha dengeli bir siyaset yürütmesine katkıda bulunmuştur. Yaşanan tüm bu gelişmeler ile yetkileri daha sınırlı ve hesap sorulabilirliği olan bir iktidar görünümü ortaya çıkmaya başlamıştır.

Bir zaman çizelgesi içerisinde iktidarın hangi aşamalardan geçerek sınırlandığının belirtildiği bu süreç, XX ve XXI. yüzyıla gelindiğinde bambaşka bir "aracın" ehemmiyet kazanması ile devam etmiştir. Bu araç, etkili mekanizmalar ile donatılarak güçlendirilmesi gereken parlamento içi muhalefettir. Parlamento içi muhalefeti yalın bir biçimde, barışçıl yollar kullanarak iktidarı ele geçirme arzusu içinde olan bir kurum şeklinde tanımlamak mümkündür.[1] Daha kapsamlı bir tanımlama yapılması gerekirse parlamento içi muhalefet, anayasa ve diğer normlardan aldığı imkân ve yetkiler ile çeşitli araçları kullanarak yasama, yürütme ve yargı organları üzerinde çeşitli şekillerde tasarruflarda bulunabilen, siyasi iktidarı elinde bulundurmayan, mecliste bulunan siyasi parti ve bağımsız milletvekillerinin oluşturduğu bir grup şeklinde tanımlanabilir. Özellikle siyasi partilerin kurulması ile siyasi iktidara karşı olan meclisteki dağınık hiziplerin birleşmesi ve iktidarı denetlemesi ve yapılan reformlar ile bunlara oldukça geniş alanlarda yetkilerin

[1] Leonard Schapiro, "Foreword", **Government and Opposition**, V. 1/1, 1965, s. 3.

bahşedilmesi ile parlamento içi muhalefet kurumu, siyaset ve anayasa hukuku biliminin en önemli süjelerinden biri haline gelmiştir.

Meclislerin kurulması, anayasaların yapılması, partilerin kurulması, yargının kurumsallaşması ve halkın kendi idarecilerini seçmesi esasen bir sistemi demokratik yapmaya yetmektedir. Ancak belirtilen bu kanı, hangi tip demokrasi sorusunu doğurmaktadır. Tüm bu hususların işlevsel bir noktaya taşınması ve içi boşaltılamayacak bir hukuki çerçeve ile donatılması, çoğunlukçu bir demokrasi yerine çoğulcu ve uzlaşmacı bir demokrasiden bahsetmeyi mümkün kılacaktır. Ancak bahsedilen tüm bu araçların anlam bulabilmesi ve çoğulcu ve uzlaşmacı bir demokratik sistemden bahsedilebilmesi için parlamento içi muhalefetin varlığını da bir ön koşul olarak görmek gerekmektedir. Zira demokrasinin diğer sistemlerden en önemli farkı, hukuki yollar ile iktidar değişiminin mümkün olabilmesidir.[2] İktidar değişiminin barışçıl ve hukuki yollar ile gerçekleşebilmesi ise bastırılmamış ve etkili birtakım mekanizmaları kullanabilme yetkileriyle donatılmış bir parlamento içi muhalefetin varlığının garanti altına alınması ile yalnızca mümkün olabilecektir. Bu durum göstermektedir ki, siyasi tarih boyunca yaşanan ve yukarıda zikredilen gelişmelerin neredeyse tümü, parlamento içi muhalefetin varlığı ve güçlendirilmesiyle anlam kazanmaktadır. Örneğin, Çin ve İran'da anayasa, meclis, partiler ve yargı organı vardır, ancak etkili bir parlamento içi muhalefetin hayat bulabileceği bir ortamın olmaması, sahip olunan bu kavram ve kurumların işlevsel hale gelmesine engel teşkil etmektedir. Dolayısıyla, bu ülkelerde çoğulcu ve uzlaştırmacı bir demokrasinin varlığından bahsedilemeyecektir. Schapiro'nun da belirttiği üzere parlamento içi muhalefetin olmadığı bir sistemde siyasi iktidar, zorba bir yönetim anlayışına kayacaktır.[3]

Bu denli önemli bir yer işgal eden parlamento içi muhalefetin, modern demokrasilerde sahip olduğu ve olması gereken yerin tespit edilebilmesi için teorik tartışmalardan ziyade uygulamaya göz atmak gerekmektedir. Zira ülkelerdeki uygulamaların somut veriler ile ortaya koyulmasıyla kıyaslamalar yapılarak en uygun

[2] Reyhan Sunay, **Avrupa Sözleşmesinde ve Türk Anayasasında İfade Hürriyetinin Muhtevası ve Sınırları**, Ankara, Liberal Düşünce Topluluğu, 2001, s. 15-16.
[3] Schapiro, **a.g.m. s**. 4.

modelin bulunması daha kolay olacaktır. İncelenecek olan ülkelerin belirlenmesi bu noktada önem arz etmektedir. Esasen bu çalışmada demokratik olan ülkelerin uygulamalarına bakılacaktır. Ancak günümüzde demokrasiye yüklenen onlarca anlam ve sıfat, hangi demokrasi sorusunu akla getirmektedir. Bu sebeple, uygulamada parlamento içi muhalefete vücut bulabilme ve etkin olabilme imkânı veren ülkeleri tasvir edecek bir çerçeveye, çatı bir kavrama ihtiyaç duyulmaktadır. Bu çalışmada irdelenecek ülkelerin belirlenmesinde kullanılacak çatı kavram, "liberal anayasacılıktır".[4] Eren'in de belirttiği üzere demokrasinin özü liberal ideolojiye dayanmaktadır. Modern demokrasileri şekillendiren ideolojinin liberal ideoloji olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Dolayısıyla liberal ideolojinin asgari unsurlarını taşımayan bir anayasal sistemin demokratik olarak nitelendirilmesi mümkün olmayacaktır.[5] Bir diğer ifade ile bir demokrasinin çoğulcu ve uzlaşmacı gibi sıfatları taşıyabilmesi için liberal anayasacılığın özelliklerini taşıması gerekmektedir. Liberal ideoloji ile harmanlanmış bir anayasal nizam, anayasal ve anayasalı devlet ayrımında da yol gösterici olacaktır. Yayla'nın da belirttiği üzere her devletin bir anayasası olabilir. Dünyadaki devletlerin neredeyse tamamı "anayasalı devlet" sıfatına sahiptir. Bununla birlikte, Çin, İsrail, Kuzey Kore gibi devletlerin anayasasının olması, bu devletleri demokratik yapmaya yetmemektedir. Burada önemli olan, devlet iktidarının sınırlandırılması, dengelenmesi ve keyfileşemesinin mümkün olmayacağı bir nizamın kurgulanmış olması, bir diğer ifade ile "anayasal bir devlet" olmasıdır.[6] Bu durum da anayasacılık akımlarından sadece liberal anayasacılığın bu çalışmanın kapsamını oluşturmasına sebep olmaktadır.

Eren'in sınıflandırmasına göre ülkelerin tesis ettiği anayasal nizamı üç ana kategoriye ayırmak mümkündür. Bunlar sosyalist, liberal ve İslami anayasacılıktır. Sosyalist anayasacılıkta bireyden ziyade devletin ön plana çıkması, tek sınıflı bir

[4] Bu çalışmada değerlendirilen ülkelerin seçiminde faydalanılan indeksler için Bkz. IDEA, "The Global State of Democracy Indices", 2017, (Çevrimiçi) https://www.idea.int/gsod-indices/#/indices/world-map, 10 Nisan 2018; The Economist, "The Economist Intelligence Unit's Democracy Index", 2017, (Çevrimiçi) https://infographics.economist.com/2018/DemocracyIndex/, 10 Nisan 2018; Freedom House, "Freedom in the World 2017", 2017, (Çevrimiçi) https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2017, 29 Ekim 2017.
[5] Eren, "**Anayasa Hukuku**", **a.g.e.** s. 43-58.
[6] Atilla Yayla, "Anayasacılık, Anayasal Demokrasi ve İdeolojiler", **Liberal Düşünce**, Sayı 66, 2012, s. 13-16.

toplumun inşası için devletin neredeyse sınırsız yetkiler ile donatılması ve tek bir partinin ülke yönetiminde egemen olması, siyaset arenasında parlamento içi muhalefetin görünmemesine sebep olmaktadır. Liberal anayasal sistemlerde ise devletten çok bireye önem verildiği, sınırlı iktidar anlayışının hâkim olduğu, serbest seçimlerin yapıldığı, kuvvetler arası ayrılık ve dengenin hâkim olduğu ve parlamento içi muhalefetin rahatlıkla var olup işlevlerini yerine getirebildiği görülmektedir. İslami anayasacılık ise ara bir form olup, liberal anayasacılığın özelliklerini kısmen de olsa taşıyabilen bir sistemdir. Bu sistemde hukuk kurallarının ve idarecilerin eylemleri ve aldığı kararların İslami kurallara aykırı olmaması gerekmektedir.[7] İslami anayasacılık kapsamındaki ülkeleri, İran ve Suudi Arabistan'da olduğu gibi anayasal nizamlarında parlamento içi muhalefete yeteri kadar yaşam imkânı sunmayan ülkeler ile Pakistan ve Fas gibi parlamento içi muhalefetin daha etkin bir şekilde faaliyet gösterebilmesi için pek çok hukuki mekanizmaya hayat veren veya vermeye çalışan ülkeler olarak ayırmak mümkündür.

Her ülkenin anayasa bağlamında konumunun tam olarak tespit edilmesi açısından bu üçlü ayrımın yapılması oldukça yerinde bir sınıflandırma olmuştur. Ancak görüldüğü üzere "parlamento içi muhalefetin varlığı ve etkinliği" hususunda İslami anayasacılığa sahip ülkelerin net bir konuma oturtulmasının güç olmasından dolayı burada ikili bir ayrıma gidilmesi, sınırların daha net çizilmesi açısından yerinde olacaktır. Bu bağlamda parlamento içi muhalefetin etkinliği bakımından bir sınıflandırma yapmak gerekirse, liberal ve liberal olmayan anayasal sistemler şeklinde bir ayrım yapmak mümkündür. Bir diğer ifade ile parlamento içi muhalefetin var olduğu ve etkin bir şekilde faaliyet gösterebildiği sistemleri, liberal anayasal sisteme sahip olan ülkeler şeklinde nitelendirmek yerinde olacaktır. Böylece esasen İslami bir anayasal düzene sahip olan Pakistan ve Fas gibi çeşitli ülkelerin de bu çalışmada incelenmesi mümkün hale gelebilecektir.

Buraya kadar muhalefetin insanın doğasında ve insan yaşamının sirayet ettiği devlet dâhil her tür oluşum içerisinde var olan bir duygu/olgu olduğuna ve sınırlı iktidar anlayışının gelişim sürecine değinilmek suretiyle iktidarın sınırlanmasında

[7] Abdurrahman Eren, **Anayasa Hukuku Ders Notları**, İstanbul, 12 Levha, 2018, s. 43-82.

parlamento içi muhalefetin yeri, önemi ve gerekliliğinden bahsedilerek bu çalışmanın konu bakımından kapsamı çizilmeye çalışılmıştır. Ayrıca parlamento içi muhalefetin sahip olduğu ve olması gereken yerin tespit edilebilmesi için uygulamada pek çok tasnifi içine alacak çatı bir kavram olan liberal anayasal sistemlerin esas alınacağı belirtilerek çalışmanın kapsamı daha da netleştirilmiştir.

Bu çalışmayla ulaşılmak istenen amaçları birbiriyle ilintili olan şu başlıklarda toplamak mümkündür, Birinci amaç, liberal anayasal sisteme sahip ülkelerde, parlamento içi muhalefetin başta anayasal olmak üzere hangi hukuki araçlar ile nasıl güçlendirilmesi gerektiğinin tespitini yapmaktır. Ulaşılmak istenen ikinci amaç, parlamento içi muhalefete yasama, yürütme ve yargı organları üzerinde ne gibi roller biçildiği ve biçilmesi gerektiğinin belirlenmesidir. Üçüncü amaç ise toplumun her kesimini kucaklayan çoğulcu ve müesses bir anayasal nizamın inşası için parlamento içi muhalefetin anayasal sistem içerisine nasıl konumlandırılması gerektiğinin tespitini yapmaktır. Ayrıca muhalefetin güçlendirilmesi için anayasal sistemin hangi hukuki değerlere göre tasarlanması gerektiği de bu çalışma ile belirlenmeye çalışılacaktır. Bu hukuki değerler, çoğulcu bir demokratik sistemin inşa edilmesi, kuvvetler arası ayrılık, fren ve dengenin sağlanması ve liberal bir anayasal sistemin inşasıdır. Bir diğer ifade ile bu çalışmada, parlamento içi muhalefetin nasıl etkin hukuki bir zemine oturtulmasından bahsedilirken, buna paralel olarak kuvvetlerin fren ve denge sistemi ile donatılarak, çok sesliliğe imkân veren çoğulcu bir demokratik ve liberal bir anayasal nizamın nasıl inşa edilmesi gerektiği sorusuna da cevap aranacaktır. Zira bu tür değerlere sahip olmayan bir anayasal sistemin kurumsallaşmasının mümkün olamayacağını ve otoriter bir yönetim anlayışını doğuracağını söylemek yanlış olmayacaktır. Ayrıca bu tür hukuki değerler ile kurgulanmayan bir anayasal sisteme sahip devletin, anayasal devlet olamayacağı, sadece anayasalı devlet olacağı söylenebilir.

Günümüzde birbiriyle oldukça yakın bir ilişkiye sahip görülen bu hukuki değerlerin her birinin, bir diğerinin amacı ve/veya sonucu olduğu söylenebilir. Örneğin, parlamento içi muhalefete etkin hukuki araçların tanınmadığı bir sistemde çoğulcu bir demokratik düzenin varlığından yeteri kadar bahsedilemeyecektir. Aynı şekilde

kuvvetlerin fren ve denge mekanizmaları ile donatılmadığı bir sistemde parlamento içi muhalefetin etkin olabilmesi mümkün olamayacaktır. Liberal bir anayasal sistemin olmaması, parlamento içi muhalefetin hayat bulmasını ve/veya etkin bir şekilde faaliyet göstermesini engelleyecektir. Benzer şekilde parlamento içi muhalefetin etkinliğinin sağlanacağı mekanizmaların tesis edilmemesi, liberal bir anayasal nizamdan uzaklaşmaya yol açacaktır. Her biri diğerinin gerçekleşmesine bağlı olan ve bir sarmal şeklinde birbirini çevreleyen bu hukuki değerlerin, birbirinin amacı, sonucu ve/veya hedefi olduğu görülmektedir. Bu çalışma ile bu değerlerin her birini içeren bir sistemin nasıl kurgulanması gerektiği ortaya koyulmaya çalışılacaktır. Bu bağlamda, parlamento içi muhalefetin etkin hukuki mekanizmalar ile nasıl donatılması ve güçlendirilmesi gerektiğinden bahsedilerek, kuvvetlerin fren ve denge içerisinde nasıl tasarlanabileceğinin ve çoğulculuğu sağlayacak liberal bir anayasal nizamın nasıl kurgulanabileceğinin formülü verilmeye çalışılacaktır.

Bu noktada, toplumun her kesiminin ülke yönetiminde kendine yer bulabileceği müesses bir anayasal nizamın tesis edilebilmesi için iktidarın sınırlanması gerektiği ve bu sınırlandırmada parlamento içi muhalefetin bir süje olarak ne gibi rolleri olabileceğinin tespiti yapılacaktır. Buna ilaveten yalnızca liberal anayasal sistemlerde görülebilen etkin bir parlamento içi muhalefetin, devleti oluşturan üç ana organ olan yasama yürütme ve yargıyı nasıl etkileyebileceği, denetleyebileceği ve sınırlayabileceği ortaya koyulacaktır.

Yukarıda zikredilen amaçlar ve çözümlenmesi arzulanan sorunsallar ile başta anayasa ve içtüzük olmak üzere mevzuatta yapılacak olan reformlarda kanun koyucunun dikkat etmesi gereken önemli hususlar belirlenmeye çalışılacaktır. Aynı şekilde bu çalışma ile parlamento içi muhalefetin kendisinin daha etkin bir konuma kavuşabileceği bir nizamın tesisinde hangi hukuki reformların yapılmasının gerektiği hususunda yol gösterici bir rehber oluşturmaya gayret edilecektir.

Parlamento içi muhalefetin yasama, yürütme ve yargı organları üzerinde kendisine biçilen rollerin neler olduğunun tespitinde, öncelikle tüm ülkelerin resmi tercümeli anayasa ve meclis içtüzükleri detaylıca incelenmiş ve geniş bir literatür çalışması yapılmıştır. Mevzuat ve literatür taraması sonrası parlamento içi muhalefetin

konumunu güçlendirmesi ve etkinliğini artırması açısından önemli olarak görülebilen kırka yakın hukuki mekanizma tespit edilmiştir. Liberal anayasal sisteme sahip ülkelerde, bu hukuki mekanizmaların nasıl düzenlendiği ve uygulandığı karşılaştırmalı bir biçimde ortaya konulmaya çalışılmıştır. Ancak bu hukuki mekanizmaların uygulanmasında, ülkelerin siyasi ve kültürel geçmiş ve ihtiyaçlarından kaynaklı büyük farklılıkların olabildiği görülmüştür. Bir zenginlik olarak değerlendirilebilecek hukuki mekanizmaların uygulanmasındaki bu farklılıklar, karşılaştırmalı bir şekilde analiz edilerek, bu mekanizmaların nasıl düzenlenmesi ve kullanılması gerektiği ortaya koyulmaya çalışılmış ve parlamento içi muhalefetin devlet sistemi içerisinde daha iyi bir konuma nasıl taşınabileceğine dair öneriler sunulmuştur. Uygulamadaki farklılıklar, ülkelerin cumhuriyet veya monarşi ile yönetilmesi veya ülkelerin sahip oldukları hükümet sistemleri bağlamında da değerlendirilmiş ve farklı sistemlerde parlamento içi muhalefete verilen veya verilmeyen imkânların neler olduğu ortaya koyulmaya çalışılmıştır. Ayrıca parlamento içi muhalefete tanınması gerektiği zikredilen tüm imkânların, kuvvetlerin birbirini dengelemesi için gerekli olduğu vurgulanmış, ancak önerilen bu hak ve yetkilerin bir sistem krizine mahal vermeyecek şekilde tasarlanmasına gayret edilmiştir.

1. BÖLÜM

PARLAMENTO İÇİ MUHALEFETİN DOĞUŞU, ÖNEMİ, İŞLEVLERİ VE GÜÇLENDİRİLMESİ

Bu bölümde öncelikle, liberal anayasacılığın en ideal uygulamalarının görüldüğü çoğulcu ve uzlaşmacı demokrasi gibi kavramlardan bahsedilerek, çalışmada faydalanılacak ülkelerin nitelikleri belirlenmeye çalışılacaktır. Çalışmanın kapsamının daha net ortaya koyulabilmesi için muhalefet kavramı kısaca izah edildikten sonra çalışmanın ana temasını oluşturan siyasal muhalefet kavramına değinilerek, siyasal muhalefetin çeşitlerinden olan parlamento içi ve parlamento dışı muhalefet kavramlarının tanımı ve kapsamına değinilecektir.

Siyasi iktidarı sınırlamak, hukukun çizdiği sınırlar içerisinde tutmak ve hukuki yollar ile iktidarı ele geçirmek amacıyla faaliyet gösteren parlamento içi muhalefetin önem ve işlevinin anlaşılabilmesi, tarihi gelişimini incelemekten geçmektedir. Bu sebeple, mutlak iktidarı sınırlama ve yönetimde söz sahibi olma gayesiyle kurulan ve o dönemin "muhalefeti" olarak nitelendirilen "meclislerin", ne zaman ve ne tür amaçları yerine getirmek için kurulduğu ve meclislerin oluşumuna etki eden düşünsel temellerin neler olduğu üzerinde durulacaktır.

Buna ilaveten meclislerde farklı fikirleri temsil eden ve dağınık bir yapıya sahip olan hizipleşmelerin birleşerek oluşturduğu ve parlamento içi muhalefetin en önemli süjelerinden biri olarak görülen "siyasi partilerin" doğuşu, önemi ve işlevlerine vurgu yapılacaktır. Ayrıca kuvvetler ayrılığının günümüzde değişen algılanışı bağlamında parlamento içi muhalefetin sahip olduğu önem ve işlevlere ve parlamento içi muhalefetin yokluğunun ne gibi sonuçlar doğurabileceğine değinilecektir.

Son olarak, bu çalışmanın ikinci ve üçüncü bölümlerinde açıklanmaya çalışılacak olan parlamento içi muhalefetin yasama, yürütme ve yargı organları üzerindeki rolünü icra edebilmesi için parlamento içi muhalefetin öncelikle ne tür araç ve imkânlar ile donatılması gerektiği hususları üzerinde durulacaktır.

1. Demokrasi ve Muhalefet Kavramları

1.1. Demokrasi

Demokrasiyi en öz şekilde tanımlayanların başında, Amerika Birleşik Devletleri (ABD) Başkanı Abraham Lincoln gelmektedir. Ona göre demokrasi, "halkın, halk tarafından ve yine halk için yönetilmesidir."[8] Demokrasiyi sözlük anlamına göre tanımlayan "normatif demokrasi teorisine" göre ise demokrasi, yunanca halk manasına gelen "demos" ve yönetmek manasına gelen "kretein" kelimelerinin birleşmesiyle oluşan ve "halkın yönetimi" manasına gelen bir kavramdır.[9]

Yalın tabiriyle halkın kendi kendini yönetmesi anlamına gelen demokrasinin mazisi, 2500 yıl öncesine, Yunan site devletlerine dayanmaktadır. İlk site devletlerinden biri olan Atina'da uygulanan sisteme göre yılın belli dönemlerinde, hür ve belli bir yaşın üzerinde olan erkek vatandaşlar, şehrin meydanında toplanmakta ve yöneticilerine fikirlerini doğrudan söyleme fırsatı bulmaktaydı. *Ekklesia* olarak adlandırılan halk meclisi, Beşyüzler Konseyi ve *Dikasterion* olarak adlandırılan halk mahkemeleri ile ciddi manada kurumsallaşmış bir yapının mevcut olduğu bu dönemde, -her ne kadar günümüz anlamında tam bir demokrasiden bahsedilemese de- halkın kendi kendini yönetmesi hususunda bir çığır açıldığı söylenebilir.[10]

Demokrasinin belirli zaman ve coğrafyalarda tekrar tekrar canlandığı görülse de günümüz anlamında Batı demokrasisinin gelişmeye başlaması, yerleşmesi ve yaygınlaşması, epeyce bir zaman sonra gerçekleşmiştir. Demokrasinin yeniden hayat bulmaya başladığı Avrupa devletlerinde uzunca bir süre tek kişinin hâkimiyeti söz konusu olmuştur. Bu hâkimiyet, önce toprak soyluları olan feodal beyler ile paylaşılmışsa da ilerleyen dönemlerde merkezi krallıklar tekrar güçlenmeye başlayarak bu güç paylaşımına son vermişlerdir.

---

[8] Manfred G. Schmidt, "Political Performance and Types of Democracy: Findings from Comparative Studies", **European Journal of Political Research**, V. 41, 2002, s. 147.
[9] Kemal Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Cilt 1**, Ekin, Bursa, 2011, s. 634.
[10] Oktay Uygun, **Devlet Teorisi**, 2. bs., İstanbul, 12 Levha, 2015, s. 79-89; Oktay Uygun, **Demokrasi-Tarihsel, Siyasal ve Felsefi Boyutlar**, 3. bs., İstanbul, 12 Levha, 2017, s. 20-30.

Mutlak monarşilerin sınırsız ve keyfi uygulamaları ile zarar gören buna rağmen etkin konumda bulunan burjuvazi sınıfı, siyasi iktidarın sınırlı olması, insanların sırf insan olmasından kaynaklanan haklarına devletin saygı duyması ve hatta bunları koruması, devletin sadece adalet, güvenlik ve savunma gibi alanlarda etkin olması gerektiği gibi fikirleri uzunca yıllar dile getirmişlerdir. Gösterilen bu çaba ile koparılan tavizler sayesinde yönetimin liberalleşmesi ve iktidarın sınırlanması hususunda önemli mesafeler alınabilmiştir.[11] Feodal sistemin yaşattığı sorunlar, mutlak monarşiye doğru bir eğilimi; mutlak monarşinin yaşattığı sorunlar ise liberal devlet modeline doğru bir yönelimi beraberinde getirmiştir.[12]

Meclislerin kurulmasıyla güçlenen toplumlar, her fırsatta monarktan tavizler koparark yaptırdığı reformlarla meclislerin güçlenmesini ve halkın yönetimde daha çok söz hakkına sahip olmasını sağlamış ve böylece klasik Batı demokrasisi doğmaya başlamıştır.[13] Netice olarak mutlak monarşiler, meşruti monarşiye dönüşmeye başlamış ve XVIII. yüzyıla gelindiğinde Amerikan ve Fransız Devrimleri gerçekleştirilerek demokratik ilk anayasalar oluşturulmuştur. Fransız Devrimi'nin etkisiyle, milliyetçilik akımları güçlenmiş ve imparatorluklar dağılmaya başlamıştır. Bu dönemde ortaya çıkan yeni devletlerde ise mutlak monarşiye karşı bir duruş sergilenerek liberal anayasal sistemin çeşitli unsurlarına sahip olan çeşitli demokratik yapılar tercih edilmiştir.[14]

Zaman içerisinde gelişen bu siyasi ve toplumsal olaylar ile demokrasi kavramının Antik Yunan'dan XVIII. yüzyıla kadar gelen olumsuz anlamı, Spinoza ve Rousseau

---

[11] Oktay Uygun, "Demokrasinin Çoğunlukçu ve Çoğulcu Modelleri İki Bin Beş Yüz Yıllık bir Tartışmanın Analizi", **Çoğulcu Demokrasi Çoğunlukçu Demokrasi İkilemi ve İnsan Hakları Toplantısı**, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2010, s. 31.

[12] Eren, "**Anayasa Hukuku**", **a.g.e.** s. 45.

[13] Hasan Tunç, "Demokrasi Türleri ve Müzakereci Demokrasi Kavramı", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XII/1-2, 2008, s. 1116.

[14] Eren, "**Anayasa Hukuku**", **a.g.e.** s. 46-49; Liberal anayasacılığın felsefi temelleri, "Aydınlanma Çağının" düşünürleri olan ve "sosyal sözleşme" teorisi üzerine çalışmaları olan John Locke, Thomas Hobbes ve Jean-Jacques Rousseau'ya kadar gitmektedir. Onlara göre hükümet, insanların rızalarına veya toplumdaki birey ve gruplar için tarafsız bir arabulucu olan kurgusal bir sözleşmeye dayanmalıdır. Bireysel hak ve hürriyetler, ancak hükümetlerin rol ve sınırlarını belirleyen bu liberal normatif iddia ile korunma altına alınmış olunacaktır. Locke ve Rousseau'nun devlet iktidarının paylaşılması konusunda geliştirdiği tezler, mutlak monarşilerin zayıflamasında temel ölçüt olarak alınmış ve böylece demokrasi ve liberal anayasacılık yolunda büyük merhaleler alınabilmiştir. Ayrıca Bkz.: Thiem H. Bui, "Liberal Constitutionalism and the Socialist State in an Era of Globalisation", **The Global Studies Journal**, V. 5/2, 2013, s. 44.

gibi düşünürlerin de katkısıyla olumlu bir zemine oturtulmaya başlanmış ve demokrasi, modern dünyada sahiplenilmesi elzem bir unvan olarak nitelendirilerek yaygınlaşmıştır.[15]

Rousseau ile tekrar canlanan bu anlayışa, zaman içerisinde çok çeşitli anlamlar yüklenmiştir. Zaman içerisinde "Doğrudan", "Yarı Doğrudan", "Temsili", "Yarı Temsili", "Liberal", "Marksist", "Militan", "Çoğunlukçu", "Çoğulcu", "Uzlaşmacı", "Müzakereci", "Katılımcı", "Westminster", "Agnostik", "Feminist" gibi birçok farklı demokrasi anlayışının ortaya çıktığı görülebilir.[16]

Demokrasinin uygulanışındaki farklılıklardan kaynaklanan bu nitelendirmeler sayesinde devletlerin ve uyguladıkları sistemlerin tam konumu daha iyi bir şekilde tespit edilebilecektir. Bir diğer ifade ile demokrasinin uygulanmasındaki farklılıklar sebebiyle sistemlerin daha doğru bir şekilde nitelendirilebilmesi için yukarıda zikredilen sıfatlar türetilmiştir. Zira tek tip bir demokrasiden bahsetmek elbette ki mümkün değildir. Aksi takdirde Marksist demokrasi veya liberal demokrasiye sahip ülkeleri tek başına "demokrasi" sıfatı ile nitelendirmek gerekir ki bu durum ülkeler arasında bir derecelendirme yapılmasını zorlaştırır.

Bir sistemin demokrasinin unsurlarından hangilerine sahip olduğu ve demokrasinin uygulanışındaki birtakım farklılıklar, ne tür bir demokrasiden bahsedildiğinin cevabını vermeye yarayacaktır. Örneğin, demokrasinin sadece halkın kendi kendini yönetmesi gibi normatif düzeyde tanımlanması halinde Çin ve Küba gibi ülkeler dahi demokratik olarak adlandırılabilecektir. Zira Marksist demokrasi olarak nitelendirilen ve Karl Marx'ın ideolojisini model alan devletlerde de seçimler olabilmektedir. Ancak Marksist ideolojinin, sınıf mücadelesinin kazanılarak devletin ortadan kaldırılabilmesi için egemen iktidara sınırsız sayılabilecek yetkiler vererek bireyden ziyade devleti esas alan bir yönetim şekli tasarlaması, bu sisteme sahip ülkeleri sadece "demokrasi" kavramıyla tanımlanmasını engellemektedir. Bu

[15] Ece Göztepe, "Çoğunlukçu Demokrasi Anlayışına Karşı Çoğulcu Demokrasi Modelleri Normatif Düzenleme Olanakları ve Bunun Sınırlılığı Üzerine Bazı Düşünceler", **Çoğulcu Demokrasi Çoğunlukçu Demokrasi İkilemi ve İnsan Hakları Toplantısı**, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2010, s. 33.

[16] Bülent Yavuz, "Çoğulcu Demokrasi Anlayışı ve İnsan Hakları", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** C. XIII/1-2, 2009, s. 284.

sebeple, demokrasi kavramının yanına Marksist sıfatı etkilenmiştir. Gerçekten de Marksist bir yönetim anlayışı ile Batı merkezli bireye önem veren, kuvvetler ayrılığı teorisini uygulayan, sınırlı iktidar anlayışına dayanan, kuvvetler arasında fren ve denge mekanizmalarına, anayasaya ve etkili bir yargı sistemine sahip olan liberal bir yönetim anlayışının, aynı sıfat olan demokrasi ile "yalın" bir şekilde tasvir edilmesi yanlış sonuçlar verecektir. Bu sebeple, bu tür ülkelerde demokrasi kavramının "liberal" gibi niteleyici bir sıfat ile birlikte kullanılması gerekecektir.

Demokrasi kavramının farklı algılanışı sebebiyle türetilen bu sıfatların varlığı bu çalışmanın kapsamının belirlenmesinde de oldukça fayda sağlamıştır. Esasen parlamento içi muhalefetin hayat bulabileceği ve etkin bir şekilde faaliyet gösterebileceği ülkeleri tespit etmek ve bu çalışmada incelenecek olan ülkeleri belirlemek için "liberal anayasal sistem" gibi çatı bir kavram belirlenmiştir. Ancak bu kavramın demokrasi kavramını referans vermeden açıklanması pek de kolay değildir. Bu sebeple, bu çalışmanın başında demokrasi referansı verilerek esasen muhalefetin vücut bulabileceği liberal bir anayasal sistemin, ne olduğu ve olmadığı anlatılmaya çalışılacaktır. Günümüzde artık özdeşleşmiş olan liberal anayasal sistem ile demokrasi kavramları birbiri üzerinden açıklanırken hangi tür demokrasinin temel alınacağı sorusu akla gelmektedir. Bu noktada liberal anayasal sistemlerin en ideal uygulama alanı bulduğu çoğulcu ve uzlaşmacı demokrasilerin burada incelenmesi yerinde olacaktır. Bu iki demokratik uygulama ile bu uygulamaların mefhumu muhalifi olarak görülebilen çoğunlukçu demokrasi özelinde bir sınıflandırma yapılarak liberal bir anayasal sistemde parlamento içi muhalefetin yeri ve konumunun nasıl olması gerektiğinin tespiti yapılmaya çalışılacaktır.

1.1.1. Çoğunlukçu Demokrasi

Demokrasinin bir yönetim biçimi olarak kabul edilmeye başlamasından sonra şu sorular sorulmaya başlanmıştır: Karar alma sürecinde vatandaşların isteklerine göre hareket edilmelidir. Peki, bu durumda yönetim fonksiyonunu kim icra edecektir? Karar alınırken oy birliğiyle mi hareket edilecektir, yoksa oy çokluğuyla mı?[17] Bu

[17] Yavuz, **a.g.m.** s. 288.

soruların cevabını Jean-Jacques Rousseau vermektedir. Rousseau'ya göre çoğunluğun iradesi "genel iradedir." Genel irade ise mutlak, sınırsız, devredilemeyen ve bölünemeyen bir olgudur. Rousseau bu teorisinde, genel iradenin daima kamunun iyiliğine yönelik olduğunu, çoğunluğun menfaati ile toplumun ortak menfaatinin asla çatışmayacağını, bilakis çakışacağını vurgulamıştır.[18]

> *"Yönetme yetkisi monarşilerde tek kişiye, aristokrasilerde bir azınlığa, demokrasilerde ise çoğunluğa tanınmış bir yetkidir. Çoğunluk yönetimi, pek çok düşünür tarafından kamu yararının sağlanması ve bireysel çıkarların savunulması açısından daha güvenli görülmüş, ahlaki açıdan tercih edilir bir model olarak kabul edilmiştir."*[19]

Kaplan da bu hususu şu sözlerle desteklemektedir: Çoğunlukçu demokrasi anlayışına göre devletin yönetimi hususunda, siyasi ahlak açısından karar vermeye yetkili mercii, toplumun çoğunluğudur. Çoğunluğun kararı ile oluşan bu iradeye, kararın oluşumuna katılmamış olan "bir insan" dahi karşı olamaz ve kendini bu iradeye bağlı saymamaya cüret edemez.[20]

Çoğunluğun istediği gibi yönetme hakkı olduğuna inanılan çoğunlukçu demokrasi anlayışında çoğunluk, yönetmek; azınlık ise sessiz bir şekilde muhalefet ile görevli kılınmıştır. Çoğunlukçu demokrasi anlayışında, azınlık haklarına garanti sunacak herhangi bir yaklaşım, sınırsız ve her zaman haklı olarak görülen çoğunluğun yönetim hak ve yetkisine zarar vereceği düşüncesinden dolayı gerekli görülmemiştir. Kuvvetler ayrılığı, iki meclis sistemi, kanunların yargısal denetimi gibi araçlar, bu demokrasi fikriyle asla bağdaşmamaktadır. Zira çoğunluğun her zaman haklı ve yönetme gücüne sahip olduğu varsayımının kabulü halinde, çoğunluğun bu yetkisini ılımlaştırmak veya denetime açmak bir tutarsızlık oluşturacaktır.[21]

---

[18] Jean-Jacques Rousseau, "Social Contract", s. 23-100, (Çevrimiçi) https://www.ucc.ie/archive/hdsp/Rousseau_contrat-social.pdf, 25 Nisan 2017; Yusuf Şevki Hakyemez, "Çoğunlukçu Demokrasi Anlayışı, Rousseau ve Türk Anayasaları Üzerindeki Etkisi", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 52/4, 2003, s. 76; Ümit Güveyi, "Anayasa Yargısı ve Demokrasi İlişkisi", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XVI/3, 2012, s. 141.

[19] Uygun, "**Demokrasinin Çoğunlukçu ve Çoğulcu**", **a.g.e.** s. 23.

[20] İbrahim Kaplan, "Demokrasi-Hukuk-Otorite", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C. 49/1, 1994, s. 270.

[21] Gözler, "**Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I**", **a.g.e.** s. 640.

Çoğunlukçu demokrasi anlayışında, çoğunluğu sınırlayacak araçlar öngörülmemiş ve azınlıkların haklarına bir güvence getirilmemiştir. Liberal bir demokraside olması gereken niteliklere aykırı olan bu durum, genel manada sistemi, demokratiklikten çıkarmasa da çoğunluğun despotizmine kapı aralanmasına yol açabilecektir.[22] Göztepe'ye göre, Rousseau'nun bu demokrasi modeli, küçük topluluklarla sınırlı olarak değerlendirilmelidir. Nitekim genel irade kavramı, büyük ve merkezi yapısı güçlü devletlerde totaliter bir kimliğe kolaylıkla bürünmeye elverişlidir. Nitekim Alman Nazizm'i ve İtalyan Faşizminde "sekülerleşmiş halk egemenliği fikri, halk her zaman haklıdır, halk haksızlık yapamaz türünden ifadelerle mutlaklaştırılmış ve mevcut siyasal çoğunluklar, totaliter rejimin meşru iktidar kaynağı olarak sunulmuştur."[23]

Schmidt'in de belirttiği gibi çoğunlukçu demokrasilerde azınlıkların azınlıkta kalıp yönetilmekten başka hakkı olmadığı anlayışı hâkimdir.[24] Yani bu doğrultuda azınlıklar ezilebilir, kösteklenebilir ve engellenebilir. Sınırsız iktidarın sahibi olan çoğunluk, azınlığa her şeyi zorla kabul ettirebilirken, azınlığın da buna ses çıkarabileceği herhangi bir hukuki ve demokratik aracı mevcut bulunmamaktadır. Haliyle bu durum da demokrasi kavramının özü ile çelişmektedir. Zira modern anlamda demokrasiden bahsedilince akla, muhalefetin de bir gün iktidar olabilme ihtimali gelecektir. Yarışmacı bir seçim ortamının varlığını demokrasi için bir ön koşul olarak kabul etmek gerekmektedir.[25] Zira demokrasi olarak nitelendirilen bir sistem, zaman içinde azınlık ile çoğunluğun yer değiştirmesine imkân tanımıyorsa, bu sistemin artık otoriter, totaliter veya diktatörlük olarak adlandırılması gerekecektir.[26]

Çoğunluğun yönetimi ve çoğunlukçu demokrasi anlayışlarını birbirinden ayırmakta fayda vardır. Çoğunlukçu yönetimde karar mekanizmaları işletilirken, toplumun

---

[22] Uygun, "**Devlet Teorisi**", **a.g.e.** s. 433; Unutulmamalıdır ki bu yargının aksi de toplumu, azınlığın diktatörlüğüne götürebilecektir. Bkz.: Mehmet Turhan, **Anayasal Devlet**, 4. bs., Ankara, Naturel, 2005, s. 135-136.
[23] Göztepe, **a.g.e.** s. 134.
[24] Schmidt, **a.g.m.** s. 150.
[25] Mike Alvarez, Jose Antonio Cheibub, Fernando Limongi, et al., "Clasifying Political Regimes", **Studies in Comparative International Development**, V. 31/2, 1996, s. 6-7.
[26] Yavuz, **a.g.m.** s. 290.

diğer tüm bileşenlerini dışlama ve çoğunluğun mutlak, sınırsız ve hatasız olduğu anlayışı hâkimdir. Çoğunluğun yönetiminde ise kanunların yapılması ve ülke yönetimi ile ilgili konularda karar alınması esnasında, çoğunluğun zorunlu ve yeterli olduğu anlayışı hâkimdir.[27] Elbette ki çoğunluğun yönetimi hususunda tartışmaya gerek dahi yoktur. Zira azınlığın yönetimindense çoğunluğun yönetimi, tartışma götürmez bir şekilde en akılcı ve doğal olanıdır. Ancak ideal demokrasi, çoğunluğun egemenliğinin dahi sınırlandırılmasını öngörür. Bu da ancak çoğulcu ve uzlaşmacı demokrasiler ile mümkün olacaktır.[28]

1.1.2. Çoğulcu Demokrasi

Çoğunluğun iradesi, genel irade veya milli irade, bölünmez, devredilemez ve her daim doğru olan bir irade olarak nitelendirilerek mistisize edilmiş ve tüm yönetim biçimlerinden daha üstün olduğu inanışı bir dönem etkisini göstermiştir.[29] Çoğunluğun yönetimine atfedilen bu sınırsızlık ve çoğunluğu dizginleyecek hukuk devleti, insan hakları gibi bariyerlerin yoksunluğu, çoğunluğun despotizmine kapı aralamıştır.[30] Çoğunlukçu demokrasinin, bu dışlayıcı ve ötekileştirici yönünün ortaya çıkmasından sonra farklı tanımlamalara ve arayışlara yön verilerek, çoğulcu demokrasi kavramı üretilmiştir.[31] Böylece demokrasinin, yöneticilerin gücünü sadece halktan alması fikrinden ibaret olmadığı anlayışı gelişmeye başlamıştır. Demokrasi kavramının ayrıca insan haklarını düzenlemesi ve koruması, hukukun üstünlüğünü kabul etmesi ve toplumsal farklılıklara saygı duyarak onları benimsemesi gibi hususları da ihtiva etmesi gerektiği anlayışı yerleşmeye başlamıştır.[32]

Çoğunlukçu demokrasi anlayışı, bir zamanlar dünya devletlerinin tek makul ve akılcı seçeneği olarak algılanırken, II Dünya Savaşı sonrası Batı demokrasilerinde demokratik bir yönetimden bile bir tiranlığın doğabileceğinin görülmesinden sonra evrime uğramıştır. Farklı arayışlar içerisine girilen bu dönemde çoğunlukçu

[27] Arend Lijphart, **Patterns of Democracy, Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries,** 2. bs., New Haven, Yale University Press, 2012, s. 9, 30; Yavuz **a.g.m.** s. 289.
[28] Yavuz, **a.g.m.** s. 283.
[29] Uygun, "**Demokrasinin Çoğunlukçu ve Çoğulcu**", **a.g.e.** s. 36.
[30] Uygun "**Demokrasi Tarihsel**", a.g.e. s. 216; Uygun, "**Demokrasinin Çoğunlukçu ve Çoğulcu**", **a.g.e.** s. 24-25.
[31] Yavuz, **a.g.m.** s. 284.
[32] Uygun, "**Demokrasinin Çoğunlukçu ve Çoğulcu**", **a.g.e.** s. 36.

demokrasi anlayışının terk edilmesi gerektiği anlaşılarak çoğulcu demokrasi anlayışına yönelim başlamıştır. Çünkü demokratik araçlarla yönetimi ele geçiren güçler, sözde formaliteleri tamamladıktan sonra bilinçli bir şekilde muhalefeti sindirmiş ve çoğunluğun iktidarının sürekli bir hal almasını sağlamışlardır. Bu noktada çoğulcu demokrasi, bir kurtuluş reçetesi olarak görülmüş ve bir ülkenin demokratik olarak nitelendirilmesi için sahip olunması gereken en temel özellik olarak dillendirilmeye başlanmıştır.[33]

Çoğulcu demokraside, çoğunluğun yönetimi anlayışı yine devam etmektedir. Ancak buna ilaveten, temel hak ve hürriyetlerin korunması, muhalefet etme hakkı, çok partili siyasi yaşam gibi liberal anayasal sistemin temel ilkeleri de çoğulcu demokratik sistemin içine entegre edilmiştir.[34] Böylece çoğunluğun sınırsız ve mutlak görülen egemenliği, muhalefetin hakları bağlamında kısıtlanabilmiştir.[35] Dahl'ın da söylediği gibi tek merkezli bir egemenlik anlayışı yerine hiçbirinin tüm sistem üzerinde tam bir egemenliğe sahip olmadığı birden çok merkezli egemenlik anlayışı belirlenmelidir.[36] Bu da ancak iktidarın yukarıda bahsi geçen araçlar ile sınırlandırıldığı çoğulcu demokrasi ile mümkün olacaktır.

Çoğulcu demokrasinin olmazsa olmazı olarak kabul gören unsurlarını derli toplu şu şekilde sıralamak mümkün olacaktır:

1. Tüm düşünce ve inanışların özgürce ifade edilebileceği, yönetimde bulanan kişi ve bunların eylemlerinin özgürce eleştirilebileceği bir ortamın varlığı;
2. Yöneticilerin, toplumun tamamına sunulacak bir hak ile seçilmesinin önünü açacak zeminin oluşturulması;
3. Seçimlerin adil, serbest ve şeffaf bir şekilde düzenli aralıklarla tekrarlanmasının temin edilmesi;
4. Çoğunluğun yönetme hakkına sahip olması;

[33] Alan R. Ball, **Modern Politics and Government**, 4. bs., London, Macmillan Education, 1988, s. 116.
[34] Uygun "**Demokrasi Tarihsel**", **a.g.e.** s. 217.
[35] Hakyemez, **a.g.m.** s. 89-90.
[36] Robert A. Dahl, **Pluralist Democracy in the United States**, Chicago, Rand McNally, 1967, s. 24.

5. Muhalefetin de bir gün iktidarı elde edebileceği özgürlükçü bir ortamın sağlanmış olması;
6. Özgürce kurulan, faaliyet gösteren ve siyasi karar alma sürecini etkileyecek siyasi iktidar dışı örgütlenmelerin, bilhassa sivil toplum kuruluşları (STK), dernekler, sendikalar ve siyasi partilerin olması;
7. Temel hak ve hürriyetlere saygı duyulan ve bunların garanti altına alındığı bir ortamın olması;
8. Özellikle azınlık haklarının korunduğu bir atmosferin olması;
9. Yasa önünde yöneticiler dâhil herkesin eşit olması gerekmektedir.[37]

Bir demokrasiyi, çoğulcu olarak niteleyebilmek için bu asgari şartların varlığı gerekmektedir. Bu temel hususlara ilaveten, başta temel hak ve özgürlükler olmak üzere azınlığı koruyacak hususların, yazılı ve normal kanunlara göre daha zor şekilde değiştirilecek olan katı anayasalarla korunması gerekmektedir.[38] Bir demokratik sistemin çoğulcu olarak nitelendirebilmesi için gerekli olan hususlardan bir diğeri de kanunun dediğinin mutlak olduğuna dayanan "kanun devleti" anlayışı yerine, yasama ve yürütme eylemlerinin yargısal denetiminin sağlandığı ve her şeyin hukuka uygun olması gerektiği anlayışına dayanan "hukuk devleti" ilkesinin benimsenmesidir.[39]

1.1.3. Uzlaşmacı Demokrasi

Irk, dil, din veya mezhep gibi hususlarda türdeş olmayan toplumlarda son zamanlarda çoğulcu demokrasinin yetersizliğine vurgu yapılarak bir arayışa gidilmiştir. Uzlaşmacı demokrasi olarak adlandırılan bu tür demokrasilerde, karşıtlıktan ziyade uzlaşmanın, dışlayıcılık yerine kapsayıcılığın, yönetimin asgari çoğunluk ile oluşması yerine büyük bir ittifak ile oluşması esas alınmaktadır.[40] Çoğunlukçu demokraside çoğunluğun fikri ve çıkarları gözetilirken uzlaşmacı

[37] A. Şeref Gözübüyük, **Anayasa Hukuku**, 11. bs., Ankara, Turhan Kitapevi, 2010, s. 24-28; Yavuz, **a.g.m.** s. 293; Uygun, "**Demokrasinin Çoğunlukçu ve Çoğulcu**", **a.g.e.** s. 24-25.
[38] Katı anayasaların değiştirilmesi, birçok ülkede 2/3 gibi zor bir koşula bağlanmakta ve böylece 1/3'lük azınlığa, çoğunluk üzerinde kullanabileceği bir veto yetkisi verilmektedir. Gözler, "**Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I**", **a.g.e.** s. 642.
[39] Yavuz Atar, **Türk Anayasa Hukuku**, 11. bs., Ankara, Seçkin, 2018, s. 106-116.
[40] Lijphart, "**Patterns of Democracy**", **a.g.e.** 1-33.

demokraside, sadece "çoğunluğun değil, mümkün olduğu kadar çok kişinin" çıkar ve fikri gözetilmektedir.[41]

Çoğulcu demokrasinin, kuvvetler ayrılığı, hukuk devleti, yargı bağımsızlığı, serbest ve adil seçimler gibi unsurları taşımasına rağmen, bazı ülkelerde çoğunluğun despotizmi gün yüzüne çıkabilmektedir.[42] Özellikle Kuzey İrlanda gibi mezhepsel farklılıkların derin olduğu ülkelerde demokrasi, çoğulcu unsurları taşısa bile zamanla çoğunlukçu demokrasiye dönüşmeye elverişlidir. Zira Kuzey İrlanda'nın çoğunluğunu oluşturan Protestan mezhepli kişilerce desteklenen Birlik Partisi, 1921 ile 1972 arasındaki tüm seçimleri kazanarak, azınlıkta bulunan Katolik mezhepli kişilerce desteklenen partileri sürekli olarak muhalefette kalmaya itmiştir. Protestan-Katolik savaşına dönüşen bu kriz, sistemin yumuşatılmasını içeren birtakım reformlarla aşılmaya çalışılmıştır.[43] Bu sebeple denilebilir ki derin fikir ayrılıklarının olduğu heterojen toplumlarda, çoğulcu demokrasiye sahip olmak pek anlam ifade etmemektedir. Bunun yerine uzlaşma kültürünün hâkim kılınacağı ve azınlıkların da karar alma sürecine azami düzeyde katılımının temin edileceği bir sistemin inşası gerekmektedir. Bunun da ancak uzlaşmacı demokrasi ile mümkün olacağı fikri, günümüzde güçlü bir şekilde dillendirilmeye başlanmıştır.

Kafa karışıklığına sebebiyet vermemesi adına, Arend Lijphart'ın çoğunlukçu ve uzlaşmacı demokrasi sınıflandırmasına kısaca değinmekte fayda vardır. Lijphart, Westminster demokrasi olarak adlandırılan İngiltere ve Barbados gibi ülkeleri, çoğunlukçu demokrasi sınıfına koymaktadır. Ancak Lijphart'ın sınıflandırmasında çoğunlukçu demokrasi olarak nitelendirilen bu ülkeler, bu çalışmada yapılan sınıflandırmada çoğulcu demokrasi sınıfına girmektedir. Zira İngiltere'de temel hak ve hürriyetler koruma altında olup, muhalefet bastırılmamış, kuvvetler ayrılığı ve yargı bağımsızlığı temin edilmiştir.[44] Bu sebeple, Rusya gibi serbest seçimler yapılsa dahi yaterli düzeyde hak ve hürriyetleri korumayan, iktidarı sınırlandırmayan ve

[41] Oktay Uygun, **Kamu Hukuku İncelemeleri-İnsan Hakları, Demokrasi, Hukuk Devleti, Egemenlik**, 2. Bs, İstanbul, 12 Levha, 2013, s. 375.
[42] Uygun, "**Devlet Teorisi**", **a.g.e.** s. 433-434.
[43] Lijphart, "**Patterns of Democracy**", **a.g.e.** s. 32.
[44] Gözler, "**Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I**", **a.g.e.** s. 645; Oktay Uygun, **Kamu Hukuku İncelemeleri-İnsan Hakları, Demokrasi, Hukuk Devleti, Egemenlik**, 2. bs., İstanbul, 12 Levha, 2013, s. 374-375.

muhalefete etkin bir konum vermeyen ülkeleri çoğunlukçu demokrasi sınıfına koyup, İngiltere gibi ülkeleri çoğulcu demokrasi olarak görmek gerekmektedir. Lijphart'ın sınıflandırması temel alındığında ülkeler arasındaki farklılıklar tam manasıyla ortaya koyulamamakta ve aralarında ciddi fark olan ülkeler aynı kefeye konulmaktadır. Bu sebeple, çoğunlukçu, çoğulcu ve uzlaşmacı demokrasi olarak üçlü bir sınıflandırmanın yapılmasının, ülkelerin gerçek yerinin görülebilmesi açısından daha uygun olduğu ileri sürülebilir.

Lijphart'a göre bir demokrasinin uzlaşmacı olarak nitelendirilebilmesi için şu unsurları ihtiva etmesi gerekmektedir:

1. Yürütme gücü, geniş koalisyon hükümetlerince paylaşılmalı;
2. Yasama ve yürütme arasında güçler dengesi sağlanmalı;
3. Mecliste etkin güce sahip çok parti olmalı;
4. Nispi temsil seçim sistemi benimsenmeli;
5. Çıkar grupları var olmalı;
6. Federal veya âdemi merkeziyetçi bir yapı olmalı;
7. Güçlü iki meclisli bir yapı olmalı;
8. Katı anayasa olmalı;
9. Kanunların anayasal denetimi olmalı;
10. Merkez bankası bağımsız olmaıdır.

İsviçre ve Belçika gibi homojen olmayan toplumlarda gözlemlenen bu hususlar, uzlaşmacı demokrasilerin temel özellikleri olarak nitelendirilmektedir. Uzlaşmacı demokrasiyi, toplumun her kesimini kucaklayan ve karar alma mekanizmasının parçası yapmayı amaçlayan bir demokrasi olarak tanımlamak mümkündür. Nitekim İsviçre'de, 1959 yılında "sihirli formül" olarak adlandırılan bölüşüme göre yürütme organının 7 üyeliği, 2/2/2/1 (veya 2/2/1/1/1) şeklinde partilere paylaştırılmıştır. Aynı şekilde Almanca konuşan 4-5 üye, Fransızca konuşan 1-2 üye, İtalyanca konuşan 1 üyenin yürütme organını paylaşması kuralı da uzunca yıllar uygulanmıştır.[45]

[45] Lijphart, "**Patterns of Democracy**", **a.g.e.** s. 33-34.

Bu çalışmanın ilerleyen bölümlerinde çoğulcu ve uzlaşmacı demokrasi ve liberal anayasal sistem gibi kavramlar bağlamında birtakım değerlendirmeler yapılacaktır. Esasında kullanılacak bu kavramların birbiriyle oldukça örtüştüğü, aralarındaki farklılıkların çok az olduğu evleviyetle belirtilmelidir. Çoğulcu ve uzlaşmacı demokrasinin varlık koşulları olarak sayılan unsurlar ile liberal bir anayasal sistemde aranan unsurların her biri, birbirinin ya amacı ya da sonucudur. İç içe geçmiş bu kavramlar arasındaki bağlantıyı en iyi Sartori'nin deyimiyle göstermek mümkündür: Çoğulcu/uzlaşmacı bir demokratik devlet, liberal anayasal devlettir.[46] Bu sebeple, bu çalışmanın ilerleyen bölümlerinde bu kavramların birinden bahsedildiğinde, bunun bir diğerini de kapsayacak şekilde anlaşılması gerekir. Ancak kısaca liberal anayasacılığın ne olduğuna dair tanımlamalara yer verilerek, yukarıda zikredilen benzerlikleri ortaya koymak daha uygun olacaktır.

Örneğin, Buchanan'a göre liberal anayasacılığın baş prensiplerinden birisi, tüm birey ve gruplara eşit bir şekilde muamele yapılması gerektiğidir. Buna ek olarak devlet sisteminin kontrol denge sistemi ile donatılmış olması, hukuk devleti ilkesinin benimsenmesi, yargı bağımsızlığı ve kuvvetler ayrılığına sahip olunması, hak ve hürriyetlerin güvence altına alınmış olması, ekonomik faaliyet özgürlüğünün olması ve kanunların anayasal denetimine tabi olması liberal anayasacılığın gereklerindendir.[47] Uygun da benzer şekilde, anayasal üstünlüğün ve bu üstünlüğü koruyacak bir anayasa yargısının, insan hakları ilkesi ve bu ilkeyi koruyacak ve hayata geçirecek yargısal ve idari kurumların varlığının, yargının bağımsızlığının, kuvvetler ayrılığı, hukuk devleti ve idarenin yasallığının liberal anayasal bir devlette mutlaka bir arada olması gerektiğini vurgulamıştır.[48] Eren'e göre ise liberal anayasacılığın 5 temel unsuru bulunmaktadır. Bunların başında "milli egemenlik" gelmektedir. Buna göre liberal anayasacılık fikri temellerini, orta çağ temelli mutlak monarşilerde var olan "dini temelli mutlak egemenlik" yerine; toplumsal sözleşmeye dayalı "milli egemenlikten" almaktadır. Yazar, egemenliğin millete ve milli iradeye dayanmadığı hiçbir sistemin ise özünde liberal olamayacağını söylemektedir. Liberal

[46] Giovanni Sartori, **The Theory of Democracy Revisited**, New Jersey, Chatham House Publishers, 1987, s. 380.
[47] James M. Buchanan, "Notes on the Liberal Constitution" **Cato Journal**, V. 14/1, 1994, s. 3-4.
[48] Uygun, "**Demokrasinin Çoğunlukçu ve Çoğulcu**", **a.g.e.** s. 31-32.

anayasacılığın ikinci unsuru ise kuvvetler ayrılığı ilkesidir. Liberalizme göre devletin sınırlı olması, sınırlandırılmış olması gerekmektedir. Bu kapsamda egemenliği halk/millet adına kullanacak olan yasama, yürütme ve yargı gibi organlar arasında da bir sınır olacak ve hiçbir kuvvetin birbiri üzerinde tahakkümüne izin verilmeyecektir. Bir diğer unsur bireycilik olup bireylerin eşitlik, özgürlük ve bağımsızlığının temini için siyasi otoritenin üzerine düşen yükümlülüklerin, anayasalarca belirlenmesi ve siyasi otoritenin bu doğrultuda görevlerini yerine getirmesi gerekmektedir. Bir diğer unsur ise liberal demokrasinin temsili, çoğulcu ve serbest seçime dayalı olmasıdır. Son olarak da devletin, serbest piyasa ekonomisini sağlamak için çaba sarf etmesi ve müdahaleci ekonomi anlayışını terk etmesi gerekmektedir. Adalet, güvenlik ve savunma gibi alanlar haricinde devletin pozitif bir edim yüklenmesi, liberalizme aykırı olarak görülmüştür.[49]

1.2. Muhalefet Kavramı ve Çeşitleri

Kelime anlamı itibariyle muhalefet; bir durum, davranış veya yargıya karşı olma, onlara uymama ve onları benimsememe anlamına gelmektedir.[50] Muhalefet, ilk insandan günümüze kadar, her dönem ve her oluşum içinde, hatta toplumun en küçük yapı taşı olan ailenin içinde bile var olan bir olgudur. Görüldüğü üzere muhalefet kavramının kapsamı bir hayli geniş ve çeşitlidir. Ancak bu çalışmada, muhalefet kavramının sadece siyasal muhalefet boyutu ele alınacağından dolayı siyasal muhalefet kavramı ve bunun alt türlerinin neler olduğu ve kapsamları izah edilecektir.

Literatürde siyasal muhalefetin pek çok tanımı vardır. Bu tanımlar içerisinden belki de en kapsamlı ve açıklayıcı olanını Turgut, şu şekilde yapmıştır:

> *"Siyasal muhalefet, belli bir toplumsal formasyonda, herhangi bir zaman sürecinde var olan siyasal rejime ve içerisinde yaşanan sosyo-ekonomik düzene veya bunlardan yalnızca birine ya da sadece iktidarı elinde bulunduranlara ve/veya bunların faaliyetlerine karşı olmayı, bunları, karşılığında alternatif bir program ya*

[49] Eren, "**Anayasa Hukuku**", **a.g.e.** s. 51-58; Siyasi iktidarın sınırlandırılması ve kuvvetler arası ayrılık hakkında daha fazla bilgi için Bkz.: Levent Gönenç, **Siyasi İktidarın Denetlenmesi – Dengelenmesi ve Yargı**, 2. bs., Ankara, Adalet, 2015, s. 7-38.
[50] Nükhet Yılmaz Turgut, **Siyasal Muhalefet**, 2. bs., Ankara, İmaj Yayınevi, 2014, s. 3-4.

da bir öneri sunarak veya sunmayarak yasal sınırlar içinde… …eleştirmeyi ve bu arada istenilen amaç doğrultusunda etki ve sonuçlar yaratmayı içeren bir olgu, bir davranıştır."[51]

Siyasal muhalefet denilince akla sadece muhalefet görevini en önde icra eden kurumların başında olan siyasi partiler gelmektedir. Ancak siyasal muhalefet, yukarıda da tanımlandığı üzere karar verici makamları etkilemek üzere faaliyet gösteren kurumların bütününe verilen isimdir. Bu yüzden siyasal muhalefet kavramının içerisinde bireyleri, baskı gruplarını, sendikaları, dernekleri ve STK'ları da düşünmek gerekecektir.

Siyasal muhalefet olarak sayılan tüm bu oluşumlar, doktrinde bir sınıflandırmaya tabi tutulmuş ve çeşitli tipolojiler belirlenmiştir. Birtakım çalışmalarda birleşik ve dağınık muhalefet, uzlaşma yoluyla ve çatışma yoluyla muhalefet, anayasal ve anayasal olmayan muhalefet, yapısal ve yapısal olmayan muhalefet, parlamento içi ve parlamento dışı muhalefet gibi farklı sınıflandırmaları görmek mümkündür.[52] Bakış açısına göre bu tür ayrımların her biri mantıklı gerekçe ve açıklamalara dayanılarak yapılmış olsa da bu çalışmanın konusu gereği esas alınacak olan sınıflandırma, parlamento içi ve parlamento dışı muhalefet olacaktır.

1.2.1. Parlamento İçi Muhalefet

Ülke yönetiminde söz sahibi olan ve siyasi karar alma sürecini yürüten oluşuma, siyasi iktidar denilmektedir. En yalın ifadesiyle çoğunlukta olmayan ancak çeşitli etkileşim araçlarıyla siyasi iktidara karşı politikalar geliştiren ve onun yerine geçmek için çabalayan yapıya ise parlamento içi muhalefet denilmektedir.[53]

Parlamenter muhalefet olarak da adlandırılan parlamento içi muhalefet, siyasal muhalefetin en etkin ve organize olmuş türüdür. Ülke yönetimi dâhil tüm siyasal karar alma süreçlerinde aktif konumda olma potansiyeline sahip bu muhalefet

[51] Yılmaz Turgut, **a.g.e.** s. 9.
[52] Didem Yılmaz, **Bir Denge Unsuru Olarak Anayasal Muhalefetin Parlamento İçindeki İktidarı**, Ankara, Yetkin, 2016, s. 22-24; Yılmaz Turgut, **a.g.e.** s. 11-17.
[53] Hasan Tunç, **Parlamento İçi Muhalefet**, Konya, Cemre, 1997, s. 9-12; Robert A. Dahl, **Political Oppositions in Western Democracies**, New Haven, Yale University Press, 1966, s. 18.

türünün süjesini ise genel olarak siyasi partiler oluşturmaktadır. Burada akla hangi siyasi partilerin parlamento içi muhalefeti oluşturduğu gelmektedir. Mekânsal olarak algılanıp, sadece mecliste temsil imkânı bulmuş partiler mi, yoksa bu partilere ilaveten seçim barajına takılan veya seçimlerden sonra kurulup da mecliste henüz temsil imkânı bulamamış partiler mi bu kavram içine dâhil edilmelidir? Literatürde, bu sorunun cevabını mekânsal olarak değerlendiren birtakım çalışmalar mevcuttur. Tunaya, mecliste temsil imkânı bulamayan siyasi oluşumları parlamento dışı muhalefet olarak kabul etmiştir.[54] Buna karşın, Turgut, siyasi partiler meclis dışında kalsa bile, temel amaçları siyasi iktidarı ele geçirmek olduğundan dolayı bu siyasi partilerin parlamento içi muhalefet kapsamında değerlendirilmesi gerektiğini belirtmiştir.[55] Yılmaz ise parlamento içi muhalefeti, mekânsal olarak değil işlevsel olarak anlaşılması gerektiğini belirterek siyasi iktidar karşısında bulunan siyasi parti, STK gibi her türlü siyasi oluşumu bu kavrama dâhil etmektedir.[56] Bu sınıflandırmalar arasında Tunaya'nın yaklaşımı daha makul görülebilir. Zira Batılı doktrinde yaygın olarak "parliamentary opposition" kavramı yani parlamenter muhalefet kavramı kullanılmaktadır. Yabancı literatürde, parlamenter muhalefetten bahsedildiğinde mekânsal bir kabul hâkim olup, mevzuattan alacağı güç ve imkânlar doğrultusunda siyasi iktidarı ele geçirme veya zora düşürme imkânı bulan, mecliste sandalyeye sahip partiler anlaşılmaktadır. Her ne kadar meclise girememiş siyasi partiler de siyasi iktidar yarışı içerisinde bulunmakta ve siyasi iktidarın bir parçası olma amacı gütse de meclis dışarısında kalmalarından dolayı ancak bir STK veya dernek gibi faaliyet gösterebileceklerdir. Gerçekten de bu çalışmanın ikinci ve üçüncü bölümlerinde zikredilecek olan parlamento içi muhalefetin yasama, yürütme ve yargı organları üzerinde kullanabileceği araçların neredeyse hiçbirini mecliste bulunmayan partiler kullanamayacaktır. Bu sebeple, bu kavrama, mekânsal bir çerçeve çizmekte fayda vardır.

---

[54] Tarık Zafer Tunaya, **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, 5. bs., İstanbul, Araştırma Eğitim, Ekin Yayınları, 1982, s. 368.
[55] Yılmaz Turgut, **a.g.e.** s. 17.
[56] Yılmaz, **a.g.e.** s. 29; Parlamento içi muhalefetin kapsamı hakkında ayrıca Bkz.: Nathalie Brack, Sharon Weinblum, "Political Opposition: Towards a Renewed Research Agenda", **Interdisciplinary Political Studies**, V. 1/1, 2011, s. 71-74.

Tüm siyasi partileri parlamento içi muhalefet olarak kabul edip, meclise giren partilere, "parlamento içi muhalefetin aktif süjesi"; meclise giremeyen partilere ise "parlamento içi muhalefetin pasif/uyuyan süjesi" gibi bir sınıflandırma da ayrıca yapılabilir. Ancak mecliste olmayan partilerin, bir sonraki seçime kadar mecliste olan partilerin kullanabileceği araçlardan yararlanması mümkün olmayacağı hususu hatırda tutulmalıdır. Bu sebeple, böyle bir sınıflandırma yapılmasının pratikte bir faydası olmayacağını ve meclis dışında kalan partilerin parlamento dışı muhalefet olarak kabul edilmesi gerektiği belirtilmelidir.

Yukarıdaki anlatımlarda, parlamento içi muhalefetin süjesinin, mecliste bulunan siyasi partiler olarak kabul edildiği vurgulanmıştır. Bu sınıflandırmaya ilaveten, mecliste bulunan ve siyasi iktidarı desteklemeyen bağımsız vekillerin de parlamento içi muhalefet olarak addedilmesi gerekmektedir. Tekil bireyler olarak bağımsız vekillerin göstereceği muhalefet, çok sınırlı ve hatta etkisiz olabileceği için bu kişiler literatürde her daim göz ardı edilmişlerdir. Her ne kadar bağımsız vekillerin siyasi iktidarı ele geçirme gibi bir gücü ve hedefi olmadığı söylenebilirse de bu kişilerin mecliste söz alma, soru sorma, kanun teklif etme ve oy verme gibi araçları kullanarak siyasi iktidarı köşeye sıkıştırma, hatalarından döndürme veya toplumsal bilinçlenmeyi sağlayabilme gibi imkânları olabilecektir.

Parlamento içi muhalefetin kapsamı çizilirken, muhalefeti sadece siyasi partiler veya bağımsız milletvekilleri gibi dar bir kalıp ile de sınırlandırmamak gerekmektedir. Özellikle başkanlık sisteminde muhalefet kavramı genel manada kuvvetler arası münasebete atfedilebilmektedir. Yürütmenin, parlamenter sistemlerde olduğu gibi meclis içerisinden çıkmadığı bu sistemde siyasi iktidar olan yürütmenin karşısında bulunan muhalefet, esasında yasama organı olarak addedilmektedir.[57] Ancak bu noktada yasama organı içerisindeki hizipleşmeleri de göz önünde tutup bir sıfatlandırmaya giderek muhalefeti tam manasıyla belirlemek de elbette mümkündür.

Muhalefetin kapsamını net bir şekilde belirleyebilmek için başkanlık ve yarı başkanlık sistemleri için söz konusu olabilecek bir duruma daha değinmek

[57] Daryl J. Levinson, Richard H. Pildes, "Separation of Parties, Not Powers", **Harvard Law Review**, V. 119/1, 2006, s. 2367.

gerekmektedir.[58] Devlet başkanının hiçbir siyasi ekol ile dirsek teması olmadan seçilmesi durumunda muhalefet kim olacaktır? Her ne kadar devlet başkanı olacak kişinin hiçbir siyasi ekol tarafından desteklenmeden seçilmesi pratikte pek de kolay olmasa da parlamento içi muhalefetin kapsamının daha net çizilebilmesi için bu noktaya ışık tutulması gerekmektedir. Böylesi bir durumda parlamento içi muhalefet, hiçbir partiden destek almadan seçilen devlet başkanı ile siyasi açıdan doğrudan veya dolaylı bir şekilde münasebeti olmayan veya başkanın politikalarını genel manada desteklemeyen meclisteki partiler olarak kabul edilmelidir.

Şu hususa açıklık getirilmelidir ki parlamento içi muhalefeti, mecliste azınlıkta bulunan partiler olarak nitelendirmek her zaman doğru değildir. Muhalefetin azınlıkta olması genel olarak doğrudur ancak özellikle başkanlık veya yarı başkanlık sistemleri için her zaman doğru sonuçlar vermemektedir.[59] Nitekim bu sistemlerde kimi zaman devlet başkanı ve meclis çoğunluğu aynı ekolden gelir, kimi zamanda ise farklı siyasi akımlarca paylaşılır. Gerçekten de 1937 ile 1987 yılları arasındaki istatistikler, başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelerde başkanın partisinin meclisteki çoğunluğu çoğu zaman yakalayamadığını göstermektedir.[60] Devlet başkanının, meclis çoğunluğundan yoksun olduğu bir dönemde muhalefet, mecliste çoğunlukta olan partide olabilmektedir.[61] Örneğin, ABD'de Cumhuriyetçi Parti Başkanlık makamını elde etmişken, Demokrat Parti ise meclis çoğunluğunu elde etmiş olabilir.

---

[58] Parlamenter sistemin, bu yargıdan istisna tutulmasının sebebi, devlet başkanının yürütmenin sorumsuz kanadı olması sebebiyle "siyasi iktidarın sahibi" olarak nitelendirilememesinden kaynaklanmaktadır. Parlamenter sistemlerde muhalefet, devlet başkanının karşısında olan siyasi partiler olarak değil, hükümetin karşısında bulunan partiler olarak nitelendirilmesi gerekmektedir.

[59] Scott Morgenstern, Juan Javier Negri, Ani'bal Perez-Linan, "Parliamentary Opposition in Non-Parliamentary Regimes: Latin America", **The Journal of Legislative Studies,** V. 14, 2008, s. 160.

[60] Alfred Stepan, Cindy Skach, "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism versus Presidentialism", **World Politics**, V. 46/1, 1993, s. 18; Juan J. Linz, "The Virtues of Parliamentarism", **Journal of Democracy**, V. 1/4, 1990, s. 90.

[61] Matthew Soberg Shugart, "Elections: The American Process of Selecting a President: A Comparative Perspective", **Presidential Studies Quarterly**, V. 34/3, 2004, s. 632-633; José Antonio Cheibub, Fernando Limongi, "Legislative-Executive Relations", **Comparative Constitutional Law**, Ed. by. Tom Ginsburg, Rosalind Dixon, Cheltenham, Edward Elgar, 2011, s. 223; European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), "Report on the Role of The Opposition in a Democratic Parliament", 2010, s. 9, (Çevrimiçi) http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)025-e, 15 Mayıs 2017; Bunun başlıca sebebi devlet başkanlığı seçimi ile meclislerin seçimlerinin farklı zaman zarflarına dağıtılması olarak gösterilebilir. Seçimlerin farklı zamanlarda yapılması sebebiyle meclis ve yürütme gücünün farklı kesimlerin elinde kaldığı "bölünmüş iktidar" durumları ABD'de sıklıkla görülmektedir. Daha geniş izahat ve örnekler için Bkz.: Levinson, Pildes, **a.g.m.** s. 2329-2331.

Bu durumda Mecliste çoğunlukta bile olsa yürütme gücünü elde edemediği için parlamento içi muhalefet sıfatına Demokrat Parti sahip olacaktır.[62] Aynı şekilde mecliste azınlıkta bulunan parti/partiler ittifakı da siyasi iktidar sahibi olarak görülebilir.[63] Bu bağlamda ileride kullanılacak olan parlamento içi muhalefet/muhalefet ve azınlık gibi kavramlar ile mecliste azınlık veya çoğunluğa sahip olduğuna bakılmaksızın, yürütmenin icrai yetkisini elinde bulunduran -kimi sistemlerde başbakan kimisinde ise devlet başkanına- karşı olan ve o makamı ele geçirme amacı ile faaliyet gösteren siyasi partilerin kastedileceği hususu evleviyetle belirtilmelidir. Ancak Polby, farklı bir yaklaşım sergileyerek ABD'de Başkan ile Meclisin aynı ekolden geldiği durumlarda gerçek anlamda muhalefetten bahsedilebileceğini zikretmektedir. Örneğin, 1958 ile 1996 yılları arasında Demokrat Parti'nin Başkanlık ve her iki Meclisin de sayısal çoğunluğunu elde ettiği yedi Kongre döneminde gerçek anlamda bir muhalefetten bahsedilebileceğini belirtmektedir. Cumhuriyetçi Parti'nin İkinci Meclis çoğunluğu ile Başkanlık makamına sahip olduğu ancak Birinci Mecliste çoğunluğu elde edemediği dört Kongre dönemi için bir muhalefet kavramından bahsetmemektedir.[64] Polby'nin yaklaşımı, kavramsal mahiyette bir muhalefet boşluğunu doğurmaktadır. Yukarıda da zikredildiği üzere yürütme yetkisini elinde bulunduran güce karşı olan tüm meclis figürlerini muhalefet olarak görmenin daha kapsamlı bir yaklaşım olacağını söylemek mümkündür.

Aynı şekilde parlamenter hükümet sisteminde görülen azınlık hükümetlerinde de siyasi iktidar olarak nitelendirilen grup, aslında mecliste iktidar sahibi olmayan

[62] ABD'de 114. Kongre yasama döneminde, 100 üyeli İkinci Meclisin 44'ü Demokrat Parti'nin iken; 46'sı Cumhuriyetçi Parti'ye aitti. Aynı şekilde 435 üyeli Birinci Meclisin 187 üyesi Demokrat Parti'nin iken 246 üyesi Cumhuriyetci Parti'ye aitti. Böylece Demokratların Başkanı olan Barrack Obama sekiz yıllık başkanlık döneminin son iki yılında meclis desteğini kaybetmiş oldu.

[63] Örneğin Türkiye'de, 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan devlet başkanlığı ve genel seçimlerinin ardından Recep Tayyip Erdoğan Devlet Başkanı olarak seçilmişken, kendi partisi, 600 kişilik Mecliste 295 sandalye kazanabilmiştir. Böylesi bir durumda iktidarın meclisteki sahibi, çoğunluk değil azınlık olmuştur. Ancak AK Parti'nin, 43 sandalye kazanan Milliyetçi Hareket Partisi ile yaptığı ittifakla siyasi iktidar, meclis çoğunluğuna kavuşmuştur.

[64] Nelson W. Polsby, "Political Opposition in the United States", **Government and Opposition**, V. 32/4, 1997, s. 518-520

kesimden daha az milletvekiline sahiptir.[65] Sadece güvenoyu alımında ve belli hususlarda diğer küçük partilerden destek alan azınlık hükümeti, esasında mecliste azınlıkta olabilmektedir.[66] Bu sebeple, ileride kullanılacak olan siyasi iktidar veya çoğunluk gibi kavramların, ilgili partinin mecliste azınlık veya çoğunluğa sahip olduğuna bakılmaksızın -parlamenter sistemlerde azınlık hükümetlerinde görülen azınlığın siyasi iktidar olabilmesi gibi durumlar da göz önünde bulundurularak- devlet siyasetini yürüten ve yürütme gücüne sahip olan siyasi partilerin kastedileceği hususu özellikle belirtilmelidir.

Tüm bu izahatlerden sonra parlamento içi muhalefet kavramını, yürütme gücünü elinde bulundurmayan, icra ettiği politikalar gereği siyasi iktidarın karşısında olan, iktidarı hukuki yollar ile ele geçirmeye çalışan, mecliste azınlık veya çoğunlukta olabilen ve mecliste temsil imkânı bulmuş parti veya bağımsız milletvekillerinden oluşan grup olarak kapsayıcı bir şekilde tanımlamak mümkündür.

1.2.2. Parlamento Dışı Muhalefet

Siyasal muhalefetin ikinci türü olan parlamento dışı muhalefetin kapsamı, parlamento içi muhalefete göre çok daha geniş ve çeşitlidir. Mecliste bulunan siyasi partiler hariç olmak üzere karar alma mekanizmalarını etkilemeye çalışan her türlü oluşumu, parlamento dışı muhalefetin içinde değerlendirmek mümkündür. Bu bağlamda parlamento dışı muhalefetin esas amacını, mecliste koltuk sahibi olan partileri ve yürütmeyi etkilemek ve hatta bunları kontrol altına almak olarak düşünmek yanlış olmayacaktır.[67]

Parlamento dışı muhalefetin en belirgin süjesi bireylerdir. Ancak tekil olarak çok fazla etkinliğe sahip olmayan bireyler, belli organizasyonların çatısı altında birleşerek siyasi makamlar karşısında güç elde ederek onları etkilemek isterler. Parlamento dışı muhalefeti oluşturan bu oluşumların başında ise dernekler, vakıflar,

[65] Bkz.: Demokratik ülkelerde 1945 ile 1987 yılları arasında kurulan 345 hükümetin 111'i azınlık hükümetidir. Kaare Strøm, **Minority Government and Majority Rule**, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, s. 56-92.
[66] Yılmaz, **a.g.e.** s. 100-101.
[67] Yılmaz Turgut, **a.g.e.** s. 17-19.

sendikalar ve baskı grupları olarak da adlandırılan sivil toplum ve çeşitli düşünce kuruluşları gelir.[68]

Başta ABD ve Avrupa devletleri olmak üzere dünyanın genelinde, partisel bir oluşuma girmeyi tercih etmeyip sadece siyasilerin politikalarını etkilemek üzere faaliyet gösteren ve önemlerinden dolayı bazı yazarlarca "görünmez hükümet", "üçüncü meclis" gibi isimlerle adlandırılan "baskı grupları" mevcuttur.[69] Bu oluşumlar, siyasi partilerin görmezden geldiği, örtbas etmek istediği veya siyasal muhalefetin iktidarı durduramadığı çeşitli hususlarda, toplumsal bir bilinç geliştirerek kamuoyunun dikkatini celp etme gibi hayati bir fonksiyon icra ederler. Karar alma sürecine bu tür oluşumlarla yön verilebilmesi, demokratik vatandaşlık görevinin sadece seçim günü oy kullanmak ile bitmediği fikrini ispatlar niteliktedir.[70] Günümüzde artık yapılması planlanan bir kanun veya idarenin eylemi, meclis dışında faaliyet gösteren bu tür baskı gruplarının çalışmaları sayesinde gözden geçirilebilmekte, gözden geçirilebilmekte ve hatta engellenebilmektedir.[71]

2. Parlamento İçi Muhalefetin Doğuşu

Dahl'a göre demokratik kurumların gelişiminde 3 büyük mihenk taşı vardır. Bunlar, temsil hakkının elde edilmiş olması (seçme hakkı), siyasi iktidarın alacağı kararlara oy verme yoluyla katılma (seçilme) hakkı ve en önemlisi de seçimlerde ve meclis çalışmalarında siyasi iktidar aleyhine oy verecek organize olmuş bir muhalefet kurma hakkıdır.[72] Dahl, demokrasinin ancak bu üç köşe taşı ile şekillenebileceği ve anlam kazanabileceğini belirtmektedir. Bu üç dönüm noktasına, bilhassa muhalefet hakkına, nasıl ulaşıldığının daha iyi anlaşılabilmesi için meclislerin nasıl kurulduğu ve geliştiği ve siyasi partilerin hangi süreçlerden geçerek ve hangi amaçlarla kurulduğu ve geliştiği hususları üzerinde durmak gerekecektir. Diğer bir deyişle, demokrasiyi çoğulcu ve uzlaştırmacı niteliğe eriştirecek en önemli köşe taşlarından

[68] Bülent Algan, **Muhalefet Hakkı ve Türkiye'deki Görünümü**, Ankara, Adalet, 2015, s. 105-112.
[69] Münci Kapani, **Politika Bilimine Giriş,** 21. bs., Ankara, Bilgi Yayınevi, 2008, s. 228-229.
[70] Beth L. Leech, "Lobbying and Influence", **The Oxford Handbook of American Political Parties and Interest Groups**, Ed. by. L. Sandy Maisel Jeffrey M. Berry, New York, Oxford University Press, 2010, s. 534-551.
[71] Michael G. Roskin, Robert L. Cord, James A. Medeiros, Walter S. Jones, **Political Science an Introduction,** 12. bs., New York, Pearson, 2012, s. 176-193.
[72] Dahl, "**Political Oppositions**", **a.g.e.** s. xiii-xiv.

bağımsız, etkin ve yetkin bir parlamento içi muhalefetin oluşumunu sağlayan tarihi sürece bakmak gerekecektir.[73] Bu da ancak parlamento içi muhalefetin var olabilmesi için gerekli olan siyasi partiler ve siyasi partilerin var olabilmesi için gerekli olan meclislerin oluşumunu anlamaktan geçmektedir.

Ancak şu hususun altı çizilmelidir ki bu başlık altında meclislerin eski dönemlere kadar gidilebilecek tarihi köklerinden yüzeysel bir şekilde bahsedilip, modern anlamda meclislerin, başta İngiltere'de nasıl kurulduğu ve geliştiği, Kıta Avrupası'nda monarkların yetkilerini bir kurul ile paylaşması gerektiği fikrinin hangi düşünürler tarafından nasıl öne sürüldüğü yani "meclislerin kurulmasındaki düşünsel temellerin" üzerinde durulacaktır.

2.1. Meclislerin Doğuşu

Ülkelerin kendi tarihi, dini ve kültürel geçmişinin ve etkileşim içinde bulunduğu coğrafyanın farklı olması sebebiyle her ülkenin meclisinin doğumunda, kendine has bir hikâyesi olduğu söylenebilir. Meclislerin kurulması, kimi devletlerde belirli olaylar zinciri sonucunda tarihsel bir süreç içerisinde evrilmişken, kimi ülkelerde ise diğer devletlerle olan etkileşim yoluyla gerçekleşmiştir.

İlk çağlar incelendiğinde eski Türk devletlerinden Çin'e, Yunan site devletlerinden Roma'ya kadar pek çok ülkede, devlet başkanına yol göstermek adına yılın belli dönemlerinde toplanan ve yer yer icrai kararlar alma yetkileriyle donatılan meclislerle veya meclise benzer yapılar ile karşılaşılmaktadır. Zira eski çağlarda kurulan büyük devletlerin egemen bir hüviyete kavuşabilmelerinin, meclis benzeri yapıların var olmasına bağlı olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Bu devletlerin küçük pek çok devletçik ile ittifaklar kurarak oluşması bir üleşim sisteminin doğmasına yol açmıştır. Kendi bölgesinde etkin ve egemen olan kişilerin, yönetim yetkilerini bırakması ve bu kişilerin yöneten kişiye olan bağlılığını ortaya koyması, karşılığında yönetim yetkisini bırakan kişilere yönetimde bir pay verme ihtiyacını

[73] Partiler kurulmadan önceki dönemlerde muhalefet etme görevi meclislerindi. Mutlak iktidarı sınırlandırmak, orta yola çekmek ve gerektiğinde denetlemek amacıyla çalışan meclisleri o dönemin muhalefeti olarak addetmek yanlış olmayacaktır. Esasında bu başlık altında meclis ve partilerin nasıl doğduğu anlatılırken, muhalefetin de nasıl doğduğuna değinilmiş olacaktır.

doğurmuştur. Bu ihtiyaç, yönetim yetkisini bırakan kişilerin devlet yönetiminde fikirlerini beyan edebileceği "meclis benzeri" bir mekanizmanın oluşmasını sağlamıştır. Bu kişilerin bu oluşum içerisinde temsilinin sağlanmasıyla iktidar sahipleri güç ve meşruiyetlerini koruyabilmişlerdir. Devlet meselelerinin görüşüldüğü bu oluşumlar sayesinde alanında uzmanlaşmış kişilerden yardım alma ihtiyacı da ayrıca karşılanmıştır.[74] Günümüzdeki karşılığı meclis, bakanlar kurulu veya danışma kurulu olan bu kuruluşların ortak noktası seçkin ve/veya alanında uzmanlaşmış kişilerden oluşmasıdır. Örneğin, Hun, Avrupa Hun, Hazarlar, Tabgaç ve Peçenekler gibi eski Türk devletlerinin her birinde görülen ve Toy, Kengeş ve Kurultay gibi isimler ile anılan bu oluşumlarda devletin iç ve dış meseleleri görüşülür, savaş kararları alınır, elçiler kabul edilir ve yeni hükümdar seçilirdi.[75] Bu kurullarda töre ismi verilen hukuk kuralları ihdas edilmesi ve Hakan'ın bu meclislerde alınan hukuk kuralları olan töreye bağlı olması Türk devletlerinde Hakan'ın hukuk ile nasıl sınırlandığını ve meclise olan, kısmi de olsa, bağlılığını gözler önüne sermektedir.[76] Bu dönemlerde kullanılan "il gider töre kalır" sözü, yöneticilerin fani, meclislerde koyulan hukuk kurallarının ise kalıcı olduğunu göstermektedir. Hakan'ın zaman zaman Toy kararlarına bağlı olması, sınırlı iktidar anlayışının oldukça eski dönemlerde de mevcut olduğunu göstermektedir.[77] Görüldüğü üzere sınırlı iktidar anlayışının doğumunu Magna Carta'dan itibaren başlatmak pek de doğru değildir. Zira dönem dönem yukarıda zikredilen ülkelerdeki meclislerin, ilerleyen yüzyıllarda kurulan pek çok Avrupa meclisinden dahi daha güçlü bir konuma sahip olabildiği görülmektedir.

---

[74] İbrahim Kafesoğlu, **Türk Tarihi**, Ankara, Yaykur Yayınları, 1976, s. 65; Mehmet Seyitdanlıoğlu, "Eski Türklerde Devlet Meclisi "Toy" Üzerine Düşünceler", **Tarih Araştırmaları Dergisi**, C. 28/45, 2009, s. 2.

[75] Seyitdanlıoğlu, **a.g.m.** s. 3-4; M. Akif Aydın, **Türk Hukuk Tarihi**, 6. bs. İstanbul, Hars Yayıncılık, 2007, s. 15-16; Aysel Erdoğan, "İslamiyet'ten Önce Türk Devletlerinde Meclis Anlayışı: Toy, Kengeş, Kurultay Örneği", **Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, C. 11/1, 2014, s. 39-52.

[76] İbrahim Kafesoğlu, **Atatürk İlkeleri ve Dayandığı Tarihi Temeller**, İstanbul, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, 1983, s. 253; Ayrıca pek çok Türk devletinde Toy'un yanında bakanlar kurulu benzeri bir yapının olması, Toy'un bir bakanlar kurulu olmadığını ispatlar niteliktedir.

[77] Sadri Maksudi Arsal, **Türk Tarihi ve Hukuk**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1974; Mehmet Saray, **Türk Devletlerinde Meclis (Parlamento), Demokratik Düşünce ve Atatürk**, Ankara, Atatürk Araştırma Merkezi Yayını, 1999, s. 11–15; Kafesoğlu, "**Atatürk İlkeleri**", **a.g.e.** s. 248.

Batı dünyasında ise hükümdar tarafından belirli sınıflara mensubiyeti olan kişilere devlet işlerinde fikir danışılması ve bu kişiler ile toplantılar yapılmasının günümüze benzer ilk örneklerinin, oldukça geç bir dönemde ortaya çıktığı görülmektedir. Esasen Hindistan, Mezopotamya, Mısır'da kurulan medeniyetlerin, Atina site devletleri ile Roma'nın da meclis veya meclis benzeri yapılara sahip olduğu bilinen bir hususdur. Ancak yine de literatürde modern meclislerin doğuşunun İngiltere, Almanya gibi Batı dünyasına mensup devletlerden başlatıldığı görülmektedir.[78] XI. yüzyıl Almanya'sında İmparator'un, devletin daha iyi işleyebilmesi için ülke sınırları içerisindeki ruhban sınıfı ve feodal beylerden müteşekkil olan ve belli aralıklar ile toplanan bir meclis kurduğu bilinmektedir. Bu kurul, Kutsal Alman veya Kutsal Roma İmparatorluğu'nun Reichstag olarak da adlandırılan tarihi yasama organının ilk görünümüdür.[79] Ancak zikredilen tüm bu örneklere rağmen, insanların uzun süren katkıları sonucunda oluşan "modern anlamda" parlamenter demokrasinin serüveni, XII. yüzyıl İngiltere'sine dayandırılmaktadır.[80] Gerçekten de meclis denilince akla ilk olarak hep İngiltere gelmektedir. Bunun asıl sebebi, İngilizlerin meclislerini, neredeyse kesintisiz bir şekilde günümüze kadar taşıması ve İngilizlerin tarihsel süreç içerisinde geliştirdiği yasama usulünün neredeyse diğer tüm dünya devletlerince benimsenmiş olmasıdır.[81] Bu sebeple, modern meclislerin ana vatanı olarak kabul edilen İngiltere'nin üzerinde daha fazla durularak parlamentonun üstünlüğü ilkesinin nasıl doğduğunun incelenmesi gerekecektir.

Batı Roma İmparatorluğu'nun yıkılması sonrası tüm Avrupa'yı kasıp kavuran feodal sistem, büyük toprak sahibi olan bölgesel feodal beylerin ellerini güçlendirerek merkezi krallıkları zayıflatmıştır. Her ne kadar ülkeler, aralarında güç mücadelesi olan feodal beyler arasında adeta paylaşılmış olsa da bu dönemde, krallıkların

[78] Thorkild Jacobsen, "Primitive Democracy in Ancient Mesopotamia", **Journal of Near Eastern Studies**, V. 2/3, 1943, s. 159-172; Jakob A.O. Larsen, "Demokratia", **Classical Philology**, V. 68/1, 1973, s. 45–46; Raul S. Manglapus, **Will of the People: Original Democracy in Non-Western Societies**, Westport, ABC-CLIO, 1987; Bülent Tahiroğlu, Belgin Erdoğmuş, **Roma Hukuku Dersleri**, İstanbul, Der, 2010, s. 11-17.

[79] K. M. Nurul Huda, "The State of Parliamentary Democracy: Worldwide Reflections", **Asian Affairs**, V. 27/1, 2005, s. 6.

[80] Esasen İngiltere'deki ilk meclis görünümünü 1066 yılına Norman İstilasının yaşandığı dönemlere hatta VIII. yüzyıllarda görülen "Witenagemot" ve "Witan" kurullarına kadar götürmek de mümkündür. Bkz. Erdal Onar, "Dünyada Parlamento Kavramının Doğuşu, Gelişimi ve Günümüzdeki Görünümü", **Milli Egemenlik ve Demokrasi Kurultayı**, 1995, s. 46-47.

[81] Nurul Huda, **a.g.m.** s. 6-7.

iktidarı ortadan kaldırılamamış, hükümranlık yetkileri, hukuken yine kralların elinde kalmıştır.[82] Feodal beyler ile monarklar arasında bir güç savaşı yaşansa da esasında ikisi de birbirlerine muhtaç olarak yaşamlarını sürdürmüştür. Bu güç mücadelesi, monark aleyhine ilk defa İngiltere'de bozulmaya başlamış ve bunun sonucunda da demokrasinin en önemli belgelerinden biri olarak addedilen Magna Carta ilan edilmiştir.[83]

Bu belge, XII. ve XIII. yüzyılda baronlar ile İngiliz Kralı arasında uzunca yıllar süren mücadeleler sonucunda ilan edilerek Kralın keyfi davranışlarının önüne geçilmesine ve baronların, monarklardan birtakım tavizler koparmasına yardımcı olmuştur. Kral, her bir yerleşim biriminden belli sayıda şövalye ve kasaba sakinini, kendi bölgelerinin meselelerini tartışmak ve gerektiğinde kendisine danışmanlık yapmak üzere Londra'ya davet etmeye başlamıştır. Bu hamlesiyle Kral, ülke ekonomisinin savaşlardan dolayı bozulduğu bir dönemde, yerel birimlerden alınan verginin artırılması karşılığında, adeta siyasi rüşvet vererek yerel birimleri yönetime katmaya başlamıştır.[84] Magna Carta'nın imzalanmasında, kralın bir çeşit denge siyaseti kurduğu ileri sürülebilir. Kralın bu çabasını, Fransa'nın mutlakiyete kayması, Almanya'nın ise parçalanarak küçük prensliklere bölünmesi neticesinde oluşan Avrupa'nın iki büyük hastalığı olan "despotizm" ve "anarşi" arasında bulunan sihirli bir formül olarak görmek mümkündür.[85] Böylece bir hükümdar, ilk defa rızasıyla yetkilerinin bazılarından feragat ederek mutlak monarşiden meşruti monarşiye dönüşü başlatmıştır.

Meclislerin gelişiminde dönüm noktalarından birisi de XVI. yüzyılda yaşanmıştır. Katolik mezhebine bağlı olan Kral 8. Henry'nin tahtını bırakacak bir varisi olmaması sebebiyle eşinden boşanarak yeni kadınlarla evleneme isteği, Papa tarafından kabul görmemiştir.[86] Bu krizin aşılmasının yolunu Mecliste gören Kral, yedi yıl boyunca

[82] Mehmet Akad, Bihterin Vural Dinçkol, Nihat Bulut, **Genel Kamu Hukuku**, 12. bs., İstanbul, Der Yayınları, 2017, s. 43-45.
[83] Esat Çam, **Çağdaş Devlet Sistemleri**, İstanbul, Der, 2000, s. 16-17.
[84] Mark Kishlansky, Patrick Geary, Patricia O'Brien, **Civilization in the West**, 7. bs., New York, Pearson/Longman, 2008, s. 281-282.
[85] Michael G. Roskin, **Countries and Concepts Politics, Geography, Culture**, 12. bs., New York, Pearson, 2013. s. 26.
[86] Roskin, Cord, Medeiros, Jones, **a.g.e.** s. 233-234; Kishlansky, Geary, O'Brien, **a.g.e.** s. 395-396

kanun üzerine kanun çıkartarak, İngiltere ve Katolik Kilisesi'nin adeta "boşanmasını" sağlamıştır. Roskin'in de belirttiği gibi Henry, bunu yaparken monark eksenli devlet yönetiminden, meclis merkezli bir devlet yönetimine kaymanın yaşandığının farkında değildi.[87]

XVII. yüzyıla gelindiğinde Kral I. James'in Meclisin onayını almadan vergileri artırması gibi mutlakiyetçi tutumları, oğlu 1. Charles'ın İspanya ve Fransa ile büyük savaşlar yapması ülkeyi iyice karıştırmış ve tüm bu olaylar yedi yıl süren kanlı bir iç savaşa sebebiyet vermiştir. Ancak bu karışıklık döneminin kaybedeni, boynu vurularak öldürülen Kral olmuştur. Bir kralın idam edilmesi, monarşinin ne kadar da sınırlı ve gerektiğinde çaresiz olduğunu müstakbel krallara göstermiş ve bu durum Meclisin daha da güçlenmesini sağlamıştır.[88] Meşruti monarşiye, 1649-1660 arasında verilen 11 yıllık bir aradan sonra Kral II. Charles ile geri dönülmüştür. Ancak Kral ve onun halefi, aynı zamanda da kardeşi olan II. James'in Katolik mezhebinden olması ve politikalarını buna göre yürütmesi Meclisi rahatsız etmiş ve bu süreç James'in Meclis tarafından görevden alınmasıyla sonuçlanmış,[89] tahtın yeni varisi olarak Kralın Protestan kız kardeşi olan Mary gösterilmiştir. İngilizler için bu gelişme o denli önemlidir ki meclisin gelişimindeki bu köşe taşını, "Şanlı Devrim" diye tabir etmişlerdir. Tahta çıkan Kraliçe'ye, 1689'da Haklar Beyannamesi imzalatılarak Monarkın, Meclisten izinsiz vergi ve kanun çıkaramayacağının garantisi alınmıştır. Böylece Hükümdar ile Meclis arasında görev ve yetki sınırları çizilmiştir.[90] Ekonomik sorunlar, savaşlar, iç isyanlar ve mezhepsel krizler sonucu şekillenen İngiltere'de temeli atılan demokratikleşme süreci, tüm dünya ülkeleri için ilham kaynağı olmuş ve İngiltere modeli meclisler kurulmaya başlanmıştır.

Yaşanan tüm bu siyasi gelişmeleri, Locke ve Montesquieu'nun geliştirdiği kuvvetler ayrılığı teorisi ile mutlak monarşilerin gücünün kırılması fikri perçinlemiştir. Locke, devlet içinde güçlerin tek bir kaynakta yoğunlaşmasını önlemek amacıyla, güçler ayrılığı teorisini ortaya atmıştır. Buna göre yasama, yürütme ve devletin dış

[87] Roskin, **a.g.e.** s. 28-29.
[88] Yılmaz Altuğ, **Parlamento Hukuku**, İstanbul, Çağlayan Kitabevi, 2003, s. 18-19.
[89] Sir Edward Creasy, **The Rise And Phogress of the English Constitution**, 10. bs., London, Publisher in Ordinary to her Majesty, 1868, s. 306-307.
[90] Roskin, Cord, Medeiros, Jones, **a.g.e.** s. 28-30.

ilişkileriyle ilgilenen federatif kuvvetin bir kişinin elinde toplanmaması gerekmektedir. Böylece "batıda geçerli olacak siyasal rejimin niteliğini ve özelliklerini belirleyen J. Locke, kendinden sonraki düşünürleri bu yönde etkilemiş, monarşilerin yıkılarak yerini ulusun egemenliğine dayalı rejimlere bırakma sürecinde yol gösterici olmuştur."[91] Montesquieu da Locke'a paralel olarak, her bir organın kendi yetki alanında kalarak diğer organların yetkilerini, kararlarını çiğnememesi gerektiğine vurgu yapmıştır.[92] Böylece monarşilerin sonunu getiren kapı iyice aralanarak demokrasi yolunda çok önemli bir merhale daha alınmıştır.

2.2. Siyasi Partilerin Doğuşu ve İşlevleri

Günümüz siyasal sistemlerinin en önemli unsurlarından biri olan siyasi partileri, geçmişten bu yana birçok yazar farklı şekilde tanımlamıştır. Bu sebeple, herkesin üzerinde uzlaştığı bir siyasi parti tanımı mevcut değildir. Genel hatlarıyla siyasi partilerin işlev ve unsurları pozitif hukukta şu şekilde tanımlanmıştır:

> *"Siyasî partiler, Anayasa ve kanunlara uygun olarak; milletvekili ve mahalli idareler seçimleri yoluyla, tüzük ve programlarında belirlenen görüşleri doğrultusunda çalışmaları ve açık propagandaları ile milli iradenin oluşmasını sağlayarak demokratik bir Devlet ve toplum düzeni içinde ülkenin çağdaş medeniyet seviyesine ulaşması amacını güden ve ülke çapında faaliyet göstermek üzere teşkilatlanan tüzelkişiliğe sahip kuruluşlardır."*[93]

Siyasi iktidarı dengelemek üzere "siyaset terazisinin" karşı kefesinde bulunan muhalefetin tarihsel gelişimini anlamak için siyasi partilerin doğumu ve işlevlerine kısaca değinmek yerinde olacaktır.

2.2.1. Siyasi Partilerin Doğuşu

Siyasi partilerin kökeninin nereye kadar uzandığına dair farklı görüşler vardır. Kimisi siyasi partilerin kökenini, eski Atina site devletleri döneminde bulunan çeşitli

---

[91] Akad, Dinçkol, Bulut, **a.g.e. s.** 136.
[92] Tej Bahadur Singh, "Principle of Separation of Powers and Concentrat, on of Authority", **Judicial Training and Research Institute Journal**, V. 4/5, 1996, s. 1; Turhan, a.g.e. s. 87-89.
[93] Siyasi partiler Kanunu, 1982, m. 3.

kararların alındığı ve devlet meselelerinin tartışıldığı, sosyal statü, meslek veya vatandaşlık gibi niteliklere sahip farklı grupların genişçe katılım imkânının olduğu halk meclislerine kadar götürmektedir. Birtakım düşünürler ise uzun dönem boyunca aralarında mücadeleler olan ve siyasi otoriteye sahip olmak üzere mücadele gösteren Guelph'ler ve Ghibelline'ler,[94] Protestanlar ve Katolikler, kilise ve şapel gibi birtakım oluşumları, siyasi partilerin ilk örnekleri olarak göstermektedirler.[95] Ancak modern anlamda siyasi partilerin kuruluşu bunlardan çok sonra gerçekleşmiştir. Sartori'nin de dediği gibi gerçek anlamda siyasi partilerin ne oldukları, anayasal hükümetlerin kurulması ve serbest seçimlerin yapılmaya başlanmasından sonra ancak anlaşılabilmiştir.[96] Bu sebeple, meclis ve anayasal demokrasilerin kurulması ve seçimlerin yapılmaya başlamasından önceki siyasi oluşumları, modern anlamda siyasi parti olarak nitelendirmek mümkün olmayacaktır.

Avrupa'da XV. ve XVIII. yüzyıllar arasında nispi de olsa temsili nitelik taşıyan meclislerin, monarktan yetkiler koparak daha önemli bir konuma gelmesi, meclis içerisinde çeşitli hizipleşmelerin oluşmasına yol açmıştır.[97] Bu tür hizipleşmeler ise ilk kez İngiltere'de ortaya çıkmıştır. Kral ve Kilise destekçisi olan Tory grubu ile burjuvazinin yükselen sesi olan ve meclislerin daha da güçlendirilmesini savunan Whig grubu, uzun yıllar Mecliste faaliyet göstermiştir. Bu hiziplerin partileşmesi ise epeyce bir zaman sonra, 1832 yılında oy hakkının genişletilmesini sağlayan kanunun çıkarılmasıyla mümkün olmuştur. Daha fazla insanın oy hakkına sahip olması ile Mecliste bulunan hizipler, meclis dışında da örgütlenmeye başlayarak siyasi parti formuna geçmiştir.[98]

XVIII. yüzyılda İngiliz siyasetçi ve filozoflar, siyasi partilerin varlığına karşı, farklı bakış açılarına sahiptiler. Siyasi partilere olan bakış açısının, hizipleşmeden siyasi partileşmeye olan geçişin nasıl evrildiğini anlamak için o döneme şekil vermiş üç

[94] Papalık yanlısı olan Guelph'ler ile Kutsal Roma Cermen İmparatorluğu yanlısı olan Ghibelline'ler Orta Çağ döneminde bulunan iki farklı muhalif gruptur.
[95] Hans Daalder, "The Rise of Parties in Western Democracies", **Political Parties and Democracy**, Ed. by. Larry Diamond, Marc F. Plattner, London, The Johns Hopkins University Press, 2001, s. 40.
[96] Giovanni Sartori, **Parties and Party Systems: A Framework for Analysis**, New York, Cambridge University Press, 1976, s. 1.
[97] Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku,** 11. bs., İstanbul, Beta, 2006, s. 311.
[98] John F. Hoadley, **Origins of American Political Parties, 1789-1803**, Lexington, The University Press of Kentucky, 1986, s. 13; Daalder, **a.g.e.** s. 42.

düşünceyi kısaca incelemekte fayda vardır. İngiliz siyasetçi ve yazar olan Henry St. John Bolingbroke, XVIII. yüzyılın başlarında siyasi partileri, baskı altına alınıp kaçınılması hatta yasaklanması gereken kötülükler olarak görmüştür. XVIII. yüzyılın ortalarına gelindiğinde, İskoç filozof David Hume ise daha yumuşak bir yaklaşım sergilemiştir. Ona göre her ne kadar partiler kötülük/bela olsa da partilerin oluşması, özgür bir devletin oluşumu için kaçınılmaz olup özgürlüğe inanan her insanın buna saygı duyması gerekmektedir. İrlandalı siyasetçi ve filozof Edmund Burke ise XVIII. yüzyılın sonlarına doğru siyasi partileri, varlığı artık sadece kaçınılmaz olmayan ayrıca iyiye ulaşmak ve bir dengenin sağlanması için gerekli olan yapılar olarak görmek gerektiğini söylemiştir. Burk, partileri, ulusal yararı sağlamak adına ortak amaçları ve çabaları olan ve bu konuda birlikte hareket etme arzusu içerisinde olan kişilerin oluşturduğu birlik olarak tanımlayarak, hizipleşmeden partileşmeye evrilmenin kaçınılmazlığını ve gerekliliğini vurgulamıştır.[99]

Meclis içi ilk hizipleşmeler İngiltere'de başlasa da modern anlamda ilk siyasi partiler 1790'lar ABD'sinde ortaya çıkmıştır.[100] Yukarıda da değinilen İngiltere'deki siyasi parti kavramına olan bakış açısındaki değişim, siyasi partilerin aslında kötü bir olgu olmadığı, bilakis siyaset hayatını renklendirecek bir zorunluluk olduğu fikrini ABD'de de yaygınlaştırmıştır. İlk Başkan George Washington'ının kalan mirasını paylaşma arzusu içerisinde olan Thomas Jefferson ile Alexander Hamilton arasındaki mücadele sonucunda, siyasi partiler kurulmuştur.[101] Geniş Amerikan coğrafyasına hâkim olabilmek için örgütlenmiş bir yapının var olması gereksinimi ve Meclislerdeki ortak fikirlerin daha etkin ve derli toplu olması gerektiği hususunda gelişen yönelim siyasi partilerin kurulmasını sağlamıştır.[102] Başlangıçta Federalist ve Cumhuriyetçi adında iki partinin hâkim olduğu Amerikan siyasetinde, Cumhuriyetçi Partinin kendi içerisinde bölünmesiyle Milli Cumhuriyetçi Parti ve Demokratik

[99] Hoadley, **a.g.e.** s. 9-10.
[100] Hasan Tahsin Fendoğlu, **Anayasa Hukuku**, Ankara, Yetkin, 2015, s. 594.
[101] Harold F. Bass Jr., **Historical Dictionary of United States Political Parties**, 2. bs., Plymouth, The Scarecrow Press, Inc., 2009, s. xxxii.
[102] Partiler gelişmeden önce meclisteki milletvekillerinin aidiyetlerinin sadece seçildikleri eyalete ve seçmenlerine ait olması, yasama temsilcileri ile yürütme organı arasındaki uçurumun daha da açılmasına sebebiyet vermiştir. Partilerin kurulması ve bunun sonucunda yürütmede ve yasamada parti kimliği örtüşen kişilerin varlığı, kuvvetlerin birbirine daha ılımlı yaklaşmasına yol açmıştır. Böylece kuvvetlerin rekabeti yerine kuvvetler arasında birbirine bağlılık, dayanışma ve iş birliğinden söz edilebilmeye başlanmıştır. Levinson, Pildes, **a.g.m.** s. 2326.

Cumhuriyetçi Parti kurulmuştur. Milli Cumhuriyetçi Parti, önce Whig'ler olarak anılmış ve en sonunda ise Cumhuriyetçi Parti adını almış; Demokratik Cumhuriyetçi Parti ise Demokrat Parti adını alarak Amerikan siyasetine günümüze kadar yön vermiştir.[103]

2.2.2. Siyasi Partilerin İşlevleri

Parlamento içi muhalefetin en önemli süjelerinden biri olan siyasi partilerin, liberal bir anayasal demokrasiye vermiş olduğu katkıyı anlayabilmek için ne gibi işlevlere sahip oldukları ve ne tür amaçları yerine getirmek için var oldukları hususlarının üzerinde durmak ve bu bağlamda çeşitli yazarların görüşlerini kısaca izah etmek yerinde olacaktır.

Teziç, siyasi partilerin işlevlerini dört başlıkta ele almaktadır.[104] Birinci olarak siyasi partiler, toplumda bulunan dağınık fikir, düşünce ve eğilimlere açıklık kazandırarak hizipleşmeler oluştururlar. Siyasi partiler olmadığı takdirde toplum, karşılaştığı bir mesele karşısında tutarsız, değişken ve kararsız olacaktır. Siyasi partiler, toplumda var olan fikir ve eğilimleri ortak bir paydada toplayarak farklılıkların azalmasına ve törpülenmesine katkı sağlamaktadırlar. Aksi takdirde toplumun, her kafadan bir sesin çıktığı kişisel düşünceler yığını içerisinde savrulması kaçınılmaz olacaktır.[105] Siyasi partilerin ikinci işlevi, iktidarı kullanacak kişilerin aday göstermek suretiyle topluma tanıtılmasına katkı sağlamaktır.[106] Böylece toplum, kimlerin kendilerini temsil edeceğini veya iktidarı kullanacağını bilerek daha bilinçli bir tercih yapabilecektir. Siyasi partilerin üçüncü işlevi, seçimlerde kazananların iktidarın kullanımına katılmalarını; çoğunluğu elde edemeyenlerin ise muhalefette kalarak iktidarı denetlemelerini sağlamaktır. Siyasi partilerin son işlevi ise eğitici bir görevlerinin

---

[103] Joel H. Silbey, "**American Political Parties History, Voters, Critical Elections, and Party Syste**ms", **The Oxford Handbook of American Political Parties and Interest Groups**, Ed. by. L. Sandy Maisel, Jeffrey M. Berry, New York, Oxford University Press, 2010, s. 97.

[104] Teziç, **a.g.e.** s. 332-334.

[105] Hamdi Gökçe Zabunoğlu, T**ürk Anayasal Düzeninde Siyasal Hak ve Özgürlüklerin Kapsamı ve Sınırları**, Ankara, Yetkin, 2013, s. 125-126; Asnake Kefale, "The (Un)making of Opposition Coalitions and the Challenge of Democratization in Ethiopia, 1991–2011", **Journal of Eastern African Studies**, V. 5/4, 2011, s. 681.

[106] Richard Gunther, Lerry Diamond, "Types and Functions of Parties", **Political Parties and Democracies**, Ed. by. Richard Gunther, Lerry Diamond, Baltimore, Johns Hopkins University Press 2001, s. 7.

olmasıdır. Siyasi partiler sadece mecliste bulunan üyelerinden ibaret olarak düşünülmemelidir. Ülke çapına yayılan örgütlenmeleri ile kadın kolları, gençlik kolları gibi oluşumlar kurarak toplumun her kademesinin bilinçlendirilmesi ve siyasal sisteme dâhil edilmesini sağlamaktadırlar. Politika okulu olarak düşünülmesi gereken siyasi partiler, böylece geleceğin yönetici kadrolarının eğitilmesine katkı sağlamaktadırlar.

Roskin'e göre ise siyasi partilerin 6 işlevi mevcuttur.[107] Birinci olarak siyasi partiler, toplum ile hükümeti birbirine bağlayan bir köprü görevi üstlenmektedirler. Siyasi partilerin olmadığı bir toplumda iktidar, talepleri olan bireyleri görmezden gelecek ve bu sebeple de toplumsal bir tatmin sağlanamayacaktır. Ancak siyasi partiler aracılığıyla, özellikle muhalefette bulunan partilerce, toplumun ihtiyaç ve istekleri iktidara kolaylıkla iletilebilecektir. İkinci olarak siyasi partiler, toplumdaki dağınık düşünceleri ve birbiriyle mücadele içerisinde olan çıkar ve baskı gruplarını bir araya toplayarak, ortak iyiye ulaşılmasının önünü açacaklardır.[108] Siyasi partilerin üçüncü işlevi, daha önce toplumda ötekileştirilen çeşitli grupları, siyasal sisteme entegre etmeyi sağlamaktır. Böylece birtakım hak ve imtiyazlar tanınan bu gruplar, meşru siyaset içerisine çekilmiş olacaktır. Roskin'e göre işçi reformlarının sağlanmadığı ülkelerde işçiler radikalleşerek meşruiyet çizgisinden çıkmakta ve sonuç olarak devrimlere giden yollar açılmaktadır. Ancak işçi kesimine hakları verildiği zaman, bu grup sistem içine çekilerek marjinalleşmesinin önüne geçilebilecektir. Siyasi partilerin dördüncü işlevi, toplumun gençler, kadınlar gibi birçok kesimine sunduğu örgütleyici yapı sayesinde eğitici bir fonksiyon icra etmesidir. Siyasi partilerin beşinci işlevi, partilerin seçmenleri yönlendirici bir etkilerinin olmasıdır.[109] Birçok ülkede reklam harcamalarının az yapıldığı seçimlerde, seçime katılım oranının düştüğü gözlemlenmiştir. Bu sebeple, siyasi partiler, harcamalarıyla ve gösterdikleri çabayla seçmenleri belli bir yola itme konusunda önemli bir güce sahip oluşumlar olarak addedilmelidir. Siyasi partilerin son işlevi ise çoğunluğu alan partinin ülke yönetimini üstlenmesi, azınlıkta kalan parti/partilerin ise muhalefet görevini icra ederek ülke yönetimi ve gelişimine katkıda bulunmasıdır.

---

[107] Roskin, Cord, Medeiros, Jones, **a.g.e.** s. 195-198.
[108] Gunther, Diamond, a.g.e. s. 8.
[109] Cengiz Gül, **İktidarın Sınırlandırılması ve Hukuk Devleti**, Ankara, Adalet, 2010, s. 123.

Görüldüğü üzere, siyasi partiler, toplum hayatının her yerinde olan ve yadsınamayacak bir önem ve konuma sahip oluşumlardır. Mutlak monarkın yetkilerini tırpanlayarak elinden alan meclislerin anlam ve toplum nezdinde tam manasıyla temsiliyet kazanabilmesi için yürütmenin karşısında da durabilecek organize olmuş bir yapıya yani siyasi partilere ihtiyaç duyulmaktadır. Meclislerin olduğu ama siyasi partilerin olmadığı sistemler totaliter sistemleri çağrıştırmakta olup, bu durum toplumun kendini iktidara ulaşabilmeyi mümkün göremeyerek siyasal sistemden uzaklaşması ve marjinalleşmesine sebebiyet verebilecektir. Partileşmenin olmaması, ayrıca, iktidarı denetleyebilecek derli toplu yapılardan çok, bölünmüş ve etkisiz bir muhalefet görünümünü karşımıza çıkaracaktır.

3. Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Parlamento İçi Muhalefetin Önemi ve İşlevleri

Günümüzde hukukçu ve siyaset bilimcilerin neredeyse üzerinde ittifak ettiği, anayasallığın ve anayasal devletin evrensel koşulu olarak gördüğü[110] kuvvetler ayrılığı ilkesini, temel hak ve hürriyetleri korumak ve yönetimde keyfiliğin önüne geçmek için devlet iktidarının yasama, yürütme ve yargı organı şeklinde üçlü bir yapıya ayrılması olarak tanımlamak mümkündür.[111] Anayasacılık hareketlerinin başlamasından önce devlet yönetiminde hanedan, soylular ve halk arasındaki ayrım şeklinde düşünülen bu ilke, XVII-XVIII. yüzyıla gelindiğinde yasama, yürütme ve yargı organları arasındaki ayrıma dönüşmüştür. Ancak siyasi partiler kurulmadan önce yapılan bu ayrımın, günümüzde partiler arası ayrılık olarak görülmesi gerektiği zikredilmeye başlanmıştır. Bir diğer ifade ile yasama ve yürütme organlarındaki ayrılığın veya etkileşimin, iktidar ve parlamento içi muhalefet partileri şeklinde değerlendirilmesi gerektiği fikri günümüzde yaygınlaşmış ve böylece demokrasinin vazgeçilmezi olarak nitelendirilen kuvvetler arası ayrılık ilkesine farklı bir yorum getirilmiştir. Bu durum haliyle muhalefet partilerinin devlet iktidarındaki yeri ve

[110] Maurice J. C. Vile, **Constitutionalism and the Separation of Powers**, 2. bs., Indianapolis, Liberty Fund, 1998; Eric Barendt, "Separation of Powers and Constitutional Government", **Public Law**, 1995, s. 599-619; Eric Barendt, "Is There a UK Constitution?", **Oxford Journal of Legal Studies**, V. 17, 1997, s. 137-146.

[111] Eren, "**Anayasa** Hukuku", **a.g.e.** s. 241; Türker Ertaş, **Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki İlişkiler**, Ankara, Seçkin, 2018, s. 25.

konumunu olumlu manada etkilemiştir. Bu sebeple, sınırlı iktidar anlayışının hâkim olduğu liberal anayasal sistemlerde parlamento içi muhalefete atfedilen önem ve yüklenen işlevlere değinilmeden önce kısaca kuvvetler ayrılığı ilkesinin yaşadığı evrime değinmek daha uygun olacaktır. Zira yaşanan bu dönüşümün ortaya koyulması sayesinde muhalefetin önem ve işlevleri daha doğru analiz edilebilecektir.

3.1. Kuvvetlerin Değil Partilerin Ayrılığı[112]

Montesquieu kuvvetler ayrılığı ilkesi ile adı en çok anılan düşünür olsa da bu ilkenin köklerini Aristoteles, Polybius, Cicero, St. Thomas Aquinas, Locke gibi düşünürlere kadar götürmek mümkündür. Esasen bulundukları dönemlerde monarşi, aristokrasi ve demokrasinin sentezi olan karma yönetimin bulunduğu bu kişiler, devlet iktidarının kısmen de olsa bölünmesi gerektiğine inanmaktaydılar. Buna göre devletin, "the one", "the few", "the many", (Türkçe karşılığı olarak) "bir kişi", "küçük bir grup" ve "büyük bir grup" tarafından yönetilmesi gerekmekteydi. Bir diğer ifade ile devletin, tek kişiden oluşan bir monark, sınırlı sayıda kişiden oluşan seçkinler meclisi ve halk tarafından oluşturulan halk meclislerince yönetilmesi gerektiği fikri hâkimdi.[113] Esasen iktidarın sınırlandırılması fikrine dayanan bu anlayış bir çeşit kontrol ve denge sistemini öngörmekteydi. Ancak feodalizmin yıkılması, İngiliz iç savaşının sona ermesini takiben yaşanan hadiseler, Locke ve Montesquieu gibi düşünürlerin katkıları, Amerikan Devrimi'nin yaşanması ve aydınlanma çağının başlaması karma yönetim anlayışının ortadan kalkmasına sebep olmuş, irsi bir şekilde geçen krallık ile seçkinler sınıfının "nefret edilen varlıklar" olarak görülmesine yol açmış ve devleti yönetecek kesimin "the many", yani sadece halk olması gerektiği fikri yayılmaya başlamıştır. Böylece sosyal sınıf üzerinden kuvvetler ayrılığının düşünüldüğü dönem kapanmış, yasama, yürütme ve yargı

[112] Kuvvetler ayrılığının değişen algısını yazar aynı başlıklı makalesinde açıklamaktadır. Bkz.: Levinson, Pildes, **a.g.e.** s. 2311.

[113] Steven G. Calabresi, Mark E. Berghausen, Skylar Albertson, "The Rise and Fall of the Separation of Powers", **Northwestern University Law Review**, V. 106/2, 2012, s. 527-550; Eoin Carolan, **The New Separation of Powers A Theory for the Modern State**, Oxford, Oxford University Press, 2009, s. 259.

organlarının fonksiyonel açıdan ayrılması gerektiği fikrine dayanan dönemin kapıları açılmıştır.[114]

Fonksiyonel kuvvetler ayrılığına göre devlet iktidarının üçe ayrılması ve her organın yetki alanının sınırlarının belirlenmesi gerekmektedir. Buna göre devlet iktidarının, kanunları yapan yasama organı, kanunları uygulayan yürütme organı ve uyuşmazlık çıkması halinde kanunları yorumlayarak uyuşmazlıkları çözecek olan yargı organı şeklinde üç ayrı fonksiyona ayrılması gerekmektedir.[115] Devletin hukuki fonksiyonlarının maddi bakımdan tasnifinin yapıldığı bu sisteme günümüzde uymayan pek çok husus vardır. Yürütmenin kararname çıkarabilmesi veya meclislerin sübjektif işlem yapabilmeleri buna örnek gösterilebilir. Bu sebeple, Özbudun, "devlet iktidarının çeşitli fonksiyonlarının, aralarında 'iş birliği mevcut bulunan' değişik organlarca yerine getirilmesi"[116] şeklinde bir tanım yaparak esasen fonksiyonel ayrılığı yumuşatan ve uygulanabilir hale getiren bir yaklaşım sergilemiştir.

Buna ilaveten Montesquieu'nun ortaya attığı kuvvetlerin şahsi bakımdan ayrılması şeklinde bir kuvvetler ayrılığı fikri daha mevcuttur. Buna göre, insan hak ve hürriyetlerinin korunması için iktidarın sınırlanması gerekmektedir. Bunun için de hiçbir kuvvetin, aynı kişi veya grubun elinde birleşmemesi, kuvvetlerin üyelerinin başka bir kuvvetin içinde görev almaması gerekmektedir. Aksi takdirde zalimane uygulamaların vücut bulması kaçınılmaz olacaktır.[117] Ancak günümüzde başkanlık sistemleri haricinde bu kurala uyan demokratik bir yönetim modeli bulunmamaktadır. Örneğin, parlamenter sistemlerde yürütme, yasamanın içerisinden çıkmaktadır. Yarı başkanlık sistemine sahip Fransa'da başbakan, genellikle yasama içerisinden çıkmaktadır. Bu sebeple, devlet iktidarını oluşturan yasama, yürütme ve yargı organlarının birbirinden ayrılması, kimsenin birden fazla kuvveti kontrol

[114] Calabresi, Berghausen, Albertson, **a.g.m.** s.527-534.
[115] Ertaş, **a.g.e.** s. 11; Vile, **a.g.e.** s. 15-19; Özbudun, "**Anayasa Hukuku**", **a.g.e.** s. 194-195.
[116] Özbudun, "**Anayasa Hukuku**", **a.g.e.** s. 193.
[117] Charles de Secondat Baron de Montesquieu, "The Spirit of Law", 1748, (Çeviri: Thomas Nugent-1752) s. 173, (Çevrimiçi) https://socialsciences.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/montesquieu/spiritoflaws.pdf, 25 Aralık 2018; James Madison, "Federalist No. 47", Congress Resources, (Çevrimiçi) https://www.congress.gov/resources/display/content/The+Federalist+Papers#TheFederalistPapers-47, 4 Ekim 2018.

edememesi ve bu kuvvetlerin fonksiyonlarını icra ederken bir diğer kuvvetin müdahalesine uğramaması, yani şahsi ve fonksiyonel ayrılığın katı bir şekilde uygulanması gibi bir tanımın, günümüz demokrasileri için bir ön koşul olarak görülemeyeceğini söylemek yanlış olmayacaktır.[118] Zikredilen bu nitelikler ile kuvvetler ayrılığının en saf ve yalın haliyle tasvir edildiği görülmektedir.[119] Kuvvetler ayrılığının saf/klasik anlamında kullanılmasının doğuracağı sakıncayı Özbudun şu şekilde özetlemektedir:

> *"Her organın kendi iktidar alanında tam bağımsız ve egemen olacağı bir devlet düzeni düşünülemez. Bu durumda devlet, karşıt yönlerden eşit kuvvetlerle çekilen bir cisim gibi hareketsiz kalır, yani iş göremez olur."*[120]

Belirtmek gerekir ki kuvvetlerin sınırlarının belirlenmesi yetmemektedir. Bu yetkilerin aynı zamanda paylaştırılması, birinin yetkilerinin bir diğerinin işlemleri ile denetleneceği bir sistemin inşa edilmesi gerekmektedir.[121] Bu sebeple, kısmi fonksiyonlar ayrılığının benimsenmesi daha uygun olacaktır. Buna göre her kuvvetin kendine has yetki alanı belirlenmeli, ancak her bir kuvvetin, bir diğeri üzerinde sınırlı da olsa kontrol ve denetim sağlayabileceği bir sistem kurulmalıdır. Dolayısıyla, modern anlamda kuvvetler ayrılığının "fren ve denge" sistemi olmadan açıklanması mümkün değildir.[122] Bunun en önemli sebeplerinden biri, devlet yapısının faaliyet alanının günümüzde oldukça genişlemiş olması ve bunun sonucunda da özellikle yasama ve yürütme organlarının kurumsal ve fonksiyonel anlamda birbiriyle iç içe geçen ilişkiler kurması olarak gösterilebilir.[123] Gerçekten de kuvvetlerin her biri, çeşitli etkileşim araçları vasıtasıyla birbiri üzerinde etkide bulunabilmektedir.

---

[118] Carolan, **a.g.e.** s. 18-20; Andras Sajo, **Limiting Government: An Introduction to Constitutionalism**, Budapest, Central European University Press, 1999, s. 75; Cheryl Saunders, "Separation of Powers and the Judicial Branch", **Judicial Review**, V. 11/4, 2006, s. 340; Richard J. Pierce, "Separation of Powers and the Limits of Independence" **William & Mary Law Review**, V. 30, 1989, s. 365.

[119] Vile, **a.g.e.** s. 14. "Functionalist" ve "Formalist" olarak ayrılan iki görüşe göre bu tartışma daha da derinleştirilebilmektedir. Formalistler, kuvvetlerin birbirinden sert bir şekilde ayrılması gerektiğinden bahisle, bir kuvvetin bir diğerinin icra alanını etkilemesi veya düzenlemesinin kuvvetler ayrılığı normunun ihlaline sebebiyet verdiğini savunmaktadır. Daha detaylı bilgi için Bkz.: Manning, **a.g.m.** s. 1939-2040.

[120] Özbudun, "**Anayasa Hukuku**", **a.g.e.** s. 192.

[121] Sajo, **a.g.e.** s. 69.

[122] Vile, **a.g.e.** s. 15-20.

[123] Ertaş, **a.g.e.** s. 25.

Örneğin, yasamanın yürütme üyelerine güvenoyu veya güvensizlik oyu vermesi, yasamanın yürütme organına yönelik soru, meclis araştırması, impeachment gibi araçları işletmesi, yürütme teşkilatı içinde kabul edilebilecek bazı üst düzey kamu görevlilerinin atanmasında meclisin onay veya karar makamında olması, devlet başkanının meclisi feshi ve yasama işlemlerini veto etmesi, yürütmenin kanun hükmünde kararname çıkarması, yasama veya yürütmenin yargı mensuplarını belirlemesi ve yargının norm denetimi yapması gibi hususlarda bu üç kuvvetin ne denli iç içe geçebilen ilişkilerinin olabildiği kolaylıkla görülebilmektedir. Bu noktada denilebilir ki kuvvetlerin temelde ayrılığı esastır; ancak, salt bir organın yetki alanına bırakılan hususlar haricinde, her kuvvet, bir diğerinin kontrolüyle dengelenmiştir.[124]

Monarşi ve aristokrasinin kaçınılması gereken kötülükler olarak görülmesi, şahsi kuvvetler ayrılığı ile kuvvetlerin sosyal sınıflar yerine organlar ve fonksiyonlar bağlamında bölünmesi fikri ABD kurucu babalarını etkileyen hususlar olagelmiştir. ABD'nin kurucu babalarından Madison, yasama, yürütme ve yargının seçilmiş veya atanmış olması fark etmeksizin tek bir kişide, küçük bir grubun veya halkın elinde birleşmesinin ortak sonucunun tiranlığı doğuracağını zikrederek kuvvetler ayrılığının önemine vurgu yapmıştır.[125] Nitekim ilk yazılı anayasa olan ABD Anayasası'nda bu ilkenin varlığı vurgulanmış, ancak buna ilaveten, oldukça katı uygulamalara mahal verebilecek olan bu sistemin, fren ve denge mekanizmaları ile yumuşatılmasını sağlayacak bir anayasa tasarlanmıştır.[126] Madison, her kuvvete kendi icrai alanı ile ilgili özerk yetkiler verilmesi ancak buna ilaveten organların birbirine müdahale edebileceği yetkilerin de dağıtılması gerektiğini belirterek kurulan nizamı

[124] Avrupa Birliği Komisyonu, "Türkiye Cumhuriyetinde Yargı Sisteminin İşleyişi İstişari Ziyaret Raporu", 2008, s. 12-13, (Çevrimiçi) www.abgm.adalet.gov.tr/avrupabirligi/turkyargisi/istisariziyaret/tr/İstisariZiyaretRaporu-2008-tr.pdf, 18 Eylül 2018; Office of the High Commissioner for Human Rights In Cooperation With the International Bar Association, "Human Rights In The Administration of Justice: A Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers, "2003, s. 115, (Çevrimiçi) https://www.ohchr.org/Documents/Publications/training9Titleen.pdf, 12 Eylül 2018; Jeremy Waldron, "Separation of Powers in Thought and Practice?", **Boston College Law Review**, V. 54, 2013, s. 438-443.

[125] James Madison, Federalist No. 47.

[126] Calabresi, Berghausen, Albertson, **a.g.m.** s.535.

özetlemiştir.[127] ABD Anayasası'na bakıldığında şahsi kuvvetler ayrılığı olmasına rağmen bakanların göreve başlarken meclisten güvenoyu alması, yasaların başkanca onaylanması, başkanın atama kararlarının meclis onayından geçmesi, başkanın akdettiği anlaşmaların meclisten nitelikli çoğunluk ile geçmesinin şart olması gibi çok sayıda fren denge aracı ile bir nizam kurulduğu görülmektedir. Bu sayede kuvvetlerin, bir çark etrafında dönen zincirin dişlileri gibi birbirine bağımlı oldukları ve birbirini denetleyebilecekleri bir sistem kurgulanabilmiştir.

Sınırlı iktidar anlayışının yerleşmesine olan katkısının ölçülemeyeceği kuvvetler ayrılığı ilkesi, zamanla yargı organının yürütmeden ayrılmasını ve yasa yapma yetkisinin devredilmesini sağlamıştır. Bu ilkenin "kuvvetlerin fren ve denge ilkesi" ile yeniden yorumlanması sayesinde daha iyi bir yönetim modeli tasarlanmıştır. Ancak ilerleyen zamanlarda kurulan siyasi partilerin varlığı ile kuvvetler ayrılığı ve fren ve denge ilkeleri boyut değiştirmeye başlamıştır. Bu fikri Levinson ve Pildes; "Kurucu babalar, kuvvetler arası muhtemel rekabeti öngördüler ancak seçmenler arasındaki rekabeti hesaba katmadılar"[128] sözleriyle özetlemektedir. Gerçekten de siyasi partilerin oluşmadığı bir dönemde siyasi yarışmanın devletin üç ana omurgası olan yasama, yürütme ve yargı organları üzerinden işleyeceğini düşünmek kaçınılmazdır. Ancak siyasi partilerin kurulmaya başlamasından sonra devlet başkanının karşısında dağınık vaziyette hiziplerden oluşan bir meclis figürü kalmamıştır. Başkanın da siyasi bir kimliğe sahip olduğu ABD'de mecliste başkanın ittifak edebileceği derli toplu bir oluşum görülmeye başlanmıştır. Bu da haliyle her iki kuvvetin birleşmesine yol açabilmektedir.[129] Ülke siyasetinde yalnızca iki partinin etkin olması sebebiyle parçalı bir meclis figürü ile karşılaşılmaması ve başkanın özellikle XX. yüzyıla kadar çoğunlukla meclis desteğine sahip olması kuvvetlerin

---

[127] James Madison, "Federalist No. 51", Congress Resources, (Çevrimiçi) https://www.congress.gov/resources/display/content/The+Federalist+Papers#TheFederalistPapers-51, 4 Ekim 2018.

[128] Levinson, Pildes, **a.g.e.** s. 2312.

[129] Dikkat edilirse burada tartışılan yargı organının konumu değildir. Zira yargı organının ayrılığına dair değişen hiçbir algı olmamıştır. Yalnızca birtakım yargı mensuplarının seçimi ile sınırlı olmak kaydıyla yasama ve/veya yürütmenin yargının oluşumuna müdahil olması söz konusu olabilmektedir. Bunun haricinde her iki kuvvetin de yargının işleyişinde bir etkisinin olması düşünülemez. Bu sebeple bu başlık altındaki "kuvvetler ayrılığının değişen algılanışından" bahsedilirken veya "kuvvetler arası ayrılığın ihtiyaçlara cevap veremediğinden" bahsedilirken kastedilen, yasama ve yürütmedir. Zira bu ilke, yargı organı için her daim vardır ve var olmalıdır.

birleşmesini sağlamakta ve fren ve denge araçlarının varlığını anlamsızlaştırmaktadır.[130] Ancak ABD'de partilerin disiplinli olmayışı, kuvvetlerin zikredilen sebepler ile birleşmesinin doğuracağı sakıncaları kısmen de olsa ortadan kaldırabilmektedir. Zira ilerleyen başlıklarda etraflıca verilecek izahatlardan da görüleceği üzere pek çok oylamada meclis çoğunluğuna sahip olan başkanın atamaları reddedilebilmektedir. Aynı şekilde başkanın veto ettiği bir kanunun her iki partinin ittifakı ile tekrar başkana gönderildiğine sıklıkla rastlanılmaktadır.[131] ABD'de milletvekillerinin bir nebze hür olması ve yalnızca iki partinin siyaseten aktif olması, kuvvetlerin birleşmesini zaman zaman engelleyerek fren ve denge araçlarının kullanılmasını sağlayabilmektedir. Ancak bu yargıyı, çok partili başkanlık sistemine sahip diğer ülkeler için her zaman söylemek mümkün olmayacaktır. Aynı şekilde azınlık hükümetlerinin yaşandığı durumlar istisna kabul edildiğinde, parlamenter sistem ile yönetilen ülkelerde durumun daha vahim olduğu söylenebilir. Zira yürütmenin, doğrudan yasamanın içerisinden çıkması ve hükümetin görevine başlayabilmesi ve görevinde kalabilmesi için meclis çoğunluğunun desteğine muhtaç olması, yasamayı ve doğal olarak da kuvvetler ayrılığı ve fren ve denge ilkelerini işlevsiz kılabilmektedir. Bu sebeple, muhalefet üzerinden bir değerlendirme ve sistem tasarımının yapılması gerekmektedir. Gerçekten de hangi hükümet modeli belirlenirse belirlensin veya siyasi iktidara hangi imkânlar verilirse verilsin, sorgulanması gereken husus, bunların karşılığında muhalefete ne verildiği olmalıdır.

Teziç, bir rejimin liberalliğinin yasama yürütme ayrılığından çok, iktidar muhalefet ayrımına dayanması gerektiğini vurgulamaktadır. Bir rejimin demokratiklik veya liberalliğinin ölçütünün, artık yasama ve yürütme ayrılığında olamayacağını savunan yazar, muhalefetin sahip olduğu serbestlik, iktidarı denetleme ve hesap sorabilme imkânları ile geleceğin iktidarı olabilmesini sağlayacak altyapısal hususların temin edilmesinin birer ölçüt olarak kabul edilmesi gerektiğini zikretmektedir.[132] Eren de kuvvetler ayrılığının organlar temel alınarak anlaşılmasının, artık sınırlı iktidar kavramına hizmet etmeyeceğini, bunun yerine iktidar ve muhalefet dengesinin

[130] Levinson, Pildes, **a.g.e.** s. 2326-2331.
[131] Partilerin disiplinli olup olmamalarının yasama ve yürütme üzerine olan etkileri hakkında daha fazla bilgi için Bkz.: Levinson, Pildes, **a.g.e.** s. 2331-2337.
[132] Teziç, **a.g.e.** s. 399.

güvence altına alınması gerektiğini vurgulamaktadır.[133] Gerçekten de milletvekillerinin yasama üyeliği kimliğinden çok, parti kimliğine bağımlı olması ve buna göre hareket etmesi, iktidarın denetlenmesi için sunulacak olan imkânların yasama organından çok muhalefetin varlığı düşünülerek verilmesini gerekli kılmaktadır. Aksi takdirde muhalefetin varlığı ve muhtemel gücü hesaba katılmadan yasama organına bahşedilen bir yetkinin veya imkânın, tamamen kâğıt üzerinde kalması kaçınılmaz olacaktır.[134] İleriki başlıklarda da değinileceği üzere son zamanlarda yapılan anayasa ve içtüzük reformlarında en çok göze çarpan hususlardan biri de bu algının değişimi; yani yasama organını değil muhalefeti koruyan bir yaklaşımın yaygınlaşmasıdır. Anayasa mahkemelerinin vermiş olduğu kararlardan da bu yaklaşımın benimsendiğini görmek mümkündür. Örneğin, Alman Anayasa Mahkemesi vermiş olduğu bir kararda muhalefetin kurumsal olarak tanınması ve onu koruyacak bir sistemin inşa edilmesinin gerekliliğini ortaya koymuştur:

> *"Özellikle anayasal monarşi zamanında yaşanan yasama ve yürütme arasındaki tansiyonun temeli artık değişmiştir. Parlamenter bir demokraside çoğunluk partisi genellikle yasamaya da hâkimdir. Günümüzde artık yasamadaki fraksiyonlar ile yürütme arasındaki gerilim, iktidar ve muhalefet partileri üzerinden işlemektedir. Bu sebeple parlamenter sistemlerdeki meclis çoğunluğu yürütmeyi denetlememektedir. Bu görev artık muhalefete aittir... Muhalefetin yersiz bir şekilde zayıflatılması halinde, muhalefet (muhalefete ve yasama organına sunulmuş olan imkânlar) çoğunluğun insafına bırakılmış olacaktır."*[135]

---

[133] Eren, "**Anayasa** Hukuku", **a.g.e.** s. 244.

[134] Bu hususta birkaç örnek vermek, zikredilen yargıların pekişmesi açısından daha iyi olacaktır. Muhalefete, hükümeti güvensizlik önergesi ile düşürme imkânı verilmiş, ancak bu mekanizmanın harekete geçirilmesi ve/veya icra edilmesinin ulaşılması oldukça güç şartlara bağlanması bu yargıya örnek olarak gösterilebilir. Aynı şekilde soru, genel görüşme, meclis araştırma komisyonu kurulması gibi denetim mekanizmalarının kullanımının oldukça zor şartlara bağlanması veya meclis çoğunluğunca baypas edilebilecek şekilde tasarlanması, verilen bu imkânların kâğıt üstünde kalmasına yol açabilecektir.

[135] Schleswig-Holstein Investigative Committee Case, Bundesverfassungsgericht [BVerfG] [Federal Constitutional Court] Aug. 2, 1978: Richard H. Pildes, "Political Parties and Constitutionalism", **Comparative Constitutional Law**, Ed. by. Tom Ginsburg, Rosalind Dixon, Cheltenham, Edward Elgar, 2011, s. 258.

3.2. Parlamento İçi Muhalefetin Önemi

Demokrasiler, meclis ve hükümet arasındaki ilişki ve iş birliğiyle olduğu kadar tansiyon ve mücadeleyle de yaşar. Aynı şekilde bu yargıyı, çoğunluk ve muhalefet arasındaki ilişki için de düşünmek mümkündür. Her ne kadar parlamento içi muhalefet, siyasi iktidar ile rekabete girişmekte ve siyasi gerginliğe mahal verecek imkânlarla donatılmış olsa da bu durum demokrasinin yaşayabileceği bir atmosferin oluşabilmesini sağlar. Bu sebeple denilebilir ki muhalefet kurumunun kabul edilmesi, tanınması ve yaşatılması, sistemin niteliğinin demokratik mi otokratik mi olduğunu belirleyen baş faktörlerdendir.[136] Hoadley de benzer şekilde, demokratik bir sistemin temel ve ayırıcı karakteristik özelliğinin, yasal güvencelerle donatılmış muhalefetin varlığı olduğunu ileri sürmüştür.[137] Hofstadter ise serbest bir şekilde faaliyet gösterebilecek siyasal muhalefetin, temsili demokrasinin temeli olduğuna vurgu yapmıştır.[138] Venedik Komisyonunun muhalefet üzerine hazırlamış olduğu bir raporda da yasal olarak tanınan ve korunan muhalefetin demokratik olgunluğa ulaşılması noktasında bir mihenk taşı olduğu hususunun altı çizilmiştir.[139] Avrupa Konseyinin hazırlamış olduğu 1601 sayılı Kararnamesinde de yukarıdaki tespitlere paralel olarak, muhalefete o denli anlam ve işlev yüklenmiştir ki muhalefet, demokrasinin olmazsa olmazı olarak nitelendirilmiştir.[140] Özellikle kuvvetler ayrılığı başlığında da zikredildiği üzere otoriter sistemlerin aksine, meclisin daha iyi çalışabilmesi ve başarısı için gerekli olan en temel kurum, çeşitli siyasi ve hukuki imkânlarla donatılmış bir muhalefettir. Bu sebepten ötürü, demokrasi çarkının en

---

[136] European Conference of Presidents of Parliament, "Rights and Responsibilities of the Opposition in a Parliament", 2010, s. 1, (Çevrimiçi) http://www2.parliament.cy/cyprusjune2010/images/media/redirectfile/Background%2520paper%2520-%2520Rights%2520and%2520Responsibilities%2520of%2520opposition%2520in%2520a%2520Parliament.pdf, 09 Haziran 2017.

[137] Hoadley, **a.g.e.** s. 12.

[138] Richard Hofstadter, **The Idea of a Party System: The Rise of Legitimate Opposition in the United States, 1780-1840**, Berkeley, University of California Press, 1969, s. 5.

[139] European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), "Report on the Role of The Opposition in a Democratic Parliament", **a.g.e.** s. 6.

[140] Council of Europe Parliamentary Assembly, "Resolution 1601: Procedural Guidelines on the Rights and Responsibilities of the Opposition in a Democratic Parliament", 2008, s. 1, (Çevrimiçi) http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17626&lang=en, 11 Haziran 2017.

önemli dişlilerinden biri olarak kabul edilen muhalefetin varlığı ve korunması, her demokrasinin birincil önceliği ve özelliği olmalıdır.[141]

Birçok yazar ve uluslararası örgütün hazırlamış olduğu çalışmalarda, siyasi iktidarın alternatifi olan muhalefetin, ne denli önemli olduğu ve demokrasinin vazgeçilmezi olduğu vurgulanmış ve muhalefetin güçlendirilmesi için birçok tavsiyelerde bulunulmuştur. Bu çalışmaların ortak özelliği ise muhalefetin varlığının demokrasi ile doğru orantılı olduğu yönündedir. Bu bağlantının daha iyi analiz edilmesi için öne sürülen argümanları daha detaylı incelemekte fayda vardır.

Otoriter, totaliter sistemlerde ve çoğunlukçu demokrasilerde var olan "Kime oy verdiğinin önemi yok! Hükümet zaten kazanacaktır" algı ve inanışı, çoğulculuğu benimseyen demokrasilerde söz konusu olmamaktadır. Gerçekten de bugünün muhalefetinin, yarının iktidarı olabileceği anlayışının hâkim olduğu çoğulcu demokrasilerde, iktidara sahip olan ve muhalif olan siyasi partiler, temel değer yargılarını feda etmeden, yapıcı bir şekilde ve aynı çatı altında faaliyet gösterebilmektedirler. Zira bu tip demokrasilerde iktidar partisi, yaptığı muameleyi, muhalefete düştükten sonra görebileceğini bildiği için muhalefeti sindirme teşebbüsünde bulunmaz ve böylece demokratik gelişmeye katkıda bulunur.[142]

Her ne kadar literatürde, muhalefetin hak ve yetkileri, yapıcılığı, rolü, sınırları ve toplumsal mutabakatın sağlanması üzerinde ne gibi sorumlulukları olduğu hususlarında bir fikir birliği olmasa da demokratik gelişmenin sağlanması için muhalefetin tanınması ve korunması ve hatta gerek siyasi iktidarın gerekse muhalefetin birbirlerini birer ortak olarak görmesi gerektiği hususlarında ortak bir görüşe ulaşıldığı söylenebilir.[143] Çok sesliliğin ve demokratik gelişmenin sağlanabilmesi için siyasi iktidarın, farklı sesleri temsil eden muhalefetten elde edebileceği faydanın büyüklüğünü fark etmesi ve muhalefeti daha işlevsel bir statüye kavuşturmak için çaba göstermesi gerekmektedir. ABD'nin kurucu babalarından Hamilton'un da belirttiği üzere bütün güç çoğunluğa verildiğinde azınlığa zulmedilir;

[141] European Conference of Presidents of Parliament, "Rights and Responsibilities of the Opposition in a Parliament", **a.g.e.** s. 2.
[142] Commonwealth Parliamentary Association, **a.g.e.** s. 1.
[143] Bkz.: Commonwealth Parliamentary Association, **a.g.e.**, s. 2.

bütün güç azınlığa verildiğinde ise çoğunluğa zulmedilir.[144] Bu sebeple, her ikisine de kendini koruyacak kadar güç verilmelidir ki kimse kimseyi ötekileştirmeden ölçülü ve yapıcı bir şekilde çalışabilsin.

Kiiza'nın da belirttiği üzere demokrasi kültürü, her ne kadar çoğunluğun yönetimine cevaz verse de ayrık fikirlere hoşgörülü davranmayı da zorunlu kılmaktadır. Demokrasiyi otoriter sistemlerden farklı kılan en önemli etmenlerden birisi, siyasi iktidara, kendi fikir, politika ve programlarına karşı bile olsa bireylerin, toplumdaki ezilen kesimlerin ve azınlıkta olanların temel hak ve hürriyetlerini koruma ve çoğulculuğu sağlama sorumluluğu yüklemesidir.[145] Zira demokrasi kurumu, herkese siyasi arenada faaliyet göstermek için açık bir yarışma ortamı sağlayarak muhaliflere, siyasi iktidarı hukuk dışı yollara başvurmadan ele geçirme fırsatı sunmaktadır. Buna karşın, muhalefetin yaşam şansı bulamadığı otoriter sistemlerde ise iktidar, fütursuzca hareket ederek farklı seslere sansür uygular ve bu da muhalefetin marjinalleşmesine sebep olur. Radikalleşen muhalif kesim böylece varlığını ve faaliyetlerini, demokratik sistem dışına çıkarak gösterme yoluna gider.[146]

Görüldüğü üzere, siyasal sistemde muhalefetin varlığı, toplumun her kesimi için vazgeçilmez bir nitelik taşımaktadır. Zira tarih göstermiştir ki gerek otoriter gerekse demokratik sistemlerde siyasi iktidara sahip olan gruplar, sahip oldukları gücü zamanla mutlaka kaybedecektir. Bu sebeple, siyasi iktidar, siyasal güce sahip olmayan kesimleri ötekileştirmeden, onları da kapsayan çoğulcu bir yönetim anlayışı benimsemelidir ki ileride muhalefete düştüğünde beklediği muameleyi bulabilsin. Bir başka ifadeyle, muhalefetin tanınması, korunması ve etkinleştirilmesi sadece o günün azınlıkta olan kesimi için değil ayrıca ileride azınlığa düşebilecek olan iktidar sahipleri için de hayatidir.

---

[144] Winton U. Solberg, **The Federal Convention and the Formation of the Union of the United States**, New York, Bobbs-Merrill, 1958, s. 145.
[145] Julius Kiiza, "The Role of Opposition Parties in a Democracy", **Regional Conference on Political Parties and Democratisation in East Africa**, 2005, s. 3.
[146] Commonwealth Parliamentary Association, **a.g.e.**, s. 2-3.

3.3. Parlamento İçi Muhalefetin İşlevleri

Çoğu zaman sayısal olarak mecliste azınlık konumunda olup demokrasinin gereği olarak karar verici bir makamı işgal edemeyen parlamento içi muhalefete, pek çok işlev yüklenmiştir. Muhalefetin üstlendiği işlevleri derli toplu bir şekilde Venedik Komisyonunun hazırlamış olduğu raporda görmek mümkündür:

1. Siyasi bir alternatif sunmak.
2. Seçmenlerinin talep ve çıkarlarını açık bir şekilde telaffuz etmek ve yerine getirmek.
3. Siyasi iktidarın alacağı kararlara alternatif sunmak.
4. Meclisteki karar alma süreçlerine tartışma ve karşıtlık yoluyla katkı sağlamak.
5. Siyasi iktidarın kanun ve bütçe tekliflerini bütün boyutları ile ele almak.
6. Hükümet ve idari otoritelerin faaliyetlerini gözlemlemek ve denetlemek.
7. Siyasi sürecin istikrarı, yasallığı, hesap verilebilirliği ve şeffaflığını sağlamak.[147]

Avrupa Konseyince düzenlenen *Demokrasinin Geleceği Forumu* (Forum for the Future of Democracy) adlı toplantılarda, muhalefetin işlevleri, rol ve sorumlulukları üzerine ise şu tespitler yapılmıştır:

1. Güçlü demokrasi, ancak güçlü bir muhalefetin varlığıyla mümkün olacaktır. Muhalefetin güçlendirilmesi, demokrasinin kalitesinin ölçülmesinde en etkili araçlardan biridir. Her sistem, bir hükümete sahiptir ancak sadece demokrasiler, muhalefete sahiptir.
2. Muhalefetin icrai bir şekilde siyasi arenada bulunabilmesi için yasal bir zemin oluşturulması, demokrasinin düzgün bir şekilde işleyebilmesi için çok önemlidir. Etkili ve sorumlu bir muhalefetin varlığını temin ve bunun korunması için çeşitli araçlar tesis edilmelidir. Bu bağlamda, muhalefet, komisyon ve genel kurul çalışmaları aracılığıyla meclisteki karar alma

[147] European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), "Report on the Role of The Opposition in a Democratic Parliament", **a.g.e.** s. 7.

sürecine katılarak etki edebilecektir. Ayrıca kanun teklifinde bulunabilecek ve çeşitli denetim araçlarıyla yürütme organını, kontrol altında tutabilecektir.

3. Muhalefetin en önemli işlevlerinden bir diğeri ise siyasi iktidarı eleştirerek siyasi sorunlara katkı sunmaktır. Böylece hükümetin, bilhassa temsil etmediği kesimlerin isteklerini, daha iyi anlamasına yardım edilmiş olunacaktır.
4. Çoğunluk da azınlık da şu hususu bilmelidir ki pozisyonları ilelebet böyle devam etmeyecektir. Demokrasilerde bugünün muhalefeti, yarının iktidarı olabilmektedir. Bu sebeple, siyasi iktidar, muhalefet ile uzlaşı arayışı içerisinde olmadan hiçbir kararı almaya teşebbüs etmemeli ve muhalefetin alternatif öneriler sunmasına olanak sağlamalıdır. Aynı şekilde muhalefete verilen bu önem ve işlevler, karar alma sürecinin tıkanması amacıyla kötüye kullanılmamalıdır. Bu hususta denilebilir ki muhalefet, sadece hak içeren işlevlerle donatılmamıştır ayrıca sorumluluk içeren işlevlere de sahiptir.
5. Muhalefetin güçlü kılınmaması durumunda muhalif konumda bulunan kesimler, meclis dışında, hukuka aykırı usullerle amaçlarına ulaşma gayreti içerisine girebilecektir. Bundan ötürü muhalefetin, mecliste daha etkin bir konuma getirilmesi gerekmektedir. Böylece güçlendirilen muhalefet, azınlıktaki taraftarlarının radikalleşmesinin önüne geçecek ve bu durum da demokrasiye katkı sağlayacaktır.[148]

Muhalefetin, toplumdaki farklı fikirleri siyaset terazisine koyabilme imkân ve yetisine sahip olması sayesinde siyasi iktidar, muhalefet aracılığıyla toplumun farklı kesimlerinden gelen sesleri daha iyi duyabilecektir. Böylece muhalefet, kendi seçmenlerinin taleplerinin karşılanması için mücadele ederek toplumda sadece siyasi iktidar destekçilerinin olmadığını göstermek gibi önemli bir işlevi yerine getirecektir. Ayrıca muhalefet, topluma alternatif bir politika sunarak, daha iyinin fark edilmesi ve seçilmesi için ortam oluşturacaktır.[149] Karar alma sürecinde muhalefetin,

[148] Council of Europe- Directorate General of Democracy and Political Affairs, "Power and Empowerment – The Interdependence of Democracy and Human Rights, Forum for the Future of Democracy 2007 Session", s. 22-23 (Çevrimiçi) http://www.coe.int/t/dgap/forum-democracy/Activities/Forum%20sessions/2007/ID6036-Forum2007-Power%20and%20empowerment%20FINAL.pdf, 12 Haziran 2017.

[149] Wondwosen Teshome, "Opposition Parties and the Politics of Opposition in Africa: A Critical Analysis", **International Scholarly and Scientific Research & Innovation**, V. 3/7, 2009, s. 1624.

çoğunluğun kararlarını zayıflatacak argümanlar üreterek iktidara karşı durması ve bu bağlamda çeşitli reaksiyonlar göstermesi de toplumda bir bilinçlenme meydana getirecektir.[150]

Muhalefetin, temel hak ve hürriyetler konusunda da önemli bir işlev icra ettiği söylenebilir. Farklı seslerin temsilcisi ve koruyucusu olan muhalefetin varlığı ve etkinliği, icrai bir makamı işgal eden siyasi iktidarı sınırlayarak kişilerin her neviden temel hak ve hürriyetlerine gelebilecek iktidar kaynaklı saldırıları bertaraf edilmesine katkı sağlayacaktır.[151]

Muhalefetin demokratik bir düzene yapacağı büyük katkılardan bir diğeri, özellikle siyasi iktidarı sürekli denetim altında tutması, sınırlaması ve iktidarın hukuk dışına çıkmamasını sağlamasıdır. Muhalefet, bu çalışmanın ilerleyen başlıklarında teferruatlıca değinilecek olan çeşitli etkileşim araçları vasıtasıyla başta siyasi iktidar olmak üzere tüm kişi, organ ve kurumların, hukuka bağlı olmasını temin etme gibi bir görev icra etmektedir.[152] Bu sebeple, muhalefetin siyasal sistemin istikrarı, yasallığı, hesap verilebilirliği ve şeffaflığının garantörü olarak addedilmesi yanlış olmayacaktır.[153] Siyasi iktidar ile muhalefet arasındaki ilişkiyi bir betimlemeyle izah etmek gerekirse, siyasi iktidar önüne gelen her şeyi içine katacak kadar durdurulması güç bir sel; muhalefet ise bu selin nehir yatağından taşmasını engelleyecek bir dalga kıran, yoldan çıkan iktidarı çeşitli etkileşim araçlarıyla hizaya sokacak bir kuvvet olarak nitelendirilebilir.[154]

Muhalefetin bu niteliklerin ne kadarına sahip olduğu, o demokrasinin olgunluğunu ve işlevselliğinin seviyesini gösterecektir. Bu fonksiyonları icra edebilen muhalefet, demokrasinin gereği olan "siyasal değişimin" gerçekleşmesini sağlayabilecektir. Bir başka deyişle, barışçıl yollarla iktidar değişiminin mümkün olduğu tek sistem olan

---

[150] European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), "Report on the Role of The Opposition in a Democratic Parliament", **a.g.e.** s. 7.
[151] Algan, **a.g.e.** s. 35-38.
[152] Yılmaz Alifendioğlu, "Hukuk -Hukukun Üstünlüğü- Hukuk Devleti", **Ankara Barosu Dergisi**, C. 58/2, 2001, s. 30-32.
[153] European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), "Report on the Role of The Opposition in a Democratic Parliament", **a.g.e.** s. 7.
[154] Yazar bu benzetmeyi siyasi iktidar ile hukuk devleti ilişkisini betimlemek için yapmıştır. Bkz. Gönenç, "**Siyasi İktidarın**", **a.g.e.** s. 77

demokrasilerde muhalefet, bahsi geçen işlevleri icra edebilecek bir atmosfere sahip olduğunda, sistemde siyasal değişim gerçekleşebilecek ve o sistem demokratik olarak addedilebilecektir.[155] Muhalefete etkin bir faaliyet alanının bahşedilmesinin ayrıca gelecekte muhalefete düşebilecek olan günümüz siyasi iktidarlarına da yarayacak bir durum olduğu hatırda tutulmalıdır. Böyle bir atmosferin oluşturulması sayesinde gelecekte muhalefete düşebilecek olan günümüz iktidarı, daha uzak bir gelecekte "iktidar emanetini" kolaylıkla geri alabilecektir.

Meclis faaliyetlerinde, muhalefete daha etkin bir konum tanınması halinde, iktidar ve muhalefet arasında karşılıklı uzlaşıya dayalı bir ilişki gelişecek ve bu durum da toplumsal mutabakatı ve demokrasinin seviyesini artıracaktır.[156] Gerçekten de muhalefete etkin bir faaliyet alanının açılması, sadece mevcut iktidarın daha hesaplı ve ölçülü davranmasına katkıda bulunmayacak ayrıca muhalefetin iktidara geldiğinde, iktidarın da muhalefete düştüğünde her ikisinin de bocalamamasını sağlayacaktır.[157]

4. Parlamento İçi Muhalefet Boşluğunun Doğuracağı Sakıncalar

Meclislerin, siyasi partilerin ve parlamento içi muhalefetin kurulmasının ve bunların işlevsel bir hale getirilmesinin, liberal bir anayasal sisteme sahip olmak için ne denli hayati olduğu yukarıda verilen izahatlar çerçevesinde anlatılmaya çalışılmıştır. Parlamento içi muhalefetin olmaması veya etkisiz bir seviyede olması halinde ise neler ile karşılaşılacağı bu başlık altında izah edilmeye çalışılacaktır.

Bu noktada, hangi ülkeler nezdinde bu incelemenin yapılacağı akla gelmektedir. Günümüzde demokratik ve liberal anayasal sisteme sahip olmayan ülkelerin sayısının bir hayli fazla olmasından dolayı her birinin burada incelenmesi mümkün olmayacaktır. Bu sebeple, incelenecek olan ülkelerin, dünyadaki muhalefet boşluğuna sahip diğer tüm ülkeleri özetler nitelikte olması gerekmektedir. Liberal

[155]European Conference of Presidents of Parliament, "Majority and Opposition – Striking a Balance in Democracy", 2014, s. 3, (Çevrimiçi) website-pace.net/documents/10643/1166760/Theme_3.pdf/df02875d-f8b1-4002-a2ad-f8a12a119255, 15 Mayıs 2017.
[156] Thomas Saalfeld, "On Dogs and Whips: Recorded Votes", **Parliaments and Majority Rule in Western Europe**, Ed. by. Herbert Döring, Frankfurt, Campus, 1995, s. 546.
[157] Kiiza, **a.g.e.** s. 7.

anayasal sisteme sahip olmayan ve demokratiklik indekslerinde diplerde yer alan[158] ülkelerin belli başlılarını irdelemek, konunun daha iyi anlaşılması ve dağılmaması açısından daha doğru olacaktır. Bu bağlamda eski Sovyetler Birliği'nin ardılı konumunda bulunan Rusya, uzak doğunun parlayan yıldızı olarak görülen, dünya nüfusunun beşte birini barındıran ve komünist idare anlayışı ile yönetilen Çin ve 1979 İslam Devriminden sonra daha da otoriterleşen İran bu başlık altında incelenecek ve siyasal muhalefet boşluğunun ne gibi sakıncalar doğurduğu bu örnekler özelinde irdelenecektir.

Dünyadaki muhalefet boşluğu olan tüm ülkeleri: Çin gibi muhalefeti olmayan, İran gibi muhalefeti tamamen göstermelik olan ve Rusya gibi muhalefeti olan ancak tüm olası yöntemlerle bastırılan ülkeler olarak gruplandırmak mümkündür.[159] Çin'e bakıldığında Komünist parti hegemonyasında olan devlet, tek bir merkezden yönetilmekte ve ülkedeki farklı seslere müsamahalı davranılmamaktadır. İran'da ise birden fazla siyasi parti mevcuttur ancak devletin ve kurumların yönetimi, Rehber olarak adlandırılan teokratik nitelikleri haiz bir kişinin elinde toplanmış, oluşturulmaya çalışılan muhalefet ise görüntüden öteye gidememektedir. Rusya'da ise Batı demokrasilerini anımsatan tüm enstrümanlar mevcut olmasına rağmen, muhalefetin etkin bir seviyeye ulaşamaması için tüm olanaklar, siyasal iktidar tarafından seferber edilmiştir. Görüldüğü üzere birbirinden farklı coğrafyaya, kültüre ve dine sahip olan bu üç ülkenin ortak özelliği, muhalefetin oluşumuna engel veya muhalefeti bastırma eğilimlerinin olmalarıdır.

4.1. Çoğunlukçu Yönetim Anlayışının Hâkimiyeti

Parlamento içi muhalefetin olmadığı veya yeteri kadar etkin olmadığı sistemlerde yönetim anlayışı, en iyimser tahminle çoğunlukçuluğa, dahası otoriterliğe kayacaktır.

---

[158] IDEA, "The Global State of Democracy Indices", 2017, (Çevrimiçi) https://www.idea.int/gsod-indices/#/indices/world-map, 10 Nisan 2018; The Economist, "The Economist Intelligence Unit's Democracy Index", 2017, (Çevrimiçi) https://infographics.economist.com/2018/DemocracyIndex/, 10 Nisan 2018; Freedom House, "Freedom in the World 2017", 2017, (Çevrimiçi) https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2017, 29 Ekim 2017.

[159] Dahl, muhalefet var ancak tehdit ve tehlike altında ve baskılanıyorsa, sadık muhalefetten bahsetmenin mümkün olabileceğini ifade etmektedir. Özellikle Çin, Rusya ve İran'daki parlamento içi muhalefetin, Dahl'ın "sadık muhalefet" kavramı ile örtüştüğünü iddia etmek yanlış olmayacaktır. Robert A. Dahl, **Regimes and Oppositions**, New Haven, Yale University Press, 1973, s. 13.

Çoğunlukçu ve otoriter yönetim anlayışlarında, çoğunluğun mutlak yönetme hakkı olup azınlıkta kalan grupların kukla vâri bir görevi vardır. Muhalefette kalan kesimlerin hareket kabiliyetleri olabildiğince azaltılmış ve çeşitli araçlarla sınırlandırılmıştır.[160] Bu yönetim anlayışlarında, yönetim yetkisinin dışında, muhalefette kalan toplulukların siyasi iktidarı etkileme ve karar alma sürecine katkıda bulunacak araçlara sahip olmadığını söylemek mümkündür. Toplumdaki her kesimin siyasal katılım ve karar alma süreçlerini etkileme hakkının olduğu çoğulcu demokrasiler ve liberal anayasal sistemlerde ise devlet yönetiminde pay ve yetkisi olan kuvvetlerden yalnızca birinin ülke yönetimi üzerinde mutlak bir egemenliğe sahip olmaması, birden çok merkezli egemenlik anlayışının ülke yönetimine hâkim olması esastır.[161]

Öte yandan, çoğunlukçu ve otoriter yönetim anlayışlarında siyasal iktidar, devlet yönetimi ve toplum üzerinde ciddi bir egemenliğe sahiptir. Zira bu yönetim anlayışında kuvvetler ayrılığı, kanunların yargısal denetimi, siyasal muhalefet gibi kurumlar temin edilmemiş ve temel haklar güvence altına alınmamıştır.[162] Baskıcı rejimler ile çok sesliliğe hayat veren çoğulcu yönetim anlayışı arasındaki fark da buradan kaynaklanmaktadır. Bu iki yönetim anlayışını birbirinden ayıran en önemli fark, organize olmuş ve etkinliği için çeşitli teminatların sağlandığı muhalefetin varlığı ve bu muhalefetin yürütmeyi çeşitli yollardan denetlemesine imkân tanıyan düzenlemelerin mevcudiyetidir. Bu tür imkânların tanınmadığı bir sistemde çok seslilikten ziyade sadece siyasi iktidarın sesi duyulur, muhalefet bastırılarak iktidar

[160] Gözler, "**Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I**", **a.g.e.** s. 640.
[161] Dahl, "**Pluralist Democracy**", **a.g.e.** s. 24; Madison 47 Nolu Federalis Paper'da bir kuvveti elinde bulunduran kişinin ayrıca bir diğer kuvvete de hâkim olmasının, Anayasanın ruhuna aykırı olacağına ve onun kurduğu nizamı altüst edeceğine değinerek tüm kuvvetlerin birbirinden ayrılmış ancak birbirine de çeşitli araçlarla bağlı kalmasını vurgulamıştır. James Madison, Federalist No. 47; Ayrıca Madison'un 51 Nolu Federalist Paper'da insan doğası ile yönetim arasında bir ilişki kurarak, devletin organlarının yetkilerinin sınırsız olmaması ve birbirini kontrol etmesi gerektiğini vurgulamıştır. "İnsanlar melek olsaydı bir devlete ihtiyaç duyulmazdı; meleklerin insanları yönetmesi halinde de devletin iç ve dış kontrole tabi tutulmasına gerek kalmazdı. Sonuç olarak insanın insanı yönettiği bir yerde problemler zuhur etmektedir. Buna göre insanlar ilk başta yönetenlerin, yönetilenleri kontrol etmesine olanak sağlamalı ve sonrasında da yönetenleri kendi kendisini kontrol etmeye mecbur kılmalıdır." James Madison, Federalist No. 51.
[162] Uygun, "**Devlet Teorisi**", **a.g.e.** s. 433.

güdümlü bir hale dönüştürülür ve son olarak da alınan herhangi bir kararın sorgulanamadığı bir ortam oluşarak keyfilik devlet yönetimine hâkim olur.[163]

Bunların da ötesinde, bir sistemin otoriterliğini gösteren etkenlerden bir tanesi de siyasi partilerin varlığıdır. Zira demokrasi olmadan siyasi partiler olmaz, siyasi partiler olmadan da demokrasi olmaz. Siyasal katılımın sağlanması otoriter yönetimlerin aksine çoğulcu demokrasilerin varlığı ve devamı için olmazsa olmazdır.[164]

Bahsedilecek olan üç ülkede de siyasi partiler mevcuttur ancak burada anlatılmak istenen siyasi partilerin kolaylıkla kurulması, özgürce faaliyet göstermesi ve adil ve serbest seçimlerde boy göstererek iktidar yarışında yer edinmesidir.[165] Ancak bu şartlar altında çoğulcu ve liberal bir yönetim tarzından bahsedilebilecektir. Zira çoğulculuk; eşitlik, çeşitlilik ve otonomiyi gerektirmektedir.[166]

Rusya, Çin ve İran'a bakıldığında bu üç ülkede de çoğunlukçu ve otoriter bir yönetim anlayışının hâkimiyeti görülebilir. Tarih boyunca bu üç ülkede dikta rejiminin uygulandığı ve özellikle İran ve Çin'de hiçbir zaman halkın, siyasi iktidarını özgür iradeleriyle seçme imkânına sahip olmadığı söylenebilir.[167] Her ne kadar Rusya'nın diğer iki ülkeden farklı olarak son 25 yıldır halkının kendi liderini seçme hakkına sahip olduğu düşünülse de doktrindeki hâkim görüş, Rusya'nın tarihte hiçbir zaman demokratik bir yönetime kavuşamadığı, otoriterliğinin doğasında olduğu yönündedir.[168] Bu ülkelerin anayasaları, siyasi iktidarı ele geçiren kuvvetin, bu gücü

---

[163] Algan, **a.g.e.** s. 41.
[164] Ingrid Van Biezen, **Political Parties in New Democracies Party Organization in Southern and East-Central Europe**, Basingstoke/New York, Palgrave Macmillan, 2003, s. 1; Holger Albrecht, **Political Opposition and Authoritarian Rule in Egypt**, PhD Thesis, Eberhard-Karls Universität Tübingen, 2008, s. 42.
[165] Yigal Mersel, "The Dissolution of Political Parties: The Problem of Internal Democracy", **International Journal of Constitutional Law**, V. 4/1, 2006, s. 89; Asnake Kefale, The (Un)making of Opposition Coalitions and the Challenge of Democratization in Ethiopia 1991–2011", **Journal of Eastern African Studies**, 5/4, 2011, s. 682; Keith R. Weghorst, Staffan I. Lindberg, **Effective Opposition Strategies: A Foundation for Improved Quality of Government**, QoG Working Paper Series 21, 2010, s. 2.
[166] Albrecht, **a.g.m.** s. 42.
[167] Tim McDaniel, **Autocracy, Modernization, and Revolution in Russia and Iran**, Princeton, Princeton University Press, 1991, s. 48-69.
[168] Douglas A Borer, Jason J Morrissette, "Russian Authoritarian Pluralism: A Local and Global Trend?", **Cambridge Review of International Affairs**, V. 19, 2006, s. 573.

bir daha kimseye kaptırmayacağı bir sistem inşa etmektedir; ya da mevcut hükümler, bu amaç doğrultusunda yorumlanarak uygulanmaktadır.[169] Zira anayasalarda kuvvetler ayrılığının sadece sözde kalması ve hak ve hürriyetleri koruyacak etkin mekanizmaların olmaması bu tür yargıları doğrular niteliktedir.

Liberal anayasal sisteme sahip olan ülkelerin anayasalarında devlet başkanlarının yetkileri anayasalarda uzun birkaç maddede sıralanırken; Rusya Anayasası'nda Devlet Başkanının görevleri, 83'ten 91. maddeye kadar sıralanmıştır. Merkez Bankası, kuvvet komutanları ve ülkenin Başsavcısı gibi kişileri atamadan, meclisi feshetmeye varıncaya kadar genişçe sıralanan bu yetkiler, Rus Devlet Başkanı'na kuvvetler ayrımını lehine bozma imkânı tanımaktadır. Rus Anayasa Mahkemesi üyeleri ve Yargıtay üyelerinin de Devlet Başkanının belirleyeceği adaylar arasından seçilmesi, geriye kalan hâkim ve savcıların seçiminin de yine kanunlarca belirlenecek esaslar çerçevesinde Devlet Başkanı'nca yapılması, yukarıdaki yargıyı destekler niteliktedir.[170] Rusya Anayasası'nda, liberal anayasal sistem özelliklerinden olan çok partili hayata, kuvvetler ayrılığına ve denge ve kontrol mekanizmalarına kısmen de olsa yer verilmesine rağmen, siyasi iktidarın devletin tüm kurum ve organlarında ciddi manada söz sahibi olması tüm bu hususların etki ve önemini azaltmaktadır. Zira iktidar alternatifi olabilecek hiçbir kurum ve kişiye siyasi arenada şans verilmediği, devletin tanıdığı tüm imkânların, mevcut siyasi çoğunluğun iktidarını sağlamlaştırmak için kullanıldığı ve bu durumların da Rus demokrasisini, otoriterliğe kaydırarak çoğunlukçu bir yönetim anlayışına kaydırdığı iddia edilmektedir. Bunlara ilaveten muhalefetin kurumsallaştırılamamasının, ülkedeki elit yapıda ciddi bir değişikliğe yol açtığı ve iş dünyası, siyasi partiler, basın ve yerel liderlere "itaat et" ya da "kaybet" şiarıyla büyük bir baskı uygulandığı ileri sürülmektedir.[171]

[169] Çam, **a.g.e.** s. 344.
[170] Rusya Anayasası, 1993, m. 128, (Çevrimiçi) www.constitution.ru/en/10003000-01.htm, 17 Ağustos 2017.
[171] Vladimir Iakovlevich Gel'man, "Political Opposition in Russia is It Becoming Extinct?", **Russian Politics and Law**, V. 43/3, 2005, s. 33; Borer, Morrissette, a.g.m. s. 573.

Rusya'daki çoğunlukçu yönetim anlayışını tasvir etmek için Alfred Grosser'ın Fransa için söylediği "Fransa muhalefetten başka bir şey değildir."[172] sözünün Rusya için uyarlanmış haline bakmak gerekecektir: Rusya muhalefetten başka her şeydir.[173] Rus Devlet Başkanının bir konuşmasında "demokrasi hukukun diktatörlüğüdür. Devlet ne kadar güçlü olursa bireyler de o kadar özgür olur." sözleri, Rusya'nın demokrasi ve otoriterlik dengesini tayin etmekte yol göstermektedir.[174] Otoriter devletlerin neredeyse ortak söylemi haline gelen "güçlü devlet-özgür halk" sloganı, iktidar destekçileri için belki doğru olabilir ancak muhalif kesimler için doğru olmayacağı bariz bir gerçektir. Kuchins'in de belirttiği üzere Rusya'da demokrasi şekli olarak vardır, ancak demokrasinin temelini oluşturan yarış ve çoğulculuk yoktur.[175]

Çin'de Mao devriminden sonra uygulanmaya başlanan Komünist Devrim, günümüzde ekonomiden arındırılarak etkilerini sadece yönetim ve sosyal yaşamda devam ettirmektedir. Ülkenin tek sahibinin Çin Komünist Partisi (ÇKP) olduğunu söylemek yanlış bir yargı olmayacaktır. Zira 2005 yılından sonra gerçekleştirilen reformlar neticesinde ülkede başkaca partiler de kurulmaya başlanmışsa da kurulan bu 8 partinin ulusal arenada çok sınırlı bir işlevi olup ÇKP'nin hizmetlisi olarak nitelendirilebilecek bir konumları vardır.[176] Bu partilerin varlığı ancak ÇKP'nin liderliğini kabul etmekten geçmektedir.[177] 2987 üyeli Çin Halk Meclisinin neredeyse 2200'ü ÇKP'li milletvekillerinden oluşmaktadır. Hal böyle olunca yürütme, yasama ve yargının tek bir kuvvetin elinde birleşmesi kaçınılmaz olmaktadır. Ülkede var olan parti hegemonyası tüm yasal organlar üzerinde hissedilmektedir. Her ne kadar 1980'lerden beri devam eden reformlar çerçevesinde devlet organlarının eylem ve işlemlerini kanunlara uygun olarak yapması yolunda adımlar atılmış olsa da gerçeğin

---

[172] Alfred Grosser, "France: Nothing but Opposition", **Political Oppositions in Western Democracies,** Ed. by. Robert Dahl, New Haven, Yale University Press, 1966, s. 284.
[173] Gel'man, **a.g.m.** s. 25.
[174] Borer, Morrissette, **a.g.m.** s,581.
[175] Andrew C. Kuchins, "Russian Democracy and Civil Society: Back to the Future", 2006, s. 2, (Çevrimiçi) http://carnegieendowment.org/files/helcommtestimony.pdf, 13 Kasım 2017.
[176] Alvarez vd. ülkelerdeki parti sayıları ile seçim sistemleri üzerinde bir tasnife giderek ülkelerin politik sistemlerinin nitelendirmelerini yapmıştır. Hiçbir siyasi partinin olmadığı, sadece tek bir partinin egemen olduğu ve seçim kanunuyla sayasi sistemi domine eden sistemlerin otoriter olarak kabul edilmesi gerektiğini söylemektedir. Görüldüğü üzere Çin'deki durum da bu tasnife uyar niteliktedir. Bkz.: Alvarez v.d., **a.g.m.** s. 8.
[177] Carl Minzner, "Countries at the Crossroads 2011: China", Freedom House, 2013, s. 3, (Çevrimiçi) https://freedomhouse.org/sites/default/files/booklet.pdf, 14 Kasım 2017.

bundan çok başka olduğu söylenmektedir.[178] Genellikle meclislerin seçme, atama veya belli konularda karar verici makamda olması, demokratiklik açısından çok önemli görülmektedir. Ancak bu yargının Çin için doğru olmadığı açıktır. Zira tek bir partinin hegemonyasında olan bir meclisin çoğulcu kararlar vermesi beklenemeyecektir. Anayasayı yorumlama yetkisinin bir mahkemeye değil de Çin Meclisine verilmiş olması, Yargıtay dâhil birçok yüksek yargı organının seçiminde Meclisin/ÇKP'nin başrol oynaması da bu yargıyı destekler niteliktedir.[179]

İran'da da durum diğer iki ülkeden pek farklı değildir. Batı standartlarında siyasi partilerin olmadığı İran'da, belli adayları desteklemek üzere bir araya gelmiş ve ideolojik olarak farklı fikirlere sahip olan insan gruplarının, ülkenin lideri olan Velayet-i Fakih sıfatlı Hamaney'e bağlı olarak faaliyet gösterdiği görülmektedir.[180] Seçimlerin hemen ertesinde varlıkları önemsizleşen bu oluşumlar, "kış uykusuna yatan" veya yağmur ertesinde hemen bitiveren "mantarlara" benzetilmektedir.[181] Keza İran'daki siyasi partilerin yönetimi ele geçirme gibi bir amacı yoktur. Meclis veya devlet başkanlığı seçimini kimin kazandığının bir önemi olmamakla birlikte, seçilen kişilerin görevi, ülkenin dini lideri Hamaney'in sekreteryalığını yapmaktır. Seçimi kazansın veya kaybetsin tüm siyasi odakların finansmanlarının, liderlerinin, eylemlerinin ve ideolojilerinin dini liderin gözetimi ve denetimi altında olduğu da vurgulanması gereken bir diğer husustur.[182]

İran'da milletvekillerinin adaylığı ve seçilmesi hususunda da bir özgürlükten bahsetmek güçtür. Zira Anayasayı Koruma Konseyi olarak adlandırılan merciinin, adayların başvurularını reddetme ve hatta seçilmiş milletvekillerini görevden alma yetkisi vardır. Örneğin, Şubat 2016'da yapılan Uzmanlar Meclisi seçimlerinde aday

---

[178] Carl Minzner, "China's Turn Against Law", **The American Journal of Comparative Law**, V. 59, 2011, s. 935-984.

[179] Çin Anayasası, 1982, m. 62, 68, (Çevrimiçi) www.npc.gov.cn/englishnpc/Constitution/node_2825.htm, 15 Ağustos 2017.

[180] Dinin, kültürel, sosyal ve ekonomik yaşam ile olan içli dışlı ilişkisi, dini liderlerin sosyal ve siyasi dönüşümlerde önemli roller oynamasına etki etmiştir. İran'da bu durum kendini daha çok hissettirmiş ve Dini Lider, siyasal ve sosyal yaşamın her bir zerresine adeta işlemiştir. Hani Mansourian, "Iran: Religious Leaders and Opposition Movements", **Journal of International Affairs**, V. 61/1, 2007, s. 219

[181] Austrian Red Cross, "Iran: Organization and Functioning of Political Parties", 2017, s. 3, (Çevrimiçi) http://www.refworld.org/pdfid/5943a4a14.pdf, 14 Kasım 2017.

[182] Mehran Tamadonfar, **Islamic Law and Governance in Contemporary Iran: Transcending Islam for Social, Economic, and Political Order**, Lanham, Lexington Books, 2015 s. 154.

olanların %79'unun, İslami Danışma Meclisi seçimlerinde aday olanların ise %58'inin başvuruları çeşitli sebeplerden dolayı reddedilmiştir. Dahası, Reformist olarak nitelendirilen Batı yanlısı İranlıların desteklediği adayların yalnızca %1'i seçimlerde aday olabilmişlerdir.[183] Seçme ve seçilme hakkının olmadığı böylesi bir sistemde liberal anayasal bir sistemden ve muhalefetten bahsetmek mümkün olamayacaktır.

Dini liderin, ülkenin genel politikasını belirleme hakkına sahip olması, yüksek yargı üyelerinin tamamını, Anayasayı Koruma Konseyi üyelerinin yarısını, Radyo ve Televizyon Kurumunun Başkanını ataması ve Cumhurbaşkanını görevden alması[184] gibi liberal sistemlerde her biri bir arada bulunamayacak yetkiler ile donatıldığı görülmektedir. Bu durum İran "demokrasisini", siyasi sonuçları her daim önceden belli olan ve asla bozulamayacak sonsuz bir sarmala sokmaktadır. Bir diğer ifade ile sistem demokratik yollarla asla dini liderin elinden alınamayacak bir şekilde tasarlanmıştır.

4.2. Yönetimde Yozlaşma ve Otoriterleşme

Niteliği itibariyle siyasi iktidar, siyasi eylem ve işlemlerin faili konumunda bulunduğu için engin denizlere benzetilebilir. Böylesi bir gücün yeri geldiğinde durdurulması ve önünün kesilebilmesi için bir dalgakırana ihtiyaç vardır. Liberal anayasal sistemlerde bu görevi de parlamento içi muhalefet üstlenmektedir. Muhalefetin olmadığı veya etkisiz olduğu siyasal sistemlerde denetim imkânının ortadan kalkmasından dolayı keyfiliğin had safhalara ulaşması kaçınılmaz olacaktır. Böylesi sistemlerde siyasi iktidar kapalı devre bir sisteme dönüşerek demokratik şeffaflık ortadan kalkacak ve muhalefet bir tehdit olarak görüldüğü için baskı altına alınarak susturulmaya çalışılacaktır.[185]

[183] United States Department of State, "Human Rights 2015 Reports", 2016, (Çevrimiçi) https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/#wrapper, 15 Kasım 2017.
[184] İran Anayasası, 1979, m. 110/2-6-10, (Çevrimiçi) https://www.constituteproject.org/constitution/Iran_1989.pdf?lang=en, 16 Ağustos 2017.
[185] Algan, **a.g.e.** s. 43-45.

Lord Acton'un isabetle belirttiği üzere "iktidar yozlaşmaya meyillidir ve mutlak iktidar mutlaka yozlaşır."[186] Bu veciz söz her ne kadar tartışmaya açık olsa da tarih bu söylemin doğruluğunu ispatlayan örneklerle doludur. Gerçekten de Dahl'ın belirttiği gibi kuvvetlerin tek bir mutlak güçte olması, sistemi çoğulculuktan çıkaracağı gibi[187] siyasi iktidarın giderek hukuktan uzaklaşarak yozlaşması ve otoriterleşmesine neden olacaktır.[188]

Yolsuzluk denilince akla ilk olarak haksız ekonomik menfaat elde etme gelmektedir. Literatürümüze, İngilizceden tercüme olarak siyasi yolsuzluk olarak geçen "political corruption" kavramındaki yolsuzluk kelimesinin karşılığı, "yozlaşma", "görevin gereğini yapmama" manasına gelmektedir. Bu başlık altında da genel olarak siyasi yolsuzluk yani yozlaşma kavramı üzerinde durulacaktır. Şu husus da burada belirtilmelidir ki siyasi iktidarı denetleyecek olan farklı seslerin olmaması halinde ülkede ekonomik yolsuzlukların olması da pek muhtemeldir. Nitekim uluslararası yolsuzluk indeksinde Çin 79, İran 124 ve Rusya ise 127. sırada yer almaktadır.[189]

Siyasi yozlaşma anlamında ise bu üç ülkenin karnesi pek de iyi gözükmemektedir. Zira bu ülkelerde var olan çoğunlukçu yönetim anlayışı sayesinde devletin tüm kurum ve kuruluşları siyasi iktidarın elinde bulunmakta ve bunun sağladığı kolaylıkla da iktidarın karşısındaki oluşumlar bastırılarak keyfi yönetimin önü açılmaktadır. Bu ülkelerin rakiplerini sandıkta yenmek yerine devletin siyasi iktidara tanıdığı, yargı, polis veya istihbarat gücünü hukuksuzca kullanarak yenme çabası, gelinen siyasi yozlaşmanın seviyesini tespit etmek açısından önemlidir.

Khodorkovsky'nin Rusya'nın en zengin kişilerinden olması ve bu servetini muhalefet partileriyle paylaşmasının, Kremlin tarafından tehdit olarak görüldüğü ileri sürülmüştür. Netice olarak Khodorkovsky 9 yıllık hapis cezasına çarptırılmış ve

[186] Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely. Acton Research Lord Acton Quote Archive, "Power and Authority", 2018, (Çevrimiçi), https://acton.org/research/lord-acton-quote-archive, 16 Ağustos 2017.
[187] Robert A. Dahl, **Pluralist Democracy in the United States**, Chicago, Rand McNally, 1967, s. 24.
[188] Algan, **a.g.e.** s. 43.
[189] Transparency International, "Corruption Perceptions Index 2016", 2017 (Çevrimiçi) https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016, 16 Kasım 2017.

malvarlığına vergi cezalarıyla el konulmuştur.[190] Aynı şekilde halk arasında çok popüler bir konuma sahip olan ve başta 2018 Rusya Devlet Başkanlığına adaylığını açıklayan sonra ise seçimleri boykot kararı alan Aleksi Navalny, defalarca kez cezaevine girmiş ve vergi cezalarıyla uğraşmak zorunda kalmıştır.[191] Eski Rus Komünist Partisi Başkanı Denşs Voronenkov, aktivist Boris Nemtsov, milyarder Boris Berezovsky, Çeçen sivillerin insan hakları savunuculuğunu yapan Avukat Stanislav Markelov ve Anastasia Baburova, gözaltında dövülerek öldürüldüğü ileri sürülen avukat Sergei Magnitsky, gazeteci Natalia Estemirova ve Anna Politkovskaya, Alexander Litvinenko, Sergei Yushenkov gibi isimlerin ortak özelliği siyasi iktidar karşıtı olmaları ve hepsinin de şüpheli bir şekilde ölmesidir.[192] Çok sesliliğe imkân tanınmayan böylesi bir ortamda siyasi iktidarın yozlaşması ve her türlü eylem işlemlerinde hukuka uygunluğuna bakmaksızın devlet imkânlarını kendi lehine kullanması kaçınılmaz olacaktır.

İran'da da durum Rusya'dan pek de farklı değildir. Basın ve yayın kuruluşlarının neredeyse devletin tekelinde olduğu ülkede farklı sesler, derhal susturulma eğilimindedir. Bu bağlamda İran'da birçok kişinin gözaltına yahut baskı altına alındığı hatta öldürüldüğü ileri sürülmektedir. İran'da öldürülen aydınları araştıran gazeteci Akbar Ganji, insan ve özellikle kadın hakları aktivisti ve avukat olan Mehrangiz Kar, kadın hakları konusunda açık sözlülüğü ile bilinen yazarlar Shahla Sherkat ve Shahla Lahiji, reformist gazeteci Ezzatollah Sahabi ve reformist bir gazetenin başyazarı olan Hamid-Reza Jalaipour bunlardan sadece bir kaçıdır.[193]

Çin'de ÇKP'nin siyasi, iktisadi ve sosyal hayatın her yerinde olması sebebiyle siyasi tekelleşme had safhalara ulaşmıştır. 1998-2014 yılları arasında 146 üst düzey muhalif

---

[190] Borer, Morrissette, **a.g.m.** s,582-583.
[191] David White, "Political Opposition in Russia: The Challenges of Mobilisation and the Political–Civil Society Nexus", **East European Politics**, V. 31/3, 2015, s. 322.
[192] By David Filipov, "Here are 10 Critics of Vladimir Putin Who Died Violently or in Suspicious Ways", Washington Post, 23 March 2017, (Çevrimiçi) https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2017/03/23/here-are-ten-critics-of-vladimir-putin-who-died-violently-or-in-suspicious-ways/?utm_term=.4d1230f25048, 11 Kasım 2017; "Civil Rights Defenders, Putting the Lid on Freedom of Expression in Russia", 2016, s,3, (Çevrimiçi) https://www.civilrightsdefenders.org/files/CRD-3300-Rapport-Yttrandefrihet-Ryssland2.pdf, 12 Kasım 2017.
[193] Rebecca Barlow, "Shahram Akbarzadeh, Prospects for Feminism in the Islamic Republic of Iran", **Human Rights Quarterly**, V. 30, 2008, s. 31-38.

kişi hakkında cezai işlem yapılmıştır.[194] Charter 08 isimli iktidar karşıtı muhalif kuruluşun önderi, Nobel ödüllü muhalif aktivist Liu Xiaobo, 11 yıl hapse mahkûm edilmiştir. Yine aynı aktivistin 2014 yılında, devlet yönetiminin şeffaflaşması, yozlaşma ve yolsuzluk gibi konularda reform yapılması talebinde bulunmak üzerine organize ettiği gösteri yürüyüşü, kamu düzenini bozduğu gerekçesiyle dağıtılmış ve Xiaobo 4 yıl hapis cezasına çarptırılmıştır.[195]

Her ne kadar 1980'den sonra yapılan reformlar ile halkın, en azından bölgesel idarelerde yer bulabilmesine olanak tanınmış ve 1990'dan sonra yapılan reformlarla da yargının daha da kurumsallaşması için adımlar atılmış ve kamu görevlilerine karşı dava açma hakkı getirilmiş olsa da tanınan bu imkânların, kâğıt üzerinde olmaktan pek de öteye geçemediği ileri sürülebilir.[196] Çin'de muhalefetin bastırılarak siyasal sistemin nasıl yozlaştırıldığı aşağıdaki başlıklardaki izahatlar ile daha anlaşılır hale gelecektir.

4.3. Muhalefetin Marjinalleşmesi ve İllegalleşmesi

Muhalefetin siyasal sistemde kendisine yer bulamamasının iki önemli sonucu olacaktır. Bunlardan ilki, siyasi iktidarın toplum nezdindeki siyasi ve sosyolojik meşruiyetini yitirmesi; ikincisi ise muhalefetin marjinalleşmesi ve illegalleşmesidir.

Caniklioğlu, siyasal muhalefetin bastırılmamış olmasının, siyasi iktidar ve hatta anayasa ve anayasal devletin de meşruluğu açısından önemini şu şekilde belirtmiştir:

> *"...muhalefetin, demokratik bir süreçte politika oluşumu ve karar alım süreçlerini (itiraz, engelleme, yönlendirme, baskı, pazarlık, uzlaşma, kamuoyu oluşturma vs. yöntemlerle) etkileyici gücü ve rolünün, engellenmeden ortaya konulmasını sağlayan bir işlevselliğinin sağlanmasının, siyasi iktidar açısından bir meşruiyet... [meselesi olduğu açıktır]. Anayasal bir devlette işleyen demokratik süreçler söz konusu olduğunda muhalefetin bu şekilde varlık kazanabilmesi ve etkin bir işlev sürdürülebilmesinin anayasal güvencelerini sağlamış olup olmamak bakımından bu*

[194] Rory Truexy, "The Temporal Logic of Repression in China: A Political Calendar Approach", 2015, s. 11, (Çevrimiçi) https://willopines.files.wordpress.com/2016/02/b3b62-rtruex-temporallogicofrepressionv25.pdf, 10 Kasım 2017.
[195] Truexy, **a.g.e.** s. 1.
[196] Minzner, **a.g.e.** 2013, s. 1-2.

sorun aynı zamanda anayasanın ve anayasal devlerin de meşruiyet sorunu şeklinde ortaya çıkar."[197]

Muhalefetin varlık bulma ve kendisini ifade etme imkânının hukuken ve fiilen olmaması durumu, sistemle kavgalı hale gelerek sistemden dışlanmasına ve marjinalleşmesine sebebiyet verebilecektir.[198] Demokrasilerde çoğunlukta olanın yönetme hakkı elbette ki sorgulanamaz ancak bu durum siyasi iktidara, azınlıkta kalanları dışlama hakkı vermemektedir.

Muhalefetin hukuki yollar ile siyasi iktidarı denetleme, sorgulama, görevden alma imkânlarından yoksun olduğu ülkelerde, azınlıkta kalanların bir demokrasi ve gelecekten yana bir umutsuzluğa düşeceğini söylemek yanlış olmaz. Böylesi bir atmosferde muhalif kesim, geleceğini hukuk dışı yol ve yöntemlerle arama gayretine girerek anarşiden medet umar hale gelebilecektir.

Bunun aksine muhalefete, yönetime katılma veya katılmadığı hususlarda da iktidar aleyhine hukuki imkânlara başvurma hak ve yetkisi etkin bir şekilde sağlandığı takdirde hem siyasi iktidar meşruiyetini kaybetmeyecek hem de muhalefet illegal yollara kolay kolay tevessül etmeyecektir. Arendt'in de belirttiği üzere azınlığın karar alma sürecinin içerisinde yer alması, bu kesimin mevcut düzene itaat etmesi anlamına gelecektir. Aksi takdirde sivil itaatsizliklerin baş göstermesi kaçınılmaz olacaktır.[199]

Rusya, Çin ve İran'da yaşanan şiddet içeren yaygın gösteri yürüyüşleri, muhalefetin bastırıldığı için marjinalleştiği ve şiddete kaydığının bir göstergesi olarak görülebilir. Çin'de yaşanan ve binlerce insan ölümüyle sonuçlanan Tiananmen Meydanı olayları, Rusya'da 2011-2012 yıllarında seçim ertesi başlayan ve ülke geneline yayılan ve şiddet olaylarına dönüşen gösteriler ve İran'da 2009 yılındaki devlet başkanlığı seçiminin ertesinde başlayan ve şiddetle bastırılan eylemler bunlara örnek olarak

[197] Meltem Caniklioğlu Dikmen, **Anayasal Devlette Meşruiyet**, Ankara, Yetkin Yayınları, 2010, s. 163.
[198] Algan, **a.g.e.** s. 50.
[199] Hannah Arendt, **Crisis of the Republic**, Harcourt Brace & Company, New York, 1972, s. 90-103.

gösterilebilir.[200] Muhalefeti baskılayan bu tür hükümetler için şu tespit yapılabilir: "Kanunları hiçe sayan iktidar, illegal muhalefeti doğurur."[201]

4.4. İnsan Hakları İhlalleri

Hangisinin netice hangisinin sonuç olduğu tam belli olmasa da temel hak ve hürriyetler ile parlamento içi muhalefetin varlığı arasında önemli bir ilişki mevcuttur. Temel hak ve hürriyetlerin olmadığı bir yerde muhalefetin varlığının tahayyül edilmesi dahi mümkün olamayacaktır. Benzer şekilde parlamento içi muhalefetin olmadığı bir yerde de temel hak ve hürriyetlerin varlığı ciddi bir şekilde tehlikeye düşecektir.

Rusya, Çin ve İran gibi ülkelerde siyasi iktidar topluma, anayasa ve kanunlarda cömertçe birçok hak vermiştir ancak bunların kullanılması hususunda biraz çekimser davranmışlardır.[202] Zira bu tür ülkeler "hukuksuz, kendiliğinden doğan beşerî düzenin yerine organizasyon düzenini yerleştirmeye ve böylece kurallara değil talimatlara dayalı bir toplum yaratmaya çalışan devletlerin egemen olduğu yerlerdir."[203] Böyle bir yönetim anlayışının hâkimiyeti için yapılacak en temel iş, hak ve hürriyetlerin bilhassa ifade hürriyetinin sınırlandırılmasıdır. Çünkü "bilgi, siyasi değişimin arkasındaki… güçtür."[204] Bu başlık altında Rusya, Çin ve İran'da, muhalefetin etkinleşmesine imkân vermeyen birtakım hak ve hürriyet ihlalleri, verilen örnekler çerçevesinde tespit edilmeye çalışılacaktır. Ancak önceki başlıklarda örgütlenme, toplanma, ifade hürriyeti gibi alanlarda yaşanan hak ihlallerinden bahsedildiği için tekrara mahal vermeyerek bu başlık altında özellikle basın hürriyeti,

---

[200] Mevcut iktidarın uyguladığı siyasetten rahatsız olan toplumun bir kesiminin yapmış olduğu tüm gösteri yürüyüşlerini, bu kategori altında, yani muhalefetin bastırılması ve baskılanması olarak değerlendirmek mümkün değildir. Elbette ki hukukun elverdiği ölçüde kamu güvenliğinin sağlanması için zaman zaman güç kullanılarak göstericilerin dağıtılması mümkündür. Örneğin 2013 yılında Türkiye Taksim Meydanında, 2017 yılında Hamburg'da, 2018 yılında Fransa'da yaşanan yaygın gösteri yürüyüşlerinin şiddet uygulanarak bastırılmasını, Rusya, İran ve Çin'dekiler ile eş tutmamak gerekmektedir.

[201] Lisa Anderson, "Lawless Government and Illegal Opposition: Reflections on the Middle East", **Journal of International Affairs**, V.40/2, 1987, s. 219.

[202] Amnesty International UK, **Undermining Freedom of Expression in China The Role of Yahoo!, Microsoft and Google**, London, The Human Rights Action Centre, 2006, s. 14.

[203] Yayla, **a.g.e.**,s. 17.

[204] Vi L. Nhan, "Media in China: Methods of State Control", **The Orator**, V. 1, 2008, s. 36.

internet kullanımı ve sosyal medya kullanımı gibi alanlarda yaşanan kısıtlamalardan bahsedilecektir.

İfade hürriyetinin olmadığı bir ortamda diğer hak ve hürriyetlerin de ihlal edildiği görülür. Zira ifade hürriyeti, diğer tüm hak ve hürriyetleri anlamlandıran bir hürriyet olmakla beraber, kişisel gelişim, fikirlerin tartışılabilmesi, doğrunun anlaşılması, özgür bir birey olabilme ve siyasal sürece etkin katılımın sağlanabilmesi için de gerekli olan bir hürriyettir.[205] Toplumsal düzeyde bu hakkın kullanımının en etkin yolu ise basın yayın organları ve sosyal medyadır. Ancak incelenen bu üç ülkeye bakıldığında, en çok sınırlanan ve sansüre uğrayan hak ve araçların da bunlar olduğu görülecektir. Basın özgürlüğü indeksinde Rusya 180 ülke içerisinden 148, Çin 176 ve İran ise 165. sırada yer almaktadır.[206] İnternet kullanımında da ciddi kısıtlamaların olduğu bu ülkelerde sosyal medya araçlarının kullanımı sıklıkla çeşitli bahanelerle yasaklanmaktadır. Uzmanların da belirttiğine göre 750 milyonun üzerinde internet kullanıcısının olduğu Çin, dünyanın en kapsamlı ve teknolojik olarak en ileri internet sansürü politikasını uygulayan ülkesidir.[207]

Otoriter yönetime sahip ülkelerde medya; devlet ve hükümet propagandası yapmak için eşsiz bir konum ve öneme sahiptir. Medya, iktidar partisi ideolojisinin adeta emir eri görevi görerek partinin program, politika ve emirleri doğrultusunda hareket eder ve asla partinin yayın ilkelerinin dışına çıkmaz.[208] Rusya'da doğrudan veya dolaylı olarak devlet sahipliğinde veya kontrolünde olan bir medya imparatorluğu kurulmuştur. Özellikle iktidarın yanında olmayan medya kuruluşlarına verilen cezalarda ve medya mensuplarına karşı yönelen şiddet eylemlerinde ciddi artışların olduğu gözlemlenmiştir. Mahkeme kararı gerekmeksizin medya organları sansüre

[205] Amnesty International UK, **a.g.e.** s. 8.
[206] Reporters Without Borders, "2017 World Press Freedom Index", 2017, (Çevrimiçi) https://rsf.org/en/ranking, 15 Kasım 2017.
[207] OpenNet Initiative, "Internet Filtering in China in 2004-2005: A Country Study", 2005, s. 4, (Çevrimiçi) https://opennet.net/sites/opennet.net/files/ONI_China_Country_Study.pdf, 15 Kasım 2017.
[208] Yuezhi Zhao, **Media, Market, and Democracy in China: Between the Party Line and the Bottom Line,** Urbana and Chicago, University of Illinois Press, 1998, s. 19.

uğratılmış ve ülkede URL tabanlı 29.000 internet sitesinin erişimine yasak getirilmiştir.[209]

Çin'de basın, görsel medya ve interneti kontrol altına almak için birtakım kamu idareleri kurulmuştur. Çin Devleti'nin tüm büyük yazılı ve görsel medya organlarının, internet ağlarının ve haber ajanslarının sahibi olması, diğer küçük medya kuruluşlarını baskı altında tutmaktadır. Bunun sonucunda da aynı merkezden dağıtılan aynı haberler, değişik cümlelerle farklı medya organlarından servis edilmektedir.[210] Ayrıca BBC, Voice of America gibi yabancı medya kuruluşlarının ülkede faaliyet göstermesine ve Youtube, Facebook, Twitter gibi sosyal iletişim araçlarının kullanılmasına da izin verilmemektedir. Bunun yerine, yerli sosyal medya programları geliştirilerek toplumun bu programları kullanması teşvik edilmektedir.[211]

İran'da ise Radyo Televizyon Kurumu Başkanını dini lider atamaktadır. Ülkede yapılacak olan yayınların, İslami ölçülere ve devlet yararına uygun olması zorunluluğu[212] o denli soyut ve genel bir sınırlamadır ki istenildiği gibi bir medya içeriğinin sınırlandırılabilmesine sebebiyet verebilmektedir.

Bir ülkede etkin bir muhalefetin olmaması halinde basın ve ifade hürriyetinin yanında en öncelikli olarak toplanma, örgütlenme, adil yargılanma hakları ve suç ve cezalarda kanunilik, masumiyet karinesi gibi ilkeler zarar görecek ve toplumun bu hürriyet ve ilkelerden faydalanması mümkün olmayacaktır. Zira başarılı bir demokratik dönüşüm, birleşme ve güçlenme ancak hakları tanınmış hareketli ve dinamik toplumlarda görülebilir.[213]

---

[209] European Parliament Research Service, "Russian Media – Under State Control", 2015, s. 1, (Çevrimiçi) http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/559467/EPRS_ATA(2015)559467_EN.pdf, 16 Kasım 2017.

[210] Nhan, **a.g.m.** s. 42-43.

[211] Freedom House, "Speak No Evil", 2006, s. 2 (Çevrimiçi) https://freedomhouse.org/sites/default/files/inline_images/Speak%20No%20Evil-%20Mass%20Media%20Control%20in%20Contemporary%20China.pdf, 15 Kasım 2017; Minzner, **a.g.e.** s. 5-6.

[212] İran Anayasası, 1979, m. 175.

[213] Larry Diamond, "Toward Democratic Consolidation." **Journal of Democracy**, V. 5 /3, 1994, s. 4–17.

5. Parlamento İçi Muhalefeti Güçlendirme Araçları

Demokrasinin vazgeçilmez unsurlarından olan muhalefetin yukarıda uzunca izah edilen işlevlerini yerine getirebilmesi için özgür bir faaliyet alanı bulabilmesi ve hiçbir baskı altında kalmadan çeşitli etkileşim araçlarıyla siyasi iktidarı sürekli denetim altında tutması gerekmektedir. Bunun için de "kazananın her şeyi alması" gerektiği inanışından uzaklaşılarak, parlamento içi muhalefetin eli, Anayasa ve kanunlar ile güçlendirilmeli ve muhalefete belli başlı asgari imkânlar sunulmalıdır.[214]

Muhalefetin güçlenmesi için sunulacak asgari bu imkânlar, aslında demokrasinin özünü oluşturan asgari usul şartları ile aşağı yukarı aynıdır. Nitekim Robert Dahl'a göre bir sistemin demokratik olarak nitelendirebilmesi için asgari şu şartları ihtiva etmesi gerekmektedir:

1. Tüm vatandaşların seçimlerde oy hakkına sahip olması sağlanmalı;
2. Yöneticilerin, düzenli aralıklarla yapılan, her türlü baskıdan uzak, adil ve serbest bir seçimle başa gelmesi sağlanmalı;
3. Hükümet politikaları ve kararlarını anayasal olarak serbest seçimle başa gelen görevliler uygulamalı;
4. Seçimle elde edilecek makamlar, objektif şartlarla herkese eşit bir şekilde sunulmalı;
5. Vatandaşların, yöneticiler, rejim, sosyo-ekonomik düzen ve siyasal konularda düşüncelerini ifade etme hakkını bir cezalandırma korkusu yaşamadan kullanabileceği bir atmosfer oluşturulmalı;
6. Vatandaşlar, bilgi kaynaklarına özgür bir şekilde ulaşabilmeli;

---

[214] Commonwealth Parliamentary Association, "Government and Opposition – Roles, Rights and Responsibilities", 2005, s. 3, (Çevrimiçi) https://www.agora-parl.org/sites/default/files/CPA%20-%20Government%20and%20Opposition-Roles,%20Rights%20and%20Responsibilities%20-%202005%20-%20EN%20-%20PI.pdf, 08 Haziran 2017; Muhalefetin, bu çalışmanın ikinci ve üçüncü bölümlerinde değinilecek olan işlevleri yerine getirebilmesi için öncelikle ne gibi şartların hazır edilmesi gerektiği burada izah edilmeye çalışılacaktır. Bir diğer deyişle, gensoru, meclisi olağanüstü toplantıya çağırma veya devlet başkanının atama kararlarını inceleyebilmek gibi çok çeşitli yetkilerin kullanılabilmesi için öncelikle bu başlık altında incelenecek olan temel asgari imkânların muhalefete sunulması gerekecektir. Bu başlık altında incelenen araçlar muhalefete bahşedildiği takdirde muhalefet meclise girebilecek ve bu çalışmanın ilerleyen bölümlerinde zikredilen hukuki imkân ve araçları kullanabilecektir.

7. Vatandaşlar, şiddet içermemek şartıyla siyasi parti dâhil bağımsız kuruluş veya örgütler kurma imkânına sahip olmalıdır.[215]

Allan Ball'da benzer şekilde demokratik bir sistemin taşıması gereken özellikleri şu şekilde sıralamıştır:

1. Birden fazla siyasi partinin, politik gücü elde etmek için mücadele ediyor olması gerekmektedir.
2. Politik gücü elde etmek için yapılan mücadelenin gizli değil açık, kurallara ve rutine bağlanmış olması gerekmektedir.
3. Politik gücün herkesçe elde edilmesi mümkün olmalıdır.
4. Genel oya dayanan düzenli aralıklarla seçimlerin yapılması gerekmektedir.
5. Baskı gruplarının, hükümet kararlarına etkisi mümkün olmalıdır. Sendika ve diğer örgütlenmelerin hükümeti etkileme yolları kapatılmamalıdır.
6. İfade hürriyeti, keyfi tutuklama yasağı gibi ilkeler siyasi sistem tarafından tanınmalı ve korunmalıdır. Radyo, televizyon ve gazete gibi kitle iletişim araçları üzerindeki devlet kontrolü, ciddi manada azaltılmalıdır.
7. Kuvvetler ayrılığının var olması, yasamanın yürütme üzerinde bir denetime sahip olması ve yargının, yasama ve yürütmeden bağımsız olması gerekmektedir.[216]

Liberal bir anayasal sistemde ve çoğulcu bir demokraside muhalefetin vücut bulabilmesi için gereken asgari şartlara bakıldığında ise demokratik ve serbest seçimlerin varlığı ve ifade, basın, toplanma ve örgütlenme hürriyetlerinin var olması gerektiği görülür. Bunlara ilaveten, her türlü düşünce ve ideolojinin mecliste temsil edilebileceği ve çoğulculuk ve temsilde adaletin sağlanabileceği bir seçim sistemine sahip olunması ve %3–5 gibi düşük bir seçim barajının belirlenmiş olması da muhalefete hayat imkânı verecek diğer unsurlardır. Muhalefetin daha da güçlendirilebilmesi için, seçimlerde muhalefete pozitif ayrımcılıklar yapılarak, iktidarın sınırsız kaynakları karşısında ezilmemesinin sağlanması da hayati bir önem arz etmektedir.[217] Ayrıca muhalefetin, meclis faaliyetlerini özgür bir şekilde icra

[215] Robert A. Dahl, **Polyarchy, Participation and Opposition**, New Haven, Yale University Press, 1971, s 1-5.
[216] Ball, **a.g.e. s.** 43-44.
[217] Kiiza, **a.g.m.** s. 2.

edebileceği ve gereksiz cezai soruşturmalardan korunacağı yasama dokunulmazlığı ve sorumsuzluğu gibi zırhlarla çepeçevre sarılmış olması da gerekmektedir. Bütün bunların ötesinde, tüm bu sayılan asgari şartların bir anlam ifade edebilmesi için muhalefete, anayasa ve kanunlarla yönetimi denetleme ve etkileyebilme araçlarının verilmiş olması gerekmektedir.

5.1. Parlamento İçi Muhalefeti Güçlendirecek Temel Hak ve Hürriyetlerin Garanti Altına Alınması

Parlamento içi muhalefetin güçlendirilmesi için birtakım temel hak ve hürriyetlerin garanti altına alınmış olması gerekmektedir. Bu hak ve hürriyetlerin başlıcaları ifade, basın, toplanma ve örgütlenme hürriyetleridir. Aşağıda, bu hürriyetlerin kavramsal çerçevesi çizilip, muhteva ve sınırları incelenerek bu hürriyetlerin tesisinin muhalefetin varlık gösterebilmesi ve daha etkin bir konuma kavuşabilmesine nasıl yardım edeceği yakından incelenecektir.

5.1.1. İfade Hürriyeti

İfade hürriyeti, kamu makamları tarafından müdahale edilmeksizin görüş sahibi olma, bilgi ve düşünceleri edinme ve yayma özgürlüğünü içeren, birçok hak ve hürriyetin çekirdek alanını oluşturan en önemli hürriyetlerden biridir.[218] Benzer bir tanım olarak ifade hürriyeti; bir düşünce, kanaat veya tutumun, hukukun çizdiği sınırlar içinde kalmak kaydıyla açığa vurulmasının serbest olması anlamına gelmektedir. İfade hürriyeti; hangi neviden olursa olsun sosyal, siyasi, dini, hukuki, sanatsal veya ticari bir düşünceyi söz, yazı, davranışsal veya başka yollarla insanlara aktarabilme; düşüncelerini insanlar arasında yayabilme, insanları kendi düşüncelerine inandırabilmeyi kapsamaktadır.[219]

İfade hürriyeti, düşünce hürriyetinin vücut bulmuş somutlaşmış hali olarak karşımıza çıkmaktadır. Düşünüyorum öyleyse varım diyen Descartes'ten asırlar önce yaşayan Mevlâna Celalettin-i Rumi, "İnsanoğlu düşüncelerden ibarettir, gerisi et ve kemiktir"

[218] AİHS, 1952, m. 10/1.
[219] Halil Kalabalık, **İnsan Hakları Hukuku**, 5. bs., Ankara, Seçkin, 2017, s. 504.

diyerek düşüncenin, insanın adeta yapıtaşı olduğuna vurgu yapmıştır.[220] Bu denli hayati olan bu hürriyetin, dışa vurulmuş halinin de aynı değerde kabul görmesi gerekmektedir.

İfade hürriyeti, kişilerin sırf insan olmasından kaynaklanan haklarından biri olarak görülmekte ve XX. yüzyılda düzenlenen tüm insan hak ve hürriyetleri belgelerinde ısrarla vurgulanagelmektedir.[221] Niteliği itibariyle devlete, "karışmama" yükümlülüğü yükleyen bu hürriyet, negatif statü hakları arasında yer almaktadır. Devletin negatif yükümlülüğü gereği bu hakkın kullanılmasına engel olmaması gerekmekte; devletin pozitif yükümlülüğü gereği ise başkalarının engellemelerine müsaade etmemesi ve bu hürriyetin özgürce kullanılabilmesi için önündeki engelleri kaldırması gerekmektedir.[222] Zira devletin pozitif yükümlülüklerini yerine getirmediği zaman bu hürriyet, şekli bir hürriyet olmaktan öteye geçemeyecektir.

Sadece sözel ifadeleri kapsayacak şekilde düşünülmemesi gereken bu hürriyetin kapsamı, günümüzde bir hayli genişlemiştir. Bir düşüncenin ifade edilmesinin en yaygın yolu konuşmak olsa da resim, heykel şiir, tiyatro, sinema ve yazı gibi eylemlerle de bir kanaat ifade edilebilmektedir. Sessizlik bile esasında bir ifade olarak kabul edilebilir. Nitekim ifade hürriyetinin aynı zamanda sessiz kalma hakkı bağlamında ifade özgürlüğünün negatif yönünü de yansıttığı söylenmektedir.[223] Bu bağlamda kimsenin, kanaatlerini açıklamasına zorlanmaması gerekmektedir. Bu da demokrasi ve liberalizmin bir gereğidir.

Amerikan Yüksek Mahkemesi, vermiş olduğu kararlarla sembolik ifade hürriyeti kavramına yer vermiş ve bu kararlarında söz ve yazı içermeyen birtakım eylemsel hareketleri sembolik ifade olarak kabul ederek ifade hürriyetinin kapsamına dâhil

---

[220] Zühtü Arslan, "The Opening Session of the Conference on Freedom of Expression: Still a Precondition for Democracy?" The Council of Europe, 13-14 October 2015 Strasbourg, s. 2-3, (Çevrimiçi) http://anayasa.gov.tr/en/inlinepages/press/NewsAndEvents/detail/pdf/fulltext.pdf, 25 Mart 2017.

[221] Sara Hugelier, "Freedom of Expression and Transparency: Two Sides of One Coin", **Jura Falconis Jg.**, V. 47, 2010-2011, s. 62; Robert Trager, Donna L. Dickerson, **Freedom of Expression in the 21st Century,** London, Pine Forge, 1999, s. 97-99.

[222] Ali Okumuş, **Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları Işığında Türkiye'de İfade Hürriyeti**, Ankara, Adalet, 2007, s. 72-73; Uygun, "**Kamu Hukuku**", **a.g.e.** s. 131-133.

[223] Ulaş Karan, "İfade Özgürlüğü Hakkı", **İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Anayasa, Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Kapsamında bir İnceleme**, Ed. by. Sibel İnceoğlu, 3. bs., İstanbul, Beta, 2013, s. 355-365; Zühtü Arslan, **Anayasa Teorisi**, Ankara, Seçkin, 2008, s. 198-199.

etmiştir. 1984 yılında Texas v. Johnson[224] davasında Amerikan Yüksek Mahkemesi, Amerikan Bayrağını yaktığı için hapis ve para cezası alan bir kişinin cezasını, 5'e 4 gibi bir oyla, yapılan eylemi ifade hürriyeti kapsamında değerlendirip iptal ederek ifade hürriyetinin kapsamını genişletici bir yol benimsemiştir.

İfade hürriyeti; eğitim, bilim ve sanat, basın, toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme, dernek, sendika ve siyasi parti kurma hürriyeti gibi birçok özgürlüğün temelini oluşturmakta ve adeta bu hakların mütemmim cüzü konumunda bulunarak önemli bir konum işgal etmektedir.[225] Demokrasinin vazgeçilmezi olan yukarıda sayılan hak ve hürriyetlerin vücut bulduğu ifade hürriyetini, liberal demokrasinin bir ön şartı olarak görmemek mümkün değildir. Zira liberal bir demokrasi, fikir ve ideolojik farklılıklarla ve farklı yaşam tarzları ile bir yaşamayı öngörmektedir. Böyle bir demokraside, toplumun her kesiminin özgürce farklılıklarını dile getirebilmesi ve çoğunluğun veya zıt fikre sahip insanların da buna saygı duyması beklenecektir. Bu noktada da ifade hürriyeti, farklılıkların olduğu çoğulcu bir toplumun sürdürülebilmesi için gerekli olan etkili bir enstrüman olarak karşımıza çıkmaktadır.[226]

Milton, "bütün öteki hürriyetlerden önce, bana öğrenme, söyleme ve tartışma hürriyetini verin"[227] diyerek ifade hürriyetinin önemine vurgu yapmış ve haklar sıralamasında ifade hürriyetini en üst sıralara koymuştur. Gerçekten de bir insanın yaşam hakkı ihlale uğradığında sesini çıkaramıyor ve bu duruma itiraz edemiyorsa, yaşam hakkı gibi dokunulmaz ve asli bir hakkın kanunlarca düzenlenmiş olmasının bir önemi kalmayacaktır. Aynı şekilde ifade hürriyetinin verilmediği bir topluma seçme ve seçilme hürriyetinin verilmesinin bir anlam ve önemi de olamayacaktır. Netice olarak denilebilir ki ifade hürriyeti, diğer tüm hak ve hürriyetlere anlam kazandıran, kendisinin olmadığı yerde diğer hürriyetlerin de anlamsızlaştığı bir hürriyettir.

[224] Texas v. Johnson, 491 U.S. 397 (1989); United States v. Eichman, 496 U.S. 310 (1990).
[225] Kalabalık, a.g.e. s. 503.
[226] Arslan, **a.g.e.** s. 1.
[227] Annabel Patterson, "More Speech on Free Speech", **Modern Language Quarterly**, V. 54/1, 1993.

Nitekim John Milton ve John Stuart Mill de ifade hürriyetinin hakikat arayışının en önemli araçlarından biri olduğunu öne sürmüşlerdir.[228] Milton bir eserinde, "bırakınız hakikat ve yanlış kapışsın, serbest ve açık bir karşılaşmada hakikati bilenler yanlışı zorda bırakacaktır"[229] diyerek yaklaşık dört asır önceden ifadelerin baskıya maruz bırakılmaması gerektiğine vurgu yapmıştır.

Mill, 1859 yılında kaleme aldığı "Hürriyet Üzerine" adlı eserinde, günümüzdeki insanlardan bile daha liberal bir yaklaşım sergileyerek; kadınların oy hakkını, herkesin eğitim imkânlarına kavuşmasını, çocukların çalıştırılma yasağını, toplu sözleşme imkânını savunmuş ve bu sebeple de döneminin İngiltere'sinde yadırganmıştır.[230] O zaman için azınlıkta olan bu tür fikirlerin günümüzde çoğunlukta olması, ifade serbestisinin ve azınlık fikirlerinin ne denli önemli olduğunu bizlere bir kez daha göstermektedir. Mill, hükümetlerin, azınlıkların görüşlerini koruma görevi olduğunu, çoğunluğun arzusu için bunun bastırılamayacağı fikrini, "eğer bir kişi hariç tüm insanoğlu aynı fikirde olsa ve o bir kişinin diğer tüm insanoğlunu susturması nasıl imkânsız ve doğru değilse, aynı şekilde tüm insanların o bir kişiyi susturması da öyle olmalıdır"[231] sözleriyle vurgulamıştır.

İfadelerin özgürce dışa vurulabilmesi, daha doğrunun ortaya çıkmasını sağlayacaktır. Lipmann'ın da dediği üzere "ifade serbestisinin, kendi argümanlarımızı daha da güçlendirdiği ve geliştirdiği aslında bir fark edilebilse, diğer insanların ifade hürriyetini özgürce kullanabilmesinin ne kadar da elzem olduğu daha iyi idrak edilebilecektir. Gerçekten de doğrunun keşfine, bu kadar kolay bir yoldan ulaştıran başka bir yöntem yoktur."[232] Schauer, gerçeği keşfetmekte ifade hürriyetinin rolünü çapraz sorgu ve görünmez el kuramları üzerinden ustaca bir betimlemeyle izah etmektedir.[233] Nasıl ki bir sorgulamada gerçeğin ortaya çıkması ve delillerin doğruluğunun tespit edilmesi için çapraz sorgulama yapılıyorsa, fikirlerimizin veya

[228] Trager ve Dickerson, **a.g.e.** s. 123.
[229] John Milton, **Areopagitica**, Maryland, Rockville, 2008, s. 55 (İlk Basım 1644).
[230] John Stuart Mill, **On Liberty**, The Pennsylvania State University, 1998 (İlk Basım 1859).
[231] Mill, **a.g.e.** s. 19-20.
[232] Walter Lippmann, "The Indispensable Opposition", **Atlantic Monthly**, 1939, s. 187-188.
[233] T. Ayhan Beydoğan, **Türk Hukukunda Siyasi İfade Hürriyeti**, Ankara, Liberal Düşünce Topluluğu, 2003, s. 34.

karşı fikirlerin doğruluğunu test etmek için eleştiri özgürlüğü desteklenmelidir. Aynı şekilde, en iyi üretimin, "görünmez el"[234] ile serbest rekabet piyasasında ortaya çıktığının ileri sürüldüğü gibi, toplumda her fikrin özgürce beyan edebilmesi halinde ortak iyiye hatta en iyiye ulaşılabilecektir.[235]

Farklı fikirlerin varlığı, bireylere bir seçim imkânı yaratır ve insanlara nefis muhasebesi yaptırarak belki de kendi fikirlerinin yanlışlığını sorgulama imkânı verir. Namık Kemal'in de söylediği gibi gerçek ışığı ancak fikirlerin çarpışmasıyla ortaya çıkacaktır. Fikir ve kanaatlerin serbestçe açıklanabilmesi sayesinde, mevcut düzenin kusur ve eksikliklerinin ortaya çıkarılması sağlanabilir ve böylece toplumsal gelişmeye katkı sağlanarak daha iyiye ulaşılabilir.[236] Netice olarak denilebilir ki ortak iyiyi keşfetmenin en önemli araçlarından biri olan ifade hürriyetinin tanınmadığı bir ortamda, parlamento içi muhalefetin varlığından ve liberal bir anayasal sistemden bahsetmek mümkün olmayacaktır.

Siyasi iktidarın sınırsız kaynak ve imkânlara sahip olması, gölge iktidar olarak adlandırılan muhalefetin işini epey güçleştirmektedir. Muhalefetin en büyük imkânlarından biri gözlem yaparak siyasi iktidarın eksikliklerini tespit etmek ve toplumu bu konularda bilinçlendirmektir. Bu da ancak ifade hürriyetinin herkese eşit bir şekilde sunulması ile mümkün olabilecektir. Gerçekten de bu hürriyetin güvence altına alınması, en çok da aklıselim bir siyasi iktidara yarayacaktır. Nitekim Lippman, "akla uygun davranan iyi bir siyasetçi, kendine muhalif olanlardan, ateşli takipçilerine göre daha çok şey öğrenir"[237] diyerek farklı seslerin ne kadar da önemli olduğunu güzel bir şekilde özetlemiştir.

Lipmann'ın da belirttiği gibi, siyasi iktidar sahiplerinin, muhalefetin ne denli önemli olduğunu anlaması gerekmektedir. Siyasi iktidarın hata ve eksikliklerinin tespit edilip ortaya çıkarılması muhalefetin asli görevlerindendir ve bundan dolayı da ifade hürriyetine en çok ihtiyaç duyan kesim de muhalefettir. İfade hürriyetinin, siyasiler

---

[234] Adam Smith görünmez el teorisinde, serbest bir piyasada her ne kadar müdahale ve denetim olmasa da dengenin, görünmez bir el ile sağlandığını ileri sürmektedir.
[235] Frederick Schauer, **Free Speech a Philosophical Enquiry**, New York, Cambridge University Press, 1982, s. 18.
[236] Kalabalık, **a.g.e.** s. 504; Okumuş, **a.g.e.** s. 60; Limpitlaw, **a.g.e.** s. 6.
[237] Lippmann, **a.g.e.** s. 190.

bakımından arz ettiği önemin daha iyi anlaşılması için muhalif bir siyasinin, dönemin Türkiye Cumhurbaşkanı'na yönelik söylediği sözleri konu alan davadaki Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin (AİHM) açıklamalarına bakmak yerinde olacaktır. AİHM bir siyaset adamının, işinin doğası gereği yaptığı fiil ve davranışlarının, vatandaşların, basın mensuplarının, hepsinden de öte siyasi rakiplerinin sıkı bir denetimine tabi olduğunu vurgulamıştır. Ayrıca mahkeme, siyaset adamlarına yönelik yapılan eleştirilerin kabul edilebilirlik sınırının, normal kişilere göre daha geniş olması gerektiğini de belirtmiştir. İfade özgürlüğüne getirilen sınırlamaların dar bir yorumla anlaşılması gerektiğinin ve siyaset adamının namını koruma hakkının gerektirdikleriyle, siyasi meselelerin karşılıklı mütalaa edilmesinin getireceği yararların bir denge içerisinde değerlendirilmesi gerektiği hususunun altını çizmiştir.[238]

Kapsamı aşağı yukarı çizilen ifade hürriyetinin sınırsız olduğu elbette ki düşünülmemelidir. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 10/2 maddesinde de belirtildiği gibi bu hürriyet birtakım sınırlamalara tabidir. İfade hürriyeti; ulusal güvenlik, toprak bütünlüğü, kamu güvenliği ve kamu düzenin sağlanması, suç işlenmesinin önlenmesi, genel ahlak veya sağlığın sağlanması, başkalarının şöhret ve haklarının korunması gibi sebeplerle, kamu gücü tarafından sınırlamalara tabi tutulabilmektedir.[239] Ancak AİHM'nin 1976'da vermiş olduğu ve daha sonra tüm dünya mahkemeleri tarafından sıkça atıf yapılır hale gelen kararında da belirttiği üzere, AİHS madde 10/2'de yer alan sınırlamalar içinde kalmak koşuluyla, ifade hürriyeti, sadece lehte olan, zararı dokunmayan veya basit haber ve fikirler için değil; ayrıca muhalif, şok ve rahatsız edici haber ve fikirler için de uygulanır. Bunlar, çoğulculuğun, hoşgörü ve açık fikirliliğin gereklerinden olup, bunlarsız demokratik bir topluma sahip olunmaz.[240] Bu kararla birlikte Mahkeme, artık üye devletlere adeta bir nota göndererek, ifade hürriyetinin sınırlandırılabilmesi için bir kimsenin rahatsız edilmesinin bir kıstas olarak kabul edilemeyeceğini belirtmiş ve azınlık fikirlerine ve hatta toplum için şok ve rahatsız edici fikirlere de hayat verilmesi gerektiğinin altını çizmiştir.

[238] Pakdemirli v. Turkey, 35839//97.
[239] AİHS, 1952, m. 10/2.
[240] Handyside v. United Kingdom, 5493/72, para. 49.

AİHM tarafından incelenen Eon v. France davasında, Fransa Cumhurbaşkanlığı kortejinin geçeceği sırada bir vatandaş, Fransa Cumhurbaşkanının daha önce elini sıkmayı reddeden bir kişiye karşı kullandığı bir ifadeye gönderme yapmak amacıyla, "defol git, geri zekâlı" yazan bir levha kaldırmıştır. Bu olay sonrasında başvurucu, eleştiri sınırlarını aştığı gerekçesiyle cezalandırılmıştır. AİHM, buna benzer davranışların cezalandırılmasının, siyasi şahsiyetlere yönelik hiciv yoluyla yapılan çıkışlar bakımından caydırıcı olacağını, bu tür ifadelerin normal olduğunu ve bundan dolayı cezalandırılma yoluna gidilmesinin ise hedeflenen amaç ile orantılı olmadığını belirterek, başvurucunun ifade hürriyetinin ihlal edildiğine hükmetmiştir.[241] Siyasilerin hicvedilmesinin, işlerinin bir doğası olarak görülmesi gerektiğini vurgulayan mahkeme, bir diğer kararında da siyasilere yönelik yapılan eleştirilerin kabul edilebilir sınırlarının, özel şahıslara yönelik yapılan eleştiri sınırına kıyasla daha geniş olması gerektiğine işaret etmiştir.[242]

5.1.2. Basın Hürriyeti

Günümüzde bilgi ve düşüncelere ulaşmanın ve bunları yaymanın en önemli araçlarından birisi de yasama, yürütme ve yargı organları dışında kalan ve dördüncü kuvvet olarak kabul edilen basın ve yayın organlarıdır. Teknolojinin gelişimi ile bilgi, birçok farklı mecralardan daha büyük kitlelere ulaşır hale gelmiş ve basın ile bilgiye erişim ve bilgiyi yayma, artık bir lüks olmaktan çıkmıştır. Kitle iletişim araçlarının olmadığı dönemlerde sınırlı bilgiye sahip olan insanoğlu, artık her neviden fikre, hızlı ve etkin bir şekilde ulaşma, kanaatlerini buna göre şekillendirme ve kişisel gelişimine katkıda bulunma imkânına sahip olmuştur. Bu yargıdan, özgür bir basının, sadece demokrasi değerleri açısından değil, insani gelişim için de hayati olduğu sonucuna varmak yanlış olmayacaktır.[243] Benzer şekilde İslam, dünyada giderek yaygınlaşan inanca göre basın hürriyetinin, sadece demokrasinin vazgeçilmezi ve demokrasiyi ayakta tutan bir ana sütun olarak algılanmadığını,

[241] Eon v. France 26118/10, para. 6, 7, 61.
[242] Lingens v. Austria, 9815/82 para. 42.
[243] Pippa Norris, "The Role of the Free Press in Promoting Democratization, Good Governance, and Human Development", **Paper for the Midwest Political Science Association Annual Meeting**" World Press Freedom Day", 20-22 nd April Chicago Palmer House, 2006, s. 2-4; Peri Uran, "Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Türk Anayasa Mahkemesinin Basın Özgürlüğüne Yaklaşımı", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, C. 120, 2015, s. 87-130 123.

ayrıca sosyal ve ekonominin uzun vadede gelişimini de sağladığını söylemektedir.[244] Görüldüğü üzere basın, pek çok çeşitli alanda fonksiyon icra eden hayati öneme sahip bir kurum olarak karşımıza çıkmaktadır.

Farklı seslerin, muhalif kişi ve grupların, özgürce basın organlarına ulaşabilmesi ve bunları kullanabilmesi, muhalefetin, bilhassa parlamento içi muhalefetin, varlık gösterebilmesi ve özellikle adil ve serbest bir seçimin yürütülmesi için elzemdir.[245] Gerçekten de seçmenler, partilerin ileriye yönelik hedef ve amaçlarını, partilerin ve adayların niteliklerini değerlendirme ve karşılaştırma olanağını ancak basın özgürlüğünün temin edildiği bir ortamda elde edebilirler.[246] Şu hususun da altı çizilmelidir ki basın hürriyetinin önemi, sadece yöneticilerin seçiminden öncesi ile sınırlandırılmamalıdır. Bu hürriyetin asıl önemi, seçilmişlerin icraatlarını yaparken kamuoyunun bilgilendirilmesinde kendini gösterecektir.[247] Basın hürriyetinin gelişimi ve korunması sayesinde hükümet faaliyetlerinin şeffaflığı ve hesap verilebilirliği artırılabilecek ve bunun sonucunda da karar mekanizmalarına yönelik olan kamu denetimi sağlanabilecektir. Böylece, kötü yönetimin, yanlış politikaların, yozlaşma ve skandalların bir farkındalık yaratılarak kamuoyu tarafından öğrenilmesinin yolu açılmış olacaktır.[248] Basının bu çabası, hükümetin eylemlerini dış gözleme, yani kamunun denetimine açacaktır. Kitle iletişim araçlarının sosyal ve kültürel çoğulculuğu adil ve tarafsız bir şekilde yansıttığı ve yaşattığı bir toplumda, çok seslilik oluşabilecek ve bu da her kesimin kazanabileceği bir ortamın oluşmasına yol açacaktır.[249]

---

[244] Mohammad Tarikul Islam, "Freedom of Press in Democracy: Bangladesh Perspective", **Asian Affairs,** V. 29/3, 2007, s. 45.
[245] İlyas Doğan, Balkan Demirdal, "İfade Özgürlüğü", **İnsan Hakları Hukuku**, Ed. by. İlyas Doğan, 2. bs. Ankara, Astana, 2015, s. 641.
[246] Norris, **a.g.m.** 2006, s. 4.
[247] Okumuş, **a.g.e.** s. 88.
[248] George A. Donohue, Philip Tichenor, Clarice N. Olien, "A Guard Dog Perspective on the Role of the Media", **Journal of Communication**, V. 45/2, 1995, s. 115-128; Sheila S. Coronel, "The Role of the Media in Deepening Democracy", s. 1-3, (Çevrimiçi) http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN010194.pdf, 31 Mart 2017.
[249] Norris, **a.g.m. 2006,** s. 4.

Winston Churchill'in de dediği gibi "özgür bir basın, hür bir insanın sahip olduğu tüm diğer haklarının asla uyumayan bir koruyucusudur."[250] Aynı doğrultuda ABD'nin 3. Başkanı olan Thomas Jefferson, "Beni, basının olmadığı bir hükümet ile hükümetin olmadığı bir basın arasında tercihe zorlarlarsa, bir an bile tereddüt etmeden ikincisini seçerim"[251] diyerek basının, toplum, devlet ve hükümet için ne denli hayati olduğunu vurgulamıştır. Basın ne kadar özgür olursa kamuoyu, toplumu ilgilendiren konularda o kadar bilgi sahibi olacak ve bunun sonucunda da toplum, kamu makamlarını desteklemeye, sorgulamaya veya onlardan hesap sormaya başlayacaktır.[252]

Bunun en çarpıcı örnekleri, yozlaşma, yolsuzluk, insan hakları ihlalleri ve uygulanan yanlış politikaların muhalefet ve basın aracılığıyla ortaya çıkarılarak, hükümetlerin düşürüldüğü Latin Amerika ülkelerinde görülmüştür. Basının ortaya çıkardığı skandallar sonucu, 1992'de Brezilya Devlet Başkanı Fernando Collor de Mello, 1993'te Venezuella Devlet Başkanı Carlos Andres Perez, 1997'de Ekvador Devlet Başkanı Abdala Bucaram ve 2000'de Peru Devlet Başkanı Alberto Kenya Fujimori görevden düşürülmüştür.[253] Muhalefet açısından hayati bir öneme sahip olan basın hürriyeti sayesinde birçok ülkede hükümetler düşmüş; devlet başkanları, başbakanlar ve kabine üyeleri istifa etmeye zorlanmıştır.

Bu noktada, basın kuruluşları aracılığıyla bilhassa siyasilere yöneltilen eleştirilerin sınırlarının nasıl tespit edileceği hususu önem kazanmaktadır. Basın yayın organlarının, görevlerinin icraları sırasında iki önemli, aynı zamanda birbirine zıt işlevi bulunmaktadır: Kişilerin onur ve özel hayatlarını koruma yükümlülüğü ve ülke siyaseti ve kamuyu ilgilendiren konularda kamuyu bilgilendirme yükümlülüğü. AİHM birçok kararında, esasında ayrı gibi gözükse de basın kuruluşlarının iç içe geçmiş bu iki vazifesinin sınırlarını çizmiştir. Buna göre siyasilerin basın aracılığıyla

[250] American Newspaper Association Foundation, "Speaking of a Free Press, 200 Years of Notable Quotations About Press Freedoms", 2005, p. 13, (Çevrimiçi) http://nieonline.com/thelearningforum/downloads/napi/speaking_of_a_free_press.pdf, 27 Mart 2017.
[251] Tim Besley, Andrea Prat, "Handcuffs for the Grabbing Hand?- Media Capture and Government Accountability", **American Economic Review**, V. 96/3, 2006, s. 720.
[252] Justine Limpitlaw, **Media Law Handbook For Southern Afrıca – Volume 1**, Johannesburg, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2012, s. 18.
[253] Coronel, **a.g.e.** s. 9-10.

eleştirilmesinde, normal bir vatandaşın eleştirilmesinden daha tolereli bir şekilde değerlendirme yapmak gerekmektedir. Bu içtihatlarda bu iki işlev arasındaki dengenin kamunun bilgilendirilmesi lehine bozulduğu açıkça görülebilmektedir.[254]

Muhalefeti, sadece seçim dönemi baş gösteren, seçim sonrası ise her şeye muhalif kalan bir kesim olarak görmek mümkün değildir. Muhalefet, basından aldığı güç ile siyasi iktidarın hatalarını ortaya koymaya çalışmakta ve bir sonraki seçime kadar toplumun bilinçlenmesi ve kanaatlerinin değişmesi için basın ile birlikte çalışarak güçlenmeyi amaçlamaktadır. Muhalefet, devlet bürokrasisindeki kaynaklarından elde ettiği bilgileri, basın yayın organları aracılığıyla halka arz ederek siyasi iktidarı zor duruma düşürebilme potansiyeline sahiptir. Sonuç olarak, muhalefet ve demokrasi için vazgeçilmez olan bu hürriyetin korunması ve yüceltilmesi için gerekli tüm tedbirler alınmalı ve bu hürriyete sahip çıkılmalıdır. Devletin pozitif yükümlülüğü kapsamında, basın hürriyetinin kullanılmasının önünde bulunan engellerin kaldırılması, geçerli sebepler olmadıkça gereksiz ve keyfi bir şekilde bu hürriyetin kullanımının sınırlandırılmaması ve basında tekelleşmenin önüne geçilmesi gerekmektedir.[255]

5.1.3. Toplanma Hürriyeti

Siyasal muhalefet için vazgeçilmez olan ve demokratik toplumun kurucu unsurlarından biri olan toplanma hürriyetiyle, sosyal, kültürel, ekonomik, siyasi vb. gerekçelerle, kamuya açık veya kapalı ortamlarda, barışçıl olarak birleşme, yürüyüş yapma veya oturma gibi eylemlerde bulunma hakkı elde edilmektedir.[256]

Nitelik itibariyle negatif statü hakları arasında yer alan bu hak, devlete bir şey yapmama ve izin verme gibi negatif edimler yüklese de diğer birçok hakta olduğu gibi bu hakkın korunması ve kullanılabilmesi için devlete, bazı pozitif yükümlülükler

[254] Lingens v. Austria, 9815/82 para. 41-42; Castells v. Spain 11798/85.
[255] Ferhat Yıldız, **Türk Anayasa Hukukunda Basın Özgürlüğü**, Ankara, Adalet, 2013, s. 56-65; Doğan, Demirdal, **a.g.e.** s. 641.
[256] Osman Doğru, "İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi Uygulamasında Toplanma ve Örgütlenme Özgürlüğü", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, V. 64, 2006, s. 43.

de yüklemektedir.[257] Bu bağlamda devlet, bu hakkı kullanacak kişileri bürokratik ve yasal prosedürlere boğmamalı ve toplanma hürriyetinin daha etkin ve kolay kullanılabilmesi için uygun altyapı ve mekanizmalar hazırlamalıdır.[258]

Muhalefetin, yöneticilerden duyduğu rahatsızlığı dile getirmesinin en etkili yollarından biri olan bu hürriyetin etkin kullanımı ile kamuoyu bilinçlendirilebilecek ve bu sayede adeta siyasi iktidara ültimatom verilebilecektir. Özellikle güçlü ve muhalif sesleri bastıran iktidarların olduğu ve basının tek bir elde toplandığı toplumlarda, bu hürriyetin kullanılması gerçekten de hayatidir. Nitekim yakın zamanlarda, toplantı ve gösteri hürriyetinin kullanılması sayesinde, "Arap Baharı" olarak da adlandırılan gösteri olaylarında, birçok otoriter yönetim yıkılabilmiştir.[259]

Bu hürriyetin kullanılması, birtakım izin prosedürlerine bağlı olup, belli sebeplere dayanılarak bu hürriyetin kullanımı engellenebilmekte veya ertelenebilmektedir. Nitekim AİHM, bir kararında, kamuya açık olarak kullanılan bir yerde toplanma hürriyetinin tanınmasının; kamu düzeninin tesisi, ulaşımın düzenlenmesi veya karşıt protestocular ile bu hürriyeti kullanacakların güvenliklerinin sağlanması gerekçeleriyle izne bağlanmasını, ölçüsüz bir tedbir olarak görmemiştir.[260]

Aynı şekilde, gösteriden belli bir süre önce izin alınması veya bildirimde bulunması şartıyla da bu hürriyetin kullanımı, bir kalıba sokulmaktadır. Yani bu hakkın kullanılmasının önceden bir bildirime bağlanmasının bir ihlal oluşturmayacağı hususunun altını çizmek gerekmektedir.[261] Esasen bildirim yapılmasını, bir izin olarak algılamamak gerekmektedir. Bildirim yapmak, devlete, toplantının güven içerisinde yapılabilmesi için gerekli tedbirleri alma talebinin iletilmesi olarak

[257] Schwabe and M. G. V. Germany, 8080/08, 8587/08, para. 110-113; Piermont v. France 15773/89, 15774/89 para 76-77.
[258] Nina Belyaeva, Thomas Bull, David Goldberger, et. al, **Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly**, 2. bs., Warsaw, OSCE ODIHR, 2010, s. 15–18; Çiloğlu vd. v. Turkey, 73333/01 para 46; Disk and Kesk v. Turkey, 38676/08, para. 27.
[259] Arap Baharı olarak adlandırılan gösteri olayları, 17 Aralık 2010'da Muhammed Buazizi adlı bir Tunus vatandaşının kendisini ateşe vermesi ile başlamış ve kısa sürede birçok Arap ülkesine yayılmış ve Tunus, Mısır, Libya ve Yemen'de diktatörlerin görevi bırakmasıyla, diğer Arap ülkelerinde ise bazı bakanların istifası ve birtakım imtiyazların verilmesiyle sonuçlanmıştır.
[260] Plattform Ärzte Für Das Leben v. Austria, 10126/82, para. 37-38.
[261] Oya Ataman v. Turkey, 74552/01, para. 38.

düşünülmelidir.[262] Fakat devletin, ani bir şekilde gerçekleşen bir olay karşısında toplanmak isteyen kişiler için bu şartı aramaması gerektiği AİHM tarafından belirtilmiştir.[263] Ani bir şekilde gelişen bir olay için kullanılmak istenen bu hürriyetin, yasal bildirim tarihinin geçmesi sebebiyle engellenmesi, devletin pozitif yükümlülüğünün ihlaline sebebiyet verecektir.[264] Örneğin, hükümet yetkililerinin karıştığı bir yolsuzluk skandalının yakın zamanda ortaya çıkması üzerine toplanmak isteyen muhalif kişilere, süresinde izin alınmadığı gerekçesiyle izin verilmemesi bir hak gaspına yol açacaktır.[265]

Toplanma hürriyeti, elbette ki mutlak ve sınırsız bir hak değildir ve belli başlı sebeplerle devletlere sınırlama yetkisi verilmiştir. Buna göre toplanma hürriyeti, makul olmayan sınırlamalardan kaçınmak kaydıyla[266] ulusal ve kamunun güvenliğinin sağlanması, suçun ve düzensizliğin önlenmesi, genel sağlık ve ahlakın korunması ve başkalarının hak ve hürriyetlerinin korunması amaçlarıyla sınırlanabilecektir.[267] Ancak bu hürriyetin istisnaları sınırlı olup bu sınırların uygulanması esnasında da bu istisnaların dar yorumlanması gerekmektedir.[268]

AİHM birçok kararında bu hürriyetin asılsız ve keyfi gerekçelerle ihlal edilmemesi için bu hakkı daraltacak bir yorumdan kaçınmış ve birçok davada başvuruculara haklı bularak devletleri mahkûm etmiştir. Bu bağlamda AİHM, ülkelere, istisnaların dar yorumlanacağı kuralını hatırlatmış ve muhalefet başta olmak üzere siyasi iktidara karşı çıkan kişilerin, bu hürriyete ulaşımının önünü açacak şekilde muamele yapması gerektiğini belirtmiştir.

Christians Against Racism and Fascism v. UK davasında AİHM, şiddet yanlısı aşırıcılar tarafından olay çıkartılma ihtimalinin varlığı sebebiyle karşıt göstericilerin veya toplantıyı düzenleyenlerin barışçıl bir şekilde toplantı yapma hakkını kaybetmeyeceğini; tehlikenin, daha yumuşak tedbirlerle bertaraf edilmesinin

[262] Tolga Şirin, **30 Soruda Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Hakkı**, İstanbul, 12 Levha, 2013, s. 33-35; Ziliberberg v. Moldova 61821/00, 1 February 2005; Djavit An v. Turkey, 20652/92, para. 57.
[263] Bukta and Others v. Hungary, 25691/04 para. 36.
[264] Belyaeva, **a.g.e.** 15–18; Arzte Für das Leben v. Austria, 10126/82, para. 31–39.
[265]Rassemblement Jurassien et Unite Jurassienne v. Switzerland, 8191/78.
[266] Djavit An v. Turkey, 20652/92, para. 57-58.
[267] Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, 1952, m. 11/2.
[268] Stankov and Ilinden Birleşik Makedonlar Derneği v. Bulgaria, 29221/95, para. 84.

mümkün olmaması halinde ancak böyle ağır bir tedbire başvurulabileceğini belirtmiştir.[269] Aynı şekilde soyut bir kamu düzeninin tehlikeye düşmesi gerekçe gösterilerek bu hürriyetin kullanımına izin verilmemesinin de bu hakkın ihlaline sebebiyet vereceği de belirtilmelidir.[270] AİHM, yapılan gösteri yürüyüşünün ülke mevzuatına aykırı olmasının, gösteriye müdahale hakkı vermeyeceğini; müdahale için mevzuata aykırılığa ilaveten, ayrıca gösterinin şiddet içermesi gerektiğini vurgulayarak bu hakkın kullanımını genişletici kararlar vermiştir.[271]

Mahkeme Piermont v. France davasında, kanunun ya da devlet politikalarının eleştirildiği bir toplantının, toplanma ve yürüyüşün barışçı niteliğini etkileyecek bir hadiseye sebebiyet vermediği, kamu düzenine ciddi bir sıkıntı doğurmadığı, huzursuzluğa yol açılmadığı ve şiddeti çağrıştırmadığı müddetçe bu hürriyetin kısıtlanamayacağını vurgulayarak muhalefetin elini güçlendirecek bir hüküm vermiştir. Resmi iktidara ve iktidarın eylemlerine muhalif nitelikte olan söz ve eylemlerin demokratik tartışmaya katkılarının büyük olduğunun altını çizen Mahkeme, bu tür eylem ve ifadelerin siyasi arenada kendine yer bulması gerektiğini belirtmiştir.[272] Zira toplanma hürriyeti, toplumun azınlıkta kalan kesimlerinin sesini duyurabilmesi ve iktidarı etkileyebilmesi açısından eşsiz bir değere sahiptir.[273]

5.1.4. Örgütlenme Hürriyeti

Her bireyin, kendisine has görüşleri ve aidiyeti mevcut olduğundan dolayı tüm insanlığın, "toplum" ifadesi haricinde hiçbir kavram ve oluşum içinde, aynı kefeye konulabilmesi mümkün değildir. Aynı fikri, kaygıları veya öncelikleri paylaşan insanlar, birliktelik kurarak teşkilatlanma ihtiyacı hissederler. Bu teşkilatlanma ihtiyacı kendini, dernekleşme, partileşme veya sendikalaşmada gösterir. Böylece birlikten kuvvet doğacı inancı ile insanlar, savundukları görüşlerini bir birliktelik oluşturarak kuvvetlendirme telaşı içerisine girerler. Toplumdaki bu ihtiyaç,

[269] Christians Against Racism and Fascism v. United Kingdom, 8440/78.
[270] Ivanov and Others v. Bulgaria, 46336/99, para. 63.
[271] Cisse v. France, 5134/99, para. 50-52; Samüt Karabulut v. Turkey, 16999/24, para.35; Bukta v. Hungary, 25691/04, para. 36.
[272] Piermont v. France, 15773/89; 15774/89, para. 76-77, United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey, 19392/92, para. 57.
[273] Djavit An v. Turkey, 20652/92, para 56.

karşılıksız bırakılmamış ve güçlü ve açık bir demokrasinin önemli bir göstergesi olan örgütlenme hürriyeti, XX. yüzyılda kabul edilen birçok insan hakları belgesine ve neredeyse tüm ülke anayasalarına girmiştir. Böylece bu hürriyet ile insanlar, kendi kimliklerine ve düşüncelerine dair bir bağlılık ve bunlara hayat verme imkânı bulabilmişlerdir.[274]

Örgütlenme hürriyeti, "siyasal, dinsel, ideolojik, ekonomik, çalışma, sosyal, sportif, kültürel veya mesleki nitelikteki bir amacı gerçekleştirmek üzere bir araya gelme" [275] şeklinde tanımlanmaktadır. Hangi tür örgütlerin bu hürriyet kapsamında değerlendirileceği ise AİHM'in yapmış olduğu yorumlarla saptanmış ve sadece sendikalar değil, dernekler ve siyasi partiler de örgütlenme hürriyetinin süjesi olarak kabul edilmiştir.[276]

Demokrasinin temel prensibi olan siyasal katılım, hükümet politikalarının ve faaliyetlerinin daha adil ve toplumun ihtiyaçlarına cevap verebilir bir hale gelmesini sağlamaktadır.[277] Siyasal katılımın en önemli süjesi ise örgütler, bilhassa siyasi partilerdir. Örgütlenme hürriyeti kapsamında siyasi partilerin kurulması ve faaliyet göstermesinin önündeki engellerin kaldırılması ile bir yandan muhalefetin marjinalleşmesinin önüne geçilirken;[278] öte yandan bireysel ve dağınık görüşler, daha sistematik bir oluşum altında birleşme imkânı bulabilecek[279] ve böylece daha bilinçli bir kamuoyu oluşumu sağlanabilecektir.[280] Bununla birlikte siyasal sistem, daha çoğulcu ve demokratik bir yapıya kavuşmuş olacaktır.[281] Böylece muhalif kesim, "ya iktidar olursun ya da bir hiç" mantığından uzaklaşarak, "şimdi olmadı ama ileride belki" algısıyla sistem içerisinde tutulabilmiş olacaktır. Sonuç olarak, örgütlenme özgürlüğü ile demokrasinin çoğulculuğu arasında, bir doğru orantı olduğu söylenebilir.

---

[274] International Labour Organization, **Freedom of Association and Development, Freedom of Association and Development**, Turin, 2011, s. 59.
[275] Doğru, **a.g.m.** s. 50.
[276] Socialist Party and Others v. Turkey 21237/93, para. 44-47; Doğru, **a.g.m.** s. 52.
[277] International Labour Organization, **a.g.e.** s. 61.
[278] OSCE Human Dimension Seminar, "The Role of Political Parties in The Political Process", 2011, s. 36, (Çevrimiçi) http://www.osce.org/odihr/80984?download=true, 8 Haziran 2017.
[279] Kutlay Telli, **İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi Bağlamında Siyasi Partiler Rejimi**, Ankara, Seçkin, 2012, s. 20.
[280] Doğan, Demirdal, **a.g.e.** s. 661.
[281] United Communist Party of Turkey v. Turkey, 19392/92, para. 44; Algan, **a.g.e.** s. 81.

Örgütlenme hürriyeti elbette ki mutlak ve sınırsız değildir; belli başlı sebeplerle devletlere sınırlama yetkisi verilmiştir. Buna göre örgütlenme hürriyeti, ulusal güvenlik ve kamu düzeninin sağlanması, suçun ve düzensizliğin önlenmesi, genel sağlık ve ahlakın korunması ve başkalarının hak ve hürriyetlerinin korunması amaçlarıyla sınırlanabilecektir.[282]

Örgütlenme hürriyetinin kullanılmasını sınırlayan tedbirlerin, keyfilikten uzak ve uluslararası standartlar ışığında belirlenmiş kıstaslara uygun bir şekilde alınması gerekmektedir.[283] Bu kıstaslara uyulmadan yapılan siyasal örgütlenmeyi engelleyecek tedbirler, bilhassa parti kapatmalar, demokrasinin çoğulculuktan uzaklaşmasına sebep olacaktır. Depolitizasyon olarak da adlandırılan, siyasal muhalefeti etkisizleştirmek için amacını aşan ve keyfilik içeren böylesi yöntemlerin uygulanması, resmî ideolojiyi benimsemeyenlerin önünün kesilmesine ve iktidar güdümlü bir muhalefetin doğmasına yol açacaktır.[284]

Norm'un da belirttiği gibi parti kurma konusunda elbette ki devletlerin, üye sayısı veya teşkilatlanma gibi kıstaslar arayarak, her isteyenin siyasi parti kurmasının önüne set çekmesinde ve ayrıca bir partinin siyasi faaliyetlerini devam ettirebilmesi için de birtakım sınırlayıcı şartlar koymasında bir sakınca yoktur. Ancak sağlıklı bir demokraside bunların hepsi, bir denge içerisinde olmalıdır.[285]

Siyasi partilerin kapatılması konusuna da özellikle buna yetkili makamların nereler olduğunun tespiti hususuna değinmekte fayda vardır. Hollanda, İngiltere, İrlanda ve Fransa gibi eski demokrasilerde siyasi partilerin kapatılması idare mahkemelerine ve idari makamlara bırakılmıştır. Hatta Fransa ve Hollanda gibi ülkelerde, siyasi partiler

[282] Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, 1950, m. 11/2.
[283] Bkz.: European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), "Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measures", 1999, (Çevrimiçi) http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF(2000)001-e, 15 Nisan 2017; Algan, **a.g.e.** s. 82-84.
[284] Algan, **a.g.e.** s. 81.
[285] Kelly Norm, **Direction in Australian Electoral Reform: Professionalism and Partisanship in Electoral Management**, Canberra, Anu E Press, 2012, s. 83.

de dâhil olmak üzere derneklerin kapatılması, cumhuriyet savcısı veya ilgili kişinin başvurusuyla hukuk mahkemelerine de yapılabilmektedir.[286]

Buna karşın, diğer pek çok ülkede, siyasi partilerin hukuki rejimi, Anayasalarda belirtilmiş, parti kapatma için aranan gerekçeler, Anayasalarda sıralanmış ve kapatma davaları için ise ihtisaslaşmış ve hiyerarşik olarak üstte bulunan Anayasa Mahkemesi gibi merciler yetkili tayin edilmiştir. Kapatma konusunda yetkili makamın ihtisaslaşmış ve derece olarak en üstte yer alan mahkemelere verilmesinin ana sebebini, siyasi partilere güvence vermek olarak görmek mümkündür.[287] Ancak Anayasalarda bu tür hükümlerin yer alması her zaman işe yaramamaktadır. Nitekim 1982 Türkiye Anayasası ve Siyasi Partiler Kanununda yer alan ve devlet ideolojisi ile çelişmeye asla izin vermeyen aşırı sınırlamacı yaklaşımlar sebebiyle 27'si Anayasa Mahkemesi tarafından, kimisi de darbeler sonrası askeri konseyler tarafından olmak üzere günümüze kadar toplam 58 siyasi parti kapatılmıştır.[288]

Kapatma gibi ağır bir tedbire, son çare olarak başvurulmasının gerektiği AİHM tarafından sürekli vurgulanmış ve bu konuda devletlere çok dar bir takdir yetkisi tanınmıştır.[289] Bu bağlamda sadece bir siyasi partinin isminin, ülke mevzuatınca kapatma gerekçesi olmasının, o partinin kapatılmasını haklılaştırmayacağı değerlendirmesinde bulunulmuştur.[290] AİHM, Türkiye'de kapatılan Sosyalist Parti'nin, şiddete ve isyana teşvik etmeden federatif bir yapı kurulması istemini, Türk mevzuatına aykırı olmasına rağmen, demokratik sınırlar içinde görmüş ve partinin kapatılmasından dolayı Türkiye'yi mahkûm etmiştir. Zira AİHM, çeşitli siyasi programların varlığının, öne sürülmesinin ve tartışılmasının demokrasinin özünü

[286] Stephan Lorentz, "Bans on Political Parties – The Limitation of Free Political Competition by the German Federal Constitutional Court", **Ritsumeikan Law Review**, V. 31, 2014, s. 183-184.
[287] Mehmet Turhan, "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Siyasi Parti Kapatma Davaları", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C. 57-3, 2002, s. 131.
[288] Olgun Akbulut, "Criteria Developed by the European Court of Human Rights on the Dissolution of Political Parties", **Fordham International Law Journal**, V. 34/1, 2010, s. 70.
[289] Karin Törnström, "The Democratic Dilemma: Dissolution of Political Parties in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights", Master Thesis, Lund University, s. 37, 2014, (Çevrimiçi) http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordOId=4451640&fileOId=4457907, 3 Nisan 2017; Socialist Party and Others v. Turkey (21237/93), para. 50; Freedom and Democracy Party v. Turkey, 23885/94, para. 44.
[290] United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey, 19392/92, para. 54.

oluşturduğunu ifade etmiştir.[291] Buna karşın, AİHM, İspanya'da faaliyet gösteren bir partinin, ETA (Euskadi Ta Askatasuna) isimli ayrılıkçı bir örgütün terör faaliyetlerine örtülü de olsa destek vermesini, bu örgütün üyelerine yönelik övgüde bulunulmasını ve partinin amaçlarına ulaşması için şiddet kullanma ihtimalini dışlamamasını partinin kapatılması için yeterli görmüştür.[292]

Çoğulcu demokrasinin bel kemiğini oluşturan örgütlenme hürriyetinin kullanımına saygı duyularak, bilhassa siyasi partilerin kurulması ve faaliyet göstermesi hususlarında sınırlayıcı politikalar geliştirilmemesi gerekmektedir. Siyasi partiler anayasal ve kanuni güvencelere kavuşturulmalı ve kapatma davalarında görevli mercilerin, ihtisaslaşmış ve hiyerarşik olarak üstte yer alan bir kurum olması sağlanmalıdır. Böylece siyasi iktidar yarışından, muhalefetin de koparılmaması sağlanmış ve böylece çok seslilik temin edilebilmiş olacaktır.

5.2. Seçim Sürecinin Çoğulculuğu Sağlayacak Şekilde Tasarlanması

5.2.1. Adil, Serbest ve Şeffaf Seçimler

Her toplumun, kendini yönetecek kişileri, kanaatlerin açıklanmasının özgür olduğu bir ortamda, düzenli ve makul aralıklarla, gizli oyla ve serbest bir şekilde seçme hakkı bulunmaktadır.[293] Demokrasinin ana sütununu oluşturan halkın kendi idarecilerini belirleme hakkı, ancak adil, serbest ve şeffaf bir seçim imkânının tanınması ile mümkün olabilecektir.[294] Uluslararası Seçim Gözlem Prensipleri Deklarasyonu'nda, adil, serbest ve şeffaf bir seçimin yürütülmesi için öncelikle temel hak ve hürriyetlerin, sürekli ve özgür bir şekilde kullanılabilmesi gerektiği hususu vurgulanmıştır. Ayrıca ırk, dil, din, renk, mezhep, cinsiyet, milliyet, sosyal köken, siyasi düşünce, zenginlik, doğum veya benzeri statüler gerekçe gösterilerek, bu

[291] Socialist Party and Others v. Turkey 20/1997/804/1007, para. 47.
[292] Herri Batasuna and Batasuna v. Spain, 25803/04-25817/04, para. 85-87.
[293] Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Ek Protokol 1, 1952, m. 3.
[294] Seçimler otoriter ve totaliter sistemlerde de yapılmaktadır. Ancak bu şekilde yönetilen ülkelerde yapılan seçimler, halkı kimin yöneteceğini belirleme amacına değil mevcut diktatörlerin iktidarının "sözde" meşruluğunu sağlama amacına yöneliktir. Bu tür ülkelerde yapılan seçimler, farklı seslere hayat hakkı verilmemesi için adil serbest ve şeffaflıktan uzaktır. Bkz.: Şükrü Karatepe, **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara, Savaş, 2016, s. 187.

hürriyetlerin keyfi bir şekilde sınırlandırılması gerektiğinin altı çizilmiştir.[295] Ancak bu asgari şartların gerçekleştiği bir yerde adil, serbest ve şeffaf seçimlerin varlığı konuşulmaya başlanabilecektir.

Bu temel şartlara ilaveten, adil, serbest ve şeffaf seçimlerin yapılabilmesi için seçimlere hâkim olan ve demokrasinin vazgeçilmezi olarak da nitelendirilebilecek genel ve eşit oy, gizli oy ve açık tasnif, seçimlerin yargının denetiminde, uluslararası otoritelerin ise gözetiminde olması gibi birtakım ilkelere ihtiyaç vardır. Aksi takdirde çoğulcu demokrasinin temel öğesi olan ve çok sesliliği sağlayan parlamento içi muhalefetin hayat bulması mümkün olamayacaktır. Zira Hamilton'un da zikrettiği gibi düzenli seçimlerin bittiği yerde tiranlık başlamaktadır.[296]

Demokratik, adil, serbest ve şeffaf bir seçimin icra edilebilmesi için gerekli kıstaslar, derli toplu bir liste haline şu şekilde getirilebilir:

1. Temel hak ve hürriyetler özgürce kullanılabilir olmalı;
2. Seçim ile ilgili hususlar anayasa, kanun ve yönetmelikler ile düzenlenmeli;
3. Seçimlerin düzenli aralıklarla tekrarlanması sağlanmalı;
4. Seçim sürecinin şeffaf olması sağlanmalı;
5. Genel ve eşit oy ilkeleri kabul edilmiş olmalı;
6. Hiçbir siyasi parti veya sosyal gruba ayrıcalık tanımayan bir seçim sistemi ve kanunu olmalı;
7. Çoğulculuğu ve temsilde adaleti sağlayan bir seçim sistemi olmalı;
8. Düşük bir seçim barajı belirlenmeli;
9. Seçmen kütüğüne kayıt olabilmek için gereksiz sınırlamalar olmamalı;
10. Seçimlerde oy kullanma veya aday olabilmek için koyulan sınırlamalar, keyfi olmamalı ve ayrımcılığa sebebiyet vermemeli;
11. Bağımsız ve tarafsız bir seçim komisyonu olmalı;

[295] United Nations, "Declaration of Principles For International Election Observation", 2005, s. 1, (Çevrimiçi) http://www.osce.org/odihr/16935?download=true, 8 Nisan 2017; Daniel Chigudu, "A Critical Review on the Determinants of a Free, Fair and Credible Election", **International Relations and Diplomacy**, V. 4, 2016, s. 511.

[296] Alexander Hamilton, James Madison, "Federalist No. 53", Congress Resources, (Çevrimiçi) https://www.congress.gov/resources/display/content/The+Federalist+Papers#TheFederalistPapers-53, 4 Ekim 2018.

12. Seçimler uluslararası gözleme açık bulunmalı;

13. Kolluk ve adli makamların partilere ve adaylara yönelik tarafsızlığı temin edilmeli;

14. Siyasi partiler ve bağımsız adaylara, aday olma yolunda eşit imkânlar sunulmuş olmalı;

15. Tüm adaylara, kamunun sahip olduğu medya organlarına eşit ulaşma imkânı sunulmalı;

16. Siyasi partilere, kamu imkânlarına erişimde adil imkânlar sunulmalı;

17. Kamu kaynaklarının kötüye kullanılmaması sağlanmalı;

18. Seçmenlerin tehditten uzak bir ortamda oy kullanması temin edilmeli;

19. Seçimler, gizli oy, açık tasnif ilkesine uygun bir şekilde icra edilmeli;

20. Sandık güvenliği sağlanmalı;

21. Oyların iptal edilmesinde adil davranılmalıdır.[297]

Bu listenin daha da uzatılabilmesi mümkündür. Sayılan her bir ilkenin varlığı, muhalefetin daha adil şart ve imkânlar ile seçimlere girmesini sağlayarak muhalefetin politik sistemdeki gücünü artıracaktır. Bu ilkeler ışığında yapılan seçimler ile çoğulcu bir topluma ulaşılması yolunda ciddi bir adım atılmış olacaktır.

Adil, serbest ve şeffaf seçimlerin yapılması için yukarıdaki listede sayılan genel ve eşit oy ilkesinin gelişimi ve önemi, seçim hakkına getirilen sınırlamalar, kamu kaynaklarının kullanımı ve seçim güvenliği gibi birtakım hususları daha detaylıca incelemekte fayda vardır.

Geçtiğimiz iki yüzyılda azınlık gruplar, kendilerine yapılan ayrımcılığın sonlandırılması için çok ciddi mücadeleler vermişlerdir. Bu mücadele, kendisini en çok da siyasal temsil alanında göstermiştir.[298] XIX. yüzyıla bakıldığında birçok ülkede kadınların, farklı dil, din, mezhep, ırka sahip veya eğitim seviyesi düşük

[297] Abdurrahman Eren, "Türkiye'de Uygulanan %10 Genel Seçim Barajının Serbest Seçim Hakkını İhlal Sorunu", **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 16/2, 2008, s. 69-70; Jorgen Elklit, Palle Svensson, "What Makes Elections Free and Fair?" **Journal of Democracy**, 1997, s. 37; Atar, "**Türk Anayasa**", **a.g.e.** s. 80-89; Ümit Güveyi, **Demokratik Devlet İlkesi Çerçevesinde Seçimleri Yönetimi ve Denetimi**, İstanbul, 12 Levha, 2013, s. 49-58.

[298] Ross J. Adams, "Whose Vote Counts? Minority Vote Dilution and Election Rights", **Journal of Urban and Contemporary Law**, V. 35, 1989, s. 219.

kişilerin oy kullanma hakkının bulunmadığı görülmektedir. Medeni ülkelerde dahi ancak XX. yüzyılın son çeyreğine doğru tam manasıyla genel oy ilkesinin yerleştiği gözlemlenmektedir. Aynı şekilde, toplumda belli nitelikleri taşıyan kesimlere birden fazla oy hakkı tanınması uygulamasının da XX. yüzyılın başlarına doğru ancak terkedildiği görülmüştür.[299] Genel ve eşit oy ilkesinin bu denli geç kabul görmesinin arkasında yatan temel sebebi, iktidar hakkının toplumun diğer kesimleri ile paylaşılmama arzusu şeklinde açıklamak mümkündür.

Örneğin, Belçika'da aile reisi olmak, belli miktar vergi ödemek veya 2000 franktan daha değerli bir gayrimenkule sahip olmak gibi belli nitelikleri haiz kişilere ek oy verilmekte ve bu da gelir seviyesi düşük olan kişilerin desteklediği sosyalist partinin işini epeyce zorlaştırmaktaydı.[300] Bu uygulamadan vazgeçilerek eşit oy prensibi kabul edilmiş ve farklı fikirlerin eşit koşullarda mücadele etmesinin yolu açılmıştır. Bir diğer örnek ise ABD'nin bazı eyaletlerinde 1964 yılına kadar devam eden, oy kullanılabilmek için bireylerin, 1-5 dolar arasında vergi ödemesi zorunluluğudur. Bu kuralın arkasında ise gelir seviyesi oldukça düşük olan siyahi seçmenlerin, oy kullanmasının önüne geçmek olduğu söylenebilir. Buna paralel bir diğer uygulama ise yine ABD'nin güney eyaletlerinde uygulanmış olup, siyahilerin oy kullanmasını engellemek için anayasayı okuyup açıklayabilme şartı getirilmiştir. Siyahilerin eğitim seviyesinin düşük olduğu bu coğrafyada, bu uygulama neticesinde, siyahilerin ancak %5'i oy hakkını elde edebilmekteydi.[301]

Genel oy prensibinin kabul edilmesinin, seçim hakkını sınırsız yaptığı elbette ki ileri sürülemez. Devletlerin bu hakkın sınırlarını tayin etmesinde geniş bir takdir yetkisi mevcuttur. Ancak bu kısıtlamaların, seçim hakkının özünü zedeleyecek derecede olmaması, hakkın kullanımını engellememesi, meşru olması ve ulaşılması arzu edilen amaç için orantılı olması gerekmektedir.[302] Bu bağlamda seçimlerde oy kullanabilmek için hükümlü olmamak, belli bir yaşı doldurmuş olmak veya vatandaş olmak gibi birtakım şartlar getirilebilir. Aynı doğrultuda, seçimlerde aday olmak için

[299] Teziç, **a.g.e.** s. 237.
[300] Gözler, "**Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I**", **a.g.e.** s. 706-707.
[301] Teziç, **a.g.e.** s. 241-242.
[302] Serhat Altınkök, "Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi İçtihatları Açısından Serbest Seçim Hakkı", **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, C. 5/5, 2015, s. 46; Aziz v. Cyprus, 69949/01, para. 28.

de vatandaşlık, belli suçlardan mahkûmiyet almamış olmak, belli bir eğitim seviyesini tamamlamış olmak gibi şartların getirilmesini, devletlerin takdir yetkisi içerisinde değerlendirmek gerekecektir.[303] Ancak 2017 Bulgaristan genel seçimlerinde, seçmenlerin oy vermek için sandık görevlilerinin önünde yardım almadan Kiril alfabesi ile dilekçe yazma zorunluluğunun getirilmesini, ayrımcılık ve genel oy ilkesine aykırılık olarak görmek mümkündür. Bulgar vatandaşı olan birçok Türk kökenli seçmenin uzun yıllardır Türkiye'de yaşıyor olması ve özellikle genç seçmenlerin Kiril alfabesini bilmiyor olması, oy hakkının devlet zoru ile kullandırılmamasına uygun bir örnektir.[304]

Değinilmesi gereken bir diğer husus, kamu kaynaklarının kullanımıdır. Siyasi iktidarın, bulunduğu makam gereği, kamu kaynaklarına erişim hususunda çok büyük bir avantajı vardır ve siyasi iktidar, seçim zamanlarında bu avantajını, fırsata çevirerek muhalefeti zor durumda bırakma potansiyeline sahiptir.[305] İleride de değinileceği üzere, muhalefete daha fazla seçim yardımı yapılması ve kamuya ait olan medya organlarında daha fazla yayın yapma imkânının sunulması gibi birtakım pozitif ayrımcılıklar yapılarak muhalefetin güçlendirilmesi yerinde olacaktır.[306]

Bunun yanı sıra seçim güvenliği hususu, muhalefet de dâhil olmak üzere seçime katılan tüm aktörler açısından önem arz etmektedir. Seçim güvenliği açısından seçimin yürütülmesi ve sonuçlarına yapılacak itirazları incelemekle görevli mercilerin, bağımsız, tarafsız ve ihtisaslaşmış olması aranmaktadır.[307] Portekiz, Almanya, Slovakya, Azerbaycan, Arnavutluk, Karadağ, Arjantin, Malta ve Türkiye

---

[303] Zabunoğlu, **a.g.e.** s. 201-215.
[304] Sabah, "Bulgaristan'da Seçmenlere Kiril Alfabesiyle Dilekçe Yazma Zorunluluğu!", (Çevrimiçi) www.sabah.com.tr/dunya/2017/03/26/bulgaristanda-secmenlere-kiril-alfabesiyle-dilekce-yazma-zorunlulugu, 16 Nisan 2017.
[305] Chigudu, **a.g.m.** s. 512.
[306] Fazıl Sağlam, **Siyasi Partiler Hukukunun Güncel Sorunları**, Ankara, Beta, 1999, s. 199.
[307] Atar, "**Türk Anayasa**", **a.g.e.** s. 88-89; Seçimlerin denetimi hususunda siyasal ve yargısal denetim olarak iki model varlığı göze çarpmaktadır. Esas olarak kabul edilen ve en çok tercih edilen model, yargısal denetimdir. Ancak Belçika, Hollanda ve 1958'e kadar Fransa'da seçimlerin denetimi yasama organınca yapılmıştır. Bu durum da mecliste çoğunluk sahiplerinin karar alıcı konuma getirilmesi gibi pek de parlamento içi muhalefet açısından olumlu olmayan bir sonuca sebebiyet verebilmektedir. Bkz.: Güveyi, **a.g.e.** s. 70-72; Kosta Rika'da seçimi yürütmek ve denetlemekle sorumlu olan Kurul, yasama-yürütme-yargı organlarının yanında dördüncü bir organ olarak nitelendirilmektedir. Bkz.: Guy S. Goodwin-Gill, **Free and Fair Elections**, Genova, Inter Parliamentary Union, 2006, s. 126; Levent Gönenç, **Türkiye'de Seçim Uyuşmazlıkları ve Çözüm Yolları**, Ankara, Adalet, 2008, s. 28.

gibi birçok ülkede, seçim itirazlarını incelemek üzere ya ihtisaslaşmış "seçim kurulları" ya da Anayasa Mahkemeleri görevli kılınmıştır. Ancak Birleşik Krallık, Kuzey Makedonya, Estonya ve Rusya gibi ülkelerde bu denetim, yerel mahkemelerce yapılırken, uzmanlaşmış bir merci ayrıca belirlenmemiştir.[308] Adil, serbest ve şeffaf bir seçimin yürütülmesi ve sonuçlandırılması için başta yürütme organı olmak üzere tüm organ ve kurumlardan bağımsız ve tarafsız bir şekilde faaliyet gösterecek bir seçim kurulu oluşturulmasının faydası, tartışma götürmez bir gerçektir.[309] Ülkeden ülkeye değişmekle beraber seçimlerin yönetilmesi ve denetlenmesi hususunda yetkili olan makamlarda farklı modeller görülmektedir. Örneğin, "bağımsız modelde", seçimlerin devlet hiyerarşisi içerisinde olmayan, özerk ve kendi bütçesine sahip bir kurul varken; "devletçi modelde" yürütmenin hiyerarşisi içerisinde, genellikle bakanlık bünyesinde bulunan bir kurul vardır. Bir diğer model ise "karma model" olup, yürütmeye bağlı olan ve olmayan iki başlı seçim kurulu mevcuttur. Elbette ki muhalefet açısından bağımsız model uygun gözükse de seçimin yönetilmesi ve denetlenmesinden sorumlu kurulun, aslında bağımsızlık, tarafsızlık, dürüstlük, etkinlik, şeffaflık ve profesyonellik gibi sıfatlara da sahip olması gerekmektedir. Bu gibi sıfatların varlığı halinde de hangi modele sahip olunduğunun çok da fazla bir önemi kalmayacaktır.[310] Bu bağlamda seçim denetiminden sorumlu olacak kurulun bu nitelikleri haiz hale getirilebilmesi için gerekli mevzuat düzenlemeleri yapılmalıdır. Nitekim AİHM de bir kararında, seçim işlerini yürütmek ve sonuçlara yapılan itirazları değerlendirmek ile görevli makamların siyasi manipülasyonlardan uzak tutulması için gerekli düzenlemelerin yapılması gerektiğini vurgulamaktadır.[311]

Seçimleri ulusal düzeyde yürüten ve gözlemleyen kurumların yanında, bir de uluslararası nitelikte olan ve genellikle görevleri gözlemlemek, kimi zaman da maddi

---

[308] İbrahim Ö. Kaboğlu, **Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)**, 12. bs., İstanbul, Legal, 2017, s. 406; Srdjan Darmanovic, "Electoral Disputes-Procedural Aspects in Supervising Electoral Processes", 2010, s. 12, (Çevrimiçi) http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-STD(2010)048-e, 9 Nisan 2017.

[309]The Electoral Commission, Electoral Legislation, Principles and Practice: A Comparative Analysis, 2012, s. 45-52, (Çevrimiçi) http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0009/150498/Electoral-legislation-comparative-analysis.pdf, 10 Nisan 2017.

[310] Güveyi, **a.g.e.** s. 60-67.

[311] The Georgian Labour Party v. Georgia, 9103/04, para. 101.

destek sağlamak ve seçimlerle ilgili rapor hazırlamak olan örgütler vardır. Neredeyse tüm dünya ülkelerince kabul edilen uluslararası seçim gözlemciliği yapan bu kuruluşlar, bir ülkedeki seçimlerin şeffaf, tarafsız ve düzgün bir şekilde yapılabilmesi için faaliyet göstermektedirler. Bu tür oluşumların faaliyetleri sayesinde demokratik gelişimle ilgili bilgi ve tecrübeler paylaşılmakta ve seçimler ve demokrasi hususlarında, ortak bir uluslararası anlayış oluşturulmaya çalışılmaktadır.[312]

Demokratik bir ülkede seçimlerin nasıl düzenlenmesi ve yürütülmesi gerektiği hususu, genel hatları ile çizilmeye çalışıldı. Sonuç olarak denilebilir ki seçimlerin adil, serbest ve şeffaf bir şekilde icra edilebilmesi için muhalefetin, iktidar yarışından koparılmamış olması gerekir. Bu da ancak adil ve eşit imkânların sunulması ile mümkün olacaktır. Unutulmamalıdır ki demokrasiyi diğer sistemlerden ayıran en önemli unsur, muhalefete de iktidarı ele geçirme imkânının sunulmuş olmasıdır.[313]

5.2.2. Çoğulculuğu Sağlayacak bir Seçim Sistemi

Seçim sistemleri, bir seçimde kullanılan oyların, belli matematiksel hesaplarla koltuklara dönüştürülmesi olarak tanımlanmaktadır. Onlarca farklı görünümü olan seçim sistemleri, ülkelerin siyasi geçmiş ve kültürüne veya mevcut politik yapısına göre değişmektedir. Bu yüzden en iyi sistemin hangisi olduğunu tayin etmek göreceli olduğundan dolayı mümkün değildir.[314] Linz'in de belirttiği gibi seçim sistemleri ile hükümet sistemleri, var olan parti sayısı gibi hususlar arasında oldukça yakın bir ilişki mevcut olup bunlardan hiçbiri birbirinden bağımsız bir şekilde düşünülmemelidir. Gerçekten de bir seçim sistemi bir ülke için demokratik sonuçlar doğurabilirken farklı hükümet sistemi ile yönetilen başka bir ülkede daha olumsuz sonuçlar doğurabilmektedir. Aynı şekilde bir seçim sistemi, iki partili ve çok partili sistemlerde oldukça farklı sonuçlar ortaya çıkarabilmektedir.[315] Böylesi değişkenlerin varlığına rağmen bu başlık altında seçim sistemleri kısaca tanıtıldıktan sonra, seçimler sonucunda alınması muhtemel siyasi tabloların analizleri yapılarak

[312] United Nations, **a.g.e.** s. 2-3.
[313] Sunay, **a.g.e.** s. 15-16.
[314] Teziç, **a.g.e.** s. 273-274.
[315] Linz, "The Virtues of", **a.g.e.** s. 85.

hangi seçim sisteminin parlamento içi muhalefet açısından daha uygun olacağı hususunda değerlendirmelerde bulunulacaktır.

Neredeyse tüm ülkelerde gündemden kolay kolay düşmeyen veya sürekli gündeme getirilen konuların başında, seçim sistemi reformları gelmektedir. Bunun ana sebebi ise iktidar partisinin koltuğunu koruma telaşı, muhalif partilerin iktidarı ele geçirme arzusu veya meclise giremeyen partilerin sandalye kapma gayreti olarak açıklanabilir. Bir diğer ifade ile seçim sisteminin değiştirilmesi, politik gücün bir taraftan diğerine kaydırılması gayesiyle yapılmaktadır.[316] Ancak hangi seçim sistemi benimsenirse benimsensin, amaç, muhalefeti dışlamayarak, çok sesliliği sağlamak olmalıdır. Eğer bir seçim sistemi ile toplumun bir kesimi veya bir parti, sürekli sistem dışına itiliyorsa, bu grubun üyeleri daha da marjinalleşerek sistem karşıtı bir reaksiyona girebilecek ve bu durum da "siyasal sistemin meşruiyet krizine dönüşüp, sistemin bütününü tehdit"[317] etmesi ile sonuçlanabilecektir. Muhtemel hak gasplarının ve sistem krizlerinin önüne geçmek için temsilde adalet ilkesine uygun sonuçlar doğuran bir seçim sisteminin benimsenmesi toplumdaki her kesim için daha uygun olacaktır. Seçim sistemlerine hâkim olan iki ana ilke mevcuttur: Temsilde adalet ve yönetimde istikrar. Temsilde adalet ilkesine uygun bir seçim sistemi, siyasi partilerin, seçimlerde aldıkları oylar nispetinde sandalyeye sahip olmasına imkân tanımaktadır. Böylece büyüklükleri ne olursa olsun tüm farklı seslerin, mecliste temsil edilmesi sağlanacaktır.[318] Yönetimde istikrar ilkesine uygun seçim sistemi ise, birinci partiye bir nevi pozitif ayrımcılık tanıyarak bonus verilmesini, böylece parçalı bir meclis veya hükümetin oluşmasını engelleyerek yönetimde daha az kişinin söz hakkına sahip olmasını sağlamaktadır. Esasında birbirinin zıttı olan bu iki kavramın sentezlendiği bir seçim sisteminin oluşturulması, her kesimin faydasına olacaktır.

---

[316] Elisabeth R. Gerber; Rebecca B. Morton, "Primary Election Systems and Representation", Journal **of Law, Economics & Organization**, C. 14/2, 1998, s. 307.

[317] Emre Erdoğan, "Seçim Sistemleri ve Siyasal Sonuçları: İstikrar ve Temsiliyet", 1999, s. 15, (Çevrimiçi) https://www.academia.edu/346993/Se%C3%A7im_Sistemleri_ve_Siyasal_Sonu%C3%A7lar%C4%B1, 12 Nisan 2017.

[318] Bu noktada akla, özellikle milli egemenlik teorisi açısından kurulan her partinin meclise girmesinin gerekli olup olmadığı sorusu gelmektedir. Milli egemenlik ilkesi bağlamında değerlendirildiğinde asıl önemli olan halkın genel iradesinin meclise yansıtılıp yansıtılamadığıdır. Temsilde adalet ilkesiyle asıl getirilmek istenen ise seçimlerin yukarıda zikredilen ilkeler uyarınca serbest ve adaletli bir şekilde icra edilmesinin sağlanmasıdır. Eren, "Türkiye'de Uygulanan", **a.g.m.** s. 72.

Değerlendirmesi yapılacak olan seçim türlerinin ilki olan çoğunluk sisteminde, bir seçim çevresindeki oyların çoğunluğunu alan parti, seçim belgesindeki tüm milletvekilliğini veya milletvekilliklerini alacaktır. Çoğunluk sisteminin tek ve iki turlu olmak üzere iki türü mevcuttur. Tek turlu çoğunluk sisteminde, ülke ya tek ya da birden fazla milletvekilliğinin seçilebileceği bölgelere bölünmektedir. Tek vekilin seçileceği bölgelere bölünen ve dar bölge veya tek turlu-tek isimli seçim sistemi olarak adlandırılan bu sistemde, "çizgiyi ilk geçen sandalyeyi kazanır" (first-past-the-post) kuralı geçerlidir.[319] Burada partinin belli bir çoğunluğa ulaşmasına gerek yoktur, sadece o seçim bölgesinde basit çoğunluğu elde etmesi yeterlidir.[320] Küçük partilerin giderek kaybolmasına sebebiyet vererek temsilde hiç de adil olmayan sonuçlara mahal veren bu sistemde, genellikle iki büyük parti varlık göstermekte ve birinci parti genellikle "aşkın temsil"[321] olarak adlandırılan oransal olarak hak etmediği bir meclis çoğunluğuna kavuşmaktadır.[322] Bu sistem ile yönetimde istikrar sağlanması uğruna, çok seslilikten taviz verildiğini söylemek yanlış olmayacaktır.[323]

Birkaç örnek ile bu seçim sisteminin ne tür sonuçlar verdiğini görmek gerekmekledir. Örneğin, 2015 İngiltere genel seçimlerinde Conversative Party (CP), ülke çapındaki oyların %36,9'unu almasına karşın Meclisin %50,8'ine sahip olmuştur. Bu sistemin temsilde ne kadar adaletsiz sonuçlar yansıttığına verilebilecek bir diğer örnek ise 1951'de yaşanmıştır. Oyların %48'ini alan CP, 321 vekillik elde etmişken; oyların %48,8'ini alan Labour Party ise ancak 295 koltuk kazanabilmiştir.[324] Bu sistemin vermiş olduğu tuhaf sonuçların bir başka örneği ise 2015'te yaşanmıştır. Avam Kamarası seçimlerinde Scottish National Party, ülke

[319] Paul Mitchell, "The United Kingdom: Plurality Rule Under Siege", **The Politics of Electoral Systems**, Ed. by. Michael Gallagher, Paul Mitchell, New York, Oxford University Press, 2005, s. 157-170.
[320] Pippa Norris, "Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems", **International Political Science Review**, V. 18/3, 1997, s. 301.
[321] Aşkın temsil, partilerin seçimlerde aldıkları oyların karşılığı olarak, hak ettiklerinden daha fazla vekillik kazanmasını açıklamak üzere kullanılan bir kavramdır.
[322] Fendoğlu, **a.g.e.** s. 580.
[323] Giovanni Sartori **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, (Çeviren) Ergun Özbudun, Ankara, Yetkin, 1997, s. 83.
[324] BBC News,"1951: Churchill Back in Power at Last", (Çevrimiçi) news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/vote_2005/basics/4393277.stm, 13 Nisan 2017.

genelindeki oyların %4,7'sini alarak 56 vekil elde edebilmişken; aynı seçimde Liberal Democrats Party, %7,9 oy ile ancak 8 vekil elde edebilmiştir.[325]

Öte yandan, tek turlu-listeli çoğunluk sisteminde ise daha adaletsiz sonuçlar çıkmakta ve büyük partilerin aşkın temsili ile karşılaşılmaktadır. Bu sisteme göre ülke, birden fazla milletvekilliği çıkarılan seçim çevrelerine bölünmekte ve seçim çevresindeki en çok oyu alan partiye, bölgedeki tüm vekillikler verilmektedir. Suni bir çoğunluk doğuran bu sisteme en uygun örnekler, 1950-1960 Türkiye'sinden verilebilir. 1954 yılında Türkiye'de yapılan seçimlerde, İstanbul ilinden 29 vekil çıkarılmaktaydı. İstanbul'daki oyların %63,8'ini alan Demokrat Parti (DP) tüm vekillikleri kazanırken; oyların %27,8'ini alan Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) ise hiç vekil çıkaramamıştır. Aynı şekilde 1954 yılında yapılan seçimlerde ülke çapında oyların %58,4'ünü alan DP, Mecliste 503 vekillik elde etmişken; CHP, %35,1 oy ile sadece 31 sandalye elde edebilmiştir. Böylesi bir sistemde, küçük partilerin değil meclise girmesi, seçimlere katılması dahi pek mümkün ve mantıklı gözükmemektedir.[326]

Her ne kadar bu sistemler içinde muhalefet partileri var olsa da muhalefetin çeşitliliğini görmek mümkün değildir. Küçük partilerin nasıl olsa hak ettiğini elde edemeyeceği veya mücadeleyi, daha mücadele başlamadan kaybedeceği bir sistemde, genellikle iktidar da muhalefet partileri de genellikle bir tane olmaktadır.[327] Muhalefette çok seslilik görülemediği gibi iktidarda da genellikle tek bir parti bulunmakta ve toplum iki büyük parti arasında paylaşılmaktadır. Bu tür sistemlerin antidemokratikliğini, esasında idareciler de bilmekte ve sürekli reform yapma sözünde bulunmaktadırlar. Ancak Mitchell'in de dediği gibi "seçim reformu yapma hususunda iktidar ve istek arasında bir ters ilişki mevcuttur. Reform isteği olan partiler iktidarda olmaz; iktidarı ele geçirdiğinde ise isteği olmaz."[328]

---

[325] Gareth Piggott, "The 2015 Election – The Numbers Behind the Result", 2015, (Çevrimiçi) https://data.london.gov.uk/blog/the-2015-election-the-numbers-behind-the-result/, 13 Nisan 2017.
[326] TÜİK, "Milletvekili Genel Seçimleri 1923-2011", s. 10-25, (Çevrimiçi) file:///C:/Users/abdurrahman%20tekin/Downloads/7313738032524155604.pdf, 13 Nisan 2017.
[327] Atilla Özer, **Anayasa Hukuku**, 7. bs., Ankara, Gazi Kitabevi, 2016, s. 275.
[328] Mitchell, **a.g.e.** s. 174.

İki turlu çoğunluk sisteminde ise ilk turda belli bir orana ulaşan partinin adayı o bölgeden milletvekili seçilir. Eğer belirlenen oy alınamaz ise en çok oyu alan iki aday arasında ikinci bir seçim yapılır ve en çok oyu alan partinin vekili, seçimi kazanır.[329] Fransa'da uygulanmakta olan bu sistem, sürekli seçim ittifakları yapılmasına sebebiyet verir ve iktidar yarışında ikiden fazla partiye hayat vermez. Ancak ittifaklar neticesinde küçük partiler de temsil şansı bulabilmekte ve bu durum da azınlık ve farklı fikirlere hayat vermektedir.[330]

Seçim türlerinin bir diğeri ise çoğunluk sisteminin adaletsiz sonuçlarını ortadan kaldırmak için geliştirilen nispi temsil sistemi olup, bu sistemde partiler, aldıkları oy nisabına göre mecliste sandalye kazanırlar.[331] Nispi temsil sisteminde milletvekili dağıtım hesaplamalarının yapılmasında kullanılan, *d'hont*, en yüksek artık, en yüksek ortalama, ulusal artık gibi birçok çeşit mevcuttur. Nispi temsil sistemini uygulayan ülkelerin seçim sonuçları incelendiğinde, neredeyse tümünde bu sistemin adil bir temsile imkân verdiği görülecektir. Lijphart, 36 ülke üzerine yapmış olduğu araştırmasında, "seçim sonuçlarının meclisteki koltuklar ile arasındaki orantılılık derecelerini" tespit eden bir sıralama yapmıştır. Listenin ilk 20 sırasında, nispi temsil sistemini kullanan ülkelerin olması yukarıdaki yargıları destekler niteliktedir.[332] Ancak bu yargıya ters düşen örnekler de yok değildir. Örneğin, küçük seçim çevrelerine ayrılan ve nispi temsil sisteminin uygulandığı İspanya yerel seçimlerinde, çoğunluk sistemi gibi sonuçlar vermekteyken; Hindistan'da uygulanan dar bölgeli çoğunluk sistemi, neredeyse nispi temsilmiş gibi sonuçlar vermektedir.[333]

Genel anlamda demokratik sonuçlar veren nispi temsil sistemini, adil olmaktan uzaklaştıran "seçim çevrelerinin küçüklüğü" ve bir sonraki başlıkta incelenecek olan "seçim barajı" gibi bazı faktörler vardır.[334] Eğer bir ülkede seçim barajı yüksek ise küçük partiler mecliste temsil edilemeyecek ve bunun sonucunda da seçmen oy

[329] Şeref İba, **Siyasi Partiler ve Seçim Hukuku**, 2. bs. Ankara, Seçkin, 2017, s. 153.
[330] Lijphart, "**Patterns of Democracy**", **a.g.e.** s. 132-134; Sartori, "**Karşılaştırmalı**", **a.g.e.** s. 90-91.
[331] Teziç, **a.g.e.** s. 283.
[332] Lijphart, "**Patterns of Democracy**", **a.g.e.** s. 150-151.
[333] Anthony J McGann, **The Logic of Democracy: Reconciling Equality, Deliberation, and Minority Protection**, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2006, s. 52.
[334] Giovanni Sartori, "The Party Effects of Electoral Systems", **Political Parties and Democracy**, Ed. by. Larry Diamond and Marc F. Plattner, London, The Johns Hopkins University Press, 2001, s. 93-94; McGann, **a.g.e.** s. 40.

kullanmaktan imtina ederek demokrasinin katılımcılığı zarar görecektir. Buna benzer olarak, seçim çevresi küçüldüğünde artık oylar artacak ve küçük partilerin aleyhine bir durum doğacakken; seçim çevresi Hollanda ve İsrail'de olduğu gibi ülke çapına yayıldığında ise %1 oy alan partiler dahi mecliste temsil imkânı bulacak ve tüm farklılıkların mecliste temsili mümkün hale gelebilecektir.[335] Ancak bu durum, yönetimde istikrarı oldukça etkileyip sistem krizlerine mahal verebilecektir.

Seçime katılım oranının, seçim sistemlerinden kaynaklı olarak yüksek olmaması, çoğulculuğu azaltarak toplumda farklı seslerin yükselmesine engel olmaktadır. Hollander, yapmış olduğu deneysel çalışmasında, nispi temsil sistemi ile çoğunluk sistemini siyasi süreç ve diğer faktörleri de göz ardı etmeyerek karşılaştırmış ve nispi temsil sisteminin uygulandığı seçimlerde, seçime katılım oranının daha yüksek olduğu sonucuna ulaşmıştır. Ayrıca çoğunluk sisteminin, seçmenlerin tercihlerini sınırlayıp, seçmenleri oy vermekten imtina edecek bir duruma getirdiğinin altını çizmiştir.[336] Çoğunluk sisteminde, bazı seçmenlerin düşüncelerini yansıtan partilerin güçlü olmaması veya seçim sisteminin mecliste eksik temsile sebebiyet vermesi, oy verme hususunda seçmenlerde, "zaten kazanamayacak, hak ettiği yeri alamayacak" düşüncesi ile bir isteksizlik yaşatabilmektedir. Bu durum da toplumun her kesiminin mecliste sesini duyuramamasına neden olabilecektir. Böylece bu sistem, muhalefeti konsolide ederek etkin manada tek bir muhalefet partisinin doğmasına; küçük muhalefet partilerinin ise varlık gösterememesine sebebiyet verebilecektir.

Seçime katılım oranlarını etkilediği düşünülen bir diğer husus ise oy pusulasındaki milletvekili sıralamasının değiştirilip değiştirilemeyeceği meselesidir. Partilerin hazırlamış olduğu milletvekili listelerine seçmenlerin müdahale edip edememesine göre çeşitli modeller geliştirilmiştir. Norveç, Finlandiya, Hollanda ve İtalya gibi kimi ülkelerde "tercihli oy, açık liste" (open list) sistemi geçerlidir ve seçmenler, o seçim çevresindeki istedikleri adayları tercih ederek, seçilmelerini sağlarlar. İsrail, Portekiz,

[335] Ergun Özbudun "Seçim Sistemleri ve Türkiye", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 44, Sayı 1-4, 1995, s. 527.
[336] Jordan Hollander, "A Comparative Cross-National Study of VoterTurnout and Electoral Systems, 1972-2005", 2006, s. 2-14, (Çevrimiçi) https://www.lycoming.edu/schemata/documents/POLISCI_Hollander_Spring2010_Final.pdf, 12 Nisan 2017.

İspanya, Almanya ve Türkiye gibi ülkelerde ise "bloke liste" (closed list) modeli mevcut olup seçmenler, partilerin yapmış oldukları milletvekili sıralamasına tabi olmaktadırlar. "Karma liste" (blanket list) usulünde ise seçmenler tüm partilerin adayları içinden tercihlerini kullanarak kendi listelerini oluşturabilmektedirler.[337] Gerber ve Morton'un deneysel çalışmaları göstermiştir ki bloke listeli sistem, "yüzen oylar"[338] olarak da tabir edilen kesimi oy vermekten uzaklaştırmaktadır. Partilerin yapmış olduğu listeyi değiştiremeyen seçmenler arasında, oy verme oranının düştüğü tespit edilmiştir.[339] Seçmenlerin oy verdikleri partileri özgürce seçebildiği gibi adayları da özgürce seçebilme hakkına sahip olması çok önemli bir husustur. Bu imkânın tanınması halinde ancak siyasal katılımda ciddi bir artış görülebilecek ve daha çok kişi tarafından bilinçli bir tercihle seçilen iktidar ve muhalefet kurumlarıyla karşılaşılması mümkün olabilecektir. Zira unutulmamalıdır ki seçime katılım oranlarını etkileyen bu gibi unsurlar, muhalefetin güç kaybetmesine de yol açmaktadır.

Sonuç olarak denilebilir ki etkin, güçlü ve çok sesli bir muhalefete sahip olabilmek için nispi temsil sistemi veya karma sistem olarak adlandırılan nispi ve çoğunluk sisteminin birleşimi olan sistemlerin benimsenmesinde fayda vardır. Seçmenlere tercihli oy imkânının sunulması, seçim çevrelerinin büyütülmesi ve düşük bir seçim barajının tercih edilmesi ile temsilde adalet sağlanması mümkün hale gelebilecek ve böylece daha çoğulcu bir ortam oluşturulabilecektir.

5.2.3. Düşük Seçim Barajı ve Seçim İttifakı

Seçim barajını, bir partinin mecliste temsil edilebilmesi için ulaşması gereken oran olarak tanımlamak mümkündür. Böylece ülke veya seçim çevresinde belirlenen oranı geçemeyen bir parti, mecliste temsil hakkı elde edemeyecektir. Bu uygulamanın altında yatan ana sebebin; küçük ve bölgesel, etnik veya dinsel temelli partilerin

[337] Norris, "Choosing Electoral", **a.g.m.** s. 303.
[338] Yüzen oylar olarak tabir edilen kesim, seçim zamanlarında oy kullanma konusunda kararsız, isteksiz ve tercihi sürekli değişmeye meyilli kişiler için kullanılır.
[339] Carlos Sanz, "The Effect of Electoral Systems on Voter Turnout: Evidence from a Natural Experiment", **Political Science Research and Methods**, 2012, s. 689-709; Gerber, Morton, **a.g.m.** s. 309-310.

meclise girmelerinin engellenerek "istikrara" ulaşmak olduğu söylenebilir.[340] Nitekim Sabuncu da seçim barajları ile ulaşılmak istenen amaçları, "istikrar ilkesi" ışığında şu şekilde sıralamaktadır:

1. Mecliste uzun süre görev yapacak partilerin olmasını sağlamak ve böylece yönetimde istikrarı tesis etmek.
2. Bu hedefe ulaşılamazsa dahi meclisin daha fazla parçalanmasını önleyerek mümkün olan en az sayıda partinin mecliste olmasını sağlamak.
3. Parti kurulmasını frenlemek ve kurulan her partinin seçimlere girmesinin önüne geçmek.
4. Seçmenleri, oylarının mecliste temsil edilebilmesi için çok küçük olan partilere oy vermekten kaçınmaya teşvik etmek.
5. Büyük partilerin, ortada kalmış seçmenlerin oylarını alabilmelerini sağlamak.[341]

Şurası bir gerçektir ki seçim sistemlerinin birçoğunda seçmen tercihleri, neredeyse hiçbir zaman yasama ve yürütme organının taksimatında hak ettiği tam karşılığı bulamaz.[342] Ancak bu orantısızlığı en aza indirgemek demokratik bir seçim sisteminin varlığı için çok önemlidir. Bu sebepten ötürü, temsilde adalet olgusunun, yönetimde istikrar ilkesi uğruna feda edilmemesi ve bu iki ilke arasında bir denge kurulması gerekmektedir. Bunun yolu da seçim barajının kaldırılması veya düşük bir oranın belirlenmesinden geçmektedir.[343] Bu sayede parlamento içi muhalefetin varlığı garanti altına alınabilmiş olacaktır.

---

[340] Abdullah Sezer, **Demokrasi Teorisi ve Pratiğinde Seçim Barajları**, İstanbul, Legal, 2014, s. 22-23, 116-120.
[341] M. Yavuz Sabuncu, "Seçim Barajları ve Siyasal Sonuçları", **Anayasa Yargısı**, C. 23, 2006, s. 193.
[342] Ricardo Zimbron, "The Unappreciated Margin: Turkish Electoral Politics Before the European Court of Human Rights", **Harvard International Law Journal**, V. 49, 2007, s. 12.
[343] European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), "Code Of Good Practice in Electoral Matters Adopted Guidelines and Draft Explanatory Report", 2002, s. 5, (Çevrimiçi) http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023-e, 10 Nisan 2018; European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), "Comparative Report on Treshold and Other Features of Electoral Systems which Bar Parties from Access to Parliament" (I-II) Study No: 485/2008, (Çevrimiçi) http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2008)037-e, 10 Nisan 2018.

Demokratik birçok ülkede seçim barajının tesis edildiği görülmektedir. Slovenya ve Norveç gibi ülkelerde olduğu gibi seçim barajının anayasada düzenlendiği görülmektedir. Barajın düşük olduğu varsayımında bu hususun anayasalarca güvence altına alınması makul bir öneri olarak görülebilir.[344] Ancak seçim barajının anayasa yerine, kolaylıkla değiştirilebilen seçim kanunlarında düzenlendiği yaygın bir şekilde görülmektedir. Bu ülkelere örnek olarak seçim barajı, Peru, Yeni Zelanda, Polonya, Ukrayna, Çekya'da %5; Bulgaristan, Avusturya'da %4; Arjantin, Güney Kore, Yunanistan ve İtalya'da %3 olarak belirlenmiştir. Ancak bazı ülkelerde seçim barajı daha da yüksek tutulmuştur: Lihtenştayn'da %8; Türkiye'de %10.

Seçim barajının yükseltilmesi pek de demokratik olmayan sonuçlarla karşılaşılmasına sebebiyet verebilecektir. Mecliste temsil hakkı kazanan partiler lehine bir aşkın temsil söz konusu olurken, meclise giremeyen partiler aleyhine ise eksik temsil ortaya çıkabilecektir. Örneğin, 2002 yılında Türkiye'de yapılan genel seçimlerde yalnızca 2 parti %10 barajını aşabilmiş ve ülke genelinde kullanılan oyların yaklaşık %47'si Meclisin dışında kalmıştır.[345] Aynı şekilde siyasi bölünmüşlüğün had safhaya ulaştığı 1995 Rusya'sında da benzer bir tablo ortaya çıkmıştır. Rus Meclisinin %5 seçim barajı ile yarısının seçileceği genel seçimlere 43 parti katılmış ve bunların sadece 4 tanesi ülke barajını geçerek Mecliste temsil hakkı kazanabilmiştir. Mecliste temsil edilen oylar ise sadece %50,5'te kalmış ve neredeyse seçmenlerin yarısı Mecliste temsil edilememiştir.[346] Barajın varlığı, yapay bir çoğunluğa sebebiyet vererek "dev aynası işlevi" göstermektedir. Oluşan bu yapay çoğunlukların, çoğulcu ve uzlaşmacı demokrasi kültürünü zayıflatarak demokrasi kültüründeki açmazları derinleştirici etki doğurmasına sebebiyet verebileceğini söylemek yanlış olmayacaktır.[347]

---

[344] Sezer, **a.g.e.** s. 322-323; Her iki ülkede de seçim barajı %4 olup, belirlenen bu oranın kolaylıkla değiştirilmemesi için anayasal güvence altına alındığı görülmektedir.
[345] TÜİK, "Milletvekili Seçim İstatistikleri", (Çevrimiçi) www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1061, 18 Nisan 2017.
[346] Commission on Security and Cooperation in Europe, "The Russian Duma Elections December 17, 1995", (Çevrimiçi) https://www.csce.gov/sites/helsinkicommission.house.gov/files/1995RussianDumaElection.pdf, 18 Nisan 2017.
[347] Sezer, **a.g.e.** s. 177-181.

Seçim sistemi tercihi ve barajın yüksek olmasının, seçmenlerin iradelerine olan tesiri büyüktür. Aidiyet duydukları partilerin kesinlikle baraj altında kalacağını öngören seçmenler, seçime katılma isteği ve gereği hissetmeyecek, kimi seçmenlerin oy tercihleri daha güçlü olan başka partilere yönelebilecek ve bunun sonucunda da toplumda çok seslilik ve çoğulculuk tam manasıyla sağlanamayacaktır. Aynı şekilde milletvekili adayları, aday olmaktan vazgeçebilecek veya başka bir parti bünyesine geçmeye veya bağımsız aday olmaya yönelebilecek veya küçük partinin adayı olarak seçilememe gerçeği ile yüzleşebilecektir. Küçük partiler açısından da aynı çıkarım yapılabilir. Şöyle ki bu partiler aday bulmakta zorlanabilecek, değer yargılarından ödün vererek başka partilerle ittifak arayışına girebilecek veya seçime ittifaksız katılarak barajı geçemeyebilecektir.[348] Bu gibi durumlar; seçmen, aday ve küçük partilerde bir ümitsizliğe yol açarak onları sistem dışına itebilecek ve bu kesimlerin daha da marjinalleşmesine sebebiyet verebilecektir.[349] Ortaya çıkacak bu tablo, meclis aritmetiğini de etkileyerek, mecliste muhalefetin sayısal olarak zayıflamasına sebep olabilecektir.

Seçim barajının yüksek tutulması ne kadar olumsuz sonuçlar yaratıyorsa, düşük tutulması da bir o kadar büyük sorunlara sebep olabilecektir. Ülkenin tamamının bir seçim çevresi olarak kabul edildiği nispi temsil sistemi başta olmak üzere tüm nispi temsil sistemlerinde seçim barajının olmaması halinde ve meclisin 300-400 kişiden oluştuğu varsayımında, %0,3 – %0,4 gibi oldukça düşük oranda oy alan marjinal partiler bile mecliste söz hakkı elde edebilecek ve bu durum da meclis ve hükümetin verimli çalışması üzerinde negatif bir etki oluşturabilecektir. Böylece toplumda bir marjinalleşme yaşanarak huzur ve sükunun bozulması görülebilecektir.[350] Bu sebeple, her ülkenin kendi şartlarına göre %3-5 gibi bir oranı seçim barajı olarak belirlemesi sistemin daha iyi işleyebilmesi için daha uygun olacaktır. Barajın minimum düzeyde tutulduğu ve seçim çevresinin de geniş takdir edildiği seçim sistemleriyle hem yönetimde istikrar hem de temsilde adalet sağlanabilecek[351] ve

[348] Sezer, **a.g.e.** s. 193-197.
[349] Arend Lijphart, **Thinking about Democracy Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice**, New York, Routledge, 2008, s. 194-195.
[350] Ali Akyıldız, "Demokrasinin Sayılarla Sınavı: Seçim Sistemleri", **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, C. 7, 2014, s. 143.
[351] Akyıldız, **a.g.m.** s. 140.

böylece muhalefetin varlık göstermesinin önündeki engeller ortadan kaldırılmış olacaktır.

Son olarak, seçim ittifakları hususuna değinmekte fayda vardır. Küçük partilerin de meclis çatısı altında temsil edilebilmesinin sağlanabilmesini kolaylaştırmak için partilerin kimliklerinden vazgeçmeyeceği ve oy pusulasında kendi isim ve adaylarının açıkça bulunacağı bir şekilde seçim ittifakına girmesinin önünü açacak yasal düzenlemelerin yapılması da gerekmektedir. Partilere, amblem ve isimlerini korumak kaydıyla tek çatı altında seçim ittifakı kurma hakkı verilmesi günümüzde yaygınlaşan bir uygulama haline gelmiştir. Liberal anayasal sistemle yönetilen ülkelerdeki pek çok seçime partiler, ittifak halinde girebilmektedir.[352] 1946 ile 2002 yılları arasında 23 demokratik ülkede yapılmış 364 seçimin 240'ında seçim öncesi ittifakın yapıldığı görülmektedir.[353] Yaygın olarak tercih edilen ittifak uygulaması ile muhalefetin çeşitlenmesi ve ülke barajını aşma ihtimali gözükmeyen partilerin bir şans bulabilmesi sağlanabilecektir.[354] Nitekim 24 Haziran 2018 yılında Türkiye'de yapılan genel seçimlerde seçim ittifakı yapan İyi Parti, almış olduğu %9.96 oy oranı ile normalde %10 barajını aşamayacakken, ittifak sayesinde barajı aşmış ve 43 milletvekiline sahip olmuştur. Aynı seçimde Saadet Partisi (SP), almış olduğu %1.34 gibi çok küçük bir oy oranı ile seçimde milletvekili kazanamamasına rağmen seçimlerde birinci çıkan Adalet ve Kalkınma Partisinin (AK Parti) normal şartlar altında kazanacağı (SP'nin, seçim ittifakı yapmadığı varsayımında) 7 milletvekilini, SP'nin ittifak ettiği diğer partilerin kazanmasını sağlamış ve AK Parti'nin meclis çoğunluğu olan 301 sayısına ulaşamamasına sebep olmuştur.[355] Görüldüğü üzere seçim ittifakı ile muhalefetin daha etkin bir konuma taşınması ve ayrıca küçük

[352] İtalya, Hindistan, Güney Kore, Portekiz, Yunanistan, Hollanda, İsrail, Türkiye gibi ülkelerde seçim ittifakı uygulanmaktadır.

[353] Siddhartha Bandyopadhyay, Kalyan Chatterjee, Tomas Sjöström, "Pre-electoral Coalitions and Post-election Bargaining", **Quarterly Journal of Political Science**, V. 6/1, 2011, s. 1.

[354] Nebi Miş, Hazal Duran, "Seçim İttifakları", **Seta**, Sayı: 232, 2018, s. 13, (Çevrimiçi) https://setav.org/assets/uploads/2018/02/232.-SEC%CC%A7I%CC%87M-I%CC%87TTI%CC%87FAKLARI.pdf, 15 Nisan 2018.

[355] Yüksek Seçim Kurulu, "Kesin Seçim Sonuçları" (Çevrimiçi) www.ysk.gov.tr/tr/haber/kesin-secim-sonuclari/77783, 10 Temmuz 2018; D'hont sisteminin uygulandığı genel seçimlerde Saadet Partisi'nin Millet İttifakı içerisinde yer alması, Cumhur İttifakında bulunan AK Parti'den Ankara 1. Bölge, İstanbul 2. Bölge, Bartın, Sakarya, Samsun, Şanlıurfa, Yozgat illerinden 7 milletvekilini, Milliyetçi Hareket Partisi'nden ise Trabzon ilinden 1 milletvekilini kaybetmesine ve bu vekiliklerin 5'inin Millet İttifakındaki CHP'ye, 3'ünün de İyi Parti'ye gitmesine sebep olmuştur.

partilerin dahi seçim sonuçları üzerinde beklenmeyen etkiler yaratması pek muhtemel bir hal almaktadır.

Seçim ittifakının, özellikle parlamenter sistemle yönetilen ülkelerde hükümet kurma krizlerinin aşılmasında etkin bir rolü olabilecektir.[356] Başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelerde ise başkanın, ittifaklar aracılığıyla daha güçlü bir meclis desteği alabilmesi mümkün olabilecektir. Her iki hükümet sistemi için bu yargıların tam tersi de düşünülebilir. Seçim ittifakı ile muhalefet partilerinin daha da kenetlenmesi ve daha güçlü bir azınlığın meclis çatısı altında birleşmesi söz konusu olabileceklerdir. Başkanlık sisteminde, seçim ittifakları neticesinde, başkanın partisinin azınlıkta kalabilmesi dahi söz konusu olabilecektir.

Seçim ittifakına cevaz veren ülkelerde, seçime ittifakla girecek olan partiler için farklı bir baraj sistemi öngörülmüştür. Bu durumun temel gerekçesini, neredeyse tüm küçük partilerin birleşerek meclise girmesini ve bunun sonucunda da meclisin parçalı ve işleyemez bir hale gelebilmesini engellemek olarak görmek yanlış olmayacaktır. Bu sebeple, seçim ittifakı ile seçime girecek partilere normal barajdan daha yüksek bir baraj şartı getirilmektedir. Örneğin, Polonya'da her bir parti için seçim barajı %5 iken; birden fazla partinin birleşerek seçime girmesi halinde bu baraj %8'e çıkmaktadır. Aynı şekilde Romanya'da normal seçim barajı %5 iken, iki partinin ittifakı halinde, o ittifakın geçmesi beklenen seçim barajı %8; ikiden fazla partinin ittifakında ise %10 olarak karşımıza çıkmaktadır.[357] Ancak Türkiye'de ise tek başına seçime girecek partiler için belirlenen %10'luk seçim barajı, ittifak halinde seçime girecek partiler için de geçerli kılınmış, ayrı ve yüksek bir baraj öngörülmemiştir.[358]

5.2.4. Parlamento İçi Muhalefete Seçimlerde Maddi Ayrıcalıklar Verilmesi

Siyasi partiler, çoğulcu demokratik bir sistemin vazgeçilmez araçlarındandır. Siyasi partiler gerek siyasi iktidar yarışında gerekse de seçim sonrasında düzenleyeceği

[356] Marc Debus, "Pre-electoral Commitments and Government Formation", **Public Choice**, V. 138, 2009, s. 46.
[357] Lijphart, "**Patterns of Democracy**", **a.g.e.** s. 140; Zimbron, **a.g.m.** s. 18; Gözler, "**Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I**", **a.g.e.** s. 734-735.
[358] 298 Sayılı Seçim Kanunu, 1982, m. 100/4.

çeşitli faaliyetler aracılığıyla, seçmenlerin nabzını tutarak kendini seçmen gözünde diri tutmaya çalışmaktadır. Günümüzde mitingler, reklamlar, organizasyonlar ve paneller gibi maliyeti bir hayli yüksek olan parti çalışmalarının finansmanının, klasik yöntem olan üye aidatlarından karşılanması pek de mümkün gözükmemektedir.[359] Bu durum da haliyle siyasi partileri, zengin kesimden gelecek bağışları almaya yöneltmektedir. Demokrasinin vazgeçilmezi olan siyasi partilerin, fırsatçı birtakım kesimlerin eline düşmemesi için partilere bir başka gelir kapısı açılmıştır.[360] Hazine yardımı olarak adlandırılan bu yardım çeşidine göre, belirli şartları taşıyan siyasi partilere belli bir oran üzerinden devlet bütçesinden yardım yapılması öngörülmektedir. Hazine yardımı uygulaması ilk olarak 1950'lerde Kosta Rika, Arjantin ve Porto Rico'da, daha sonrasında ise Batı Avrupa'da yaygınlaşmıştır.[361] Bu sistem, 1959 yılında Almanya'da, 1965'te Türkiye'de, 1967'de Finlandiya'da, 1970'te Norveç'te hukuk hayatında kendine yer bulabilmiştir.[362]

Seçimlerde siyasi partilere hazine yardımının yapılmadığı takdirde, siyasi iktidarı hukuki araçlarla devirme sâikiyle hareket etmekle yükümlü olan muhalefet partilerinin, bu görevini kolay ve etkin bir şekilde yerine getirebileceği söylenemeyecektir. Kamunun bütün kaynaklarını elinde bulunduran siyasi iktidarın karşısında bulunan muhalefetin, bir hayli maliyetli olan seçim çalışmalarını finanse edemeyecek olmasının, sistemin çoğulculuğuna zarar vermesi tartışma götürmez bir gerçektir. Bu sebeple, seçim yarışına katılacak siyasi partilerin, bilhassa muhalefet partilerinin, bu yarışta maddi olarak desteklenmesi ihtiyacı doğmaktadır.

Devlet yardımları, yıllık düzenli olarak verilen yardımlar olabileceği gibi sadece seçim kampanyası süresince oluşabilecek giderleri karşılamak amacıyla verilen yardımlar da olabilir. Aynı şekilde bu yardım, partinin birtakım yan kuruluşlarına

---

[359] Şafak Evran Topuzkanamış, "Siyasi Partilere Devlet Yardımı", **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 14/2, 2012, s. 168-170.
[360] Cem Eroğul, "Siyasi Partilerin Devlet Yardımına İlişkin Anayasa Mahkemesi Kararları", **Prof. Dr. Tuncer Karamustafaoğlu'na Armağan, Atılım Üniversitesi Hukuk Fakültesi**, Ankara, Adalet Yayınevi, 2010, s. 81.
[361] Nazlı Erdem, "Siyasi Partilerin Finansmanı ve Mali Denetimi", **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Prof. Dr. Şeref Ertaş'a Armağan**, C. 19-Özel Sayı, 2017, s. 3126; Örneğin Kosta Rika'da genel bütçenin %0.19'u Türkiye'de ise %0,2'si partilere seçim yardımı olarak dağıtılmaktadır.
[362] Erdal Abdulhakimoğlulları, "Türkiye'de Siyasi Partilere Yapılan Devlet Yardımı ve Siyasi Partilerin Mali Denetimi", **Liberal Düşünce**, 2002, s. 170.

yardım sağlanması şeklinde de tezahür edebilmektedir. Seçim dönemlerinde devletin yayın organlarından ücretsiz yararlanma hakkı verilmesi de yaygın olarak kullanılan bir diğer yardım çeşididir.[363] Son olarak, parti veya adaylara maddi açıdan destek olan vatandaş veya kurumlara vergi muafiyeti sağlanarak bağış eylemi teşvik edilebilmekte ve dolaylı da olsa devlet, partiye maddi destek sağlamış olmaktadır.[364]

Devlet yardımının yapılmasında, seçimde barajı aşmak, belli bir oranın üzerinde oy almak, mecliste grup oluşturacak sayıda milletvekiline sahip olmak gibi ölçütler aranmaktadır. Hazine yardımı alınabilmesi için %2-4 gibi makul bir oranın belirlenmesi uygun olabilecektir. Zira seçime giren tüm partilere bu imkânın verilmesi, mevcut muhalefet partilerinin pastalarının küçülmesine sebebiyet verebilecektir. Bu sebeple, siyasette derin bölünmüşlüklere mahal vermeyecek ve muhalif partilere siyasi iktidar karşısında esaslı bir mali avantaj elde edebilecek bir oranın/barajın belirlenmesi daha makul olacaktır.[365]

Bu noktada mali desteğin partiler arasındaki dağıtımının nasıl yapılacağı önem kazanmaktadır. Genellikle uygulamada partilerin bir önceki seçimde aldıkları oylara veya kazandıkları milletvekili sayısına göre bir dağıtım yapılmaktadır. Bir diğer uygulama ise Avusturya, Belçika, İtalya ve İsveç gibi ülkelerde uygulanmakta olup, bu ülkelerde yardıma hak kazanan partilerin hepsine eşit miktarda mali kaynak verilmesi öngörülmektedir.[366] Ancak bu modelin de adaletsiz sonuçlar yaratacağı unutulmamalıdır. Zira siyasi iktidar partisi veya %30 oy oranına sahip olan ana muhalefet partisi ile %3 alarak kıl payı meclise girmeyi başaran bir partinin aynı

---

[363] Bu hususu anayasasında en ayrıntılı düzenleyen ülkeler Meksika ve Kolombiyadır. Buna göre partilerin bir önceki seçimlerdeki kazançlarıyla paralel bir hak elde edeceği düzenlenmiştir. Meksika Anayasası, 1917, m. 41/3-a, (Çevrimiçi) https://www.constituteproject.org/constitution/Mexico_2015.pdf?lang=en, 30 Ekim 2017; Kolombiya Anayasası, 1991, m. 109/6, (Çevrimiçi) https://www.constituteproject.org/constitution/Colombia_2005.pdf, 25 Ekim 2017.

[364] Cem Duran Uzun, "Siyasi Partilerin Finansmanı Devlet Yardımı, Sınırlamalar ve Mali Denetim", **Seta Analiz**, Sayı 110, 2014, s. 17.

[365] Örneğin her seçime 20-30 partinin girdiği ve mecliste 10'dan fazla partinin olduğu bir ülkede hazine yardımının meclise giren partilere verilmesi mevcut parlamento içi muhalefet için daha uygun ve rasyonel bir çözüm olacaktır. Siyasi partilere hazine yardımının miktar ve partilerin bu yardımı almaları için ulaşması gereken seçim sonuçları hakkında daha geniş bilgi için Bkz.: Aslan Delice, **Anglo-Sakson Örnekler Işığında Siyasal Parti ve Seçim Yasaları**, İstanbul, 12 Levha, 2016, s. 124-126.

[366] Erdem, **a.g.m.** s. 3127.

hazine yardımı alması pek de adil ve makul görünmemektedir. Buradaki maksadın siyasi iktidarın mutlak üstünlüğünü bir nebze olsun kırmak olduğu anlaşılmaktadır. Ancak bu sağlanırken, büyük muhalefet partileri de cezalandırılmakta ve kendi payları diğer küçük partilere dağıtılmaktadır. Bu sebeple, her partinin oy nisabı veya milletvekili sayısına göre hazine yardımının taksimatının yapılması daha uygun olabilecektir. Ancak böylesi bir dağıtım yapılırken muhalefet partilerine pozitif ayrımcılık yapılması da düşünülebilir. Buna göre siyasi iktidar sahibi olan parti/partilerin alacağı yardımın bir kısmının- örneğin yarısının- diğer partiler arasında, bu partilerin almış oldukları oy nisabına göre dağıtılmasını düzenleyen bir sistemin getirilmesinin daha uygun olacağı söylenebilir.[367] Muhalefete böylesi bir pozitif ayrımcılık yapılması, muhalefetin zaten mevcut olan güçsüz konumunu bir nebze olsun toparlayabilme imkânı vererek, muhalefete siyasi iktidar karşısında daha sıkı bir duruş sergileyebilme olanağı tanınmış olacaktır.

Her ne kadar seçimlerde muhalefete pozitif ayrımcılık sağlanarak muhalefet, siyasi iktidar karşısında güçlendirilmeye çalışılsa da bunun yeterli olmayacağı anlaşılmış ve günümüzde yaygınlaşarak uygulanmaya başlayan seçim harcamalarına sınırlama getirme eğilimi başlamıştır.[368] Bu tür düzenlemelerin getirilmesindeki esas amaç, iktidar sahibi veya iktidar olma ihtimali yüksek olan siyasi partilerin, mali kaynaklara kolay ulaşmasının ve iş dünyasından yüksek meblağlara ulaşan mali yardım alınmasının önüne bir nebze olsun geçmektir.[369] Gerçekten de iş dünyasının, siyasi iktidarın sahibi veya olası adaylarına, ileride kendilerine ayrıcalık tanımaları taahhüdü ile büyük meblağlara ulaşan maddi yardım yapmaları olası iken böylesi bir yardımı, küçük partilerin alması pek de olası gözükmemektedir. Muhalefette bulunan partilerin düşeceği böylesi bir tabloyu önlemek adına atılabilecek en makul adım,

[367] Örneğin iktidar partisi, %40 oy alması halinde seçim yardımının ancak %20'sine sahip olabilecektir. İktidar partisinin aslında hak etmiş olduğu geri kalan %20'lik yardım, muhalefette kalan partiler arasında oy nisabına göre dağıtılacaktır.

[368] Ülkelerdeki uygulamalar hakkında daha fazla bilgi için Bkz.: Ömer Faruk Gençkaya, Umut Gündüz, Damla Cihangir-Tetik, "Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık", 2016, s. 37-47, (Çevrimiçi) http://www.seffaflik.org/wp-content/uploads/2015/03/siyasetin-finansman%C4%B1-rapor_Ocak-2016.pdf, 20 Mayıs 2018.

[369] Cass R. Sunstein, "Political Equality and Unintended Consequences," **Columbia Law Review**, V. 94, 1994, s. 1392.

siyasi partilere yapılacak olan hazine dışı yardımlara bir üst sınır getirilmesi olacaktır.[370]

Siyasi partiler ve adayların seçim harcamalarının siyasi yolsuzluğa sebebiyet vermemesi ve aday ve partilerin, çıkar gruplarının kontrolüne girmemesi için birtakım reformların yapılmasına ihtiyaç duyulmuş ve İngiltere'de 1983 tarihli "Represenation of the People Act" ve 2000 tarihli "Political Parties, Election and Referandum Act" ile seçim harcamalarında ciddi düzenlemelere gidilmiştir. ABD'de ise 1971'de çıkarılan "Federal Campaign Act" ile adayların kendi servetinden olsa bile belli bir meblağın üzerinde harcama yapamayacağına ilişkin bir kural getirilmiştir.[371] Böylece genellikle bir menfaat beklentisi içerisinde yapılan büyük bağışların, siyasileri ve siyaseti etkilemesine fırsat vermemesi sağlanacaktır. Ayrıca maddi gücün, seçim yarışında ayırıcı bir güç haline gelmemesi sağlanarak muhalefetteki partiler bir nebze olsun korunabilmiş olacaktır.[372]

Çelik, seçim harcamalarının bağış yoluyla finansmanın sınırlandırılması hususunda önemli noktalara değinmektedir:

> *"Seçim harcamalarının sınırlandırılması ve denetiminin sağlanmasına ilişkin görüş, dört temel varsayıma dayanmaktadır. Bunlardan birincisine göre, siyasi faaliyette bulunmak için çok fazla harcama yapmak gerekmektedir. İkinci varsayıma göre ise, yüksek miktarlardaki bağışlar, kişisel menfaat beklentisi ile yapılmaktadır. Buna göre küçük bağışlar, büyük miktarlardaki bağışlara göre daha demokratiktir. Üçüncüsü ise, seçim dönemlerinde yapılan harcamalarının geniş ölçüde seçimlerin sonucunu belirlediği ve seçimleri satın alarak oy hakkını anlamsızlaştırdığı görüşüdür. Dördüncü varsayıma göre ise para, bazı kişi veya grupların çıkarlarına hizmet edecek şekilde yasama organı üyeleri üzerinde bir baskı aracıdır."*[373]

---

[370] Delice, **a.g.e.** s. 82-84.
[371] Özlem Çelik, "Siyasi Partilerin ve Adayların Seçim Harcamalarının Sınırlandırılması", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 45/3, 2012, s. 111-112; Cem Duran Uzun, "Anayasa Önerilerinde Siyasi Partilerin Finansmanı ve Yeni Bir Öneri", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, V. 94, 2011, s. 253-254.
[372] Fred Wertheimer, Susan Weiss Manes, "Campaign Finance Reform: A Key to Restoring the Health of Our Democracy", **Columbia Law Review**, V. 94/4, 1994, s. 1128-1129.
[373] Çelik, **a.g.m. s.** 119.

5.3. Parlamento İçi Muhalefetin Yasama Bağışıklığı Zırhı ile Korunması

Demokratik sistemlerde milletvekillerinin, yürütme ve yargının baskısı altında olmadan, daha korkusuz ve aktif bir şekilde faaliyetlerini yerine getirebilmesi için yasama sorumsuzluğu ve dokunulmazlığı olarak adlandırılan iki ana koruma getirilmiştir.[374]

Milletvekillerine tanınan bu ayrıcalığın kökenlerinin, Roma İmparatorluğu'na kadar gittiği görüşü ileri sürülse de[375] modern anlamdaki ilk nüveleri XIV. yüzyıl İngiltere'sinde görülmeye başlanmıştır. İngiliz Kralı II. Richard'a karşı muhalif eylemlerinden dolayı bir vekil yargılanarak idama mahkûm edilmiş ancak son anda Kral tarafından affedilmiştir. Bu durum milletvekillerine, Kraliyetin baskısı altında olmadan her konuda konuşabilme ve tartışabilme hakkının verilmesi gerekliliğinin tartışılmaya başlamasına sebebiyet vermiştir.[376] Bir diğer önemli gelişme ise yine İngiltere'de 1689 yılında kabul edilen Haklar Beyannamesi'nin kabulü ile gerçekleşmiştir. Söz konusu Beyanname'nin 9. maddesinin, "Parlamentoda gerçekleştirilen ifade ve tartışmalar yüzünden hiç kimse, parlamento dışı hiçbir makam veya mahkemede itham edilemeyecektir." hükmü, monark karşısında milletvekillerine, açık bir şekilde ve ilk defa yasama sorumsuzluğu zırhı giydirmiştir.[377] İlerleyen zamanlarda Fransa ve ABD tarafından da benimsenen bu ilkeler, günümüzde birçok demokratik ülke tarafından benimsenmiştir.

Milletvekillerine tanınan bağışıklıklar, yukarıda da zikredildiği üzere, yasama sorumsuzluğu ve yasama dokunulmazlığı olarak adlandırılmaktadır. "Meclisteki ifade hürriyeti" olarak da adlandırılan yasama sorumsuzluğu, milletvekillerinin

---

[374] Council of Europe Parliamenary Assembly, "Parliamentary Immunity: Challenges to the Scope of the Privileges and Immunities Enjoyed by Members of the Parliamentary Assembly", 2016, s. 2, (Çevrimiçi) http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-en.asp?FileID=22801&lang=en, 15 Haziran 2017; Osman Serkan Gülfidan, **Yasama Dokunulmazlığı**, İstanbul, 12 Levha, 2011, s. 10.

[375] European Parliament- Directorate General for Research, **Parliamentary Immunity in the Member States of the European Community and in the European Parliament**, Luxembourg, Legal Affairs Series, 1993, s. 2.

[376] Remco Nehmelman; Max Vetzo, "Extension of Parliamentary Immunity", **Freedom of Speech Under Attack**, Ed. by. Afshin Ellian; Gelijn Molier, Den Haag, Eleven International Publishing, 2015, s. 8.

[377] European Parliament- Directorate General for Research, " **Parliamentary Immunity** " **a.g.e.** s. 2.

görevlerini yerine getirirken söyledikleri sözler ve kullandıkları oylardan ötürü ceza, hukuk ve disiplin soruşturma ve kovuşturmalarına uğratılamama güvencesi vermektedir. Yasama sorumsuzluğu, milletvekillerine devamlı ve mutlak bir koruma sağlayarak, yasama organının bağımsızlığının temin edilmesine büyük katkılar sunan bir müessesedir.[378] Bu kurum, kaldırılamayan, vazgeçilemeyen ve vekillik bittikten sonra bile devam eden bir koruma alanı oluşturmaktadır. Yasama dokunulmazlığı ise milletvekillerini ceza veya disiplin kovuşturmalarına karşı koruyan bir zırh niteliğindedir.[379] Farklı sistemler olmak üzere genel anlamda yasama dokunulmazlığı, milletvekilinin eşya, ev, araba ve üstünün aranamaması, tutulamaması, sorguya çekilememesi, tutuklanamaması ve yargılanamaması gibi korumalar sağlamaktadır.[380]

Yasama bağışıklıklarının, başta parlamento içi muhalefet olmak üzere tüm milletvekilleri açısından ifade ettiği önem ve ehemmiyetine değinmeden önce bu kurumun istisnalarına kısaca değinmek, yasama bağışıklıklarının kapsamının daha net bir şekilde çizilmesi açısından daha uygun olacaktır. Şu husus öncelikle belirtilmelidir ki yasama bağışıklıkları ve bunlara getirilen istisnaların anayasal hükümlerle garanti altına alınması, değiştirilmesi anayasalara göre daha kolay olan içtüzük veya kanunlarla düzenlenmemesi doktrinde genel kabul gören bir görüş haline gelmiştir.[381] O halde bu bağışıklıklar ve istisnaların anlam kazanabilmesi ve bu hükümlerin suiistimale uğratılmadan işlevsel bir konumda kalabilmesi için anayasal bir güvenceye alınması daha uygun olacaktır.

Her ne kadar yasama sorumsuzluğu, Türkiye ve Portekiz gibi birçok ülkede mutlak olarak düzenlenmiş olsa da[382] Arjantin, Almanya ve Belarus gibi ülkelerde,

---

[378] Council of Europe Parliamenary Assembly, "Parliamentary Immunity: Challenges to the Scope of the Privileges and Immunities Enjoyed by Members of the Parliamentary Assembly", **a.g.e.** s. 5.
[379] Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, 16. Baskı, Bursa, Ekin, 2014, s. 204.
[380] European Parliament- Directorate General for Internal Policies, "Parliamentary Immunity in a European Context", 2015, s. 7-8, (Çevrimiçi) http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/536461/IPOL_IDA(2015)536461_EN.pdf, 17 Haziran 2017.
[381] Tilman Hoppe, "Public Corruption: Limiting Criminal Immunity of Legislative, Executive and Judicial Officials in Europe", **Vienna Journal on International Constitutional Law**, V. 4, 2011, s. 549.
[382] Portekiz Anayasası, 1976, m. 157, (Çevrimiçi) www.tribunalconstitucional.pt/tc/en/crpen.html, 6 Kasım 2017; Türkiye Anayasası, 1982, m. 83, (Çevrimiçi)

maksadını aşan hakaret ve ırkçılık içeren ifadeler veya devlet sırlarının paylaşılması gibi eylemler bu korumanın dışında tutulmuştur.[383] İfade hürriyeti bakımından milletvekillerinin sıradan vatandaşlara göre daha etkin bir şekilde korunması gerektiği hususu tartışma götürmez bir gerçek olsa da tanınan bu ayrıcalığın suiistimale açık olduğu da belirtilmelidir. Bu sebeple, bir milletvekilinin vicdanına bırakılmaması gereken bu sınırsız yetkinin yine anayasalarca istisnalar ile daraltılması akla daha yatkın gelmektedir.

Yasama dokunulmazlığına bakıldığında ise bu kurumun, birtakım istisnalarla yasama sorumsuzluğuna göre daha da zayıflatıldığı görülmektedir. Ülkelere göre değişik uygulamalar söz konusu olsa da dokunulmazlığa getirilen en yaygın istisnalar, milletvekilinin ağır suçlar, vatana ihanet, anayasayı ihlal, yolsuzluk ve rüşvet gibi suçları işlemesidir.[384] Milletvekillerinin birtakım suçları işlerken suçüstü yakalanması halinde ise dokunulmazlıkların doğrudan etkisizleşmesi ve haklarında soruşturma ve kovuşturmanın yapılabilmesi pek çok ülke mevzuatında düzenlenmiştir.[385] Venedik Komisyonunun hazırlamış olduğu raporda da yasama dokunulmazlığının taşıması gereken nitelikler genişçe izah edilerek belirli sebeplerin varlığı halinde dokunulmazlığın kaldırılabileceğinden bahsedilmiştir. Ancak bu sürecin şeffaf, açık ve tarafsız bir şekilde işletilmesi gerektiği de vurgulanmıştır.[386]

Çeşidine göre geçici veya sürekli olan yasama bağışıklıklarını, milletvekili olmayan insanlar aleyhine bir ayrımcılık olarak görmek mümkündür. Bireyler arasında farklı bir hukuki statü getiren bu ayrıcalıkların, esasında ayrımcılık oluşturduğu doğrudur

---

https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2017.pdf, 10 Haziran 2017; Volkan Has, **Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin Çalışma Düzeni**, Ankara, Adalet, 2009, s. 75.

[383] Arjantin Anayasası, 1853, m. 66, (Çevrimiçi) www.biblioteca.jus.gov.ar/argentina-constitution.pdf, 19 Eylül 2017; Almanya Anayasası, 1949, m. 46, (Çevrimiçi) https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf, 16 Eylül 2017; Belarus Anayasası, 1994, m. 102, (Çevrimiçi) president.gov.by/en/constitution_en/, 26 Eylül 2017.

[384] Hoppe, **a.g.m.** s. 543.

[385] Simon Wigley, "Parliamentary Immunity: Protecting Democracy or Protecting Corruption?" **The Journal of Political Philosophy**, V. 11/1, 2003, s. 23-40.

[386] European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), "Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities", 2014, s. 30 (Çevrimiçi) http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)011-e, 16 Haziran 2017.

ancak bu durumu, pozitif ayrımcılık olarak görmek mümkündür.[387] Zira iştigal ettikleri meslek icabı baskıya maruz kalma ihtimali yüksek olan milletvekillerinin, sıradan bireylere göre daha çok korunması normal karşılanması gereken bir durumdur.

Kapsamı çizilen bu ayrıcalıkların tanındığı kesim, her ne kadar tüm milletvekilleri olsa da asıl amaç, siyasi iktidara muhalif kalan milletvekillerini korumaktır.[388] Gerçekten de bu ayrıcalıkların temin edilmesiyle milletvekillerinin, yürütmenin ve yargının baskı ve müdahalelerine uğramayacağının garantiye alınması sağlanacaktır.[389] Avrupa Parlamentosu'nun raporlarında da bu ayrıcalıkların demokrasi için vazgeçilmez olduğu sıklıkla vurgulanarak, yasama bağışıklıklarının kuvvetler ayrılığı ve kontrol ve denge mekanizmalarının anlam ifade edebilmesi için hayati bir öneme sahip olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca yasama bağışıklıklarının hukuk hayatına girmesinin en temel gerekçelerinden bir diğeri de temsili demokrasinin korunmasıdır.[390] Temsili demokrasinin korunmasıyla seçmenlerin siyasi tercihlerinin, özgür bir şekilde meclise ve devlet yönetimine yansımasının önü açılabilmiş olacaktır. Wigley de bu ifadelere paralel olarak bu ayrıcalıkların, icrai etkisi olmayan tek organ olan yasama organının, yürütme ve yargı gibi icrai yetkilerle donatılmış organlarca ezilmesinin önüne geçilmesini sağladığını ileri sürmüştür. Buna ek olarak yazar, milletvekillerinin, çeşitli istisnai durumlar saklı kalmak koşuluyla, ancak seçmenlerince azledilmesi gerektiğini belirterek, bu ayrıcalıkların ne denli önemli olduğuna vurgu yapmıştır.[391]

Son olarak, şu hususun altı çizilmelidir ki yasama bağışıklıklarının yukarıda zikredilen istisnalar sebebiyle kaldırılması prosedürü işletilirken herhangi bir ayrımcılığa veya keyfi bir uygulamaya mahal verilmemelidir. Ayrıca bağışıklıkların

---

[387] European Parliament- Directorate General for Internal Policies, "Parliamentary Immunity in a European Context", **a.g.e.** s. 7.
[388] Ömer İzgi, Zafer Gören, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Yorumu**, Cilt 2, Ankara, TBMM Basımevi, 2002, s. 798.
[389] European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), "Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities", **a.g.e.** s. 8.
[390] European Parliament- Directorate General for Internal Policies, "Parliamentary Immunity in a European Context", **a.g.e.** s. 7.
[391] Simon Wigley, "Parliamentary Immunity in Democratizing Countries: The Case of Turkey", **Human Rights Quarterly**, V. 31, 2009, s. 573-574.

kaldırılması gibi kararların adi çoğunluklar eline bırakılmaması, nitelikli çoğunluk ile bu kararın alınması yolunda düzenlemeler yapılmasının daha uygun olduğu ileri sürülebilir.[392] Örneğin, ABD'de senatörlerin görevlerinden alınması için yapılan oylamada 2/3'lük bir nisap aranmaktadır.[393]

5.4. Parlamento İçi Muhalefetin, Devlet Organlarının Faaliyetlerine Katılımının Temin Edilmesi

Demokratik sistemlerde parlamento içi muhalefeti, seçimlerden seçimlere ortaya çıkan, kaybettiğinde ise kabuğuna çekilen bir kurum olarak görmek doğru değildir. Liberal anayasal sisteme sahip çoğulcu demokrasilerde parlamento içi muhalefet güçlendirilerek, devlet yönetimine dolaylı yoldan katkı yapması sağlanır. Bu sebepten ötürü, muhalefetin gölge iktidar olarak adlandırılması boşuna değildir. Muhalefetin güçlendirilmesi için yetkilerle donatılarak daha etkin bir konuma taşınması gerekmektedir. Dahl'ın da belirttiği üzere barışçıl muhalefetin kurumsallaştırılması ve yasal zeminde korunması halinde yok edilmesi oldukça zorlaşacaktır. Muhalefetin yok edilmesi, anayasal sistemin de yok edilmesi ile sonuçlanacaktır.[394] Bir diğer anlatımla, muhalefetin ortadan kalktığı bir ortamda hukuk düzeni de yok olacaktır. Bu sebeple, yasalarla hatta anayasal hükümlerle muhalefete güçlü imkânlar tanınmalıdır.

Muhalefetin anayasal sistem içerisindeki gücünü artırmak için yasama, yürütme ve yargı organlarına tesir edebileceği çeşitli mekanizmalar ile donatılması gerekmektedir. İşte bu noktada bu çalışmanın ikinci ve üçüncü bölümleri devreye girmektedir. İkinci bölümde muhalefetin yasama organı üzerindeki rolü, üçüncü bölümde ise muhalefetin yürütme ve yargı organları üzerindeki rolü, liberal anayasal sisteme sahip ülkeler arasında yapılacak kıyaslamalar ile teferruatlıca izah edilmeye çalışılacaktır.

---

[392] Council of Europe Parliamenary Assembly, "Parliamentary Immunity: Challenges to the Scope of the Privileges and Immunities Enjoyed by Members of the Parliamentary Assembly", **a.g.e.** s. 3-4.
[393] Amerika Birleşik Devletler Anayasası, 1789, m. II/2, (Çevrimiçi) https://www.archives.gov/founding-docs/constitution 17 Eylül 2017.
[394] Dahl, **a.g.e.** s. xvi.

2. BÖLÜM

YASAMA ORGANINDA PARLAMENTO İÇİ MUHALEFETİN ROLÜ

Liberal bir anayasal demokrasinin vazgeçilmez öğelerinden biri olan parlamento içi muhalefet, her ne kadar ülke siyasetini yürütme konusunda toplumdan yetki alamamış olsa da görevi gereği siyasi iktidarı yönlendirme, iktidarın hatalarını ortaya çıkartma ve toplumu bilgilendirme gibi hususları yerine getirme konusunda sorumlu tutulmuştur. Muhalefetin, kendisine tanınan çeşitli hukuki araçları kullanarak bu yükümlülüklerini yerine getirmek için çabalaması gerekmektedir.

Bir önceki bölümde muhalefetin doğuşu, önemi, işlevi, olmamasının sakıncaları ve muhalefeti güçlendirmek için ne gibi tedbirler alınabileceği hususları üzerinde genişçe durulmuştur. Bu bölümde ise daha somuta inilerek muhalefetin üstlendiği ve üstlenmesi gerektiği birtakım rollere değinilecektir.

Bu bölümde muhalefeti güçlendirme araçlarına daha geniş bir çerçeveden bakılarak, muhalefetin meclis faaliyetleri aracılığıyla yasama organı işlemlerini nasıl etkilediği üzerinde durulacaktır. Teknik olarak devlet yönetiminden dışlanmış olan bu kesimin, kaynağını anayasa, kanun ve içtüzükten aldığı ne tür araçlar ile ve nasıl yürütme organının yasama organı üzerindeki etkisini kırmaya çalıştığı hususu bu bölümün ana omurgasını oluşturacaktır.

Muhalefet, bulunduğu yer itibariyle en çok etkiyi meclis çalışmalarında gösterebilecektir. Örneğin, bir kanunun mecliste kabul edilmesi için yeteri kadar milletvekili olmayan muhalefet, nitelikli çoğunluk gerektiren bir yasama işleminde kilit bir görev işgal ederek yasama faaliyetlerinde söz sahibi olabilecektir. Aynı şekilde genelde kanunlaştırma gücü olmayan muhalefet, kanunlaşmasını istemediği bir kanunun iptalini anayasa mahkemesinden isteyebilecektir. Böyle bir yetkinin bahşedilmesiyle, istediği kanunu meclisten geçirmeye gücü yetmeyecek olan muhalefet, istemediği bir kanunun meclisten geçmesine veya kanunun yürürlükte kalmasına izin vermeyecek bir güce kavuşmuş olacaktır. Buna ilaveten muhalefet,

meclis komisyonlarının oluşumunda çoğunluğu elde ederek meclis çalışmalarında daha etkin olabilecek ve daha fazla söz hakkı elde edebilecektir. Bu ve buna benzer araçlarla muhalefetin güçlendirilmesi, meclislerin işlevselliğine ve etkinliğine de katkı sağlayacaktır. Zira başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerinde devlet yönetiminin ağırlıklı olarak devlet başkanlık makamında olması, parlamenter sistemlerde de meclisin sayısal çoğunluğunun, çoğu zaman siyasi iktidarın elinde bulunması, meclisleri etkisiz ve işlevsiz bir konuma itebilmektedir. Meclisin yürütme karşısında daha etkin ve işlevsel bir konuma taşınması için muhalefetin daha etkin bir konuma taşınması gerekmektedir. Bu sağlandığı takdirde yürütme ve yasama arasındaki denge yasama lehine çevrilebilecektir.[395] Muhalefete daha çok güç verilirse meclis, hükümet üzerinde egemen olabilecek veya en kötü ihtimalle meclis ve hükümet arasında bir denge kurulabilecektir. Aksi takdirde hükümet, meclis üzerindeki tahakkümünü devam ettirecek ve meclis, yürütmenin mikrofonluğunu yapmaktan öte bir işleve sahip olamayacaktır.

Bu bölümde meclislerin teşkilat yapısının oluşumunda ve meclis oturum ve görüşme usullerinde muhalefetin ne gibi rolü olduğu üzerinde durulacaktır. Ayrıca muhalefetin meclis gündemini belirlemesi, komisyon faaliyetlerinde bulunması gibi yasama ve karar alım süreçlerinde ne gibi rolleri olduğu belirlenmeye çalışılacaktır. Son olarak, yasama işlemleri, bütçe ve idarenin denetiminde muhalefete ne tür roller biçildiği ele alınacaktır.

Liberal anayasal sisteme sahip ülkelerde muhalefete sunulan imkânlarda ne tür farklılıkların olduğu ilgili mesele özelinde tespit edilerek ülkelerdeki uygulamaların muhalefet açısından doğurduğu veya doğurabileceği etkiler ve sakıncalar değerlendirilecektir. Ülkelerdeki uygulamaları bu başlıklar özelinde karşılaştırarak, muhalefetin yasama organı içinde daha da güçlendirilmesi için ne tür uygulamaların ve yöntemlerin hayata geçirilmesi gerektiğinin tespiti yapılmaya çalışılacaktır. Ancak şu husus öncelikle belirtilmelidir ki bu ve takip eden bölümde, muhalefet açısından ele alınması gereken altmışı aşkın ülkedeki modellerden bahsedilirken, farklı olan

[395] Paul Pennings, "Parliamentary Control of the Executive in 47 Democracies", 2000, s. 7, (Çevrimiçi) https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/8ca5e71b-6749-4bbe-9f04-96d7b94f250e.pdf, 27 Kasım 2017.

her bir uygulamadan ayrı ayrı bahsedilmeye çalışılacak olsa da aynı sistemi uygulayan ülkelerin her birinin ismi tek tek zikredilmeyecektir.

1. Meclisin Teşkilat Yapısının Oluşumunda Parlamento İçi Muhalefetin Rolü

Meclislerin teşkilat yapısının oluşumunda parlamento içi muhalefetin rolü denilince akla ilk olarak meclis başkanlık makamı, meclis başkanlık divanı, siyasi parti grupları, danışma kurulu ve meclis komisyonları gelmektedir. Ancak bunlardan bahsetmeden hemen önce meclislerin oluşumunda, bir diğer ifadeyle milletvekillerinin seçiminde görülebilen muhalefetin aleyhine olan birtakım uygulamalardan bahsetmek gerekecektir. Zira muhalefetin aleyhine olan bu husus engellenmeden, meclislerin teşkilat yapısında muhalefete imkânlar verilmesinin pek bir anlamı kalmayacaktır.

1.1. Meclislerin Oluşumu

Bilindiği üzere yöneticilerin halk tarafından seçilmesi ve kuvvetler arası dengenin sağlanması, modern liberal demokrasilerin en temel niteliklerindendir. Günümüzde liberal anayasal sisteme sahip ülkelerin her biri, bu temel kurala istisna oluşturabilecek türden birtakım eksikliklere sahiptir. Bu eksikliklerden birisi de meclislerin oluşumunda görülmektedir. Birtakım ülkelerde meclislerin bazı üyelerinin seçimle değil atamayla göreve gelmesi bu eksikliği doğurmaktadır. Genellikle iki meclisli ülkelerin ikinci meclisinde görülen bu uygulamanın görünümlerini ve muhalefet üzerindeki etkilerini incelemeden önce tarihi kökenlerine kısaca inmek daha uygun olacaktır.

Bir önceki bölümde değinildiği üzere, mutlak gücü elinde bulunduran monarklar, yetkilerini seçkinler sınıfından oluşan bir meclisle paylaşmaya başlamışlardır. Her monark, ülkesinin çeşitli bölgelerinde toprak, insan, askeri veya ekonomik gücü elinde bulunduran yerel unsurlardan çekinmiş ve onların desteğini alma ihtiyacı hissetmiştir. Alınmak istenen bu desteğin karşılığı, seçkin kişilere meclis üyeliği verilmesi olarak kendisini göstermiştir. Monark, bölgesel güce sahip olan seçkin

kimseye, yönetme yetkisini paylaştığı mecliste bir koltuk vererek ondan destek almayı başarmış ve böylece gücü birkaç yüzyıl daha paylaşarak da olsa elinde tutmayı başarabilmiştir.[396] Ancak demokrasinin gelişimiyle halka seçme ve seçilme hakkı tanınmış ve halkın temsilcilerinin oluşturduğu meclisler kurulmaya başlanmıştır. Ancak yine de İngiltere ve Kanada gibi devletler, Halk Meclislerinin yanı sıra geleneksel olarak seçkinler Meclisini de devam ettirmiştir. Karar alım sürecine çeşitli boyutlarda tesir edebilen bu seçkinci meclislerin yapısında zamanla değişim başlamış ve üye teşekkülünde reformlar yapılmıştır. Ancak günümüzde, birtakım meclislerin sınırlı sayıda da olsa üyelerinin belirlenmesinde yine devlet başkanına ve/veya başbakana yetki verildiği görülmektedir.

Liberal anayasal sisteme sahip olmayan ülkelerde gerek birinci gerekse ikinci mecliste atanmış üyelerin varlığı görülebilmektedir. Buna karşın, liberal anayasal sisteme sahip ülkelerin içinde Hindistan hariç hiçbir ülkede birinci meclislerde milletvekilleri atanarak göreve gelmemekte, meclisler doğrudan halk tarafından seçilen temsilcilerden oluşmaktadır.[397] Ancak ikinci meclislerde durum biraz karmaşık olup, seçme ve seçilme hakkında, milli egemenliğe, kuvvetler ayrılığına ve demokrasiye aykırı birtakım uygulamalar mevcuttur. Kimi ülkelerde ikinci meclis üyeleri başbakan/devlet başkanı tarafından atama usulüyle, kimi ülkelerde yerel yönetimler veya çeşitli gruplar arasından atama veya seçim usulüyle, kimi ülkelerde ise doğrudan halk tarafından seçilmektedir.[398]

Avusturya, Hindistan ve Hollanda gibi ülkelerin İkinci Meclis üyeleri, Bölgesel Eyalet Meclisleri tarafından; Almanya İkinci Meclis üyeleri ise Eyalet Hükümetlerindeki Bakanlar arasından seçilmektedir. Slovenya İkinci Meclis üye seçiminde ise bölgesel bir temsilden ziyade işçi, işveren, tüccar gibi meslek

---

396 Bülent Yavuz, Mehmet Bülbül, "Çift Meclis Sistemi ve Türkiye", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 16, 2012, s. 220-221; Gözler, "**Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I**", **a.g.e.** s. 754; Uygun, "**Devlet Teorisi**", **a.g.e.** s. 152-153.

397 545 kişilik Hindistan Birinci Meclisinde, sadece 2 milletvekili Devlet Başkanı tarafından atanmaktadır. Hindistan Anayasası, 1949, m. 331, (Çevrimiçi) https://www.india.gov.in/my-government/constitution-india/constitution-india-full- text, 9 Ekim 2017.

398 Alan Renwick, House of Lords Reform A Briefing Paper, 2011, s. 21, (Çevrimiçi) www.psa.ac.uk, 4 Aralık 2017.

gruplarının temsili söz konusudur.[399] Bu tür seçim usullerinde, sistemin demokratikliğini bozacak herhangi bir unsuru görmek pek de mümkün değildir. Zira yine halkın seçtiği yerel yöneticiler arasından seçilen İkinci Meclis, dolaylı da olsa yine halk tarafından seçilmektedir.

Bahsedilen tüm bu usuller, liberal bir anayasal sistemin ve çoğulcu demokrasinin gereklerine uygundur. Bu noktada asıl bahsedilmesi gereken, ikinci meclisin, seçkinci sınıf mantığından hala ayrılamadığı, atamayla oluşturulduğu ülkelerdeki uygulamalardır. Burada da karşımıza genellikle İngiltere ve eski sömürgeleri çıkmaktadır. Konunun, meclisin "tamamının veya büyük kısmının" atama ile göreve geldiği ülkeler ve meclisin "sembolik orandaki vekilinin" atama ile göreve geldiği ülkeler olarak ikili bir ayrıma gidilerek incelenmesi yerinde olacaktır.

Meclisin tamamının devlet başkanı tarafından belirlendiği ülkelerden biri Ürdün'dür. Kraliyetle yönetilen Ürdün'de Kral, İkinci Meclis üyelerinin tamamını, eski Başbakan, Bakan, General, Büyükelçi gibi devlet tecrübesi olan kişiler arasından atamaktadır.[400] Bahamalar, Grenada, Belize gibi eski İngiliz sömürgelerinde de hala İkinci Meclis üyeleri tamamen Devlet Başkanı'nca atanmaktadır. Kanada, İkinci Meclis üyeliği için seçim yapmayan bir diğer ülkedir. Ülkenin devlet başkanlığı makamını temsil eden Genel Vali, İngiliz Monarkının adına İkinci Meclise üye olacak kişileri seçmektedir. Buna ek olarak İngiliz Monarkı, duruma göre 4 veya 8 üyenin daha Kanada İkinci Meclisine seçilmesini isteyebilmektedir.[401]

İngiltere İkinci Meclisinde de yakın zamanda yapılan reformlara kadar Monark ve Başbakanın üye seçiminde çok etkin bir rolü bulunmaktaydı. Yakın bir zamana kadar Meclisin tüm üyeleri Monark tarafından atanmakta ve meclis üyeliği miras yoluyla nakledilmekteydi. Ancak 1999 Lordlar Kamarası Kanunu ile Monarkın, miras yoluyla intikal eden 92 üyeyi seçme yetkisi, partilere ve Lordlar Kamarası'nın bizzat kendisine verilmiştir. Ancak yakın zamanda yapılması beklenen reformlarla bu

[399] Renwick, **a.g.e.** s. 21.
[400] Ürdün Anayasası, 1952, m. 36, 64, (Çevrimiçi) www.kinghussein.gov.jo/const_ch1-3.html, 20 Kasım 2017.
[401] Kanada Anayasası, 1867, m. 24, 26, (Çevrimiçi) www.justice.gc.ca/eng/csj-sjc/just/05.html, 20 Ekim 2017.

durumun da değiştirilerek daha demokratik bir uygulamaya geçilmesi beklenmektedir.[402] Yaklaşık 800 üyeli Kamaranın 26 üyesi Anglikan Kilisesi'nin piskopos ve başpiskoposlarından oluşmaktadır. Emeklilik yaşı olan 70'e kadar görevde kalan bu kişiler, görevlerini yerlerine gelen din görevlilerine bırakmaktadırlar. Geriye kalan 600'den fazla üye ise Başbakanın tavsiyesi üzerine Kral/Kraliçe tarafından atanmaktadır.[403] Ancak yapılan bir reformla kurulan "Bağımsız Atama Komisyonu" ile Başbakanın, atanacak üyeleri önerme yetkisi elinden alınarak yürütmenin bu süreçteki gücü bir nebze kırılmaya çalışılmıştır. Buna göre bu komisyon, üye olabilecek kişileri Monarka sunmakta ve son sözü yine Monark vermektedir.[404] Yapılan tüm bu değişiklikler ile eskiye nazaran Monark ve Başbakanın etkisinin daha da azaldığı görülmektedir. Özellikle Başbakanın isim önerme yetkisinin kaldırılmasını, parlamento içi muhalefet açısından oldukça olumlu bir gelişme olarak görmek mümkündür. Zira İngiltere'de Monark, sembolik olarak nitelendirilebilecek yetkiler ile donatıldığı için gerçek anlamda yürütmenin başı Başbakan ile temsil edilmektedir. Böyle bir güce sahip olan bir kişinin meclis üyelerini belirlemesi ise liberal bir anayasal sistem ile bağdaşmamaktadır.

Meclisin büyük kısmının devlet başkanı tarafından seçildiği ülkelerden bir diğeri ise Malezya olup, İkinci Meclis üyelerinin seçiminde karma bir yöntem benimsenmiştir. Buna göre on eyaletten ikişer vekilin halk tarafından seçilmesi, geriye kalan 44 vekilin ise Devlet Başkanı tarafından atanması usulü düzenlenmiştir.[405]

İkinci meclis üyelerinin tamamının veya büyük çoğunluğunun atamayla göreve gelmesinin, bu meclisin demokratik meşruluğuna ciddi zararlar verdiği ileri sürülebilir.[406] Devlet başkanının, özellikle siyasi çoğunluğu kimsenin elinde bulunduramadığı bir mecliste atama yetkisine sahip olması, dengeleri değiştirebilecek ve bazı kesimlere haksız kazançlar sağlayabilecektir. Liberal

---

[402] Renwick, **a.g.e.** s. 40-42.
[403] House of Lords, "House of Lords Briefing Membership", 2009, s. 2-3, (Çevrimiçi) https://www.parliament.uk/documents/lords-information-office/hoflbpmembership.pdf, 7 Aralık 2017.
[404] Renwick, **a.g.e.** s. 40.
[405]Malezya Anayasası, 1957, m. 45, (Çevrimiçi) www.agc.gov.my/agcportal/uploads/files/Publications/FC/Federal%20Consti%20(BI%20text).pdf, 28 Ekim 2017.
[406] Renwick, **a.g.e. s**. 39.

anayasal sisteme sahip modern demokrasilerde kuvvetler ayrılığı ve kuvvetler arası denge ilkelerinin gereği olarak devlet iktidarı üç ana erk arasında bölüştürülmüş ve bunların birbirinden bağımsız olarak denge içerisinde yürümesi esası getirilmiştir.[407] Devlet başkanına ya da hükümete meclis üyelerinin tamamını veya büyük bir kısmını atama yetkisinin verilmesi, bu temel ilkelere haliyle zarar vermektedir. Bu durumun, muhalefetin ikinci mecliste hak ettiğinden daha düşük bir temsil oranını elde etmesine veya temsil edilememesine sebebiyet vereceği açıktır.

Sembolik düzeyde meclis üyesinin atama ile göreve geldiği ülkelerden biri olan Nepal'de İkinci Meclis, 59 üyeden oluşmakta ve 56 üye seçimle, 3 üye ise hükümetin teklifi üzerine Devlet Başkanı tarafından atanmaktadır.[408] Hindistan İkinci Meclisinin 238 üyesi, yukarıda bahsedildiği üzere yerel yönetimlerce belirlenirken, 12 üyesi ise kişilerin edebiyat, bilim, sanat gibi alanlardaki mesleki tecrübeleri ile sahip oldukları özel nitelikleri kıstas alınarak Devlet Başkanı tarafından atanmaktadır.[409] İtalyan İkinci Meclisinde de benzer bir durum olup, Devlet Başkanı'na, sosyal, bilimsel, sanatsal veya edebi anlamda üstün başarılara imza atmış 5 kişinin seçilmesi için yetki verilmiştir. Ayrıca eski Devlet Başkanlarının, ölene kadar bu Meclisin doğal üyesi olması da hüküm altına alınmıştır.[410] İlk bakıldığında, masum bir "oran" gibi gözüken atanmış üyelerin sayısının, aslında ülke siyasetini ciddi manada etkileyebilecek seviyede olduğu ileri sürülebilir. Zira İtalya'da uygulanmakta olan seçim sistemi ve demokrasi kültüründen dolayı her iki Mecliste de parçalı bir görünüm mevcut olup birçok seçim sonucunda iktidar ve muhalefet partilerinin üyelerinin sayısı bakımından aralarındaki fark oldukça düşüktür. Örneğin, 2013 yılında yapılan seçimde İkinci Mecliste iktidar partilerinin 164, muhalefet partilerinin 156 üyesi mevcuttur.[411] Bu durum da göstermektedir ki atanacak olan 5 üye ile doğal üye olan eski Devlet Başkanları, siyasi dengeyi her an değiştirebilecek

[407] Gözler, "**Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I**", **a.g.e.** s. 538.
[408] Nepal Anayasası, 2015, m. 86, (Çevrimiçi) https://www.nepal.gov.np/NationalPortal/view-page?id=4, 1 Kasım 2017; 2015 tarihindeki değişiklikten önce Nepal Birinci Meclisinde de benzer düzenleme mevcut olup 601 kişilik Meclisin 26 üyesini Başbakan atamaktaydı. Ancak günümüzde bu durum değiştirilmiş ve Birinci Meclisin tamamı halk tarafından seçilir hale gelmiştir.
[409] Hindistan Anayasası, 1949, m. 80.
[410] İtalya Anayasası, 1947, m. 59, (Çevrimiçi) www.jus.unitn.it/dsg/pubblicazioni/costituzione/costituzione%20genn2008eng.pdf, 17 Ekim 2017
[411] Senato della Repubblica, "Gruppi Parlamentari XVII Legislatura", 2017, (Çevrimiçi) www. senato..it/leg/17/BGT/Schede/Gruppi/Grp.html, 6 Aralık 2017.

bir güce sahiptirler. İtalyan İkinci Meclisinin, Birinci Meclis ile eş yetkilere sahip simetrik yetkili meclisler olduğu düşünüldüğünde, İkinci Meclisteki bu "haksız" temsilin, büyük siyasi krizlere sebebiyet vermesi muhtemeldir.[412] Benzer durum İrlanda İkinci Meclisinde de görülmektedir. Meclisin 43 üyesi çeşitli meslek gruplarından, 6 üyesi üniversitelerden seçilmekte ve kalan 11 üye ise Başbakan tarafından seçilmektedir.[413] Tüm üyelerin bir parti çatısı altında birleşmesi gereken İrlanda İkinci Meclisinde, 2016 yılındaki seçim sonucuna göre iktidar partilerinin 33, muhalefet partilerinin 27 vekili bulunmaktadır.[414] Bu sebeple, İkinci Meclisin 11 üyesinin Başbakan tarafından atanmasına dair getirilen düzenlemenin, hükümetin, meclis çoğunluğunu kolayca ele geçirmesi için getirildiği ya da en azından bu sonuca hizmet edebileceği ileri sürülebilir.

1.2. Meclis Başkanlık Makamı ve Divanının Belirlenmesi

Meclisler, siyasi tartışmaların yapıldığı ve siyasi görüş ve argümanların halkın temsilcileri vasıtasıyla ileri sürüldüğü, demokrasi kültürünün eşsiz kurumlarındandır. Aynı zamanda meclisler, siyasi iktidar sahipleri ile toplumdaki azınlıkların birbirleriyle mücadele ettiği ve birbirlerinin gücü ve etkinliğini zayıflatmak için uğraştığı mekânlardır. Siyasi olarak birbirlerine rakip olan ve iktidar mücadelesi içerisinde olan kesimlerin içinde bulunduğu bu yapının, kurallara uygun bir şekilde ve aksamadan işlemesini sağlamak için tarafsız şekilde hareket edecek bir lidere ihtiyacı vardır.[415] Bu lider ise meclis başkanı olarak isimlendirilmektedir. Başlıca görevi, meclis faaliyetlerinin anayasa ve meclis içtüzüğüne uygun bir şekilde yürütülmesi olan meclis başkanının ülkeden ülkeye değişmekle beraber, meclis başkanlık divanı olarak adlandırılan yardımcı bir heyeti mevcuttur.[416] Meclis

[412] Örneğin, halkın koalisyon istediği bir siyasi tabloda, atanan üyelerin hükümete yakın durması, siyasi dengeleri değiştirebilecektir.
[413] İrlanda Anayasası, 1937, m. 18/1-3, (Çevrimiçi) https://www.taoiseach.gov.ie/eng/Historical_Information/The_Constitution/February_2015_-_Constitution_of_Ireland_.pdf,15 Ekim 2017.
[414] House of Oireachtas, "Seanad Members' Directory", 2017, (Çevrimiçi) www.oireachtas.ie/members-hist/default.asp?housetype=1&HouseNum=25&disp=mem#tabs-3, 6 Aralık 2017.
[415] George Bergougnous, **Presiding Officers of National Parliamentary Assemblies- A World Comparative Study**, Geneva, Inter Parliamentary Union, 1997, s. 1.
[416] Abdurrahman Saygılı, "Meclis Başkanlık Divanının Bireysel ve Düzenleyici İşlemleri", **Ankara Barosu Dergisi**, C. 66/3, 2008, s. 104.

başkanlık divanı, başkanın olmadığı oturumlarda ona vekâlet etmek için bulunan meclis başkan yardımcılarından, meclisin iç düzeninin sağlanmasıyla görevli meclis amirlerinden ve tutanakları tutan ve oyları saymakla görevli olan sekreter/kâtip üyelerden oluşmaktadır.[417]

Meclis başkanlığı ve başkanlık divanı gibi makamların etkinliklerine ve sahip oldukları rollere göre çeşitli sınıflandırmalar yapılmıştır. Buna göre ABD ve bazı Latin Amerika ülkelerinde uygulanan Amerikan Kongre modeli; Fransa, eski Fransız sömürgeleri ve Kıta Avrupa'sında uygulanan Fransız Divan modeli ve İngiltere ve eski İngiliz sömürgelerinde yaygın bir şekilde uygulanmakta olan Westminster modeli olarak üç modelin varlığı görülmektedir.[418] Her ülke kendi siyasi ve demokrasi kültürüne ve bulunduğu coğrafyaya göre birtakım değişiklikler yapmış olsa da temel olarak bu üç modelden bahsedilebilir.

Aşağıdaki başlıklarda, karşılaştırmalı hukuk çerçevesinde liberal anayasal sisteme sahip ülkelerdeki meclis başkanlarının (başkan) donatıldığı yetkiler, başkanın tarafsızlığı ve önemi gibi hususlardan bahsedildikten sonra; başkan ve başkanlık divanının oluşum modelleri incelenip, parlamento içi muhalefetin yasama organındaki iş ve işleyişini kolaylaştırması açısından hangi modelin daha uygun olduğuna değinilecektir.

1.2.1. Meclis Başkanı ve Başkanlık Divanının Tarafsızlığı, Yetkileri ve Önemi

Liberal bir anayasal sistemde, siyasi iktidar ve muhalefet arasındaki dengenin sağlanması, bir diğer deyişle zaten zayıf konumda olan muhalefetin çeşitli pozitif ayrıcalıklar ile durumunun iyileştirilmesi gerekmektedir. Bu da ancak belli hususlarda muhalefetin siyasal sürece katılımını artırmak ile mümkün olacaktır. Bu araçlardan birisi de meclis başkanlık divanında muhalefetin temsiline imkân tanınmasıdır. Ayrıca meclis başkanlık makamına gelecek kişinin nitelikli bir çoğunlukla ve güçlü bir ittifakla seçilmesini ve bağımsız ve tarafsız bir şekilde

[417] Gözler, "**Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Cilt I**", **a.g.e.** s. 800-801.
[418] Bergougnous, **a.g.e.** s. 2-3.

hareket etmesini sağlayacak düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Bahsedilen bu hususlar sağlandığı takdirde, başkanın güçlü yetkilerle donatılması ne demokrasinin çoğulculuğuna ne de muhalefetin varlığına karşı bir sakınca doğuracaktır. Öte yandan denilebilir ki başkanın tarafsızlığını sağlamayan ve basit çoğunlukla seçilmesini öngören ülkelerde, başkanın mümkün olan en az yetkilerle donatılması gerek demokrasinin çoğulcu niteliğini gerekse de muhalefeti korumak adına daha uygun olacaktır.

Fransa, Almanya, Türkiye ve İtalya gibi bazı ülkelerde Başkanın ve Başkanlık Divanının yetkileri ile bu kişilerin seçilmesi ile ilgili birtakım önemli hususların anayasada düzenlenmediği veya sadece yüzeysel olarak değinildiği; buna karşın, Bulgaristan, Yunanistan, Slovakya ve diğer Doğu Avrupa ülkelerinin birçoğunda ise bu hususların anayasal güvence altına alındığı ve detaylı sayılabilecek düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir.[419] Böylesi önemli bir makamı temsil edecek ve birçok yetkiyle donatılmış bir kişinin yetkilerinin anayasada düzenlenmesi, bu yetkilerin içtüzüğe veya siyasi gelenek ve kültürün kaderine bırakılmamasının, muhalefetin kazanımlarını koruyabilmesi açısından gerekli olduğu ileri sürülebilir.

Başkanlar, görevleri gereği sadece kendisini seçen kişilerin değil meclisteki tüm milletvekillerinin başkanı olduklarından dolayı tarafsız olmalıdırlar. Genellikle çoğunluk oyu ile seçilen başkanın, sadece kendisini seçenler lehine işlemler yapması halinde siyasi iktidar gibi geniş yetkilerle donatılmamış olan meclisteki muhalif kesimin, zaten az olan hak ve yetkilerini dahi, etkin bir şekilde kullanamamasına sebebiyet verebilecektir. Taraflı davranan bir başkanın, muhalefetin hükümeti denetleme yollarının önünü tıkaması muhtemeldir.[420] İleride bahsedileceği üzere meclis başkanlarına birçok önemli görev ve yetki verilmiştir. Bu sebeple, meclis başkanından beklenen, verilen bu denli güçlü yetkileri taraflı davranarak kötüye kullanmamasıdır. Ancak ülkelere bakıldığında tarafsızlık hususunda farklı uygulamaların varlığı göze çarpmaktadır. Örneğin, Avustralya'da Başkan, kendi partisinin üyesi olup toplantılarına katılabilmekte ancak aynı zamanda Meclisin tarafsız Başkanı konumunda bulunmaktadır. Fransa'da Başkan, partisinin önemli bir

[419] Bergougnous, **a.g.e.** s. 5.
[420] Gözler, "**Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Cilt I**", **a.g.e.** s. 800.

aktörü konumundadır. Geçmişte Romanya İkinci Meclis Başkanlığı yapan bir kişinin ayrıca kendi partisinin de başkanı olduğu görülmüştür. Her ne kadar yazılı bir kural olmasa da ABD Temsilciler Meclisi Başkanı, aynı zamanda kendi partisinin lideri konumunda olup, İtalya'da olduğu gibi doğrudan veya dolaylı olarak komisyonlarda hangi vekillerin görev alacağını dahi belirleyecek kadar geniş yetkilerle donatılmıştır. Slovakya, Slovenya ve Yunanistan'da ise Başkanlar, meclis faaliyetleri üzerinde etkin bir rol icra etmektedirler. Zira bu ülkelerde Başkanın tarafsızlığı değil, Başkanlık Divanının tarafsızlığı esastır. Öte yandan, Belçika ve Paraguay gibi ülkelerde ise Başkanı, kendisini arabuluculuğa adamış siyasi bir kişilik olarak görmek mümkündür. Hindistan, Kanada ve Türkiye'de ise Başkanın, bağımsız ve tarafsızlık niteliklerine vurgu yapan ve partisinden istifa etmesi gerektiğine dair düzenlemelerin varlığı göze çarpmaktadır.[421]

Meclis başkanının, ülkeden ülkeye değişmekle beraber geniş olarak düzenlenmiş birçok yetkisi mevcuttur. Başkanın meclisi olağanüstü toplantıya çağırmak, meclis gündemini belirlemek, toplantı yeter sayısını belirlemek, oy kullanmak, bazı mevzular üzerine oylama yapılmasını istemek, meclis tartışmalarına katılmak, başbakanı atamak, yargı organlarına üye seçmek, çeşitli bağımsız idari otoritelere veya komisyonlara üye seçmek, devlet başkanına vekâlet etmek, kanunları onaylamak, kanunların iptali için mahkemeye başvuru yapmak ve milli güvenlik konseyi gibi oluşumlara üye olmak gibi yetkileri mevcuttur.[422]

Bütün bu sayılanlara ilaveten başkana, değişik birtakım yetkiler daha verilebilir. Ancak asıl önemli olan, eğer başkan bu denli önemli yetkiler ile donatılacaksa, başkanın tarafsız davranmasını sağlayacak düzenlemelerin de yapılmış olması

[421] Bergougnous, **a.g.e.** s. 97-99.

[422] Meclis başkanının ayrıca; meclis gündeminin uygunluğunu değerlendirmek, komisyonlarda görüşülen bir kanun hususunda diğer bir komisyonu görevlendirmek, kanunun hazırlanmasında yetkili olan bir komisyonun görevini sonlandırmak, komisyonlarda görev alacak milletvekillerini belirlemek, milletvekillerinin konuşma sürelerini belirlemek, oylama usulünü belirlemek, konuşmacıyı bölmek, tartışmayı ertelemek, meclis idaresi ile ilgili hususları karara bağlamak, görüşülecek kanunların hazırlanmasıyla ilgili olarak komisyonları yetkilendirmek, partiler arasında arabuluculuk yapmak, meclisin feshedilmesinden önce görüş beyan etmek, meclisi uluslararası arenada temsil etmek gibi yetkileri de mevcuttur. Marcelo Jenny, Wolfgang C. Müller, "Presidents of Parliament: Neutral Chairman or Asset of the Majority?", **Parliaments and Majority Rule in Western Europe,** Ed. by Herbert Döring, Frankfurt, Campus, 1995, s. 336; Bergougnous, **a.g.e.** s. 40-90.

gerektiğidir. [423] Aksi takdirde başkan, yapacağı tüm işlemlerde içinden geldiği siyasi oluşumun menfaatine olacak şekilde hareket etmekten çekinmeyebilecektir. Başkanların genellikle siyasi çoğunluk tarafından seçildiği gerçeği de hesaba katıldığında, tarafsızlık niteliği ayrı bir önem kazanmaktadır.

Başkanın sahip olduğu ve muhalefetin varlığını etkileyebilecek olan yetkilerden bazılarına, uygulamadan da örnekler vererek değinmek yerinde olacaktır. Bunlardan birisi, başkanın kanun teklifi sunabilmesidir. Dünyada çok az görülen bu yetki Kolombiya'da mevcut olup Başkan, aynen diğer milletvekilleri gibi kanun teklifi sunabilmektedir. ABD Temsilciler Meclisi, Kanada İkinci Meclisi ve Macaristan Meclisi gibi birçok mecliste ise açıkça bir yasak olmamasına rağmen uygulamada Başkanın hiç kanun teklifi vermediği görülmektedir. Danimarka, İsviçre, Macaristan, Belçika ve Fransa gibi ülkelerde ise Başkanın sadece Meclis İçtüzüğü ile ilgili veya meclis faaliyetleri ile ilgili bir metnin oylanması için teklif verebileceği düzenlenmiştir. Genel olarak Westminster modeli Meclis Başkanlık sistemine sahip ülkeler ile Türkiye, Güney Kore ve pek çok Doğu Avrupa ülkelerinde ise Başkanın kanun teklif etme yetkisi mevcut değildir.[424] Başkanın kanun teklifi vermesinin, tarafsızlığına gölge düşürebileceği öne sürülebilir. Zira başkanın sunduğu teklif, haliyle mecliste bir kesim tarafından desteklenip diğer kesimce reddedilecektir. Hâlbuki görevi meclisi tarafsız bir şekilde idare etmeye çalışmak ve meclisteki partiler arasında dengeyi sağlamak ve arabulucu olmak olan bir kişiye, mecliste taraf tutacağı ya da belli bir kesime karşıymış gibi gözükebileceği türden yetkiler verilmesinden kaçınılmasının daha doğru olacağı söylenebilir.

Değinilmesi gereken bir diğer yetki ise başkanın oy kullanıp kullanamayacağına ilişkindir. ABD'de Başkan geleneksel olarak oy kullanmaz. Başkan Yardımcılarının ise Almanya, Finlandiya ve Türkiye gibi ülkelerde geniş bir özgürlüğü vardır ve oturumu yönetmedikleri takdirde oy kullanabilmektedirler. Litvanya'da ise Başkan, oyunu en son kullanmaktadır. Bu kuralın sebebi, milletvekillerinin Başkandan etkilenmemesini ve Başkanın görevine yakışan tarafsızlık sıfatının zedelenmemesini

[423] Fransa Anayasası 1956, s. 41, (Çevrimiçi) www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/constitution/constitution-of-4-october-1958.25742.html, 5 Ekim 2017.
[424] Bergougnous, **a.g.e.** s. 83.

sağlamak olarak gösterilebilir. ABD İkinci Meclis Başkanı ve Westminster modeline sahip ülkelerdeki Başkanlar ise yine en son oy kullanmaktadırlar. Ancak Başkanın kullanacağı oy, sadece oylama sonucunda çıkan eşitliği bozmak ile sınırlıdır. Bir diğer deyişle oylamada eşitlik çıkması halinde Başkana, eşitliği bozacak oyu kullanma hakkı verilir, aksi durumda Başkanın oy kullanma hakkı mevcut değildir.[425] Örneğin, ABD Başkanı tarafından Eğitim Bakanı olarak atanan Betsy DeVos'un ABD İkinci Meclisinden güvenoyu alması sırasında yapılan oylamada 50-50 eşitlik çıkmış, bunun üzerine Meclisin Başkanı olan ABD Başkan Yardımcısı Mike Pence'in eşitliği bozucu oyu ile DeVos Bakan olarak Meclisten (51-50) onay alabilmiştir.

Macaristan, İspanya ve İsveç gibi birçok ülkede ise Başkan hem oy kullanabilmekte hem de Meclis tartışmalarında aktif bir rol oynayabilmektedir.[426] Başkanın oy kullanma hakkına sahip olmasının, kendisinden beklenen tarafsızlık niteliğini zedeleyeceği söylenebilir. Bu sebeple, başkanın tarafsızlığına daha az zarar getirmesi için başkanın en son oy kullanması veya eşitliği bozucu oy kullanabilmesi gibi çeşitli yöntemler ihtiva eden birtakım düzenlemeler yapılmıştır. Bu uygulamaların, başkanın tarafsızlığına daha az zarar vereceği açık olsa da başkanın hiçbir şekilde oy kullanamamasını sağlayacak düzenlemelerin yapılmasının muhalefet açısından daha olumlu olacağını söylemek yanlış olmayacaktır. Zira başkanı kazanan ve kaybedeni tayin edecek bir konuma getirmek, başkanın siyasileşmesine sebebiyet verebilecek ve durum da çoğu zaman başkanlık makamına sahip olamayan muhalefetin zarar görmesine yol açabilecektir.

1.2.2. Meclis Başkanının ve Başkanlık Divanının Seçimi

Kanada ve Ürdün İkinci Meclis Başkanları, Devlet Başkanı tarafından, ABD, Hindistan, Arjantin ve Uruguay İkinci Meclis Başkanı ise dolaylı olarak halk

[425] The Law Library of Congress, Global Legal Research Center, "National Parliaments", 2016, s. 7, (Çevrimiçi) https://www.loc.gov/law/help/national-parliaments/australia.php, 16 Aralık 2017; Bergougnous, **a.g.e.** s. 85-86.
[426] Bergougnous, **a.g.e.** s. 99; Jenny, Müller, **a.g.e.** s. 333.

tarafından seçilmektedir.[427] Bu durumu muhalefetin aleyhine görmek yanlış olmayacaktır. Özellikle başkanlık sistemlerinde meclis çoğunluğunu muhalefetin elde ettiği varsayımında muhalefetin meclis başkanını belirleme imkânı olamayacaktır. Diğer ülkelerin geneline bakıldığında ise yasamanın bağımsızlığının gereği olarak meclis başkanlarının milletvekillerince seçildiği görülmektedir.

Başkanın aday gösterilmesi hususunda, muhalefetin de söz sahibi olabileceği düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. En azından birden fazla muhalefet partisinin tek başına kendi adayını gösterebileceği bir yeter sayının belirlenmesiyle, yarışmacı bir ortam sağlanabilecek ve gerektiğinde takip eden oylamalarda muhalefet partileri pazarlık yapabilme olanağına sahip olabilecektir. Ülkeden ülkeye değişmekle beraber Başkanı, Güney Afrika'da iki milletvekili, Litvanya'da meclis üye tamsayısının 1/10'u Slovenya'da özel bir komisyon, Kuzey Makedonya'da 20 milletvekili, Romanya ve açık bir kural olmasa da Fransa'da siyasi parti grupları aday göstermektedir.[428] Çekya, Nepal, Peru, Portekiz ve İzlanda'da Başkanın aday gösterilmesi bir zorunluluk iken Fransa, İtalya, Hollanda, Norveç, İspanya ve İtalya gibi ülkelerde başkanlık için resmi bir başvuru dahi yapılmasına gerek duyulmamaktadır.[429] Bir diğer ifade ile başkanın adaylık başvurusu için bir zorunluluğun bulunmaması, aday olmak isteyen her milletvekilinin herhangi bir yeter sayı tarafından desteklenmesine gerek olmaması anlamına gelmektedir. Böylesi bir durumun sebebini, Avrupa devletlerinin süregelen devlet ve demokrasi geleneklerine bağlamak yanlış olmayacaktır. Bu tür hususlar, bu ülkelerde siyasi teâmüllere dönüşerek yasal düzenlemelere aktarılmadan uygulanıla gelmektedir.

Meclis başkanının ne zaman seçileceği ve bu sürede meclise kimin başkanlık edeceği de değinilmesi gereken önemli hususlardır. Ülkelerdeki genel uygulamalara bakıldığında, seçimlerden hemen sonra milletvekillerinin yemin ettiği ve bunun akabinde derhal meclis başkanlık seçiminin yapıldığı; başkanının seçileceği zamana

[427] Bu ülkelerde Başkan Yardımcısı, Başkan ile birlikte seçilmektedir. Başkan Yardımcısı aynı zamanda İkinci Meclisin de Başkanı'dır.
[428] Valerie Heitshusen, "The Speaker of the House: House Officer, Party Leader, and Representative" Congressional Research Service, 2017, s. 10, (Çevrimiçi) https://fas.org/sgp/crs/misc/97-780.pdf, 13 Aralık 2017.
[429] Heitshusen, **a.g.e.** s. 11.

kadar ise meclise, geçici başkanın başkanlık ettiği görülmektedir. Genel uygulama olarak geçici başkanlık makamına, en uzun süre milletvekili olarak hizmet eden veya en yaşlı üyenin geldiği görülmektedir. Bu usullerin her ikisinin uygulanmasında muhalefet açısından bir beis olmadığını söylemek yanlış olmayacaktır. Zira başkanlık makamına geçici olarak gelecek kişi, çok kısa süre ile ve sınırlı sayıda işlemi yapmakla görevlendirilmiştir. Bu klasik metotların yanı sıra Güney Afrika'da Yüksek Mahkeme Başkanı, Estonya'da Başbakan, Dominik Cumhuriyeti'nde Yüksek Seçim Kurulu Başkanının geçici Başkanlık makamına gelmesi gibi çok çeşitli uygulamalar da mevcuttur.[430]

Ülke anayasaları ve meclis içtüzükleri incelendiğinde, başkanlık seçimlerinin gizli yapılması gerektiğine dair düzenlemeler görülmektedir. Başkanın tarafsızlığının korunması için getirilen bu düzenleme ile milletvekillerine, partilerinin baskısı altında kalmadan özgürce istediği kişiyi başkan olarak seçme hakkı getirilmesinin amaçlandığı söylenebilir. İrlanda, İngiltere, Hindistan, Türkiye ve Kırgızistan gibi ülkelerde oylamanın gizli yapılacağı açıkça düzenlenmişken Tunus'ta 1 milletvekilinin istemi, Nepal'de oturumu yöneten geçici Başkanın istemi; Hırvatistan ve Danimarka'da ise meclis üye tamsayısının 1/2'sinin istemi üzerine gizli oylama yapılabilmektedir.[431] Bu tür oylamalarda, muhalefeti güçlendirmek için gizli oy usulünün kullanılmasının önünü açacak düzenlemeler yapılmalıdır.[432] Buna ilaveten gizli oylama talebinde bulunacak milletvekili sayısının da Danimarka'daki uygulamanın aksine mümkün olduğunca az tutulması gerekmektedir. Zira gizli oylama, milletvekillerinin özgür irade ve vicdanlarıyla karar vermesine olanak sağlayacaktır.

Seçilecek olan başkanın görev süresinin ne kadar olacağına da değinmek gerekmektedir. Avusturya, Almanya, Yunanistan ve İspanya Meclis Başkanları 4

[430] Bergougnous, **a.g.e.** s. 23-24.
[431] Bergougnous, **a.g.e.** s. 21.
[432] Mecliste birtakım işlemlerde gizli oylama yapılması milletvekillerinin, parti disiplininden arınmış bir şekilde kendi vicdani kanaatlerini sandığa yansıtma imkânına sahip olmasını sağlayabilecektir. Her ne kadar milletvekilinin oylamadaki tercihi, temsil ettiği kitlece bilinmesi gerektiği hususu yadsınamaz bir gerçek olsa da milletvekilinin partisi içerisinde karşılaşabileceği baskı ve bu baskı sonucunda milletvekilinin oyunun renginde yaşanabilecek değişiklik de unutulmamalıdır. Volkan Has, **Anayasayı Değiştirme Süreci**, 2. bs., Ankara, Adalet, 2009, s. 99-100.

yıllığına, Kore, Türkiye ve Brezilya'nın Birinci Meclisi Başkanlarıı 2 yıllığına seçilirken; Belçika, Danimarka, Finlandiya, İsviçre, İzlanda, Norveç ve Hollanda Meclis Başkanları sadece 1 yıllığına seçilmektedir. Belirtilen bu son ülkelere bakıldığında, bu ülkelerin diğer ülkelere göre daha uzlaşmacı bir demokrasiye sahip olduğu ve bu sebeple de pastadan herkesin pay alabilmesi için daha paylaşımcı bir başkanlık makamı tasarlamaya çalıştıkları ileri sürülebilir.[433] Zira her yıl tekrarlanması gerekecek olan başkanlık seçimi ile adeta masada kartlar tekrar karılacak ve bir ittifak ruhu ile farklı partilerin ve hatta muhalefetteki partilerin destekledikleri adaylar dahi başkanlık makamına oturabilecektir.

Başkanın seçiminde birçok farklı modelin varlığı göze çarpmaktadır. Ülkelerdeki uygulamalara bakıldığında denilebilir ki genel olarak başkan, çoğunluk ile seçilmektedir. Her ne kadar liberal anayasal sisteme sahip olmasalar da Kamboçya, Bolivya, Guatemala, Moğolistan'da Başkan, meclis üye tamsayısının 2/3'ü ile seçilmektedir.[434] Başkanın seçilmesinde aranan nisabın yüksek tutulması, siyasi figürleri daha çok ittifak etmeye yönlendirecek ve daha fazla kesimin üzerinde birleştiği, kapsayıcı ve kucaklayıcı kişilerin başkan olarak seçilmesini sağlayacaktır. Buna karşın, Avusturya, Finlandiya, Belçika ve Fransa'da geçerli oyların çoğunluğu; Danimarka, İzlanda ve İsveç'te kullanılan oyların çoğunluğu; Almanya, Yunanistan, Sırbistan, Slovenya, Filipinler, Portekiz ve İspanya'da ise meclis üye tamsayısının mutlak çoğunluğu Başkanın seçiminde aranan nisaplar olarak karşımıza çıkmaktadır.[435] Başkanın seçiminde nitelikli çoğunluk usulünün öngörülmesi muhalefetin konumu açısından daha olumlu sonuçlar doğurabilecektir. Ancak tıkanmaya ve sistem krizlerine mahal vermeyecek düzenlemelerin nitelikli çoğunluk kuralına ilave edilmesi de düşünülebilir.

Başkanın seçiminde tek turlu oylama yapılması, oyların birçok adaya bölünmesinden dolayı genellikle tercih edilmemektedir. Örneğin, Eski Fransız sömürgeleri ile Fransız modelini uygulayan Bulgaristan, Estonya, Çekya, Romanya ve Kuzey Makedonya gibi ülkelerde birden fazla turlu oylama yapılmakta olup ilk turda

[433] Jenny, Müller, **a.g.e.** s. 337; Bergougnous, **a.g.e.** s. 30.
[434] Bergougnous, **a.g.e.** s. 19.
[435] Jenny, Müller, **a.g.e.** s. 343.

meclisin mutlak çoğunluğunun desteği aranmaktadır. Hiçbir adayın bu orana ulaşamaması halinde son turda oylamaya en çok oyu almış iki aday katılmakta ve burada en çok oyu alan aday, Başkan olarak seçilmektedir.[436] Danimarka, Norveç, Finlandiya ve İsveç'te en geç üçüncü turda; İtalya ve Türkiye'de ise en geç dördüncü turda başkanlık yarışı sonuçlanmaktadır.[437] Bu ülkelerdeki uygulamalara bakıldığında da nitelikli çoğunluk ile başlayan yeter sayının ilerleyen oylamalarda basit çoğunluğa kadar düştüğü görülmektedir. Bu durum da haliyle, ittifak ruhunun yeteri kadar oluşamamasına yol açabilmektedir. Böylece bu süreç, genellikle mecliste azınlıkta bulunan muhalefetin adayının seçilememesi gibi bir netice ile sonuçlanmaktadır. Ancak bazı ülkelerde ikinci turda adayın mutlak çoğunluğa ulaşamaması halinde oylama ertelenmektedir. Örneğin, Çekya'da ikinci tura kalan iki aday meclis üye tamsayısının mutlak çoğunluğuna ulaşamazsa seçim, on gün sonraya ertelemektedir.[438] Çekya'daki bu uygulama, partilere bir şans daha vererek partileri, Başkan olacak kişiyi ittifak ile belirlemeye itmektedir. Seçim usulünün, sistem tıkanıklığına sebep olmayacak şekilde zorlaştırılması, muhalefet açısından daha olumlu sonuçlar doğurabilecektir.

ABD'de ise Birinci Meclis Başkanı, üye tamsayısının değil, kullanılan oyların mutlak çoğunluğu ile seçilmektedir. İki partili bir meclis figürünün olduğu bu ülkede her daim çoğunluk partisinin adayının kolaylıkla seçimi kazandığı görülmektedir.[439]

İngiliz Lordlar Kamarası Başkanı ile Yeni Zelanda'da Başkanın seçilmesinde ise muhalefet açısından oldukça olumlu neticeler doğurabilecek olan "single transferable vote" olarak adlandırılan seçim usulü uygulanmaktadır.[440] Uygulanılan bu yöntem, Başkanın nitelikli çoğunluk ile seçilmesi usulünden sonra uygulanan en çoğulcu yöntem olarak nitelendirilebilir. Genellikle hiçbir adayın ilk oylamada mutlak

---

[436] Bergougnous, **a.g.e.** s. 18.
[437] Jenny, Müller, **a.g.e.** s. 342-344; Bergougnous, **a.g.e.** s. 18.
[438] Çekya Temsilciler Meclisi İçtüzüğü, 1995, Ek- 2, m.2 /15-16-17-18, (Çevrimiçi) https://www.psp.cz/en/docs/laws/1995/90.html, 30 Eylül 2017.
[439] Heitshusen, **a.g.e.** s. 2; Bergougnous, **a.g.e.** s. 2.
[440] Yeni Zellanda Temsilciler Meclisi İçtüzüğü, 1996, m. 22, (Çevrimiçi) https://www.parliament.nz/en/pb/parliamentary-rules/standing-orders-archive/document/00HOHPBReferenceStOrders4/standing-orders-of-the-house-of-representatives-2014, 21 Kasım 2017; İngiltere Lordlar Kamarası İçtüzüğü, 2005, m. 19, (Çevrimiçi) https://www.parliament.uk/business/publications/house-of-lords-publications/rules-and-guides-for-business/the-standing-orders-of-the-house-of-lords-relating-to-private-business/, 12 Ekim 2017.

çoğunluğa ulaşamayacağı kadar parçalı bir yapıya sahip meclislerde uygulandığı görülen bu seçim sisteminde seçilecek olan başkanı, birden fazla siyasi partinin milletvekilleri seçmektedir. Şöyle ki her milletvekili yapılacak olan ilk ve tek oylamada, ilk tercihinin yanında seçilmesini istediği ikinci adayı da oy pusulasında belirlemektedir. Oylama sonucunda adaylara verilen oylar hesaplanır ve mutlak çoğunluğa ulaşılamadığı takdirde en az oy alan adaya verilmiş olan oylar, o adaya oy veren milletvekillerin ikinci tercihleri doğrultusunda dağıtılmaktadır. Böylece başkanlık edecek kişinin ilk oylamada hedeflenen sayıya ulaşamaması halinde başkanı, seçimi kaybeden adaya oy veren milletvekillerinin ikinci tercihi belirleyecektir. Bu durum bir adayın seçilebilecek çoğunluk oylarına erişmesine kadar devam etmektedir. Bu seçim usulünde, adayların ulaşması gereken yeter sayının 3/5 gibi nitelikli bir çoğunluk olarak belirlenmesi halinde, her yönden oldukça makul sonuçların alınabileceği bir seçim süreci tasarlanabilecektir. Gerçekten de muhalefetin ikinci tercihleri doğrultusunda başkanın belirlenmesi ve aranacak olan nisabın nitelikli çoğunluk olması ile muhalefet, seçim sürecinin neredeyse baş aktörlerinden biri yapılmış; bu seçim usulü uygulanarak da tek turda seçim bitirilmiş olacaktır. Böylece nitelikli çoğunluğun arandığı seçimlerde karşılaşılma ihtimali yüksek olan sistem tıkanması ve krizleri de yaşanmayabilecektir.

Avusturya İkinci Meclisinde ise alfabetik sıra ile her Eyaletin Meclisince belirlenecek kişiler, altışar aylık süreler ile Başkanlık yapmaktadır.[441] Ülke genelinde muhalefette bulunan bir partinin, Eyalet Meclisinin sayısal çoğunluğunu elde ettiği varsayımında, muhalefetin kısa bir dönem de olsa başkanlık makamına sahip olma imkânı söz konusu olabilecektir. ABD ve Arjantin Devlet Başkan ve Yardımcısı'nın partisinin Birinci Mecliste meclis çoğunluğunu elde edememesi halinde de meclis başkanlık makamı, muhalefetin elinde kalacaktır.[442] Örneğin, Obama'nın Devlet Başkanlığı yaptığı 2011-2017 yılları arasında ABD Birinci Meclisi Başkanlığı'nı muhalefet partisinin adayı John Boehner yapmıştır.

---

[441] Avusturya Anayasası, 1920, m. 36/1, (Çevrimiçi) https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf, 20 Eylül 2017.

[442] Muhalefetin başkanlık makamını elde etmesiyle ilgili örnekler bununla sınırlı değildir. Belçika'nın parçalı yapılı meclis figürü sayesinde 1966-1968 arasında, İtalya'da da 1976-1979 ile 1992-1994 arasında ana muhalefet partisinin adayı Meclis Başkanlığı yapmıştır. Heitshusen, **a.g.e.** s. 13-14.

Ülkelerin genelinde, özellikle Fransız modeline sahip ülkelerde, meclisteki diğer partilerin de meclis idaresinde söz hakkına sahip olmasının sağlanması için düzenlemeler yapılmış ve başkanın yanında sayıları genellikle 3-4 kadar başkan yardımcılığı makamı ihdas edilmiştir.[443] Portekiz'de ise dört Başkan Yardımcısının, Mecliste en fazla sandalyeye sahip dört partinin göstereceği adaylar arasından belirlenmesi usulü getirilmiştir. İsveç Meclisinde %4'ten fazla oy alan her partiye, Meclis Başkanlık Divanında temsil hakkı verilmiştir. Kırgızistan'da ise başkan yardımcılarının tamamının muhalefet partilerinden olacağı hususu açıkça anayasal hüküm altına alınmış ve böylece tartışma götürmez bir şekilde muhalefete, mecliste etkin bir konum bahşedilmiştir.[444] Nepal'de ise tüm bu ülkelerden daha demokratik olarak nitelendirilebilecek bir düzenleme getirildiği söylenebilir. Buna göre Nepal'in her iki Meclisinde de bir Başkan ve bir Başkan Yardımcısı vardır ve her ikisinden birinin, birbirinden farklı cinsiyetten ve partilerden olması zorunluluğu bulunmaktadır.[445] Böylece Başkan veya Yardımcısı'ndan biri mutlaka kadın diğeri ise erkek olacak; biri iktidar diğeri ise muhalefet partilerinden olacaktır.

Sonuç olarak, hayli önemli yetkilerle donatılan meclis başkanının, iktidar veya muhalefetten olacak olması fark etmeksizin mümkün olduğunca tarafsız olarak görev yapmasını sağlayacak düzenlemelerin var olması gerekmektedir. Geçici başkanın en yaşlı veya kıdemli milletvekili olması, başkanın seçiminde nitelikli çoğunluğun aranması ve/veya alternatif oylama usulünün uygulanması ve başkanlık divanında muhalefetin temsil edilebilmesinin sağlanması, muhalefetin yasama faaliyetlerinde daha etkin bir konuma taşınmasına oldukça önemli katkılar sağlayacaktır.

1.3. Siyasi Parti Gruplarının Oluşumu

Meclislerin kurulması sonrası dağınık halde bulunan siyasi görüşe sahip temsilcilerin mecliste daha etkin varlık gösterebilmeleri için siyasi parti çatısı altında örgütlendiği

---

[443] Heitshusen, **a.g.e.** s. 8; Bergougnous, **a.g.e.** s. 49-50; İngiltere ve İngiliz Meclis Başkanlık Modelinde ise Meclis Başkanlık Divanında bulunan kişiler, genellikle Devlet Başkanı tarafından atanmaktadır.

[444] Portekiz Anayasası, 1976, m. 175/1-b; İsveç Anayasası, 1974, Ch. 1, m.5/3, (Çevrimiçi) https://www.riksdagen.se/en/SysSiteAssets/07.-dokument--lagar/the-constitution-of-sweden-160628.pdf/, 16 Ekim 2017; Kırgızistan Anayasası, 2010, m. 75/1, (Çevrimiçi) https://www.constituteproject.org/constitution/Kyrgyz_Republic_2010.pdf?lang=en, 22 Ekim 2017.

[445] Nepal Anayasası, 2010, m. 91/1, 2 92/1,2.

yukarıda zikredilmişti. XIX. yüzyılda yaşanan bu gelişmeyi, XX. yüzyılda partilerin meclislerde grup kurarak bir birliktelik oluşturması takip etmiştir. Esasen bu tarihlerde yaşanan gelişme, muhalefetin kurumsal olarak tanınması ve kendisine özel imkânların sunulmasıdır. Kanada'da 1905'te, Fransa'da 1910'da ve İngiltere'de ise 1937'de, meclise giren siyasi partilerin grup kurması hukuken tanınmıştır. Bu gelişmeyle, meclis çoğunluğu iktidarı oluştururken, bu oluşumun dışında kalan kesime de muhalefet adı altında hukuken var olma imkânı tanınmıştır.[446] Örneğin, İngiltere'de Monark, hükümeti kurma yetkisi verirken aynı zamanda ikinci büyük sayısal çoğunluğa sahip parti liderine de gölge kabineyi oluşturma yetkisi vermektedir.[447]

Siyasi parti gruplarının hukuken tanınması ve grup kurabilmek için gereken kuralların belirlenmesiyle, milletvekillerini disiplin altında tutarak partinin meclisteki etkinliğinin azalmaması sağlanmış, aynı zamanda meclis çalışmalarının daha hızlı ve düzenli bir şekilde icra edilebilmesinin önü açılmıştır. Zira meclis faaliyetlerinde birtakım işlemleri gerçekleştirebilmenin yolu siyasi parti grubu kurulmasından geçmektedir. Örneğin, meclis komisyonlarında temsil edilebilmek için bir siyasi parti grubunun içinde olmak gerekmektedir. Grup kuramayacak sayıda milletvekiline sahip olan bir parti, komisyon faaliyetlerine katılamayacaktır. Komisyonların teşekkülünde genellikle aranan nispi temsil sistemi, grubu olan siyasi partiler üzerinden hesaplanacağı da düşünüldüğünde bu durum, grup kuran partilerin, bilhassa iktidar partisi/partilerinin lehine gelişecektir. Böylece bu partiler komisyonlarda daha güçlü bir temsil imkânına kavuşabileceklerdir.

Siyasi parti gruplarına tanınan imkânlar komisyon faaliyetlerine katılım ile sınırlı değildir. Örneğin, meclis başkanlık divanında temsil edilebilmek için gruba sahip

[446] Yılmaz, **a.g.e.** s. 85-86.

[447] House of Common, "Opposition Parties in the House of Commons", 2013, s. 3, (Çevrimiçi) http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06057/SN06057.pdf, 15 Ocak 2019; Ministers of the Crown Act 1937 gibi reformlar ile muhalefet hukuken tanınmış ve muhalefet liderine ek ücret ödenmesi hüküm altına alınmıştır. Bu gelişmelerle, pek çok dilde isim olarak kullanılan muhalefet kavramı, İngiltere'de özel isim statüsü kazanmış ve büyük harfle yazılmaya başlamıştır. İngilizler bu hususu, "opposition with capital O" tabiriyle ifade etmektedirler.

olmak gerekmektedir.[448] Ayrıca siyasi parti gruplarına soru, kanun teklifinde bulunma, meclis araştırması, genel görüşme açılması, kapalı oturum yapılması, gensoru önergesi verilmesi gibi hususlarda da yetkiler verildiği görülmektedir. Buna ilaveten, grupların, meclis çalışmalarında alacakları söz hakkının kullanımında, tekil vekillere tanınan sürelerden daha uzun konuşabilme hakkına sahip olduğu görülmektedir.[449] Grup kurmaya bağlanan tüm bu sonuçlar üzerine denilebilir ki meclislerde muhalefetin daha etkin bir statüye taşınabilmesi ve gruplara tanınan imkânları kullanmaktan geri kalmaması için siyasi parti grubu kurulmasının kolay şartlara bağlanması gerekir.

Bu noktada siyasi parti grubu kurulabilmesi için aranan sayının ne olacağı önem arz etmektedir. Türkiye'de 600 kişilik Mecliste 20 milletvekiline, Almanya'da 709 kişilik Mecliste 36 milletvekiline (%5), Fransa'da 577 kişilik Mecliste 15 milletvekiline, İspanya'da 350 kişilik Mecliste 15 milletvekiline veya seçimlerde %5 almış partilere siyasi parti grubu kurma imkânı verilmiştir.[450] Uygulamaya bakıldığında genellikle düşük sayıların belirlendiği görülmektedir. Grup kurmak için kolaylıkla pek çok partinin ulaşabileceği bu oranlar sayesinde, gruplara tanınan ayrıcalıklardan faydalanacak kesimlerin sayısı da artırılmış olacak ve muhalefetin meclis içerisindeki gücü pekiştirilebilecektir.

Siyasi parti grupları için getirilen üye sayısı sınırı ile meclis çalışmalarında istikrar sağlanmasının amaçlandığını söylemek yanlış olmayacaktır. Ancak bu noktada grup kurmaya milletvekili sayısı yetmeyen partiler ile bağımsız milletvekillerinin temsilinin nasıl sağlanacağı sorusu akla gelmektedir. Zira parçalı bir meclis yapısının olduğu hesaba katıldığında, milletin seçmiş olduğu bazı temsilcilerin meclis

[448] Yukarıda da zikredildiği üzere Fransız Divan modeline sahip pek çok ülkede meclis başkan yardımcılıkları, siyasi parti grubuna sahip olan partilere eşit bir şekilde verilmektedir. Bkz. Heitshusen, **a.g.e.** s. 8; Bergougnous, **a.g.e.** s. 49-50.

[449] National Democratic Institute, "Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives", 2013, s. 43, (Çevrimiçi) https://www.ndi.org/files/FINAL-Policy-Development-PDF-2.pdf, 17 Ocak 2019;Eren, "**Anayasa Hukuku**", **a.g.e.** s. 486; Gözler, "**Türk Anayasa Hukuku Dersleri**", **a.g.e.** s. 217.

[450] TBMM İçtüzüğü, 1973, m. 18, (Çevrimiçi) https://www.tbmm.gov.tr/docs/ictuzuk.pdf, 10 Haziran 2017; Almanya Millet Meclisi İçtüzüğü, 1969, m. 76/1, (Çevrimiçi) https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf, 1 Şubat 2018; İspanya Meclis İçtüzüğü, 1978, m. 23/1, (Çevrimiçi) www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/standing_orders_02.pdf, 1 Şubat 2018; Yılmaz, **a.g.e.** s. 92.

faaliyetlerinde gruplara tanınmış olanaklardan faydalanamayacağı gibi bir sonuç ortaya çıkmaktadır. Bu durumu engellemek için İspanya ve Andorra'da oldukça demokratik bir düzenleme yapılmıştır. Grup kurma sayısına ulaşamayan parti ve bağımsız milletvekillerinin kendi aralarında kuracağı ittifaklar ile parti üyeliklerinden vazgeçmeden kendi partilerinin isim ve amblemi altında grup kurabilmelerinin önü açılmıştır. Buna göre bağımsız vekiller ve sayıca az olan partilerin, "karma grup" olarak adlandırılan bir teşekkül altında birleşerek grup kurmalarının önü açılmıştır.[451] Bu sayede İspanya'da tek başına grup kurmaya sayısı yetmeyen yedi parti, birleşerek karma grup kurmuş ve pek çok hakkı elde edebilmiştir.[452]

1.4. Danışma Kurulunun Oluşumu

Kimi ülkelerde danışma kurulu, kimilerinde ise başkanlar kurulu olarak adlandırılan müesseseler, yetkili kılındığı hususlarda ön kararlar alarak ve meclisteki uzlaşı kültürünü artırarak meclis çalışmalarını daha işlevsel bir noktaya taşımaya çalışmaktadırlar.[453] Mecliste istikrarlı bir demokratik düzenin tesisi için kurulan bu müessese ile siyasi parti gruplarının meclis çalışmalarına katılımında uyum sağlamak amaçlanmaktadır.[454] Gerçekten de kurulun en önemli işlevi, meclis çalışmalarının, iktidar ve muhalefet eksenli ortak bir zeminde kararlaştırıldığı şekilde yapılmasını sağlamaktır.[455]

Danışma kurulları günümüzde, giderek karmaşık hale gelen meclis çalışmalarının hızlandırılması ve belli hususlarda ittifak zeminin oluşturulması bakımından parlamento hukukunun ayrılmaz bir parçası haline gelmiştir.[456] Zira mecliste bulunan tüm siyasi parti gruplarının birer üye ile kurulda temsil edilmesi ve ülkeden ülkeye

---

[451] İspanya Meclis İçtüzüğü, 1978, m. 25/1; Andorra Meclis İçtüzüğü, 1993, m. 27, (Çevrimiçi) http://www.consellgeneral.ad/fitxers/documents/reglament/Reglament%20ANG.pdf , 16 Ocak 2019.
[452] Inter Parliamentary Union, "Spain Congreso de los Diputados", 2019, (Çevrimiçi) archive.ipu.org/parline-e/reports/2293.htm, 02 Şubat 2019.
[453] Şeref İba, "TBMM İçtüzüğünden Doğan Bir Yasama Aktörü Olarak Danışma Kurulu", **Yasama Dergisi**, C. 18, 2011 s. 35.
[454] Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı: 1977/81 Karar Sayısı: 1977/60.
[455] İzzet Eroğlu, "Türkiye Büyük Millet Meclisi Danışma Kurulu Tarihî Süreci ve İşleyişi", **Yasama Dergisi**, C. 7, 2007, s. 78.
[456] İba, "TBMM İçtüzüğünden", **a.g.m.** s. 36-47

farklılıklar olsa da kararların oy birliği ile alınması, bu kurulu meclis teşkilat yapısındaki diğer oluşumlardan farklı kılmaktadır.[457] Bu bağlamda pek çok hususun danışma kurulunun kararına/görüşüne bırakılması yönünde bir eğilim olduğu görülmektedir.

Sayısal olarak meclis çoğunluğuna hâkim olan iktidarın, meclisteki hegemonyasını bir nebze olsun kırmak amacıyla oluşturulan bu kurula içtüzüklerde oldukça büyük önem atfedilmiştir. İçtüzük hükümlerinin öngördüğü belirli durumlarda, kurulun kararı ile konuşma sürelerinden komisyon üye sayılarına, meclis gündeminin belirlenmesinden tatil ve ara vermeye kadar pek çok husus hakkında görüş beyan edebilme yetkisi, kurulu önemli bir yere taşımaktadır. Esasen danışma kurulu kararlarının, meclis başkanını veya milletvekillerini bağlayıcı bir gücü bulunmaktadır. Ancak danışma kurulunda her siyasi parti grubundan bir üyesinin bulunması ve kararlarının oy birliği ile alınması, alınan kararlara uyulmayı neredeyse bir mecburiyet haline getirmektedir. Nitekim Türkiye'de 20. yasama döneminde 200 kez danışma kurulu toplanmış ve 154 toplantı sonucunda oy birliği ile karar alınmıştır. 22. yasama döneminde ise danışma kurulunda yapılan 224 toplantının 115'inde ittifak ile karar alınabilmiştir. Alınan bu kararlara ise meclis genel kurulunda tamamen uyulduğu gözlemlenmiştir.[458]

Meclis başkanının başkanlığında toplanan bu kurul, meclis başkanının veya bir siyasi parti grubunun istemesi üzerine veya doğrudan içtüzük hükümleri ile yetkilendirildiği hususları görüşmek üzere toplanmaktadır. Kararlarını genellikle oybirliği ile alması gereken bu kurul ile meclis faaliyetlerinde her partinin üzerinde ittifak edeceği bir zemin oluşturulmaya çalışılmakta ve meclis faaliyetlerinin bir uzlaşı ortamında ve hızlı bir şekilde işletilmesi sağlanmaktadır. Buna karşın, Yunanistan, Almanya ve Fransa gibi ülkelerde Başkanlar Kurulu şeklinde anılan bu kurulun yapısına daimî komisyonların başkanları da eklenmiş ve kurulun üye sayısı

[457] Eren, "**Anayasa Hukuku", a.g.e.** s. 487.
[458] Şeref, İba, **Türkiye'de Meclis Başkanlığı ve Başkanlık Divanı**, Ankara, Nobel, 2001, s. 205; Eroğlu, **a.g.m.** s. 105.

oldukça yükselmiştir. Bu sebeple, bu ülkelerde karar alımının mutlak çoğunluğa bırakıldığı görülmektedir.[459]

Ülkeden ülkeye değişmekle beraber danışma kurullarına pek çok alanda görüş beyan etme veya karar alma imkânı tanınmıştır. Örneğin, danışma kurulları; meclis gündeminin ve görüşülecek ve oylanacak hususların sırasının belirlenmesine, meclisin tatil veya ara vermesine, komisyonların üye sayısının belirlenmesine, soru, meclis araştırması ve genel görüşme gibi denetim mekanizmalarının hangi gün ve saatlerde görüşülmesine, birtakım yasama prosedürlerinin aşılarak meclis faaliyetlerinin hızlandırılmasına, konuşma sürelerinin kısaltılmasına, devlet başkanı veya yabancı devlet başkanlarının mecliste konuşma yapması gibi pek çok hususta ya doğrudan karar vermekte ya da bu hususlarda görüş beyan etmektedirler.[460]

Danışma kurulunun daha aktif bir şekilde kullanılmasını sağlayacak içtüzük hükümleri ile partilerin ittifaka bir nevi zorlanması daha çoğulcu bir meclis yapısını doğurabilecektir. Bu bağlamda kurula yüklenen işlerin sayısının artırılması akla getirilebilir. Ayrıca kurulun karar alım usulünde bir değişikliğe gidilmesi de düşünülebilir. İkili bir ayrıma gidilerek, kurulun sadece görüş beyan etmesi gerektiği işlemlerde oy birliği aranması; buna karşın, karar alımının doğrudan kurula bırakıldığı işlemlerde ise sistem krizlerine ve tıkanıklıklara mahal vermemek için mutlak çoğunluğun aranması önerilebilir.

---

[459] Yunanistan Meclis İçtüzüğü, 1987, m. 13/5 (Çevrimiçi) https://www.hellenicparliament.gr/en/Vouli-ton-Ellinon/Kanonismos-tis-Voulis/, 2 Şubat 2019; Almanya Millet Meclisi İçtüzüğü, 1969, m. 12; Fransa Millet Meclisi İçtüzüğü, 2010, (Çevrimiçi) www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly#Title5, 1 Şubat 2018.

[460] TBMM İçtüzüğü, 1973, m. 5/1, 19/5, 20/2, 49/1, 54, 60; Belçika Millet Meclisi İçtüzüğü, 2019, m. 14/1, 15, 16, 17/1, 18, (Çevrimiçi) https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/reglement/reglement_UK.pdf, 03 Şubat 2019. Fransa Millet Meclisi İçtüzüğü, 2010, m. 47/1-2, 48/3, 49/1-9-10, 11-12; Avusturya Millet Konseyi İçtüzüğü, 1975, m. 8/1-2-3, (Çevrimiçi) https://www.parlament.gv.at/ENGL/PERK/RGES/GOGNR/, 20 Eylül 2017; Yunanistan Meclis İçtüzüğü, 1987, m. 13/1, 51/4, 53/4, 62A/1; Almanya Millet Meclisi İçtüzüğü, 1969, m. 6/1-2-3; İspanya Meclis İçtüzüğü, 1978, m. 39/1-2, 40/1, 67/1, Macaristan Meclis İçtüzüğü, 1994, m. 23/1, 26/3-4-5, (Çevrimiçi) http://www-archiv.parlament.hu/hazszabaly/resolution.htm, 03 Şubat 2019; İzzet Eroğlu, "Türkiye Büyük Millet Meclisi Danışma Kurulunun İşlevleri", **Yasama Dergisi**, C. 8, 2008, s. 5-64.

1.5. Meclis Komisyonlarının Oluşumu

1.5.1. Meclis Komisyonlarının Muhalefet İçin Önemi

Meclis komisyonları; sayıları birden fazla olan, belli sayıda milletvekillerinden oluşan ve belli uzmanlık alanlarına göre faaliyet gösteren "meclis altı" yapılar olarak tanımlanmaktadır.[461]

Komisyonların varlığının en büyük katkısı, meclisin eş zamanlı olarak birden fazla husus üzerine eğilebilmesini sağlamaktır. Meclisin tamamının, soruşturmaları, araştırmaları ve kanunları aynı zamanda olgunlaştırması ve nihayete erdirmesi elbette ki beklenemez. Bu sebeple, meclisin, belli konularda ihtisaslaşması ve bölünerek çalışması gereği ortaya çıkmaktadır. Temel olarak bu bölünmeyi; kanun yapma, yürütmeyi denetleme, soruşturma, araştırma ve bütçe şeklinde tasvir etmek mümkündür.[462]

Komisyon çalışmaları, meclis genel kurulundaki gibi ağır şekil şartlarına bağlanmamıştır. Ülkeden ülkeye değişmekle beraber genellikle 10-15 kişiden oluşan komisyonlar, meclis çalışmalarına göre çok daha hızlı ve formalitelerden uzak bir şekilde görevlerini ifa etmektedir. Bu sebeple, neredeyse her alan ile ilgili komisyon kurma yoluna gidilerek, yasama işlemlerindeki olası tıkanıklıklar önlenmeye çalışılmakta ve sonuç olarak meclis genel kurulunun ağır iş yükü paylaşılmaktadır.[463]

Komisyonların bir diğer fonksiyonu ise komisyonda görüşülecek olan konuya milletvekillerinin ve toplumun daha detaylıca eğilmesine olanak tanımasıdır. Böylece; komisyon çalışmalarını basın aracılığıyla takip eden toplumun eğitilmesi ve bilinçlenmesi sağlanarak, partilerin ilgili konu özelinde toplum desteğini almasına olanak sağlanmaktadır.[464] Komisyonlar sadece bireyler için değil, özellikle

---

[461] Ingvar Mattson, Kaare Strøm, "Parliamentary Committees", **Parliaments and Majority Rule in Western Europe**, Ed. by Herbert Döring, Frankfurt, Campus, 1995, s. 249.
[462] National Democratic Institute for International Affairs, "Committees in Legislatures", Legislative Research Series Paper #2, 1996, s. 3, (Çevrimiçi) https://www.ndi.org/files/030_ww_committees.pdf, 23 Ocak 2018; Mattson, Strøm, **a.g.e.** s. 257-258.
[463] Carolyn Forestiere, "The Role of Opposition Activity In Evaluating Legislative Behavior", **ECPR Joint Sessions of Workshops**, 2005, s. 10.
[464] National Democratic Institute for International Affairs, **a.g.e.** s. 3.

muhalefetteki partiler için de birer bilgi kaynağı konumundadır. Zira muhalefetin komisyonlar aracılığıyla, faaliyet alanına göre her türlü kişiyi dinleyebilme ve bilgi ve belgeye erişim imkânı bulma bakımından eşsiz bir fırsat yakaladığı söylenebilir.[465] Bu sayede parlamento içi muhalefet, ilgili konunun meclise göre daha detaylı ve uzun sürece incelendiği komisyon çalışmaları aracılığıyla gerçeğe ulaşma yolunda büyük bir fırsat bulacak ve böylece toplumun dikkatini çekebilecektir.

Komisyonların diğer bir işlevi ise alanında uzmanlaşmış milletvekillerinin ilgili konu üzerine eğilmesine olanak tanımaktır.[466] Örneğin, vekillik öncesi hayatında ekonomi ile uğraşan bir milletvekilinin bütçe komisyonunda olması, anayasa hukuku alanında uzman bir vekilin ise anayasa komisyonunda bulunması daha uygun olacaktır. Böylece, çok özel uzmanlık gerektiren bir konu, uzmanlık alanlarının birbirinden farklı olduğu meclis genel kurulundaki milletvekillerince görüşülmeyecek, komisyonlar aracılığıyla ilgili işin, uzman ellerde kalmasına olanak tanınmış olacaktır. Ayrıca alanında uzmanlaşmış milletvekillerinin ilgili konuyla komisyonlarda ilgilenmesi de, milletvekillerinin daha rasyonel bakmalarına sebebiyet vererek, partizan eğilimlerden uzak kalmalarını sağlayacaktır.[467] Gerçekten de uzman olmayan bir muhalif milletvekilinin, sırf muhalefet etmek için siyasi iktidarın argümanlarına karşı çıkması ile alanında uzman olan bir muhalif milletvekilinin güçlü argümanlar ileri sürerek siyasi iktidara muhalefet etmesi, hatta iktidarı yumuşatarak etkisi altına alabilmesi şüphesiz ki aynı sonuçları doğurmayacaktır. Böylesi bir yargıya, Türkiye'de ceza muhakemesi hukuku kapsamında "uzlaştırmacı" olarak görev yapacak kişilerin niteliklerinin tartışıldığı meclis komisyonu çalışmaları ve bu çalışmalar sonucunda yapılan oylamanın sonucu örnek olarak gösterilebilir. İktidarın vermiş olduğu kanun tasarısında, uzlaştırmacı olarak görev yapabilecek kişilerin hukuk fakültesi mezunu olan ve hukuk öğrenimi görmüş kişilerden olması düzenlenmekteydi. Bakanlar Kurulunun tasarısı, İktisat ve İşletme gibi bölümlerde birkaç hukuk dersi alan kişilerin de uzlaştırmacılık yapmasını öngörmekteydi. Ancak hukuk kökenli muhalefet milletvekillerinin yoğun

[465] Mattson, Strøm, **a.g.e.** s. 255; National Democratic Institute for International Affairs, **a.g.e.** s. 15.
[466] Helene Helboe Pedersen, Darren Halpin, Anne Rasmussen, "Who Gives Evidence to Parliamentary Committees? A Comparative Investigation of Parliamentary Committees and their Constituencies", **The Journal of Legislative Studies**, V. 21/ 3, 2015, s. 408-409.
[467] Forestiere, **a.g.m.** s. 11.

baskı ve makul talepleri neticesinde Adalet Komisyonunda çoğunluğa sahip olan iktidar partisinin bazı komisyon üyeleri, muhalefetin fikrini benimseyerek Bakanlar Kurulundan gelen kanun taslağında muhalefetin istediği değişikliği gerçekleştirmişlerdir. Buna göre uzlaştırmacılık mesleğini sadece hukuk fakültesi mezunlarının yapabileceğine dair düzenleme meclise sevk edilmiştir. Her ne kadar komisyondan çıkan kanun taslağı meclis genel kurulunda Bakanlar Kurulunun tasarısında olduğu gibi kabul edilmiş olsa da, verilen bu örnek, alanında uzmanlaşmış muhalefetteki milletvekillerinin komisyon faaliyetlerini ne denli etkileyebileceğini göstermektedir.[468]

Partilerin, bilhassa muhalefet partilerinin, siyasi alanda etki edebileceği alanların başında komisyonlar gelmektedir. Komisyonların güçlü ve etkin olarak tasarlanması ve komisyonda bulunan muhalefet partilerinin konumunun güçlendirilmesi, muhalefetin siyasi iktidara alternatif politikalar geliştirmesine yardım edeceği düşünülebilir. Ayrıca muhalefetin elde edeceği bu imkân, siyasi iktidarın çıkaracağı kanunları en azından şekillendirmesini ve yasama organının muhalefet tarafından yönlendirilmesini sağlayabilecektir.[469] Böylece yüzeysel tartışmaların ve formaliteden oylamaların yapıldığı meclislerde yeteri kadar etki gösteremeyen muhalefet, yasamada etkin bir konuma taşınmış olabilecektir. Ayrıca çok sayıda komisyon kurulması da muhalefetin gerek mecliste gerekse de komisyonlardaki konumunu güçlendirecektir. Smith'in de belirttiği üzere siyasi iktidarın birden çok küçük yapıyı kontrol etmesi, tek bir meclisi kontrol etmesinden çok daha zordur.[470] Sartori de bu yargıya paralel olarak komisyonda, muhalefetteki bir milletvekilinin oyunun, aynı milletvekilinin meclis genel kurulunun oyundan daha büyük olduğunu vurgulamıştır.[471]

[468] TBMM Adalet Komisyonu Tasarısı, "Ceza Muhakemesi Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı (1/775) ve Adalet Komisyonu Raporu", 2016, s. 41-64, (Çevrimiçi) https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/sirasayi_sd.sorgu_baslangic, 10 Temmuz 2018.
[469] Forestiere, **a.g.m.** s. 4-5.
[470] Gordon Smith, **Politics in Western Europe**, London, Heinemann, 1980, s. 167.
[471] Giovanni Sartori, "**The Theory of Democracy", a.g.e.** s. 227-238.

1.5.2. Komisyonların Oluşumu ve Çalışması

Siyasi parti ve milletvekilleri, belli kurallar dairesi içerisinde meclis komisyonlarında temsil imkânı bulmaktadır. Ancak bazı ülkeler, küçük partiler veya bağımsız milletvekilleri aleyhine birtakım sınırlamalara giderek, belli sayının üstünde milletvekiline sahip olan partilerin komisyonlarda temsil edilme hakkını elde edebilmesi kuralını getirmiştir. Örneğin, komisyonlarda temsil edilebilmek için Fransa'da 15, Türkiye'de 20 milletvekilinin bir siyasi parti grubu oluşturması gerektiğine dair düzenleme yapılmıştır.[472] İlk bakışta bu durumdan, muhalefetin en azından bir kısmının göz ardı edildiği sonucu çıkarılsa da büyük hacimli meclisler için bu sayının çok da yüksek olarak belirlenmediğini kabul etmek gerekmektedir. Zira küçük partilerin de komisyonda en azından bir milletvekili ile temsil edilmesi de haksız ve aşkın temsil meselesini gün yüzüne çıkarabilecektir.[473]

Gerek daimî gerekse geçici olarak kurulan komisyonların dağılımında, nispi temsil esasının gözetilmesi gerektiğine dair gerek uluslararası gerekse ulusal birtakım düzenlemelerin mevcut olduğu görülmektedir.[474] Meclis komisyonlarının üye yapısının belirlenmesinde nispi temsil sisteminin uygulanmasının temsili demokrasinin bir gereği olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Zira yasama işlemlerinin istikrar içerisinde yapılabilmesi ve komisyonda kabul edilen taslağın meclisten hızlı bir şekilde geçmesi, sadece ihtiyaç hâsıl olduğu takdirde değiştirilmesi, meclis çoğunluğuna sahip olan kesimlerin istemekte haklı oldukları hususlardır. Komisyon çoğunluğunun muhalefete bahşedilmesi, komisyon ve genel kurul kararları arasında ciddi farklılıkların olmasına ve yasama işlemlerinin gereksiz bir şekilde uzamasına sebep olabilecektir. Özellikle parlamenter sistemlerde yürütmenin istikrarı meclise dayandığı için meclis komisyonlarındaki üye dağılımında bu hususun göz önüne alınarak belirlenmesi gerekmektedir. Bu sebeple,

---

[472] National Democratic Institute for International Affairs, **a.g.e.** s. 16.

[473] Nitekim El Salvador'daki sistem bu yargıyı destekler niteliktedir. Tek bir milletvekili ile mecliste temsil edilen bir partinin o milletvekili tüm komisyonlarda bulunma hakkına sahiptir. Bu şekilde birçok milletvekilinin bulunduğu düşünüldüğünde, bu kişilerin haksız bir şekilde büyük partilerin alması gereken komisyon üyeliklerini alması söz konusu olabilecektir. Daha fazla bilgi için Bkz.: National Democratic Institute for International Affairs, **a.g.e.** s. 16.

[474] European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), "Report on the Role of The Opposition in a Democratic Parliament", **a.g.e.** s. 20; Council of Europe Parliamentary Assembly, "Resolution 1601, **a.g.e.** s. 1-4.

uygulamada komisyonun üye çoğunluğunun, nispi temsil kuralına aykırı olarak muhalefete verilmesi usulünün pek de tercih edilmediği görülmektedir.

Yasa yapımı ile ilgilenen komisyonlarda yukarıda zikredilen sakıncaları makul görmek gerekmektedir. Ancak yürütmenin denetlenmesi amacıyla kurulacak olan komisyonlarda farklı bir tasarımın yapılması akla getirilebilir. Siyasi, cezai veya mali açıdan yürütmeyi denetlemek için kurulan komisyonlarda, temsili demokrasiye aykırı olacak şekilde pozitif ayrımcılık yapılarak komisyonun üye çoğunluğunun muhalefete verilmesi düşünülebilir. Bu tür komisyonların asıl amacının maddi gerçeğin ortaya çıkarılarak yürütme üyelerinin sorumluluklarının daha doğru bir şekilde tespit edilebilmesi ve hesap verilebilirliği sağlaması olduğu düşünüldüğünde, sağlanan bu pozitif ayrımcılığı aşırı görmemek gerekir. Ancak bu durumda siyasi sâikler ile komisyona hâkim olan muhalefetin, gücünü kötüye kullanabilmesi söz konusu olabilecektir. Bu komisyonların kararlarının veya raporlarının nihai bir hükmünün olmadığı, komisyonda alınan kararların meclis genel kurulunda görüşülüp tadil edilebileceği/reddedilebileceği hususu hatırda tutulmalıdır.

Meclis komisyonlarında başkanın belirlenmesinde, genellikle komisyon çoğunluğuna sahip parti/partiler söz hakkına sahip olmaktadır. Muhalefetin meclis komisyonlarındaki konumunun güçlendirilmesi için bu makamlardan bir kısmının pozitif ayrımcılık yapılarak doğrudan muhalefete bahşedilmesi akla getirilebilir. Nitekim, Avrupa Konseyi ve Venedik Komisyonunun hazırlamış olduğu raporlar doğrultusunda; güvenlik veya istihbarat servisleri, bütçe, finans veya kesin hesap gibi "komisyon başkanlıklarının" en az birinin muhalefet partilerine verilmesi tavsiyesinde bulunulmuştur.[475] Carrol ve Cox'un da belirttiği üzere kanun yapım sürecinde önemli bir yer iştigal eden bir komisyonun başkanlığının muhalefetteki bir milletvekiline bırakılması, adeta bu kişinin bir "bakan" seviyesine çıkarılması anlamına gelecektir.[476] Ancak bu durumda, komisyonun muhalefet içerisinden seçilen başkanı ile nispi temsil esasına göre komisyonun sayısal çoğunluğuna sahip

[475] European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), "Report on the Role of The Opposition in a Democratic Parliament", **a.g.e.** s. 20; Council of Europe Parliamentary Assembly, "Resolution 1601, **a.g.e.** s. 1-4.

[476] Royce Carroll, Garry W. Cox, "Shadowing Ministers Monitoring Partners in Coalition Governments." **Comparative Political Studies**, V. 45/2, 2012, s. 220–236.

olacak "siyasi iktidar sahibi olan partinin komisyon üyeleri" arasında bir çekişme olacağı ve bu sebeple de komisyonun etkin bir şekilde çalışamayacağı düşünülebilir. Bu hususta, Benton ve Russell, mantıklı bir gerekçe ile bu yargının her zaman doğru olamayacağını belirtmişlerdir. Yazarlara göre istisnalar ayrı tutulursa, muhalefetten bir kişiye bir komisyon başkanlığının verilmesi, o komisyonun bir siyasi iktidar üyesi tarafından yürütülmesinden daha başarılı sonuçlar verebilecektir. Zira komisyon çoğunluğuna sahip olmayan muhalefetin üyesi olan komisyon başkanı, komisyonda olası tıkanıklıkları giderici bir rol üstlenebilir. Gerek komisyon başkanı gerekse de siyasi çoğunluk, arzu ettikleri kararın komisyondan çıkabilmesi için ittifak arayışına girebilecek ve müsamahalı tutum göstermeleri gerekebilecektir.[477]

Nitekim bazı ülkeler de açıkça anayasa veya içtüzük hükmü ile meclis komisyon başkanlıklarının ve/veya üye çoğunluğunun doğrudan muhalefete verildiği görülmektedir.[478] Örneğin, Tunus'ta Finans ve Dış İlişkiler Komisyonu; Hırvatistan'da Soruşturma Komisyonu; Kırgızistan'da Kamu Düzeni ve Bütçe Komisyonu Başkanının muhalefet tarafından belirleneceği açıkça ülkelerin anayasalarında belirtilmiştir.[479] Gürcistan'da ise meclis çoğunluğunu elinde bulunduran parti/partilere, soruşturma veya diğer geçici komisyonlardaki üyelerin en fazla yarısından bir azını seçme hakkı verilmesiyle komisyonda muhalefetin hâkimiyeti garanti altına alınmıştır. Dolayısıyla bu komisyonların üye çoğunluğu muhalefet partilerinin olacak ve komisyonların başkanları da doğal olarak muhalefetteki parti üyeleri arasından seçilecektir.[480] Arjantin'de de kamu kuruluşlarının harcamalarını denetleme görevini üstlenen Bütçe Denetleme Komisyonunun Başkanı'nı, Mecliste en çok üyesi bulunan muhalefet partisinin atadığı görülmektedir.[481] İngiltere'de hükümet harcamalarını denetlemekle görevli olan Kamu Hesapları Komisyonu ve Kararnameler Komisyonunun başkanlık

[477] Meghan Benton, Meg Russell, "Assessing the Impact of Parliamentary Oversight Committees: The Select Committees in the British House of Commons" **Parliamentary Affairs**, V. 66, 2013, s. 785.
[478] Helmut Schellknecht, "The System of Parliamentary Committees", **Constitutional and Parliamentary Information**, V. 139/40, 1984, s. 116.
[479]Tunus Anayasası, 2014, m. 60, (Çevrimiçi) https://www.constituteproject.org/constitution/Tunisia_2014.pdf, 18 Kasım 2017; Hırvatistan Anayasası, 1991, m. 92; Kırgızistan Anayasası, 2010, m. 76
[480]Gürcistan Anayasası, 1995, m. 56, (Çevrimiçi) https://matsne.gov.ge/en/document/view/30346, 8 Ekim 2017.
[481] Arjantin Anayasası, 1853, m.85/3.

makamı, teâmülden ana muhalefet partisine bırakılmaktadır.[482] ABD'de ise iki partili bir yapı olduğu için tüm komisyon üyelikleri bu iki parti arasında nispi temsil esasına göre bölüşülmektedir. Ancak görevi meclis faaliyetlerinde bir standardın ve etik ilkelerin oluşturulması olan "Komisyonda", partilerin meclisteki sandalye paylaşımına bakılmaksızın, her iki partiye de eşit bir temsil hakkı verilmekte ve bu Komisyonun Başkanlığına da çoğunluk partisinin en kıdemli üyesi getirilmektedir.[483] Bu Komisyonun yanı sıra ABD'de, faaliyet alanı siyaset ve parti dışı unsurlar içeren geçici bir komisyonun kurulması durumunda da partilerin, sandalye nisabına bakılmadan komisyona eşit sayıda üye gönderme hususunda anlaştıkları görülmektedir.[484]

Meclis komisyonlarının üye çoğunluğunun muhalefete tahsis edilmesinde veya nispi temsile göre üyeliklerin dağıtılmasını düzenleyen kuralların anayasalar ile garanti altına alınması gerekmektedir. Genel olarak liberal anayasal sisteme sahip ülkelerde de buna dair düzenlemelerin varlığı göze çarpmaktadır.[485] Ancak bazı ülkelere bakıldığında ise komisyonların üye yapısına ilişkin düzenlemelerin anayasada değil de "alt normlarda" yer aldığı görülmektedir. Bu durum da haliyle, komisyon üye yapısının kolay bir şekilde siyasi iktidarca değiştirilebileceği, korumasız bir temel oluşturmaktadır. Bu durum 1948'te Norveç'te yaşanmıştır. Sovyet Komünist Parti

---

[482] Chau Pak Kwan, The Relationship between the Government and the Opposition or Minority Parties in Selected Places", Research and Library Services Division Legislative Council Secretariat, 2002, s. 6, (Çevrimiçi) http://www.legco.gov.hk/yr02-03/english/sec/library/0203rp01e.pdf, 24 Ocak 2018.

[483] Pak Kwan, **a.g.e.** s. 20.

[484] Wm. Holmes Brown; Charles W. Johnson; John V. Sullivan, **House Practice A Guide to the Rules, Precedents and Procedures of the House**, Washington, U.S. Government Printing Office, 2011, s. 244.

[485] Türkiye Anayasası, 1982, m. 95; Danimarka Anayasası, 1953, m.52, (Çevrimiçi) www.thedanishparliament.dk/Publications/My_Constitutional_Act_with_explanations.aspx, 1 Ekim 2017; Tunus Anayasası, 2014, m.59; Yunanistan Anayasası, 1975, m. 68, (Çevrimiçi) www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-156%20aggliko.pdf, 23 Kasım 2017; İspanya Anayasası, 1978, m. 78, (Çevrimiçi) www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.pdf, 15 Ekim 2017; Filipinler Anayasası, 1987, m. VI/18, (Çevrimiçi) www.officialgazette.gov.ph/constitutions/1987-constitution/, 4 Ekim 2017; Portekiz Anayasası, 1976, m. 178; Brezilya Anayasası, 1988, m. 58, (Çevrimiçi) www.brazilgovnews.gov.br/@@busca?SearchableText=constitution 29 Eylül 2017.

Grubunun hassas birtakım bilgilere ulaşmamasını sağlamak için hızlı bir yasal düzenleme yapılarak bu partinin komisyondaki temsiline müdahale edilmiştir.[486]

Komisyonlarda temsil edilen tüm parti gruplarına konuşma, idari ve finansal kaynaklara erişim imkânı verilmesi, komisyon faaliyetlerinde milletvekillerine yardımcı olacak raportörlerin belirlenmesinde hak tanınması ve en azından komisyon üye tamsayısının 1/3 veya 1/4'ü ile toplantıyı başlatabilmesine olanak tanınmasının komisyonlarda siyasi iktidar ortağı olmayan partilerin daha güçlü bir hüviyete kavuşmasına olanak sağlayacağı söylenebilir.[487] Zira nispi temsile göre oluşturulacak komisyonlarda muhalefette bulunan partiler azınlıkta olabileceği için toplantı nisabının üye tamsayısının 1/2 olarak belirlenmesi, muhalefetin komisyon çalışmalarında elini zayıflatabilecektir.

Komisyonlarda muhalefete verilebilecek diğer ayrıcalık ise "minority report/azınlık raporu"[488] olarak adlandırılan rapor sunma hakkıdır. Storm'a göre komisyonda alınan karara katılmayan üyelere bu imkânın tanınmış olması, bu üyeleri, komisyon faaliyetlerinin üzerine daha ciddi şekilde eğilmeye teşvik edecek ve ilgili konunun mecliste oylanması sırasında alternatif bir metin oluşturulmuş olacaktır.[489] İtalya'da komisyondan çıkan asıl kanun tasarısı ile azınlıkta kalan kesimin tasarısı, mecliste oylanmaktadır. Böylece milletvekillerinin önüne alternatif sunulmakta ve daha somut argümanlar ile tartışma imkânı verilmektedir.[490] Ayrıca Avusturya, Finlandiya, Yunanistan, İzlanda, Hollanda, Norveç, İsveç, İsviçre, Avustralya ve ABD gibi ülkelerde de komisyon çalışmaları sonunda azınlık raporu sunma imkânı düzenlenmiştir.[491]

---

[486] Daha fazla bilgi için Bkz.: European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), "Report on the Role of The Opposition in a Democratic Parliament", **a.g.e.** s. 15.
[487] Council of Europe Parliamentary Assembly, "Resolution 1601, **a.g.e.** s. 1-4; European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), "Report on the Role of The Opposition in a Democratic Parliament", **a.g.e.** s. 14-20.
[488] Azınlık raporu, komisyonda alınan karara katılmayan vekillerin hazırlamış olduğu bir karşı rapordur. Mahkemelerde karşılaşılan, karara katılmayan ve azınlıkta kalan hâkimlerin yazdığı "karşı oy" ile çokça benzeyen bir uygulamadır.
[489] Mattson, Strøm, **a.g.e.** s. 283.
[490] European Conference of Presidents of Parliament, "Rights and Responsibilities of the Opposition in a Parliament", **a.g.e.** s. 7.
[491] Mattson, Strøm, **a.g.e.** s. 279-280; The Law Library of Congress, **a.g.e.** s. 9; Brown, Johnson, Sullivan, **a.g.e.** s. 293-294.

2. Meclislerin Toplanma ve Görüşme Usullerinde Parlamento İçi Muhalefetin Rolü

2.1. Olağan Meclis Toplantılarında Toplantı Yeter Sayısı

Meclislerin birleşim, oturum veya seans olarak adlandırılan toplantılarının daha düzenli ve sistematik bir şekilde gerçekleşebilmesi için getirilen birtakım düzenlemelerden biri de toplantı yeter sayısıdır. Buna göre mecliste, bir hususun görüşülmeye başlaması için ilgili anayasa, içtüzük veya kanun hükmünde belirtilen en az sayıdaki milletvekilinin toplantıda hazır olması gerekmektedir.[492] Bu noktada akla, toplantı yeter sayısının ne zaman gerekli olduğu sorusu gelmektedir: Toplantı başında mı yoksa devamında mı? Birçok ülkede, toplantı yeter sayısının toplantının başında var olduğu varsayılmakta; bu duruma bir itirazın olması halinde ise belli sayıda milletvekilinin veya meclis başkanlık divanının talebi doğrultusunda yoklama yapılarak toplantı nisabının tespiti yapılmaktadır.[493]

Liberal anayasal sisteme sahip ülkelerin birçoğunda meclislerin çalışma düzeninin bir sistematiğe oturtulması için getirilmiş olan bu kuralın iki önemli amacı vardır. Bunlardan biri, az sayıdaki milletvekilinin istedikleri gün ve saatte meclisi çalıştırmasının önüne geçmek; bir diğeri ise milletvekillerinin "devam" hususuna riayet etmesini sağlamaktır. Mecliste azınlıkta bulunan kesimin bir gün ansızın toplanıp karar almasını engellemek için toplantı nisabının getirildiği düşünülebilir. Ancak bu durumda da bir diğer anayasa hükmü ile mecliste karar alma nisabı yükseltilerek bu çekinceden kurtulunabilir. Bu çekince sebebiyle toplantı nisabının yüksek belirlenmesi, zaten meclis çoğunluğunu elinde bulundurmayan muhalefet için işlerin daha da zorlaşmasına ve meclis mekanizmalarının etkin kullanılamamasına ve çoğunluk tarafından meclisin bloke edilebilmesine sebebiyet verebilecektir.[494] Bu sebeple, bu oranın makul seviyelerde tutulması daha uygun olacaktır.

---

[492] Gözler, "**Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Cilt I**", a.**g.e.** s. 809.
[493] Bülent Tanör, Necmi Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasasına göre Türk Anayasa Hukuku**, 14. bs. İstanbul, Beta, 2014, s. 272; Has, "**Türk Parlamento Hukukunun**", **a.g.e.** s. 102-104.
[494] Şeref İba, "TBMM'nin Toplantı Düzeni Yönünden Kapalı (Gizli) Oturum Kavramı", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C. 59/3, 2014, s. 111.

Bu oranın makul seviyelerde tutulması sayesinde muhalefet, yürütmeyi denetleme gibi kendisine bahşedilen imkânları daha etkin bir şekilde kullanabilecektir. Buna karşın, meclis toplantı nisabının yüksek belirlenmesi, parlamento içi muhalefetin işlevlerini yerine getirememesi gibi bir sonucu doğuracaktır. Liberal anayasal sisteme sahip ülkelerdeki uygulamalara daha yakından bakılarak karşılaştırmaların yapılması, toplantı nisabının muhalefet açısından öneminin tespitinin yapılmasında kolaylık sağlayacaktır. Bu noktada, olağan/rutin yasama işlemlerinde ve nitelikli çoğunluk ile karar alımını gerektiren işlemlerde toplantı nisabı şeklinde ikili bir ayrıma gidilerek konunun daha sistematik incelenmesi gerekmektedir.

Liberal anayasal sistemlerin birçoğunda olağan yasama işlemlerinde toplantı nisabı, bizzat anayasal düzenleme ile belirlenmiştir. Finlandiya ve Brezilya gibi ülkelerin ise anayasalarında bir hüküm olmamakla beraber bu husus, ilgili ülkelerin meclis içtüzüğüne bırakılmıştır. Litvanya ve İsveç'te ise toplantı nisabı sadece belli özel durumlarda belirlenmiş olup, bunların haricindeki oturumlar için bir toplantı nisabı belirlenmemiştir.[495] Aynı şekilde Fransa'da da toplantı nisabının olup olmadığı aranmamaktadır. Esasında Fransa Millet Meclisinin salt çoğunluğu, toplantı nisabı olarak belirlenmiş olsa da uygulamada, bu durumun tespiti yapılmamaktadır.[496] Toplantı nisabının olmaması veya olmasına rağmen uygulanmaması, mecliste bulunan her bir kesim için olumlu bir durumdur. Böylece muhalefet, herhangi bir nisaba bağlı kalmadan olağan meclis günlerinde oturumu başlatabilecek veya çeşitli meclis mekanizmalarını harekete geçirebilmek için meclisi toplayabilecektir.

Bazı ülkelerde olağan yasama faaliyetlerinde düşük de olsa bir toplantı nisabının belirlendiği görülmektedir. Kanada'nın 338 kişilik Birinci Meclisi için 20, 105 kişilik İkinci Meclisi için 15 milletvekilinin, toplantı nisabının sağlanması için hazır bulunması gerektiği hükmüne yer verilmiştir.[497] Aynı şekilde toplantı nisabı, 339 üyeli Kenya Birinci Meclisi için 50 üye, 67 üyeli İkinci Meclisi için ise 15 üye olarak belirlenmiştir.[498] Nepal ve Hindistan'ın her iki Meclisi için ise nisap miktarı, meclis

[495] Bergougnous, **a.g.e.** s. 70.
[496] Gözler, "**Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Cilt I**", **a.g.e.** s. 809.
[497] Kanada Anayasası, 1867, m. 35, 48.
[498] Kenya Anayasası, 2010, m. 121, (Çevrimiçi) https://www.constituteproject.org/constitution/Kenya_2010.pdf?lang=en, 21 Ekim 2017.

üye tamsayısının 1/4'ü olarak belirlenmiştir. Nisabın sağlanamadığı durumlarda ise Meclis Başkanının toplantıyı, nisabın tekrar sağlandığı vakte kadar ertelemesi söz konusu olacaktır.[499] Görüldüğü üzere bu ülkelerdeki uygulamalar, mecliste az bir kesimi temsil eden gruplar lehine bir düzenleme olup, yasamayı sadece siyasi gücü elinde bulunduran kesimlerin hegemonyasında bırakmayan olumlu birer örneklerdir.

Türkiye, Japonya, Avusturya, Nijerya, Singapur, Kolombiya, Şili, Kırgızistan ve Çekya'da ise olağan yasama işlemlerinde meclis toplantı nisabı meclis üye tamsayısının 1/3'ü olarak belirlenmiştir.[500] Ülkelerin siyasi kültürü, partilerin ve toplumun kutuplaşma düzeyi ve mecliste bulunan parti sayısına göre değişmekle beraber, 1/3 olarak belirlenen toplantı nisabı, birçok kesimi memnun edecek bir oran olarak kabul edilebilir.

İncelenen ülkelerin geneline bakıldığında olağan yasama işlemlerinde toplantı nisabının yüksek olduğu görülmektedir. Meksika, Arjantin, Danimarka, İtalya, Ürdün, Polonya, Güney Afrika, Bosna Hersek, Hollanda, Lübnan, Uruguay, İspanya, İsviçre ve Hindistan'da toplantı nisabı en az meclis üye tamsayısının yarısından bir fazlası olarak belirlenmiştir.[501] Bir hayli yüksek olarak belirlenen bu nisabın mecliste

---

[499] Nepal Anayasası, 2015, m. 94; Hindistan Anayasası, 1949, m. 55/2.

[500] Türkiye Anayasası, 1982, m. 96/1; Japonya Anayasası, 1956, m. 56; Avusturya Anayasası, 1920, m. 31, 37/1; Nijerya Anayasası, 1999, m. 54/1 (Çevrimiçi) publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org/sites/fdl/files/assets/law-library-files/Nigeria_Constitution_1999_en.pdf, 2 Kasım 2017; Singapur Anayasası, 1963, m. 56, (Çevrimiçi) https://sso.agc.gov.sg/Act/CONS1963, 10 Kasım 2017; Kolombiya Anayasası, 1991, m. 145; Şili Anayasası, 1980, m. 56, (Çevrimiçi) https://www.constituteproject.org/constitution/Chile_2012.pdf, 16 Kasım 2017; Kırgızistan Anayasası 2010, m.77; Çekya Anayasası, 1993, m. 39, (Çevrimiçi) https://www.vlada.cz/en/za-premierem-a-vladou/constitution-of-the-czech-republic-new-8073/, 30 Eylül 2017.

[501] Meksika Anayasası, 1917, m. 63; Arjantin Anayasası, 1853, m. 64; Danimarka Anayasası, 1953, m. 50; İtalya Anayasası, 1944, m. 64; Ürdün Anayasası, 1952, m. 84; Polonya Anayasası, 1997, m. 120, (Çevrimiçi) www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/konse.htm, 4 Kasım 2017; Güney Afrika Anayasası, 1996, m. 53, (Çevrimiçi) https://www.gov.za/DOCUMENTS/CONSTITUTION/constitution-republic-south-africa-1996-1, 6 Ekim 2017; Bosna Hersek Anayasası, 1995, m. 4/2-1b, (Çevrimiçi) host.uniroma3.it/progetti/cedir/cedir/Lex-doc/Bos_Cost.pdf, 28 Eylül 2017; Hollanda Anayasası, 1815, m. 67, (Çevrimiçi) https://www.government.nl/documents/regulations/2012/10/18/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands-2008, 11 Ekim 2017; Lübnan Anayasası, 1926, m. 34, (Çevrimiçi) https://www.constituteproject.org/constitution/Lebanon_2004.pdf?lang=en, 26 Ekim 2017; Uruguay Anayasası, 1966, m. 109, (Çevrimiçi) https://www.constituteproject.org/constitution/Uruguay_2004.pdf?lang=en, 19 Kasım 2017; İspanya Anayasası, 1978, m. 79; İsviçre Anayasası, 1999, m. 159/1, (Çevrimiçi) https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395/index.html, 18 Ekim 2017; Hindistan Anayasası, 1949, m. 100.

bulunan küçük partiler için zorluk çıkaracağını söylemek yanlış olmayacaktır. Zira genellikle iktidar partisi/partilerinin çoğunluğunda olan mecliste toplantılar, iktidar partisinin istemediği hiçbir zaman başlayamayacak ve meclis kilitlenebilecektir.

Daha önce de zikredildiği üzere, toplantı nisabının yüksek tutulmasının bir sebebi milletvekillerinin devamsızlık sorununu aşmaktır. Ancak bu sorunun aşılması için başkaca tedbirler alınabilirken muhalefetin elini zayıflatacak bir yol olan toplantı nisabının yüksek tutulması gibi bir yola tevessül etmemek gerekmektedir. Bunun yerine pek çok ülkede olduğu gibi devam etmeyen milletvekilleri için çeşitli yaptırımlar öngörülebilir. Örneğin, Arjantin ve Uruguay'da toplantı nisabına erişilemediği veya toplantı sürerken aranan toplantı nisabının bozulduğu durumlarda; meclisin toplanmasını isteyen vekillerin talebi doğrultusunda, toplantıya gelmemekte ısrar eden milletvekillerine detayı içtüzük ile belirlenecek olan bir ceza verilmesi söz konusudur.[502]

Son olarak, toplantı nisabını en yüksek belirleyen Kosta Rika'dan bahsetmek gerekmektedir. Buna göre meclis toplantı nisabı için meclis üye tamsayısının 2/3'ü gibi ulaşılması çok güç bir oran belirlenmiştir.[503] Burada da aynen Arjantin ve Uruguay'daki gibi oturumlara gelmeyen vekillerin zorla getirilmesi ve gelmeyenler için yaptırım uygulanması hususu anayasada düzenlenmiştir. Buradaki uygulamayı, gerek siyasi iktidara gerekse de muhalefete meclis çalışmalarını bloke etme imkânı vermesi sebebiyle oldukça katı kabul etmek yerinde olacaktır.

Muhalefetin konumunun tespit edilebileceği bir diğer toplantı nisabı ise nitelikli çoğunluk ile karar alımını gerektiren anayasa ve organik kanunlar gibi birtakım yasama işlemlerinde aranan toplantı nisabıdır. Ülkelerdeki uygulamalara bakıldığında bu tür işlemlerde aranan toplantı nisabının normal yasama işlemlerinde aranan toplantı nisabından daha yüksek olduğu göze çarpmaktadır. Bunda iki önemli sebebin varlığı dikkat çekmektedir. Birincisi, kararlaştırılan toplantı nisabı ile karar alma sürecinde milletvekillerinin, daha aktif bir şekilde rol almaları sağlanarak,

[502] Arjantin Anayasası, 1853, m. 64; Uruguay Anayasası, 1966, m. 109.
[503] Kosta Rika Anayasası, 1949, m. 117/1-2, (Çevrimiçi) https://www.constituteproject.org/constitution/Costa_Rica_2011.pdf?lang=en, 22 Ekim 2017.

alınacak olan kararın meşruiyetini artırmaktır. İkincisi ise "daha doğru" karar alınabilmesini sağlamaktır.[504]

İsveç ve İsviçre'de alelade kanunlar için toplantı yeter sayısı aranmazken, anayasa değişikliklerinde meclis üye tamsayısının 1/2'si aranmaktadır. Belçika ve Norveç'te ise normal kanunlar için nisap meclis üye tamsayısının 1/2'si iken, anayasa değişikliklerinde meclis üye tamsayının 2/3'ü olarak belirlenmiştir. Tayvan'da ise aranan nisap hayli yüksek bir oran olan meclis üye tamsayısının 3/4'ü olarak belirlenmiştir. Buna karşın, İtalya, Hollanda, İzlanda, Fransa, Almanya ve Portekiz'de normal kanunlarda da anayasa değişikliklerinde de nisap meclis üye tamsayısının 1/2'si olarak belirlenmiştir.[505]

Genel olarak, anayasa değişikliğinde kabul yeter sayısının belirlenmesinde çok katı bir kurala gidilmediği ve meclis üye tamsayısının 1/2'sini yeter bulan ülkelerin ağırlıkta olduğu görülmektedir. Ancak anayasa değişiklik sürecine daha fazla partinin dâhil edilmesi ve çok sesliliğin temin edilebilmesi için nisap olarak, en az meclis üye tamsayısının 3/5'inin aranmasının daha uygun olabileceği ileri sürülebilse de bu durumun, muhalefet tarafından anayasa değişiklik sürecinin başlatılamaması gibi bir sonuç doğuracağı açıktır. Zira muhalefetin bu denli yüksek bir nisabı toparlayabilmesi pek de mümkün değildir. Bu sebeple, muhalefetin, anayasa değişiklik sürecini başlatma ve devam ettirme gücünü elinden alacak türden düzenlemelerden kaçınmak gerekmektedir. Zira muhalefetin başlatacağı bir değişiklik teklifinin, bir şekilde komisyondan geçtiği varsayımında, görüşmelerin sonundaki oylamada kabul edilmeyecek olsa bile mecliste görüşülmesine başlanabilmesi, esasen liberal anayasal bir sistemin gereklerine daha uygun olacaktır. Aynı şekilde nisabın yüksek tutulması, muhalefetin bu imkânı kötüye kullanarak siyasi iktidarın anayasa değişiklik sürecini başlatamamasına da sebebiyet verebilecektir. Bu sebeple, bu oranların sistem krizlerine mahal vermeyecek şekilde her ülkenin kendi siyasi yapısına göre belirlenmesi gerekmektedir.

---

[504] Bjørn Erik Rasch, "Parliamentary Voting Procedures", **Parliaments and Majority Rule in Western Europe,** Ed. by Herbert Döring, Frankfurt, Campus, 1995, s. 497.

[505] Rasch, **a.g.e.** 495; Tayvan Anayasası, 1947, Ek m. 12, (Çevrimiçi) law.moj.gov.tw/Eng/LawClass/LawContent.aspx?PCODE=A0000001, 25 Şubat 2018; Rasch, **a.g.e.** s. 499.

2.2. Meclisin Olağanüstü Toplantıya Çağırılması

Meclisler, her daim çalışan kurumlar değillerdir. Kamuda "hizmetlerin devamı" esas olduğu için tüm memurların aynı anda izne ayrılması veya kurumların tatile girmesi mümkün değildir. Buradaki amaç halkın devletten hizmet alımının kesilmemesidir. Ancak bu kural, liberal anayasal sisteme sahip ülkelerin meclisleri için geçerli değildir. Meclisler tatil olduğunda, tüm yasama işlem ve faaliyetleri durmakta, sadece belli başlı komisyon faaliyetleri devam etmektedir. Neredeyse tüm anayasalarda ve meclis içtüzüklerinde; meclislerin hangi dönemler arasında faaliyet göstereceği, ne zaman ve ne kadar süre tatil yapabileceği bir kurala bağlanmıştır.[506]

Meclislerin tatilde oldukları dönemlerde önemli birtakım olaylar gelişebilmekte ve bu durumda da meclisin iş başı yapması gerekebilmektedir.[507] Örneğin, bir ülkenin savaş ilan etmesi, ülkede çok büyük bir doğal afetin veya toplumu ve ülke siyasetini yakından ilgilendiren bir meselenin meydana gelmesi halinde meclisin en kısa sürede toplanması gerekecektir. Böylesi durumlar için yapılan meclis oturumlarına "olağanüstü toplantı/oturum" ismi verilmektedir. Meclisin normal çalışma dönemi için ise "olağan toplantı/oturum" isimlendirmesi yapılmaktadır.[508]

Meclisi olağanüstü toplantıya çağırma kurumunun, ani gelişen kriz ortamlarından kurtulmak için getirilen bir can simidi işlevi gördüğü ileri sürülebilir. Bu müessesenin getirilmemesi halinde meclis, sadece anayasalarda belirtilen dönemler arasında faaliyet göstermek zorunda kalacak ve böylece belli zamanlarda gerekli

---

[506] Kemal Gözler, **Devlet Başkanları- Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi**, 2. bs., Bursa, Ekin, 2016, s. 141.

[507] İrfan Neziroğlu, **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, Ankara, Seçkin, 2008, s. 339.

[508] Tanör, Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.** s. 268-270; Her ne kadar meclisi tatil zamanlarında toplantıya çağırılmasına "olağanüstü oturum" gibi bir isimlendirme yapılmaması gerektiğine dair görüşler olsa da bu tür bir isimlendirmede bir beis olmadığını söylemek yanlış olmayacaktır. Zira burada olağanüstülük, içerik bakımından ziyade şekil ve toplantının zamanlamasına yöneliktir. Zira İspanya, İsviçre, Avusturya, Norveç, Portekiz, Belçika ve İtalya gibi ülkelerin Anayasalarında bu tür toplantıların, İngilizce "extraordinary" manasına gelen olağanüstü kelimesi ile nitelendirildiği görülmektedir. Bkz.: Neziroğlu, "**Türk Parlamento Hukukunun**", **a.g.e.** s. 340; Buna karşın Teziç bu kavramın meclisin sürekliliği ilkesine aykırı olduğunu zikretmektedir. Bkz. Erdoğan Teziç, **Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları**, İstanbul, İstanbul Üüniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, 1980, s. 157. İba ise bu kavram yerine çağrılı ve çağrısız toplantı kavramlarının kullanılmasını tercih etmektedir. İba, "**Türkiye'de Meclis**" **a.g.e.** s. 185.

meclis kararları alınamayacak veya yasama işlemleri yapılamayacak ve oluşan kriz ortamı çözüme kavuşturulamayacaktır.

Liberal anayasal sisteme sahip ülkelerin hepsinde meclisi olağanüstü toplantıya çağırma yetkisi düzenlenmiştir. Ancak burada birkaç önemli husus ön plana çıkmaktadır: Bu yetki anayasada mı yoksa içtüzükte mi düzenlenmiştir; kimler bu yetki ile donatılmıştır ve bu yetki kullanılırken bir makamdan izin alınması gerekecek midir?

Meclisi olağanüstü toplantıya çağırma yetkisinin, ilk bakışta ülkeyi idare eden siyasal iktidar için düzenlendiği düşünülebilir. Ancak bu yetkinin, parlamento içi muhalefet açısından da kullanılabilen önemli bir yetki olduğu göz ardı edilmemelidir. Örneğin, siyasi iktidarın düzenlemek ve faaliyetlerini teftiş etmekle yükümlü olduğu maden sektöründe meydana gelecek elim bir kaza sonucu yüzlerce madencinin tek bir olayda ölmesi varsayımında, muhalefet hemen harekete geçerek konuyu meclise taşıyabilecek; siyasi iktidarı adeta köşeye sıkıştırabilecek; araştırma komisyonu kurulmasını sağlayabilecek ve hatta sorumlu bakan için gensoru dahi verebilecektir. Olağanüstü toplanma usulünün düzenlenmediği bir ülkede ise meclisin tatilde olduğu bir dönemde böylesi bir olayın vuku bulması durumunda meclis açılana kadar beklenecek ve ancak ondan sonra muhalefet, yukarıda zikredilen meclis içi araçları kullanarak siyasi iktidarı zor duruma düşürebilecektir. Ancak olayların üzerinden vakit geçmesi, meselenin sıcaklığını azaltacağından dolayı bu elim kaza ve iktidarın buradaki sorumluluğu, toplumun gözünde tarihi bir vakanın ötesine geçemeyecektir. Bu sebeple, böylesi önemli bir kurumun hukuk sistemlerinde olmasının gerek siyasi iktidar gerekse de muhalefet için önem arz ettiğini söylemek yanlış olmayacaktır.[509]

[509] Bkz.: Türkiye'de yaşanan bir maden faciası sonrası muhalefet milletvekillerinin meclis araçlarını harekete geçirdiği bir örnek: "Gaziantep Milletvekili İbrahim Halil Mazıcıoğlu ve 78 Milletvekilinin, Soma'da meydana gelen maden kazasının ve maden sektöründeki sorunların tüm yönleriyle araştırılarak muhtemel maden kazalarının önlenmesine yönelik tedbirlerin alınması amacıyla bir Meclis araştırması açılmasına ilişkin önergesi (10/944): 13 Mayıs 2014 Salı günü Manisa'nın Soma ilçemizde Soma Linyitleri İşletmesine ait ve özel sektörce işletilen maden ocağında bir maden kazası meydana gelmiş, 301 işçimiz hayatını kaybetmiş ve çok sayıda işçimiz yaralanmıştır. Milletimizi derinden üzen bu elim kazanın her yönüyle detaylı bir şekilde araştırılması ve sorumlularının tespit edilmesi gerekmektedir…" https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss680-bolum-1.pdf.

Bu kurumun hukuken düzenlenmesi kadar önemli olan bir diğer konu ise bu kurumun anayasalarda düzenlenmiş olmasıdır. Zira anayasalar, genel itibariyle diğer kanunlardan daha zor usullerle değiştirilebilen metinler olduklarından dolayı bu kurumun işlevselliğini yitirmemesi açısından, kanun veya meclis içtüzüğü gibi daha az korunaklı normlarla düzenlenmemesi gerekmektedir. Nitekim dünyada da eğilim bu yönde olup sadece Bosna Hersek ve Endonezya gibi bazı ülkelerin Anayasalarında düzenlenmeyen bu kurum, neredeyse diğer tüm ülkelerin anayasalarında kendine yer bulabilmiştir. Uruguay Anayasası'nda ise bu kurum düzenlenmiş ancak bu yetkiyi kimlerin nasıl kullanacağı alt normlara bırakılmıştır.[510]

Meclisi olağanüstü toplantıya çağırma müessesesinin sadece anayasalarda düzenlenmiş olması bu kurumu işlevsel yapmaya yetmemektedir. Anayasada düzenlenmesinin yanı sıra bu yetkinin kullanılabilmesi için birtakım kolaylıkların da sağlanması gerekmektedir. Ülkeden ülkeye değişmekle beraber bu yetki, anayasalarda cumhurbaşkanı, meclis başkanı, hükümet, meclisin belli sayıdaki üyelerinin talebi doğrultusunda kullanılabilmektedir.

Liberal anayasal sisteme sahip ülkelerin genelinde meclisi olağanüstü toplantıya çağırma hakkı yürütme organı ve meclis başkanının yanı sıra milletvekillerine de tanınmıştır. Bu noktada önemli olan husus, mümkün olan en az sayıda milletvekilinin bu mekanizmayı harekete geçirebilmesinin sağlanmasıdır. Bu kurumun işlevselliğini korumak adına, meclisteki muhalefet partilerinin tamamı olmasa da en azından birden fazla muhalefet partisinin "tek başına" ulaşabileceği bir rakamın belirlenmesi, muhalefetin güçlendirilmesi açısından daha olumlu sonuçlar verebilecektir.[511]

Meclisi olağanüstü toplantıya çağırmak yetkisinin ülkelerdeki durumunun daha net tespit edilebilmesi için, bu yetkinin; milletvekillerince kullanımının kolaylaştırıldığı ülkeler, milletvekillerince kullanımının zorlaştırıldığı ülkeler ve sadece yürütme organınca kullanılabildiği ülkeler şeklinde üçlü bir ayrıma gidilerek incelenmesinde fayda vardır.

---

[510] Uruguay Anayasası, 1966, m. 104.
[511] European Conference of Presidents of Parliament, "Rights and Responsibilities of the Opposition in a Parliament", **a.g.e.** s. 9.

Brezilya Ulusal Kongresinin olağanüstü toplantı yapabilmesi için her iki Meclis üyelerinin yarısından fazlasının talebi gerekmekte ve ayrıca bunun her iki Meclisin üye tamsayısının mutlak çoğunluğu ile kabul edilmesi gerekmektedir. Bu onay şartı, Devlet Başkanının Meclisi olağanüstü toplantıya çağırması usulünde de aranmaktadır.[512] Aynı şekilde Fildişi Sahilleri, Ürdün, Senegal, Hırvatistan, Portekiz ve Fransa Anayasalarında da Meclisin olağanüstü toplantıya çağırılması için meclis üye tamsayısının yarısından fazlasının imza vermesi şartı getirilmektedir.[513] Meclisin olağanüstü toplantı yapabilmesinin bu denli ağır bir şarta bağlanmış olması muhalefetin elini zayıflatan bir durumdur. Zira siyasi iktidarı elinde bulundurmayan muhalefet genellikle meclis çoğunluğundan da yoksun olduğu için meclis üye tamsayısının salt çoğunluğu gibi nitelikli bir çoğunluğa ulaşması hiç de kolay olmayacaktır. Ancak bu tür düzenlemelere yer veren ülkelerin sayısı sınırlıdır. Pek çok ülkede, ulaşılması daha kolay oranlar belirlenerek meclisin olağanüstü toplanabilmesi imkânı işlevsel kılınmıştır.

Hindistan Anayasası bu konuda en cömert düzenlemeyi ihtiva etmekte olup meclis üye tamsayısının sadece 1/10'unun talebi, Meclisi toplantıya çağırmak için yeterli görülmüştür.[514] Milletvekillerinin meclisi olağanüstü toplantıya çağırması için Türkiye, Estonya, Slovakya, Çekya ve Bulgaristan gibi ülkeler meclis üye tamsayısının 1/5'inin;[515] Pakistan, Güney Kore, Japonya, Nepal, Gürcistan ve Slovenya gibi ülkeler meclis üye tamsayısının 1/4'ünün;[516] Tunus, Kırgızistan,

---

[512] Brezilya Anayasası, 1988, m. 57/6 b.1-2.

[513] Fildişi Sahilleri Anayasası, 2016, m. 95, (Çevrimiçi) http://www.loc.gov/law/foreign-news/article/cte-divoire-new-constitution-adopted/, 3 Ekim 2017; Ürdün Anayasası, 1952, m. 82; Senegal Anayasası, 2001, m. 63; Hırvatistan Anayasası, 1991, m. 79, (Çevrimiçi) https://www.constituteproject.org/constitution/Croatia_2010.pdf?lang=en, 9 Ekim 2017; Portekiz Anayasası, 1976, m. 174; Fransa Anayasası, 1958, m. 29.

[514] Hindistan Anayasası, 1949, m. 100.

[515] Türkiye Anayasası, 1982, m. 93; Estonya Anayasası, 1992, m. 68, (Çevrimiçi) https://www.riigiteataja.ee/en/eli/530102013003/consolide, 2 Ekim 2017; Slovakya Anayasası, 1992, m. 82, (Çevrimiçi) https://www.prezident.sk/upload-files/46422.pdf, 12 Kasım 2017; Çekya Anaysası, 1993, m. 34, (Çevrimiçi) https://www.vlada.cz/en/za-premierem-a-vladou/constitution-of-the-czech-republic-new-8073/, 30 Eylül 2017; Bulgaristan Anayasası, 1991, m. 78, (Çevrimiçi) www.government.bg/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?p=0159&n=000007 29 Eylül 2017.

[516] Pakistan Anayasası, 1973, m. 54, (Çevrimiçi) www.na.gov.pk/publications/constitution.pdf, 3 Kasım 2017; Güney Kore Anayasası, 1948, m. 47, (Çevrimiçi) english.ccourt.go.kr/cckhome/images/eng/main/Constitution_of_the_Republic_of_Korea.pdf, 7 Ekim 2017; Japonya Anayasası, 1946, m. 53, (Çevrimiçi) https://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html, 19 Ekim 2017;

Litvanya, Romanya, Sırbistan ve Almanya gibi ülkeler meclis üye tamsayısının 1/3'ünün[517] ve Danimarka ise meclis üye tamsayısının 2/5'inin talebini yeterli görmüşlerdir.[518] Güçlü siyasi iktidarın olduğu ülkelerde muhalefet parçalı bir yapıda olduğundan, 1/3 veya 2/5 gibi rakamlar tek bir muhalefet partisinin ulaşamayacağı kadar yüksek bir oran olarak düşünülebilir. Bu sebeple, belirlenecek olan bu oranların ülkelerin siyasi yapısına göre mümkün olduğunca aşağı çekilmesi muhalefetin bu aracı daha etkin bir şekilde kullanabilmesi açısından gereklidir.

Bangladeş, ABD ve Filipinler Anayasalarında sadece Devlet Başkanının; Kolombiya'da sadece hükümetin; Meksika'da ise sadece nispi temsil esasına göre oluşan "Kalıcı Komisyon" Meclisi/Meclisleri olağanüstü toplantıya çağırmakla yetkilendirilmiştir.[519]

Muhalefetin siyasi iktidarı zora sokabileceği bu aracın, sadece muhalefet haricindeki siyasi aktörlerce kullanımının düzenlenmesi, siyasi iktidarın elini olabildiğince güçlendirecektir. Kanun hükmünde kararname yapma veya meclisten gelen normları veto etme gibi yetkilerle meclisi baypas edecek pek çok yetkiye sahip olan yürütmenin bu gücüne, meclisi olağanüstü toplama yetkisinin de verilmesiyle; meclisin gündeminin yürütme tarafından belirleneceği ve sadece yürütmenin istediği konuların mecliste görüşüleceği bir ortamın oluşmasına sebebiyet verilecektir. İleride değinileceği üzere meclisin olağan dönemlerinde meclis gündeminin belirlenmesinde muhalefetin oldukça pasif bir konumda olduğu düşünüldüğünde; en azından meclisi olağanüstü dönemlerde toplantıya çağırma ve gündemi belirleme yetkisinin yürütme oranının yanı sıra muhalefete de verilmesi gerektiğini ileri sürmek yanlış olmayacaktır.

Nepal Anayasası, 2015, m. 93; Gürcistan Anayasası, 1995, m. 61; Slovenya Anayasası, 1991, m. 85, (Çevrimiçi) www.us-rs.si/media/constitution.pdf, 15 Kasım 2017.

[517] Tunus Anayasası, 2014, m. 57; Kırgızistan Anayasası, 2010, m. 77; Litvanya Anayasası, 1992, m. 64, (Çevrimiçi) europam.eu/data/mechanisms/COI/COI%20Laws/Lithuania/Lithuania_Constitution_1992,%20amended%20in%202003.pdf, 26 Ekim 2017; Romanya Anayasası, 1991, m. 66, (Çevrimiçi) www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371, 7 Kasım 2017; Sırbistan Anayasası, 2006, m. 106, (Çevrimiçi) www.srbija.gov.rs/cinjenice_o_srbiji/ustav.php?change_lang=en, 9 Kasım 2017; Almanya Anayasası, 1949, m. 39.

[518] Danimarka Anayasası, 1953, m. 39.

[519] Bangladeş Anayasası, 1972, m. 72, (Çevrimiçi) bdlaws.minlaw.gov.bd/pdf_part.php?id=367, 25 Eylül 2017; ABD Anayasası, 1789, m. II/3; Filipinler Anayasası, 1987, m. XV; Kolombiya Anayasası, 1991, m. 138; Meksika Anayasası, 1917, m. 67.

Bu konuda değinilmesi gereken bir diğer mesele ise, milletvekillerinin meclisi olağanüstü toplantıya çağırma yetkisini doğrudan kullanıp kullanamayacaklarıdır. Birtakım ülkelerde hiçbir makamın iznine gerek olmadan milletvekillerinin talebi ile meclis toplanabilmektedir. Ancak bazı ülkelerde, belli sayıda milletvekilinin, meclisin toplanması için gereken başvuruyu bir makama yapması ve o makamdaki kişinin de gelen bu talep üzerine meclisi olağanüstü toplantıya çağırması gerektiği hususu düzenlenmiştir. Örneğin; Senegal, Ürdün, Japonya ve Almanya'da yeter sayıdaki milletvekilinin talebi Devlet Başkanı'na, Meclis Başkanı'na veya Başbakana sunulmaktadır. Taleplerin sunuldukları makamda bulunan bu kişilerin kararıyla ancak Meclis, olağanüstü toplantı yapabilmektedir. Anayasalardaki bu düzenlemeyi getiren maddeler incelendiğinde, bir olasılık veya "-ebilmek" ifadesinin mevcut olmadığı, bu sebeple de talebin sunulduğu makamın bu hususta bir tercih imkânının bulunmadığı anlaşılabilir. Zira bu hükümlerin, kanuni metinlerin ortak dili olan geniş zamanın kullanıldığı, yani ilgilisine bir mecburiyet yüklediği anlaşılmaktadır. Bir diğer ifade ile eğer anayasalarda "meclis üye tamsayısının 1/5'inin talebi üzerine meclisi olağanüstü toplantıya çağırır" gibi ifadeler yerine "meclis üye tamsayısının 1/5'inin talebi üzerine meclisi toplantıya çağırabilir" denilmiş olsaydı bu durumda bir ihtiyari yetkiden bahsetmek mümkün olacaktı.[520] Milletvekillerine, bilhassa muhalif olanlara, tanınmış böylesi önemli bir yetkinin bir izin şartına bağlanması; hakkın özünü yitirmesine ve işlevsiz bir hale dönüşmesine sebebiyet vereceğinden dolayı bu tür yorumlardan kaçınmak gerekmektedir.

2.3. Meclis Toplantılarının Gizli Yapılması

Meclis görüşmelerinin açık olmasının günümüzde evrensel bir kural haline geldiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Liberal anayasal sisteme sahip ülkelerin tamamında meclis toplantılarının kamuya açık olması genel kural; gizli olması ise istisna olarak düzenlenmiştir. Meclis toplantılarının gizli yapılması veya gizli yapılmasının çok kolay şartlara bağlanması, halkı yönetmek üzere seçilen temsilcilerin, halkın bilgisi dışında iş ve eylemlerde bulunmasına sebebiyet vererek yasamanın şeffaflığını ve

[520] Tanör, Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.** s. 269-270; Harun Gündüz, "Türkiye Büyük Millet Meclisinin Olağanüstü Toplanması: Tatilde veya Ara Vermede Toplantı", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, C. 103, 2012, s. 293-296.

temsilci ile seçmen arasındaki vekâlet ilişkisini zedeleyebilecektir. Keza gizli oturum yapılmasının kolay şartlara bağlanması, parlamento içi muhalefetin meclis görüşmeleri aracılığıyla, toplum gündemini işgal etmesi gerektiğine inandığı bir hususun kapalı oturum yapılarak engellenmesine sebebiyet verebilecektir. Bu durum da meclisin şeffaflığına, bilgiye erişim hakkına ve muhalefetin varlığına zarar verebilecektir.

Öte yandan, anayasa ve içtüzük hükümleri ile bazı hususların varlığı durumunda meclisin kapalı oturum yapmasına olanak tanınmıştır. Kapalı oturum, genellikle devlet sırrı niteliğinde olan hususların veya uluslararası nitelikteki güncel sorunların görüşülmesi sırasında tercih edilmektedir.[521] Kapalı oturumlarda görüşülen hususların devlet sırrı olarak addedilmesi ve bu toplantılardaki bilgilerin yayılması durumunda ise ilgili ülke mevzuatına göre ceza verilmesi yaygın bir uygulamadır.

Yukarıda da zikredildiği gibi kapalı oturum genel kural değil bir istisnadır ve kullanılabilmesi zor şartlara bağlanmalıdır. Hırvatistan Anayasası daha ileri bir hüküm getirerek, meclis toplantılarının her daim açık yapılacağını düzenlemiş ve hiçbir istisna ile bu duruma bir sınırlandırma getirmemiştir.[522] Bu denli şeffaflığa önem veren bir uygulama, siyasi iktidarın hiçbir hususu meclis çatısı altında örtememesi gibi bir sonucu doğuracaktır.

Liberal anayasal sisteme sahip ülkelerdeki kapalı oturum mekanizmasının harekete geçirilebilmesi için gerekli olan ve olması gereken nisaba değinmeden önce, bu mekanizmanın kullanılmasını kimlerin talep edebileceğinden kısaca bahsetmekte fayda vardır. Uygulamaya bakıldığında gizli görüşme talebi; meclis başkanı, hükümet ya da bir bakan veya belli sayıdaki milletvekilinden gelebilmektedir. Belçika, Güney Kore ve Avusturya gibi ülkelerde Meclis Başkanı;[523] Türkiye, Fas, Almanya, Fransa, Ürdün ve Danimarka'da hükümet üyeleri;[524] Fildişi Sahilleri'nde

[521] İba, "TBMM'nin Toplantı Düzeni" **a.g.m.** s. 120-127.
[522] Hırvatistan Anayasası, 1991, m. 84.
[523]Belçika Anayasası, 1831, m. 47, (Çevrimiçi) www.parliament.am/library/sahmanadrutyunner/belgia.pdf, 27 Eylül 2017; Güney Kore Anayasası, 1948, m. 50; Avusturya Millet Konseyi İçtüzüğü, 1975, m. 47/2.
[524]Türkiye Anayasası, 1982, m. 97; Fas Anayasası, 2011, m. 68, (Çevrimiçi) https://www.constituteproject.org/constitution/Morocco_2011.pdf?lang=en, 3 Kasım 2017; Almanya

ise Devlet Başkanı gizli görüşme talebinde bulunabilmektedir.[525] Ayrıca Macaristan'da 1, Ürdün'de 5, Belçika'da 10, Danimarka'da 17, Türkiye'de 20 milletvekili; Hollanda, Almanya ve Fransa'da meclis üye tamsayısının 1/10'u, Avusturya'da meclis üye tamsayısının 1/5'i Fas ve Fildişi Sahilleri'nde ise meclis üye tamsayısının 1/3'ü, meclisin gizli oturum yapmasını talep edebilmektedir.[526] Meclisin kapalı oturum yapmasında asıl önemli olan, bu kararın alınmasında nitelikli çoğunluk aranması olsa da bu mekanizmanın harekete geçirilmesini talep etme yetkisinin de sayıca az olmayan bir gruba bırakılması da ayrıca önemlidir. Bir milletvekilinin, bir bakanın veya başbakanın bu mekanizmayı harekete geçirebilmesinden ziyade, meclis üye tamsayısının 1/3'ü gibi ulaşılması biraz daha zor olan bir yeter sayının belirlenmesi tercih edilmelidir.

Elbette ki önemli ve mahrem olan hususların varlığı halinde kapalı oturum yapılabilmesini olumsuz görmemek gerekmektedir. Ancak asıl mesele, bu usulün güçlü bir ittifak ile kullanılmasını sağlamaktır. Meclis oturumunun gizli yapılması talebi usulüne uygun bir şekilde sunulduktan sonra oylama safhasına geçilmektedir. Bazı ülkelerde aranan nisabın oldukça düşük tutulduğu görülmektedir. Avusturya, Danimarka, Türkiye, Ürdün, Fas, Norveç, Polonya ve Hollanda gibi ülkelerde gizli oturum yapılması için gerekli olan karar yeter sayısı, Mecliste bulunan milletvekillerinin salt çoğunluğu olarak belirlenmiştir.[527]

ABD ve parçalı bir meclis figürüne sahip ülke olan Belçika'da kapalı oturum yapılabilmesi için meclis üye tamsayısının salt çoğunluğu aranmaktadır.[528] Japonya,

---

Anayasası, 1949, m. 42; Fransa Anayasası, 1958; m. 33; Ürdün Anayasası, 1952, m. 85; Danimarka Meclisi İçtüzüğü, 1953, m. 37, (Çevrimiçi) www.thedanishparliament.dk/publications/standing%20orders%20of%20the%20folketing.aspx?page=all, 1 Ekim 2017.

[525] Fildişi Sahilleri Anayasası, 2016, m. 97/2.

[526] Macaristan Anayasası, 2011, m. 5, (Çevrimiçi) www.kormany.hu/download/e/02/00000/The%20New%20Fundamental%20Law%20of%20Hungary.pdf, 7 Kasım 2017; Hollanda Anayasası, 1815, m. 66.

[527] Avusturya Millet Konseyi İçtüzüğü, 1975, m. 47/2; Danimarka Meclisi İçtüzüğü, 1953; Türkiye Anayasası, 1982, m. 97; Ürdün Anayasası, 1952, m. 85; Fas Anayasası, 2011, m. 68; Norveç Anayasası, 1814, m. 84, (Çevrimiçi) https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/english/constitutionenglish.pdf, 11 Kasım 2017; Polonya Anayasası, 1997, m. 113; Hollanda Anayasası, 1815, m. 66.

[528] ABD Senato İçtüzüğü, 2013, m. XXXI/2, (Çevrimiçi) https://www.rules.senate.gov/download/the-rules-of-the-senate, 17 Eylül 2017; Belçika Anayasası, 1831, m. 47.

İrlanda ve Kosta Rika'da Mecliste bulunan milletvekillerinin 2/3'ü;[529] Macaristan, Estonya, Fildişi Sahilleri ve Almanya'da ise meclis üye tamsayısının 2/3'ünün karar alması gerekmektedir.[530] Görüldüğü üzere bu ülkelerde, kapalı kapılar ardında toplumu ilgilendiren konuların konuşulması tek bir partinin tekelinde bırakılmayacak şekilde düzenlenmiştir. Gerçekten de siyasi iktidarı zora düşürecek bir hususun mecliste görüşülmesi sırasında kapalı oturuma geçilmesi, gerçeklerin tüm boyutlarını halkın önüne sermekle görevli olan muhalefet açısından büyük bir dezavantaj teşkil edebilecektir. Siyasi iktidarın genellikle meclise sayısal olarak hâkim olması, kapalı oturum yapılması kararının basit çoğunluğa bırakılmamasını gerektirir. Zira bu mekanizmanın kullanılırken suiistimal edilmesi mümkündür. Örneğin; siyasi iktidarı etkileyebilecek bir skandalın ortaya çıkması üzerine yapılacak bir meclis görüşmesinde basit çoğunluğun alacağı karar ile gizli oturum kararı alınması, muhalefetin kullanabileceği araçları etkisizleştirecek ve muhalefetin siyasi bir avantaj elde etmesinin önü kesilebilecektir. Bu sebeple, kapalı oturum talebinin kabulü için yapılacak oylamalarda, muhalefetin yasamadaki konumunu güçlendirmek için nitelikli çoğunluk aranması daha olumlu olacaktır.

3. Meclis Çalışmalarında Parlamento İçi Muhalefetin Rolü

3.1. Meclis Gündeminin Belirlenmesinde Muhalefet

Meclisler, fonksiyonları gereği, kanun ve benzeri düzenleyici işlemleri yapmanın yanı sıra devlet siyasetini şekillendirecek hususları görüşmek ve bu konularda kararlar almaktadırlar. Bu noktada, böylesi önemli görevleri icra eden bir kuruma kimin hâkim olduğu; meclis faaliyetlerini kimlerin yürüttüğü ve kimlerin de meclis faaliyetlerinin yürütülmesini izlemekle yetindiği sorusu akla gelmektedir. Bilindiği üzere parlamenter sistemlerde azınlık hükümetlerinin var olduğu ve başkanlık sistemlerinde başkan ve meclis çoğunluğunun farklı partilerden olduğu durumlar hariç tutulduğunda meclislerde, sayısal olarak her daim siyasi iktidarı elinde tutan parti/partiler üstün konumda yer almaktadır. Bu durum etkisini, mecliste alınan

[529]Japonya Anayasası, 1946, m. 57; İrlanda Anayasası, 1937, m. 15; Kosta Rika Anayasası, 1949, m. 117.
[530] Macaristan Anayasası, 2011, m. 5; Estonya Anayasası, 1992, m. 72; Fildişi Sahilleri Anayasası, 2016, m. 97/2; Almanya Anayasası, 1949, m. 42.

kararlarda, meclis gündeminin belirlenmesinde kısacası meclisin her türlü iş ve işleyişinde göstermektedir.[531] Kuvvetler arası dengenin sağlanabilmesi adına yürütmenin meclis üzerindeki bu etkisinin bir nebze olsun azaltılması gerekmektedir.

Meclis gündemini, meclisin o günkü oturumunda hangi kanunların ve konuların görüşülmesi gerektiği veya oylamaların/seçimlerin yapılacağı ve bunların hangi sırayla yapılacağı hususlarında çizilen bir yol haritası olarak tanımlamak mümkündür. Meclis gündeminin belirlenmesi o denli önemlidir ki bu gücü elinde bulunduran kesim, mecliste istemediği hiçbir konunun konuşulmasına izin vermeyebilecektir. Bu yetkinin kullanımı, ileride izah edileceği üzere farklı kesimlerin inisiyatifine bırakılmıştır. Ancak genellikle yürütmenin meclis gündemini belirleme hususunda başrol oynadığını söylemek yanlış olmayacaktır.

Meclisin olağan işleyişinde, mecliste görüşülecek konuların yani meclis gündeminin, hangi makam, kişi veya grup tarafından belirleneceği önem arz etmektedir. Parlamentolar Arası Birlik tarafından 83 ülke üzerinde yapılan bir araştırmada meclis gündemini 12 ülkede hükümet; 12 ülkede meclis; 22 ülkede meclis başkanı; 11 ülkede meclis başkanı ile diğer parti liderleri; 9 ülkede meclis danışma kurulu; 9 ülkede özel komisyonlar; 4 ülkede sekretarya; 3 ülkede ise siyasi parti liderleri belirlemektedir.[532] Döring ise bu konuda farklı bir tasnif yaparak, meclis gündemini belirleme hususunda uygulanan 7 yöntemin olduğundan bahsetmektedir. Buna göre meclis gündemini belirlemede "hükümet kontrolünün" fazla olmasından az olmasına göre sınıflandırma şu şekilde yapılmaktadır:

1. Sadece hükümetin meclis gündemini belirleme yetkisinin olması (İngiltere);
2. Meclisteki en büyük partinin, meclis başkanlık divanının görüşü ve hükümetin talebi doğrultusunda meclis gündemini belirlemesi (Fransa ve Yunanistan);

[531] Monika Nalepa, "Adapting Legislative Agenda Setting Models to Parliamentary Regimes: Evidence from the Polish Parliament", **The Journal of University of Bialystok**, V. 50/1, 2017, s. 187-189; George Tsebelis, **Veto Players How Political Institutions Work**, New York, Russell Sage Foundation, 2011, s. 141-142.
[532] Inter Parliamentary **Union, Parliaments of World**, Vol. I, Facts on File Publications, 1986, s. 392, (aktaran) Eroğlu, **a.g.e.** s. 78.

3. Partilerin oy oranlarına göre gündemin belirlenmesinde söz hakkına sahip olması (Lüksemburg, Portekiz ve İsviçre);
4. Parti gruplarının devlet başkanının görüşü üzerine anlaşması yoluyla gündemin belirlenmesi, ancak bu paylaşımın meclis çoğunluğu tarafından tersine çevrilebilmesi (Almanya, Belçika, Norveç, İspanya);
5. Meclis başkanının parti gruplarına danıştıktan sonra gündemi belirlemesi ve bunun bir daha değiştirilememesi (Danimarka, Finlandiya, İzlanda, İsveç);
6. Parti liderlerinin gizli oylama ile meclis gündemini belirleyememesi durumunda meclis başkanı tarafından gündemin bölüştürülmesi (İtalya);
7. Meclisin gündemi kendisi belirlemesi (Hollanda).[533]

Uzlaşmacı demokrasinin en güzel örneklerinin görüldüğü İsviçre ve Lüksemburg, meclis gündemini belirleme yetkisini partilerin her birine yayarak, yürütmenin yasama üzerindeki etkisini kırma yolunda ciddi bir merhale almıştır. Aynı şekilde Danimarka, Finlandiya, İzlanda ve İsveç'te uygulanmakta olan ve her bir parti grubunun, meclis gündeminin belirlenmesinde söz sahibi olması usulü; toplumun neredeyse her kesiminin meclis faaliyetlerinin işleyişinde belirleyici bir etkiye sahip olmasını sağlamaktadır. Nitekim böylesi bir yetkinin partilere dağıtılması ve onların da meclis gündemini belirleme hususunda söz hakkına sahip olabilmesi için tavsiye niteliğinde olan birtakım uluslararası belgeler yayınlanmıştır.[534] Bu doğrultuda düzenlemeler yapılarak meclislerde azınlıkta olan kesimlere daha fazla söz hakkının tanınması, çoğulcu ve liberal bir yönetim anlayışının tesisine olanak sağlayabilecektir.

[533] Herbert Döring, "Times as a Scare Resource: Government Control of the Agenda", **Parliaments and Majority Rule in Western Europe,** Ed. by Herbert Döring, Frankfurt, Campus, 1995, s. 225; Tsebelis, "**Veto Players**", **a.g.e.** s. 150-151, İlgili eserin, Fransa'daki 2008 Anayasa değişikliğinden önce hazırlandığı hususu göz önünde bulundurulmalıdır. Fransa'da gündem, Başkanlar Kurulu tarafından belirlenmektedir. Her siyasi parti grubunun bir üye ile temsil edildiği bu Kurula meclis başkan ve yardımcıları ile daimi komisyonların başkanları katılmaktadır. Bu durum da meclis gündeminin meclis çoğunluğunca yapılması gibi bir sonucu doğurmaktadır. Fransa Millet Meclisi İçtüzüğü, 2010, s. 47/1.

[534] European Conference of Presidents of Parliament, "Rights and Responsibilities of the Opposition in a Parliament", **a.g.e.**

3.2. Meclis Gündeminin Değiştirilmesinde Muhalefet

Kuvvetler arası ayrılığın ve dengenin tam manasıyla tesis edilebilmesi için meclisler, yürütmenin icracı niteliği gereği yapmış olduğu işlemlere yönelik çeşitli mekanizmaları harekete geçirerek hesap sorabilme imkânıyla donatılmıştır.[535] Bu bağlamda yürütmenin kontrol ve gölgesinde kalan meclislerin daha etkin hale getirebilmesi için; gensoru, soru, meclis araştırması gibi ileride detaylarına inilecek olan mekanizmalar düzenlenmiştir. Bu tür düzenlemelerin varlığı sayesinde klasik demokrasilerde pasif konumda olan meclisler ve bilhassa parlamento içi muhalefet, ülke siyasetinin yönlendirilmesinde artık daha aktif bir rol oynayabilir hale gelmiştir. Muhalefeti güçlendiren bu araçlardan bir diğeri ise meclis gündeminin "genel görüşme" olarak adlandırılan bir mekanizma ile değiştirilmesidir.

Yukarıda da zikredildiği üzere meclis çoğunluğunu elinde bulunduran siyasi iktidarın, genellikle hangi konuların meclis gündemine alınacağını belirlemede tek yetkili makam olduğu görülmektedir. Bazı ülkelerde ise, meclis gündemini belirlemede, yürütmeyi oluşturan siyasi partiler ve muhalefette kalan partilerin ortak çalışmakta olduğu, ancak parlamento hukukunun doğası gereği terazinin ağır tarafının yürütme lehine değiştiği görülmektedir. Yürütmenin bu etkisinin azaltılması için liberal anayasal sistemlerde mecliste bulunan küçük topluluklara "genel görüşme" adı altında meclis gündemini belirleme hususunda bir imkân tanınmıştır. Bu sayede mecliste yalnızca siyasi çoğunluğa sahip olanların değil, toplumun diğer kesimlerinin de sesinin duyulabileceği bir ortam oluşturulabilmiştir.

Genel görüşme toplumu veya devlet faaliyetlerini ilgilendiren, başta idarenin her türlü eylem ve işlemleri olmak üzere; uluslararası, ulusal, sosyal ve ekonomik her tülü konuda, belli sayıda milletvekilinin vereceği önerge ile doğrudan veya meclisteki oylama neticesinde yapılan görüşme olarak tanımlanabilir.[536]

---

[535] Zafer Gören, **Anayasa Hukuku**, 2. bs., Ankara, Yetkin, 2015, s. 185.

[536] Gözler, **"Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Cilt I"**, **a.g.e.** s. 858; Habip Kocaman, "Parlamenter Denetim Yolları: Genel Görüşme, Meclis Araştırması, Meclis Soruşturması ve Gensoru", 2009, s. 11, (Çevrimiçi) http://www.yasader.org/web/faaliyetler/05-11-2009-kadin-stk/08-kocaman.pdf, 30 Kasım 2017; Ancak şu hususun da belirtilmesi gerekmektedir ki genel görüşmenin konusu sınırsız addedilmemelidir. Hukuka aykırı olmamak kaydıyla toplumu ve devlet yönetimini

Bu kurumun hukuk hayatına girmesinde, bilgi edinme hakkı ve yürütmenin eylemlerini denetleyebilme gibi birtakım sebepler etkili olmuştur. Meclis, yürütmenin yapmış olduğu bazı iş ve eylemler hakkında bilgi almak veya kamuoyunun dikkatini çekmek sâikiyle bu mekanizmayı harekete geçirilebilmektedir. Milletvekilleri, genel görüşme ve diğer bilgi edinme yöntemlerini kullandığı zaman, argümanlarını oluşturma ve bunları kamuoyuna sunma gibi önemli fonksiyonları icra edebilecektir.[537] Zira meclis, yeterli bilgiye sahip olmadığı takdirde yürütme organını yeteri kadar denetleyemeyecektir. Bu mekanizmanın kullanılması, yürütmenin sorumluluğunu doğurma açısından da bir başlangıç noktası oluşturabilecektir. Böylece başlangıçta genel görüşme olarak başlayan bir konu daha sonra ilgili hükümet üyesinin azline kadar gidebilecektir.[538]

Genel görüşmenin bir diğer amacı ise mecliste bulunan partiler ile bazı konularda daha güçlü bir tepki verebilmek için ortak bir bildiri yayınlamaktır. Normalde meclis gündeminde olmayan bir konunun vuku bulması üzerine, mecliste bulunan partiler, ortak hareket ederek bir bildiri yayınlama ihtiyacı hissedebilirler. Ortak iradenin açıklanmasıyla daha güçlü bir ses çıkarılabilecek ve gerek ulusal gerekse de uluslararası kamuoyunun dikkati ilgili konu üzerine çekilebilecektir.[539]

Genellikle yürütmenin etkisi altında olan "meclis gündemini belirleme" yetkisinin oluşturduğu adaletsizlikleri gidermek ve durumu siyasi çoğunluğa sahip olmayan partiler lehine değiştirmek için getirilen bu müessese, kimi ülkelerde tahsis edilen belirli gün veya günlerde doğrudan icra edilebilirken kimi ülkelerde ise bu imkânın kullanımı için belli sayıda milletvekilinin başvurması ve bu başvurunun mecliste ayriyeten kabul edilmesi gerekmektedir.

---

ilgilendiren, yürütmenin sorumluluğunda olan hususlar ile yasamanın denetiminde olan meseleler genel görüşmenin konusu olabilecektir. Bkz. Harun Kaynak, **Parlamento Hukukunda Genel Görüşme**, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, TBMM, 2009, s. 40.

[537] Özgül Özkan Ürün, **Parlamenter Hükümet Sisteminde Denetimin Etkinleştirilmesi: Soru, Genel Görüşme, Meclis Araştırması**, Kırıkkale Üniversitesi Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2016, s. 173-174.

[538] Ramazan Cengiz Derdiman, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları ve Türk Anayasa Düzeni**, Bursa, Alfa Aktüel, 2006, s. 463.

[539] Ürün, **a.g.e.** s. 176-177.

Özellikle Anglo Sakson hukuk sistemlerinde, diğer hukuk sistemlerinden farklı bir uygulamaya gidilerek "muhalefet günü" adı altında bir düzenleme yapılmıştır. Buna göre muhalefet, yılın belli sayıdaki gününde herhangi bir makamdan izin almaya gerek duymadan meclis gündemini belirleyerek, istediği konunun mecliste görüşülmesini sağlamaktadır. İngiltere'de Meclis oturumlarının gündemi; yılın 17 günü ana muhalefet partisi, 3 günü ise ikinci büyük muhalefet partisinin isteği doğrultusunda belirlenmektedir.[540] Aynı düzenleme Kanada'da da mevcut olup 22 günden oluşan "muhalefet günü", muhalefette bulunan partilerce oransal olarak paylaşılmaktadır. Fransa Anayasası'nda 2008 yılında yapılan değişiklikle her ayın bir gününde, her iki Mecliste de muhalefet gruplarının belirlediği hususların görüşülmesine imkân tanınmıştır. Ayrıca her ayın bir haftasında hükümetin iş ve eylemleri ve kamu politikaları üzerine görüşmeler yapılabilmesi hususu da düzenlenmiştir. Bulgaristan Milli Meclisinde de sayısal olarak en büyük siyasi parti hariç diğer tüm partiler bir rotasyon içerisinde her ayın ilk çarşamba gününde istediği konuyu Meclise taşıyabilmektedir.[541] İrlanda ve Yunanistan'da da açıkça muhalefet günleri olarak adlandırılmasa da muhalefetin gündemi belirlemesinde özel zamanlar ayrılması yoluna gidilerek çeşitli düzenlemeler yapılmıştır.[542]

Portekiz Anayasası'nda genel görüşme hususunda bir düzenleme mevcut olmasına rağmen usul ve kullanımının nasıl olacağı içtüzüğe bırakılmıştır. Ancak muhalefet partilerinin durumunun korunması için gerekli tüm düzenlemelerin yapılması hususunda, anayasal bir düzenleme ile içtüzüğü düzenleyecek olan kanun koyucunun sınırları belirlenmiştir.[543] Türkiye'de de milletvekillerinin genel görüşme talebinde bulunulabileceği hususu düzenlenmiş ancak bu hakkın nasıl kullanılacağına dair detaylar içtüzüğe bırakılmıştır. Buna göre 20 milletvekilinin talebi ile meclis gündeminde bir konunun görüşülmesi talep edilebilecektir.[544] Ancak talebin, Mecliste oylanması ve kabul edilmesi gerekmektedir. Bu durum da

[540] Döring, **Times as a Scare Resource**, **a.g.e.** s. 226.
[541] Parliament of Canada, "Glossary of Parliament Procedure", (Çevrimiçi) http://www.ourcommons.ca/About/Glossary/Index-e.html#LetterO, 30 Kasım 2017, Fransa Anayasası, 1958, m. 48/4-5; European Conference of Presidents of Parliament, "Rights and Responsibilities of the Opposition in a Parliament", **a.g.e.** s. 7.
[542] Yılmaz, **a.g.e.** s. 161; Döring, "**Times as a Scare Resource**", **a.g.e.** s. 226.
[543] Portekiz Anayasası, 1976, m. 176/3.
[544] Türkiye Anayasası, 1982, m. 98.

muhalefete verilmiş olan bu imkânı etkisizleştirmekte ve işlevsiz bir hale getirmektedir. Zira çoğunluk partisinin, muhalefet tarafından verilen genel görüşme taleplerini kabul etmeme yönünde bir tavır içerisinde olduğu istatistiklerden kolaylıkla anlaşılmaktadır.[545] Böylesi önemli bir hakkın etkinliğinin yitirilmemesi için ön görüşme yapıldıktan sonra genel görüşmenin açılması için yapılacak oylamalarda, görüşme talebinin onayı değil reddi için oylama yapılıp, bunun için de nitelikli çoğunluk öngörülmesi düşünülebilir. Böylece genel görüşme talebinin reddedilmesi zorlaşacak ve meclis gündemini belirlemede muhalefetin de etkisi artacaktır. Ancak bu durumun kötüye kullanılmaması ve meclisin iş yükünü artırarak kilitlenmesine sebebiyet vermemesi için sayısal olarak bir sınırlama yapılması düşünülebilir.[546] Bir diğer ifadeyle, her partiye, meclis onayından geçmesine gerek kalmayacak şekilde, sınırlı sayıda genel görüşme açma imkânının verilmesi düşünülebilir.

Her ne kadar birçok genel görüşme talebi iktidar partisi tarafından reddedilse de; oylama yapılmadan önce taraflara mecliste ön görüşme yapma hakkı yani söz hakkı tanınmış olması sebebiyle bu mekanizma yine de etkinliğini korumaktadır.[547] Gerçekten de reddedilse bile milletvekillerinin görüşme talebini meclise iletmesi ve söz alarak konuşma yapması basının dikkatini çekecek ve kamuoyu bilgilendirilmiş olacaktır.[548] Genel görüşme talebinin kabul edilmesi halinde ise karşılıklı diyaloglar olacak ve parti temsilcileri söz alabileceklerdir. Bu durum da genel görüşme mekanizmasını, "soru" kurumundan daha etkin bir seviyeye taşımaktadır.[549]

Değinilmesi gereken bir diğer husus ise genel görüşme sonunda formaliteden dahi olsa bir oylamanın yapılması hususudur. İngiltere, Fransa ve Avusturya gibi ülkelerde, yapılan görüşmelerden sonra herhangi bir bağlayıcılığı olmasa da bir oylama yapılmakta ve oylama sonunda alınan tavsiye kararı yürütmeye veya ilgili yerlere sunulmaktadır.[550] Diğer birçok ülkede ise oylama yapılmamaktadır. Ancak

[545] M. Akif Özer, "TBMM'ce Uygulanan Parlamento Denetimi: Eleştirel bir İnceleme", **Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü**, C. 32/2, 2000, s. 22.
[546] Ürün, **a.g.e.** s. 237
[547] TBM İçtüzüğü, 1973, m. 103.
[548] Kocaman, **a.g.e.** s. 13.
[549] Gören, **a.g.e.** s. 189.
[550] Ürün, **a.g.e.** s. 217-229.

oylamanın yapılmamasının, görüşmelerin hararetini ve tansiyonunu düşürdüğü ileri sürülebilir. Oylama yapılmadığından dolayı hiçbir taraf galip yahut mağlup da olmayacak ve bu sebeple de iktidar partisi genel görüşme yapılmasını reddetme eğiliminde olmayabilecektir.[551]

Sonuç olarak denilebilir ki muhalefete, önceden belirlenen bir takvim içerisinde haftanın veya ayın belli günlerinde gündemi belirleme ve görüşme yapma imkânının tanınması, modern anlamdaki çoğulcu demokrasilerin ve liberal anayasal sistemlerin bir gereği haline gelmiştir. Bu tür düzenlemelerin de meclis içtüzüklerinden ziyade anayasalarca garanti altına alınması, muhalefet açısından olumlu sonuçlar doğurabilecektir. Ayrıca genel görüşme sonunda yapılacak bir gizli oylama ile meclisin ilgili konu üzerindeki eğilimi toplumca daha iyi anlaşılabilecektir.

3.3. Parlamento İçi Muhalefetin Yasama Sürecine Katılımı

3.3.1. Fikir Beyan Etme Hakkı

Temsili demokrasilerin gereği olarak halkın seçtiği temsilcilerin, meclis faaliyetleri çerçevesinde söz alması ve fikrini beyan etmesi pek tabi bir hak olarak görülmektedir. Zira temsil edilen yurttaşların iradeleri, ancak temsilcisi aracılığıyla mecliste yankılanabilecektir.[552] Tüm liberal anayasal sisteme sahip ülkelerin anayasalarında da görüleceği üzere, meclis üyelerinin söz hakkı koruma altına alınmıştır. Bu hakkı korumak için getirilmiş en önemli kurum ise yasama sorumsuzluğu olup, milletvekilinin söylediği söz ve yapmış olduğu bazı eylemlerden dolayı sorumlu tutulamaması garanti altına alınmaktadır. Bu anayasal güvence ile milletvekilinin; yasama çalışmalarına korkusuz bir şekilde katılmasına, hiçbir baskı altında kalmadan düşüncelerini aktarabilmesine ve görüş ve önerileri ile kamuoyunu bilgilendirmesine olanak sağlanmış olmaktadır. Kelsen'in de ifade ettiği üzere milletvekilinin söz hakkı, çoğunluğa karşı kullanılabilecek "meşru müdafaa" niteliğinde bir engelleme hakkıdır.[553]

[551] Özer, TBMM'ce Uygulanan", **a.g.m.** s. 42.
[552] Yılmaz, **a.g.e.** s. 163.
[553] Yılmaz, **a.g.e.** s. 163.

Anayasa ve içtüzük hükümleri ile güvence altına alınan söz hakkının, meclisteki partiler arasındaki dağılımı önem arz etmektedir. Ülkelerdeki uygulamalara bakıldığında genellikle partilere eşit söz hakkı verilmesi hüküm altına alınmıştır. İtalya ve Türkiye'de muhalefette bulunan partilere, çoğunluktaki partilere verilenden daha fazla süre, konuşma hakkı olarak verilmiştir. Zira muhalefette bulunan her partiye, çoğunluk partisinin süresi kadar ayrı ayrı konuşma süresi tahsis edilmesi; doğal olarak muhalefet partisinin süresinin çoğunluk partisinin süresinden fazla olmasını sağlamaktadır. Bir diğer örnek ise Fransa'da olup, konuşma süreleri siyasi parti grupları için eşit takdir edilmiştir. Bir siyasi parti grubuna ait olmayan milletvekilleri için ise bu milletvekillerinin sayılarının oranına göre belirlenecek olan süre kadar konuşma hakkı verilmektedir. Ayrıca Fransa'da ek süre verilmesi halinde ise bu sürenin %60'ı, muhalefette bulunan partilere verilmektedir.[554]

Karar alma sürecinde yeteri kadar temsilcisi olmayan parlamento içi muhalefet partilerinin meclis faaliyetlerine katılımında, her türlü araç ile etkinliğinin artırılması çoğulcu demokrasilerin ve liberal anayasal sistemlerin gereğidir. Bu sebeple; gerek kanunlaştırma ile ilgili olmayan rutin meclis görüşmelerinde, gerekse de kanun ve anayasa yapım görüşmelerinde, her partiye eşit oranda söz hakkı tanınması çok sesliliğin sağlanması açısından önemlidir. Zira daha önce de zikredildiği üzere fikirlerin birbiriyle çarpışmasıyla gerçek ışığı ortaya çıkabilecektir.

3.3.2. Kanun Teklifinde Bulunma

Yasama organının en temel fonksiyonlarından birisi, anayasada verilen yetkiler çerçevesinde yazılı hukuk kuralları koymaktır.[555] Sosyal, siyasi ve iktisadi hayatın sekteye uğramaması için hukuk kuralı, bilhassa kanunların yapılması ve revize edilmesi gerekmektedir. Anayasalar ve özellikle meclis içtüzüklerinde, kanun yapma süreci hususunda detaylı hükümler getirilmiş olup ülkeden ülkeye farklı sistemlerin benimsendiği de görülmektedir.

---

[554] İtalya Temsilciler Meclisi İçtüzüğü, 2001, m. 24/7, (Çevrimiçi) en.camera.it/application/xmanager/projects/camera_eng/file/RULES_OF_PROCEDURE_CHAMBRE_OF_DEPUTIES.pdf, 1 Şubat 2018; TBMM İçtüzüğü, m. 61/4; Fransa Millet Meclisi İçtüzüğü, 2010, m. 49/2-6-13.

[555] Gözler, "**Türk Anayasa Hukuku Dersleri**", **a.g.e.** s. 234-235.

Bir kanun taslağının mecliste oylanmasından önce yetişip olgunlaştığı ve ana rahmi olarak tarif edebileceğimiz komisyonlardan geçmesi gerekmektedir. Ancak bundan da önce belli sayıda milletvekili veya başkaca belirlenen makamlar tarafından bu teklifin meclise sunulması gerekmektedir. Ülkelerin anayasaları incelendiğinde kanun taslağını sunmaya; genel olarak hükümet, devlet başkanı, meclis başkanı veya halkın yetkili kılındığı görülmektedir.

Siyasal rejimler, çoğunluğun karar alma ve yönetme hakkı çerçevesinde şekillendiği için mecliste de çoğunlukta bulunan ve genellikle de siyasi iktidar sahibi olan kesimin arzu ettiği kanunların çıkması pek muhtemeldir.[556] Bu sebeple de yasama faaliyetlerinde, bilhassa kanun yapımında yürütmenin hegemonyasından bahsedilebilir.[557] Siyasi çoğunluğun bu hegemonyasının bir nebze olsun kırılabilmesi için her bir milletvekiline de kanun teklif etme hakkı tanınmıştır. Tüm liberal anayasal sistemlerde bu hakkın kurumsallaştığını söylemek mümkündür.[558] Ancak birtakım ülkelerde milletvekillerinin kanun teklifinde bulunması ile ilgili olarak kişi sayısı, konu ve zaman bakımından birtakım sınırlayıcı hükümler getirilmiş olup, bu durum da pek tabidir ki parlamento içi muhalefetin etkinliği ve gücünü azaltmaktadır. Bu sebeple, bu başlık altında kanun taslağı sunabilecekler içinden asıl değinilecek olan süje milletvekilleri olup, milletvekillerinin bu hakkı daha etkin bir şekilde nasıl kullanabileceğine dair ülke uygulamalarına ve bunların muhtemel etkileri üzerine eğilinilecektir. Ayrıca bir kanun çeşidi olan anayasa değişikliği kanunlarının nasıl teklif edilebildiği ve milletvekilleri ve halka bahşedilen teklif etme hakkının muhalefet üzerindeki etkileri üzerinde de ayrıca durulacaktır.

Her ne kadar muhalefet, mecliste karar alımına yetecek bir sayıya sahip olmasa da en azından kanun teklif etme hakkının kullanımıyla; alternatif siyasi bir program geliştirebilme, halkı bu yönde bilinçlendirebilme ve yeri geldiğinde başka hususlar için pazarlık edebilme imkânına kavuşacaktır.[559] Bu sebeple de kanun taslağı sunma

[556] Yılmaz, **a.g.e.** s. 166.
[557] Ingvar Mattson, "Private Members Initiatives and Amendments", **Parliaments and Majority Rule in Western Europe**, Ed. by Herbert Döring, Frankfurt, Campus, 1995, s. 455.
[558] Mattson, **a.g.e.** s. 452.
[559] Yılmaz, **a.g.e.** s. 167.

hakkının, meclis çalışmalarını tıkamayacak ve mümkün olan en geniş şekilde düzenlenmesi muhalefet için oldukça önem arz etmektedir.

Kanun teklif etme hakkını sadece mecliste bulunan milletvekilleri açısından düşünmemek gerekmektedir. Zira bazı ülkelerde, belli sayıdaki vatandaşın, mecliste görüşülmek veya halkoyuna sunulmak üzere kanun teklifinde bulunma hakkı mevcuttur.[560] Bu doğrultuda mecliste temsil imkânı bulamayan bir partiye, kendi seçmen kitlesi aracılığıyla imza toplamak suretiyle, kanun teklifi sunma hakkı verilmesinin muhalefeti güçlendireceği yargısına ulaşmak yanlış olmayacaktır. Bu usul sayesinde parlamento dışı muhalefetin süjeleri olan STK'lar ve tekil bireylerin yanı sıra seçim barajı veya seçim sistemi gibi sebeplerle bir türlü mecliste temsil imkânı bulamayan partilerin de yasama sürecine dâhil olmaları sağlanacak ve toplumun tüm kesimlerinin dolaylı da olsa meclise/yasa yapım sürecine katkıda bulunması sağlanabilecektir.

Milletvekillerinin kanun teklifinde bulunmaları hususunda incelenecek olan ilk sınırlama çeşidi, teklifte bulunacak milletvekili sayısına ilişkindir. Milletvekillerinin kanun teklifinde bulunabilmesi için "anayasal bir sınır koyan" iki ülke mevcut olup; Ürdün'ün her iki Meclisinde ve Tunus Meclisinde kanun teklifi için en az 10 milletvekilinin imzası gerekmektedir.[561] Bu sınırın anayasa ile getirilmiş olması, bu konuda bir iyileştirmenin basit çoğunlukla yapılamaması gibi bir sonucu doğurmaktadır. Her ne kadar anayasa ile düzenlenmemiş olsa da en ağır sınırlamalardan birisi Alman Meclisinde mevcut olup bir kanun teklifini, Mecliste grubu bulunan partiler veya meclis üye tamsayısının en az %5'i verebilmektedir.[562] Bu da demek oluyor ki 2019 yılı itibariyle 709 üyeli Alman Meclisinde kanun teklifi sunabilmek için 36 milletvekilinin imzasına ihtiyaç duyulmaktadır. Schüttemeyer'e göre bir kanunun teklif edilebilmesi için siyasi parti grubunun veya 36 milletvekili gibi büyük bir çoğunluğun belirlenmesi meclisin rasyonelleştirilmesi ve daha işlevsel hale getirilmesi çabasının ürünüdür. Böylece bu süreçte parti grupları, kanunların

[560] Yavuz Atar, **Demokrasilerde Anayasal Değişmenin Dinamikleri ve Anayasa Yapımı**, Konya, Mimoza, 2000, s. 177; Kasım Karagöz, **Doğrudan Demokrasi Aracı Olarak Halk Girişimi**, Ankara, Yetkin, 2010, s. 72-73.
[561] Tunus Anayasası, 2014, m. 62; Ürdün Anayasası, 1952, m. 95/1
[562] Almanya Millet Meclisi İçtüzüğü, 1969, m. 76/1.

kapı bekçisi olma görevini üstlenmiş, bir parti grubu çatısı altında olmayan milletvekilleri ise tamamen etkisizleştirilmiştir.[563]

Almanya kadar olmasa da kanun teklifinde bulunmayı zorlaştıran başka ülkeler de mevcuttur. Örneğin, İspanya'da kanun teklifi verebilmek için teklifi veren milletvekili de dâhil olmak üzere en az 15; Avusturya'da ise 5 milletvekilinin imzası gerekmektedir.[564] Milletvekillerinin kanun teklif etme hakkına getirilen bu tür sınırlamaların, meclisin işleyişini hızlandırmak ve karar alma mekanizmaları önünde engel oluşturacak tekil vekillerin sunduğu kanun tekliflerinin önüne geçmek amacıyla getirildiği ileri sürülebilir. Ancak muhalefetin böylesi önemli bir hakkının, aşağıda izah edilecek olan diğer tür sınırlamalar yerine, böylesi ağır bir yöntem ile sınırlanması, "hakkın özünün" ihlal edilmesine sebebiyet verecektir. Zira bu durumda birçok kişi tekil olarak bu hakkı kullanamamakta ve milletvekilleri temsilcilerinden aldığı vekâletin gereklerini meclise yansıtamamaktadır.

Milletvekillerinin kanun teklif etme haklarına getirilen diğer tür sınırlama ise zaman bakımından olup genel kural olarak meclisin tatilde olduğu dönemlerde kanun teklifi verilememektedir. Finlandiya'da bütçe görüşmelerinin sürdüğü yılın belli dönemlerinde, İzlanda'da ise yasama yılının ilk 6 ayından sonra kanun teklifi verilememektedir.[565] Bu tip sınırlamalara ilaveten milletvekillerinin kanun tekliflerini bir düzene koymak için sınırlama niteliğine ulaşmayan birtakım düzenlemeler yapan ülkeler de mevcuttur. Örneğin, milletvekillerinin vereceği kanun teklifleri, İrlanda'da her haftanın çarşamba ve perşembe günleri birer saatte; Yunanistan'da ayın belirli bir gününde; İngiltere'de ise daha önceden belirlenen 10 haftanın cuma günlerinde görüşülebilmektedir.[566] Böylece meclisin tıkanmasının önü

---

[563] Suzanne S. Schüttemeyer, "Hierarchy and Efficiency in the Bundestag: The German Answer for Institutionalizing Parliament", **Parliaments in the Modern World. Changing Institutions**, Ed. by Gary W. Copeland, Samuel Charles Patterson, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1994, s. 37.

[564] İspanya Meclis İçtüzüğü, 1978, m. 126/1; Avusturya Millet Meclisi İçtüzüğü, 1975, m. 26/4; Mattson, **a.g.e.** s. 458.

[565] Finlandiya Anayasası, 1999, m. 20/2, (Çevrimiçi) https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/julkaisut/Documents/ekj_3+2013.pdf, 1 Şubat 2018; İzlanda Meclis İçtüzüğü, 2011, m. 58/2, 59, (Çevrimiçi) https://www.althingi.is/english/about-the-parliament/standing-orders-of-the-althingi-/, 1 Şubat 2018.

[566] İrlanda Meclis İçtüzüğü, 1992, m. 140, (Çevrimiçi) www.oireachtas.ie/parliament/media/about/standingorders/Standing-Orders-2016.pdf, 2 Şubat 2018; Yunanistan Meclis İçtüzüğü, 1987, m. 36/6, (Çevrimiçi) www.hellenicparliament.gr/en/Vouli-ton-

alınmış ve milletvekillerine de bu haklarını fazla kısıtlanmadan kullanabilme imkânı getirilmiştir.

Bir kanun çeşidi olan, ancak kabul sürecinin oldukça zor şartlara bağlandığı anayasaların teklif edilmesinde ise normal kanunlara nazaran oldukça ağır şartlar getirildiği görülmektedir. Ülkeden ülkeye farklı uygulamalar olmakla beraber; halk, hükümet, devlet başkanı, yerel yönetimler ve en önemlisi milletvekilleri anayasa değişiklik teklifinde bulunmaya yetkili kılınmıştır. Örneğin; Sırbistan, Hırvatistan, Kosta Rika ve Kuzey Makedonya'da anayasa teklifinde bulunmaya hükümet yetkili kılınmıştır.[567] Fransa'da ise Devlet Başkanı hükümetin tavsiyesi üzerine anayasa teklifinde bulunabilmektedir.[568] İtalya ve ABD'de ise yerel idarelerin anayasa teklifi sunma hakkı mevcuttur.[569] Değişiklik teklifinin bu denli geniş bir aktör kitlesine yayılmasını, çok sesliliğin garanti altına alınması olarak düşünmek yanlış olmayacaktır. Bu çalışmanın konusu itibariyle asıl değinilmesi gereken, siyasi iktidar dışında, kimlerin anayasa değişikliği yapmaya yetkili kılındığıdır. Bunlar ise halk ve meclistir.

Halkın belli bir yüzdesinin anayasanın ilgili hükmünü değiştirmek istemesi halinde birleşip gerekli nisabı sağlayarak değişiklik teklifi sunabilme imkânının getirilmesi çok olumlu bir gelişme olup, birçok anayasada da buna imkân tanıyan hükümler mevcuttur. Örneğin; Uruguay'da halkın %10'u, Kolombiya'da %5'i, Peru'da %0,3'ü, İtalya'da 500.000 seçmen, Litvanya'da 300.000, Sırbistan ve Kuzey Makedonya'da ise 150.000 seçmen anayasa değişiklik teklifinde bulunabilmektedir.[570] Mecliste anayasa değişikliği teklifinde bulunmaya gücü yetmeyen siyasi partiler veya bağımsız milletvekillerinin, seçmen kitlesi aracılığıyla

---

Ellinon/Kanonismos-tis-Voulis/, 1 Şubat 2018; İngiltere Avam Kamarası İçtüzüğü, 2015, m. 11/5, (Çevrimiçi) https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmstords/0004/so_hc0004_170420.pdf, 2 Şubat 2018.

[567]Sırbistan Anayasası, 2006, m. 203/1; Hırvatistan Anayasası1991, m. 147/1; Kosta Rika Anayasası, 1949, m.168/1; Kuzey Makedonya Anayasası 1991, m. 130/1, (Çevrimiçi) www.refworld.org/docid/3ae6b4dcc.html, 22 Şubat 2018.

[568]Fransa Anayasası, 1958, m. 89.

[569] İtalya Anayasası, 1947, m. 138/2; ABD Anayasası, 1789, m. V.

[570] Uruguay Anayasası, 1966, m. 331/1-a; Kolombiya Anayasası, 1991, m. 155/1; Peru Anayasası, 1993, m. 206/3, (Çevrimiçi) www.congreso.gob.pe/Docs/files/CONSTITUTION_27_11_2012_ENG.pdf, 15 Ağustos 2017; İtalya Anayasası, 1947, m. 138/2; Litvanya Anayasası, 1992, m. 147/1; Sırbistan Anayasası, 2006, m. 203/1; Kuzey Makedonya Anayasası 1991, m. 130/1.

anayasa teklifinde bulunabilmesi, muhalefeti güçlendirecek ve çoğunluğa sahip olanların, muhalefette bulunanların görüş ve taleplerinden haberdar olabilmesi sağlanacaktır.[571] Ancak burada önemli olan, halk tarafından kolaylıkla ulaşılacak ve aynı zamanda sürekli kullanılarak suistimal edilmeyecek bir nisabın belirlenmesidir.

İncelenen tüm ülkelerde, anayasaların değiştirilmesi teklifinde bulunacak tek ortak makamın meclisler olduğu görülmektedir. Belçika, Fransa, İzlanda, Hollanda ve Norveç gibi ülkelerde milletvekilleri birey olarak anayasa değişikliği teklifinde bulunabilirken;[572] bazı ülkelerde meclisin belli bir yüzdesinin veya belli sayıdaki milletvekilinin değişiklik teklifi yapabileceği hüküm altına alınmıştır.[573] Örneğin, Gürcistan ve Güney Kore'de meclis üye tamsayısının 1/2'si;[574] Türkiye, Sırbistan, Ukrayna ve Endonezya'da meclis üye tamsayısının 1/3'ü;[575] Kolombiya'da Birinci Meclisteki vekillerin %30'u veya İkinci Meclisin 10 üyesi;[576] Hırvatistan ve Polonya'da meclis üye tamsayısının 1/5'i;[577] Yunanistan'da ise 50 milletvekili (1/6'sı) anayasa değişiklik teklifinde bulunabilmektedirler.[578] Buna karşın, ABD'de teklif yeter sayısı 2/3, Filipinler'de ise 3/4 gibi ulaşılması pek de kolay olmayan bir oran belirlenmiştir.[579]

Muhalefet partilerinin, netice alamayacaklarını bilmelerine rağmen anayasa değişiklik teklifinde bulunup, toplumun ve siyasi iktidarın dikkatini belli yerlere çekebilmesini sağlayacak makul bir teklif nisabının belirlenmesinin daha çoğulcu bir yaklaşım olacağı ileri sürülebilir. Her ne kadar anayasa değişikliğinin gerçekleşmesi

---

[571] Lijphart, "**Patterns of Democracy**", **a.g.e. s.** 221.
[572] European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), "Report on Constitutional Amendment", 2009, s.7, (Çevrimiçi) http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)001-e, 19 Şubat 2018.
[573]Markus Böckenförde, **Constitutional Amendment Procedures**, 2. bs., Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2017, s. 12-13.
[574]Gürcistan Anayasası, 1995, m. 102/1-a; Güney Kore Anayasası, 1948, m. 128/1.
[575]Türkiye Anayasası, 1982, m. 175/1; Sırbistan Anayasası, 2006, m. 203/1; Ukrayna Anayasası, 1996, m. 154/2, (Çevrimiçi) https://www.justice.gov/sites/default/files/eoir/legacy/2013/11/08/constitution_14.pdf 22 Şubat 2018; Endonezya Anayasası, 1945, m. 37/1, (Çevrimiçi) www.indonesia.cz/the-government-of-the-republic-of-indonesia/ 22 Şubat 2018.
[576]Kolombiya Anayasası, 1991, m. 155.
[577] Hırvatistan Anayasası1991, m. 147/1; Polonya Anayasası, 1997, m. 235/1.
[578] Yunanistan Anayasası, 1975, m. 110/2; Kolombiya Anayasası, 1991, m. 375/1.
[579] ABD Anayasası, 1789, m. V; Filipinler Anayasası, 1987, m. XVII/1-1.

genellikle nitelikli çoğunluğun kararı ile mümkün olsa da muhalefetin gücünün yetmeyeceğini bilmesine rağmen böyle bir süreci başlatması, kendi seçmenlerine vermiş olduğu vaatleri hayata geçirmek için uğraştığının göstergesi olabilecektir. Değişiklik teklifinde bulunabilmek için meclis üye tamsayısının 1/3'ü veya daha az bir nisabın belirlenmesi bir diğer ifade ile an azından bu hakkı kullanabilme ihtimalinin, muhalefetin elinden alınmaması daha uygun olacaktır.[580]

3.3.3. Meclis Görüşmelerini Engelleme ve Yavaşlatma

Liberal anayasal sistem ile yönetilen ülkelerin meclis içtüzüklerinde, mecliste bulunan tüm kesimlerin haklarını koruyacak birtakım düzenlemeler mevcuttur. Yukarıdaki başlıklarda verilen haklara ilaveten meclisteki her kesime, bilhassa muhalefete, görüşmelerin geciktirilmesi, karar alım sürecinin uzatılması veya engellenmesi gibi başkaca meşru imkânlar da tanınmıştır. Literatüre obstrüksiyon[581] olarak giren bu tür yöntemlere, meclis faaliyetlerinin engellenmesi veya yavaşlatılması da denilebilmektedir.[582] Koger ise obstrüksiyonu, stratejik bir kazanç elde etmek için karar alım sürecinin geciktirilmesi amacıyla kullanılan meclis içi davranışlar bütünü olarak tanımlamaktadır.[583]

---

[580] Buna karşın, salt siyasi spekülasyon amacıyla yapılan değişiklik tekliflerinin önüne geçmek amacıyla anayasa değişiklik teklifinde bulunabilecek milletvekili sayısının yüksek tutulması gibi bir eğilim mevcuttur. Bkz.: Erdal Onar, **1982 Anayasasında Anayasayı Değiştirme Sorunu**, Ankara, Ankara Üniversitesi, 1993, s. 24.

[581] Meclis görüşmelerinin engellenmesinin ilk örneği, XIX. yüzyıl İngiliz Meclisinde görülmüştür. İrlanda milliyetçisi bir partinin Mecliste 59 sandalyeye ulaşmasına rağmen Meclisin dikkatinin İrlanda sorununa çekilememesi, adeta fitili ateşleyen bir hadise olmuştur. Daha önce bazı milletvekillerinin meclis çalışmalarını engelleme gayretleri olmuşsa da, engelleme faaliyetlerinin asıl öncülüğünü, bu partinin Milletvekili Parnel yapmış ve böylece Meclis ile kendi arasındaki gergin ilişki kalıcı bir savaş haline dönüşmüştür. Parnel, İngiliz Meclisini neredeyse işlevsiz bir hale getirerek Meclisin çalışmalarını uzunca bir süre engelleyebilmiştir. Bunun üzerine Meclis Başkanı, bu tür davranışlarda bulunan milletvekillerinin cezalandırılacağı hususunda bir konuşma yaparak, tıkanan meclis çalışmalarının açılmasını sağlayacak düzenlemeler yapılmasının sinyalini vermiştir. Josh Chafetz, "The Unconstitutionality of the Filibuster", **Cornell Law Faculty Publications**, V. 43/4, 2011, s. 1018-1019; Şeref İba, "Parlamento Hukukunda Obstrüksiyon ve Giyotin Kavramları", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 52/1, 2003, s.151.

[582] İba, "Parlamento Hukukunda Obstrüksiyon", **a.g.m.** s. 148; Meclis faaliyetlerini engelleme ve yavaşlatma teriminin karşılığı olarak İngiliz hukukunda obstruction, Amerika hukukunda ise filibuster kavramları kullanılmaktadır.

[583] Gregory Koger, **Filibustering: A Political History of Obstruction in the House and Senate (Chicago Studies in American Politics**, Chicago, University Of Chicago Press, 2010, s. 16.

Meclis faaliyetlerinin engellenmesi çeşitli şekillerde görülebilmektedir. Bunlardan ilki, usul ile ilgili önerge vererek meclisin çalışma düzenini yavaşlatmaktır. Diğer bir usul ise açık oy istemleri olup, bu yöntemin sürekli kullanılması meclis faaliyetlerinin oldukça aksamasına sebebiyet verebilmektedir.[584] Bir diğer usul ise içtüzükte süresiz konuşma imkânı verilen belli durumların kötüye kullanılarak saatlerce konuşulmasıdır. Ayrıca meclis veya komisyon çalışmaları sırasında çıkar grubu temsilcilerinin veya ilgili uzmanların meclis faaliyetlerini uzatması gibi durumlar da söz konusu olabilmektedir.[585] Toplantı yeter sayısının yüksek belirlendiği ülkelerde; milletvekillerinin meclis çalışmalarını başlatmamak için toplantıya katılmaması veya meclis görüşmelerinde kışkırtıcı tutumlar sergileyerek meclis oturumuna ara verilmesinin sağlanması gibi yöntemlerin kullanılması, meclis faaliyetlerinin yavaşlamasına sebebiyet verebilen diğer uygulamalardır.[586] Bu ve buna benzer yöntemlerle mecliste aritmetik olarak azınlıkta bulunan parlamento içi muhalefet, içtüzüğün kendisine biçtiği rolden daha fazla hareket kabiliyeti yakalayarak daha güçlü bir konum elde edebilmektedir.[587] Ancak kötüye kullanımı olası olan bu yöntemlerin daha büyük krizleri tetiklemeyecek şekilde kullanılması yeğlenmelidir.

Son olarak, obstrüksiyonun meşruluğu hususuna değinmekte fayda vardır. Zira liberal anayasal sistemlerde muhalefetin etkinliğinin artırılması için değinilen ve önerilen hiçbir müessesenin hukuk dışı olmaması gerekmektedir. Kürsü işgali veya kavga çıkararak meclis görüşmelerini uzatma gibi obstrüksiyon araçlarının meşru olmadığını söylemeye zaten gerek yoktur. Ancak bu gibi yöntemler haricinde kullanılacak engelleme araçlarının meşruluğu hususunda da değişik argümanlar mevcuttur. İba'ya göre meclis çalışmalarını engellemek amacıyla yine içtüzükte yer alan yöntemlerin kullanılmasının hukuka aykırılık olduğunu düşünmemek

[584] Genellikle mecliste yapılan oylamalarda milletvekilleri ellerini kaldırıp indirir ve meclis başkanı göz hesabı ile kararın rengini belirler. Ancak belli sayıda milletvekilinin talep etmesi halinde açık oylama yapılmakta ve bu durum da görüşmeleri biraz olsun uzatmaktadır.
[585] İba, "Parlamento Hukukunda Obstrüksiyon", **a.g.m.** s. 154.
[586] Joseph Bücker, **Obstruction of parliamentary Proceedings,** Association of Secretary Generals of Parliaments Publications, Inter-Parliamentary Union Review Issue No: 158, 1989, s. 232-233; İba, "Parlamento Hukukunda Obstrüksiyon", **a.g.m.** s. 148.
[587] Keit Krehbiel, Adam Meirowitz, "Minority Rights and Majority Power: Theoretical Consequences of the Motion to Recommit", **Legislative Studies Quarterly,** V. 27/2, 2002, s. 211.

gerekmektedir. Gerçekten de obstrüksiyon araçlarını kullanan milletvekillerinin önünün kesilmesi isteniyorsa, yapılması gereken, içtüzük hükümlerini esnetilmeyecek şekilde hazırlayarak meclisin işlerliğini sağlamak olacaktır.[588] Böylesi bir düzenleme yapılmadığı takdirde muhalefetin meclis faaliyetlerini yavaşlatması veya engellemesi hukuka uygun bir imkâna dönüşmektedir. May de benzer şekilde obstrüksiyon araçlarının kullanımının, açık bir içtüzük ihlali gibi bir netice doğurmayacağını belirtmiştir. Bu uygulamaları, sadece var olan içtüzük hükümlerinin esnetilerek bir nebze suiistimal edilmesi olarak değerlendirmektedir.[589] Ancak bu hususta farklı düşünenler de mevcuttur. Miceli, obstrüksiyon araçlarının içtüzük hükümlerine aykırı olup olmamasından ziyade, bu araçların ayrıca parlamento hukukunun kaynakları olan meclis teamüllerine, etik ve nezaket kurallarına ve meclis mantığına da aykırı olmaması gerektiğine vurgu yapmaktadır. Bu sebeple, kullanılan bu araçların, yasal mevzuata aykırı olmasa bile belirtilen bu kaynaklara aykırılık teşkil edeceğinden dolayı hukuk dışı görmek gerektiğinin altını çizmektedir.[590]

Meclis faaliyetlerinin bu tür uygulamalar ile yavaşlatılması, içtüzüklerde bir yenileme gereksinimini doğurmuştur. Günümüzde neredeyse her türlü durum için kaç kişinin mecliste konuşacağı ve bunun süresinin ne kadar olacağına varıncaya kadar geniş çaplı düzenlemeler ihtiva eden içtüzükler yapılmıştır. Meclis içtüzüklerinde değişikliklere gidilerek meclis faaliyetlerinin daha da hızlandırılması ve kötü niyetli girişimlerin boşa çıkarılması için gerekli tedbirler alınmıştır. Bu yolların genel ismine ise "giyotin" denilmektedir. Bu usul ile kanun taslaklarının mecliste yeteri kadar görüşülmesinden sonra, ek görüşmeler açmadan, art niyetli girişimleri engellemek için doğrudan oylama safhasına geçilmesi amaçlanmaktadır. Ayrıca bu usule göre mecliste görüşülen bir kanun taslağının düzeltilmesi için verilen

[588] İba, "Parlamento Hukukunda Obstrüksiyon", **a.g.m.** s. 151.
[589] Thomas Erskine May, **A Treatise upon the Law, Privilages, Proceedings and Usage of Parliament**, 20. bs., London, Butterworths, 1983, s. 446, Nitekim, bir milletvekilinin meclis kürsüsünde içtüzük hükümleri doğrultusunda uzunca konuşması ile kürsünün milletvekillerince işgal edilmesi bir tutulmamalıdır. Meclis kürsüsü, meclisin işleyişinde önemli bir yer işgal etmekte olup konuşmak için vardır, eylem yapmak için değil. Bkz.: Has, "**Türk Parlamento Hukukunun**", **a.g.e.** s. 202-203.
[590] Vincenzo Miceli, (ÇevAtıf Akgüç), **Modern Parlamentolar,** Ankara, Ulus Basımevi, 1946, s. 57-67, İba, "Parlamento Hukukunda Obstrüksiyon", **a.g.m.** s. 151.

önergeler, görüşmesiz bir şekilde oylanmakta ve böylece görüşmelerin gereksiz uzatılma teşebbüsüne fırsat verilmemektedir.[591] Örneğin, ABD'de Başkan tarafından atanan Bakan ve üst düzey kamu görevlilerinin atama kararlarının mecliste oylanarak güvenoyu alması gerekmektedir. Ancak oylanması gereken kişilerin sayılarının fazlalığı ve atanılacak olan makamın öneminden dolayı kimi zaman Mecliste oylama safhasına geçilmemesi için uzun tartışmalar yapılmakta ve atamalar 4-5 ay kadar gecikebilmektedir. Bu durumu engelleyerek doğrudan oylama safhasına geçilebilmesi için "kapama önergesi" verilebilmektedir. Bu sayede art niyetli girişimlerin önü bir nebze olsun kesilmeye çalışılmaktadır.[592]

3.3.4. Karar Alım Sürecine Katılım

3.3.4.1. Kabulünde Basit Çoğunluk Aranan İşlemler

Mecliste istişare edilmeden ve sonunda oylama yapılmadan hiçbir karar alınmaması demokrasinin bir gereğidir. Her ülkenin anayasa ve içtüzüklerinde, hangi tür oylama için nasıl bir çoğunluk gerektiği teferruatlıca düzenlenerek belirlenmiştir. Alınacak kararların niteliğine ve önemine göre farklı oylama usullerinin benimsendiği görülmektedir.

Anayasa koyucular, toplumsal mutabakatın sağlanmasında ayrı bir hassasiyet gerektiren anayasa ve organik kanunlar gibi normların kabulü için nitelikli çoğunluk aranmasını öngörmüşlerdir. Ancak, olağan yasama işlemleri olarak tabir edilebilecek olan işlemlerde ise, yasama organının işlevselliğini yitirmemesi için basit çoğunluğu karar alımı için genel olarak yeterli görmüşlerdir. Bir diğer ifade ile karar alım sürecinde aranan nisabın genel olarak meclisteki oturumda bulunan vekillerin salt çoğunluğu yani basit çoğunluğu olduğu; meclis üye tamsayısının salt çoğunluğu veya

[591] İba, "Parlamento Hukukunda Obstrüksiyon", **a.g.m.** s. 154-155.
[592] Anne Joseph O'Connell, "Shortening Agency and Judicial Vacancies through Filibuster Reform-An Examination of Confirmation Rates and Delays from 1981 to 2014", **Duke Law Journal**, V. 64, 2015, s. 1645-1715.

nitelikli çoğunluk gibi nisapların ise istisnai durumlarda arandığı görülmektedir.[593] Anayasalarda ayrıca bir hüküm olmadığı takdirde oylamalarda aranacak olan yeter sayının genel olarak basit çoğunluk olması gerektiği kuralı da bu hükmü destekler niteliktedir. Rasch'ın da belirttiği üzere ülkeden ülkeye ve alınan karardan karara değişmekle beraber meclislerde karar alımında kolaylık sağlanması açısından asgari sayılar tercih edilmektedir.[594]

Karar alımının her türlü işlemde meclis üye tamsayısına bırakılması varsayımında, ciddi sonuçları olabilen sistem tıkanmaları yaşanabilecektir. Zira; ölüm, kısıtlanma, istifa, devamsızlık ve hüküm giyme gibi sebepler ile milletvekilliğinin kaybı gibi durumlarla sıklıkla karşılaşılmaktadır. Yaşanan bu gibi eksilmeler sebebiyle yüksek belirlenecek olan nisap miktarlarına, ne muhalefetin ne de iktidarın ulaşması mümkün olamayabilecektir. Bu sebeple, basit çoğunluğun genel kural olarak uygulanmasında bir mahzur görülmemelidir.

Karar alma sürecinde aranacak olan nisapta farklı uygulamalar göze çarpmaktadır. Meclis oylamalarında ilk karşılaşılacak kavram salt çoğunluk olup, bu nisap, belirli bir sayının yarısından bir fazlasını ifade etmektedir. Peki, burada ölçüt olarak hangi sayı alınacaktır? Birtakım ülkelerde oylamalarda aranan salt çoğunluk, üye tamsayısının bir fazlasıyken (mutlak çoğunluk); bazı oylamalarda ise ölüm, istifa ve düşme gibi sebeplerle boşalan milletvekilliklerinin hesaba katılmaması, bir başka deyişle bunlar çıkarıldıktan sonra kalan meclis üye tamsayısının bir fazlasıdır. Ancak burada oylamaya katılmayan veya geçersiz oy kullanan milletvekilleri hesaptan çıkarılmamaktadır. Bazı oylamalarda ise daha kolay bir uygulamaya gidilerek toplantıya katılan milletvekillerinin salt çoğunluğu, ilgili kararın alınabilmesi için yeterli görülmüştür. Oylamaların bir başka çeşidi ise kullanılan oyların salt çoğunluğu olup, geçersiz ve çekimser oylar hesaba katılmakta ancak sadece oylamaya katılan üyeler üzerinden bir nisap belirlenmektedir. Bir diğer oylama çeşidinde ise geçerli oyların salt çoğunluğu aranmakta, yani oylamaya katılıp da

[593] Zoltán Pozsár-Szentmiklósy, "Supermajority in Parliamentary Systems – A Concept of Substantive Legislative Supermajority: Lessons from Hungary", **Hungarian Journal of Legal Studies**, V. 58/3, 2017, s. 284.
[594] Rasch, **a.g.e.** s. 497.

oyları geçerli olan vekillerin salt çoğunluğu, ilgili kararın alınması için yeterli görülmektedir.[595]

Parlamento içi muhalefetin nitelikli bir çoğunluk gerektirmeyen karar alma sürecindeki etkinliği oldukça sınırlı olacaktır. Özellikle parlamenter sistemlerde yürütmenin, yasamaya da sayısal olarak hâkim olması, başkanlık sisteminde de tablonun pek farklı olmaması bu durumu tetiklemektedir. Bu durumu çok da yadsımamak gerekmektedir. Ancak muhteva itibariyle daha fazla ehemmiyet atfedilebilecek olan normların kabulünde, nitelikli çoğunluk aranarak muhalefetin karar alım sürecine aktif katılımının temin edilmesi oldukça önemlidir.

3.3.4.2. Kabulünde Nitelikli Çoğunluk Aranan İşlemler

Meclis oylamalarında aranan bir diğer nisap çeşidi ise nitelikli çoğunluktur. Mutlak çoğunluktan daha büyük bir nisabın varlığını gerektiren bu oylama çeşidinde kararların alınabilmesi için 3/5, 2/3, 3/4 veya 4/5 gibi bir orana ulaşılması gerekmektedir.[596]

Anayasa değişiklikleri, bazı ülkelerde mevcut olan organik kanun olarak da adlandırılan "temel kanunlar" veya af ve temel hak ve hürriyetler gibi belli konuları düzenleyen birtakım kanunların kabulü için yapılan oylamalarda genellikle basit çoğunluk yerine ulaşılması pek de kolay olmayan mutlak veya nitelikli çoğunluğun arandığı görülmektedir.[597] Böylesi önemli mevzularda karar yeter sayısı olarak mutlak veya nitelikli çoğunluk yerine basit çoğunluğun belirlenmesi, mecliste azınlıkta olan gruplara, basit çoğunluk ile yani meclis oturumuna katılanların salt çoğunluğu ile karar alma imkânı verilmiş olacaktır. Mecliste azınlıkta bulunan kesimlere, belli işlemlerde böyle bir fırsatçılık yaparak önemli kararları tek başına alma imkânı tanınmaması adına daha zor kabul şartları öngörülmüştür.[598] Öte

[595] Gözler, "**Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I**", **a.g.e.** s. 812-813; Rasch, **a.g.e.** s. 491-492; Has, "**Türk Parlamento Hukukunun**", **a.g.e.** s. 108-118.
[596] Gözler, "**Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I**", **a.g.e.** s. 814; Rasch, **a.g.e.** s. 493.
[597] Pozsár-Szentmiklósy, **a.g.e.** s. 281.
[598] Adrian Vermeule, "Absolute Voting Rules", **John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper No. 257**, 2005, s. 15.

yandan, nitelikli çoğunluk ile birtakım kararların alınmasının zorunlu tutulması, siyasi iktidarı elinde bulundurmayan ve normal şartlar altında karar alım sürecinde çok fazla etkide bulunamayan muhalefetin güçlendirilmesini ve hatta karar alıcı makama yükseltilmesini sağlamaktadır.[599] Zira 2/3'ü gibi yüksek bir oran ile kabul edilmesi gereken bir hususun, reddedilebilmesi için mecliste azınlıkta olan kesimin, meclis üye tamsayısının sadece 1/3'ünü yakalaması yeterli olacaktır. Bu durum da azınlığın, karar alıcı bir konuma taşınmasını sağlamaktadır. Liberal anayasal sisteme sahip ülkelerin meclislerinin neredeyse hiçbirinde bir partinin üye tamsayısının 2/3'ü gibi büyük bir çoğunluğa sahip olduğu yakın geçmişte görülmemiştir. Böylece nitelikli çoğunluğa sahip olmayan iktidar sahibinin, meclis üye tamsayısının 2/3'ü ile alınması gereken bir kararda, en azından muhalefet kanadında olan bazı partiler ile ittifak etmesi sağlanmış olacaktır.[600] Dolayısıyla da normalde hiçbir yasama kararını tek başına alamayacak olan muhalefete, böylesi büyük bir çoğunluk ile karar alınması gereken bir işlemde kilit bir rol verilmiş olacaktır.[601] Böylece muhalefet, nitelikli çoğunluk ile alınması gereken kararları meclisten çıkaracak sayıya sahip olamasa da, kendi desteği olmadan kimsenin bu kararları almasına izin vermeyebilecek bir güce sahip olabilecektir.

Nitelikli çoğunluk ile karar alınması zorunluluğunun bir diğer önemli gerekçesi, karar alımında geniş bir uzlaşı temeli sağlayarak alınacak olan kararların toplumsal ve anayasal düzeydeki meşruiyetini artırmak ve bunun kalıcı olmasını sağlamaktır. Bu sayede gerek parlamento içi gerekse parlamento dışı muhalefetin, kısacası toplumun siyasi iktidara sahip olmayan her kesiminin haklarının korunması sağlanabilecektir.[602]

---

[599] Vermeule, **a.g.e.** s. 16-17.
[600] Thomas Markert, "Constitutional Amendment Procedures as a Challenge to New Democracies", **Armenian Journal of Poltical Science**, V. 1/2, 2015, s. 43; Böckenförde, **a.g.e.** s. 6.
[601] Pozsár-Szentmiklósy, **a.g.e.** s. 282.
[602] Rasch, **a.g.e.** s. 497; Pozsár-Szentmiklósy, **a.g.e.** s. 282; European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), "Report on Constitutional Amendment", **a.g.e.** s. 32-33.

3.3.4.2.1. Anayasa Değişikliklerinin Kabulü

Toplum sözleşmesinin somutlaştırılmış hali, çağdaş demokrasilerin köşe taşı ve vazgeçilmezi olarak kabul edilen anayasalar;[603] "siyasi ve ekonomik istikrar ve öngörülebilirliği, parlamento içi muhalefeti, birey ve azınlıkların hak ve çıkarlarını, bazı kurumların bağımsızlığını korumak ve anayasal düzenin meşruluğunu artırmak" için hazırlanan ve normal yasama işlemlerine göre daha zor usuller ile değiştirilebilen kanun üstü belgeler olarak tanımlanmaktadır.[604]

Anayasalar, günün ve yakın geleceğin tüm meseleleri öngörülerek hazırlanmaya çalışılan belgelerdir. Ancak toplum ve dünyanın değişkenliği, bazen anayasaları da eskimiş ve günün ihtiyaçlarına cevap vermez hale getirmektedir. Bundan dolayıdır ki anayasa yapıcılar, anayasaların kısmen veya tamamen nasıl değiştirileceğini yine anayasada hükme bağlamaktadırlar.[605]

Anayasaların değiştirilmesi, normal bir yasama işleminden farklı olmalıdır. Zira siyaset ve toplum hayatının neredeyse tamamını içine alan böylesi önemli bir temel belgenin, normal kanunlar ile aynı usullerle ve toplumsal ve siyasi mutabakat sağlanmadan değiştirilmesi düşünülemez. Venedik Komisyonu, "anayasaların, çeşitli siyasi aktörlerin, STK'ların, akademi dünyasının ve basının katılımının sağlandığı geniş ve devamlı bir münazara sonucunda yapılmasını, sürdürülebilir bir anayasanın yapılması için bir ön şart olarak kabul edilmesi gerektiğini"[606] vurgulamıştır.

---

[603] Akad, Dinçkol, Bulut, **a.g.e.** s. 181.

[604] Atar, "Türk Anayasa", a.g.e. s. 26-27; European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), "Report on Constitutional Amendment", **a.g.e.** s. 16.

[605] Bjørn Erik Rasch, Roger D. Congleton, "Amendment Procedures and Constitutional Stability", **Democratic Constitutional Design and Public Policy: Analysis and Evidence**, Ed by Congleton, Roger D.; Swedenborg, Birgitta, London, MIT, 2006, s. 319; Gerçekten de gerek eski ve yerleşik demokrasilerde gerekse de antidemokratik dönem sonrası kurulan demokratik sistemlerde mutlaka anayasalarda bir değişiklik ihtiyacı hissedilmektedir. Yerleşik demokrasilerde, anayasaların güncel sorunlara karşılık veremeyecek hale gelmesinden dolayı bir yenilenmeye ihtiyaç duyulabilmektedir. Benzer şekilde yeni demokratikleşme sürecine giren ülkelerde de zaman içinde anayasalarındaki eski antidemokratik rejimin izlerini taşıyan hususlardan kurtulma ihtiyacı hâsıl olabilmekte ve bu sebeple de değişikliğe gidilebilmektedir. Bu sebeple anayasaları, yaşayan organizmalar olarak görmek yanlış olmayacaktır.

[606] European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission): "Opinion on the Draft New Constitution of Iceland", 2013, (Çevrimiçi) www.venice.coe.int /webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)010 -e, 27 Şubat 2018.

Anayasaların değiştirilmesi teşebbüsünün; insan hakları, yasama, yürütme, yargı, kuvvetler ayrılığı, hukuk devleti ve demokrasi gibi tansiyonu yüksek ve sıcak konuları tetiklemesi kaçınılmaz olduğu için,[607] pek çok ülke, anayasayı değiştirmeyi zorlayıcı birtakım şartlara bağlamıştır. Gerçekten de demokratik bir anayasa, azınlığın hükmetmesindense çoğunluğun hükmetmesini temin edecek düzenlemeler ihtiva etmelidir.[608] Bunun sağlanması ise bir anayasanın ancak nitelikli çoğunluk ile değiştirilebilmesi kuralı ile mümkün olabilecektir. Uygulamaya bakıldığında ise oy nisabına ilaveten birtakım hususların da anayasa değişikliklerinin gerçekleşmesini zorlaştırdığı görülmektedir. Anayasa değişiklik teklifinin halkoyuna götürülmesi, ertelenmesi, ülkeden ülkeye değişmekle beraber iki veya üç kez görüşülmesi gibi yöntemler; anayasaların kabul edilmesinde kullanılan, değişiklik prosedürünü zorlaştıran ve partileri ittifak etmeye sevk eden diğer yöntemlerdir.[609] Anayasa yapım sürecinin bu yollar ile zorlaştırılması, haliyle bu girişimde rol alacak aktör sayısını da artıracaktır. Böylece sürdürülebilir, istikrarlı ve kapsayıcı bir anayasaya sahip olunabilecektir.[610]

Anayasaların bu denli zor ve karmaşık değişiklik kurallarına bağlanmasının başkaca sebepleri daha vardır. Öncelikle birçok anayasal sistem anayasa mahkemelerine, kanunlarda olduğu gibi anayasa değişikliğini esastan inceleme hakkı yani değişikliği kontrol hakkı vermemektedir. Bu durum da bir anayasa değişikliği yapıldıktan sonra bir daha değişiklik yapılana kadar anayasaların, hiçbir demokratik yöntemle değiştirilememesine yol açmaktadır. Ayrıca anayasa değişikliğinde yapılan bir yanlışlığın, kanunlardaki yanlışlıklarda olduğu gibi kolayca giderilmesi de mümkün değildir. Bu sebeple de yanlış veya sistemsel tıkanmaya sebep olacak bir değişikliğin bedeli çok ağır olacaktır. Bu durum da anayasa değişikliklerinin, özgür bir tartışma

[607] Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma Merkezi, **Anayasa Değişiklik Yöntemleri Venedik Komisyonu Raporu ve Ülke İncelemeleri**, Ankara, TBMM Basımevi, 2010, s. v.
[608] Rasch and Congleton, **a.g.e.** s. 322.
[609] Jan-Erik Lane, **Constitutions and Political Theory**, Manchester, Manchester University Press, 1996, s. 114; John Elster, **Ulysses Unbound Studies in Rationality, Precommitment, and Constraints**, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, s. 101; Markert, **a.g.m.** s. 42.
[610] Tsebelis, "**Veto Players**", **a.g.e.** s. 13.

ortamının sağlandığı, tüm ihtimallerin göz önüne alındığı geniş tabanlı bir mutabakatla ve zorlaştırılmış usullerle yapılmasını gerektirmektedir.[611]

Anayasa değişikliklerinin zorlaştırılmasının en temel gerekçelerinden bir diğeri de anayasal sistemin sürdürülebilirliği ve tahmin edilebilirliğini sağlamaktır. Anayasaların değiştirilmelerindeki bu katılık sayesinde, "geçici çoğunlukların" güçlerini artırmaları ve pekiştirmelerinin önüne geçilebilecek ve böylece geçici çoğunlukların muhtemel anti-demokratikleşme girişimleri de engellenebilmiş olacaktır. Bu durum genellikle kendisini, yeni demokratikleşme yolunda adım atan veya ülke siyasetinde toplumun bir kısmını her daim ötekileştirmiş olan ülkelerde göstermektedir. Zira bu tür ülkelerde iktidarı ele geçiren grupların, "kazanan her şeyi alır" prensibi doğrultusunda hareket ederek, başta muhalefet olmak üzere kendisine engel oluşturabilecek tüm grupları bertaraf etme amacıyla anayasa değişikliğine gitme eğilimi olduğu söylenebilir.[612]

Anayasa değişikliklerinin zor koşullara bağlanması, muhalefete hak etmediği bir güç tanımasını gerekçe göstererek eleştirenler mevcut olsa da, bu eleştiriler, yukarıda zikredilen gerekçeler sebebiyle çok da makul karşılanmamalıdır. Ancak yine de uzlaşmaz tavırlar sergileyerek siyasi çoğunluğa yardım etmeyen muhalefetin sistemi tıkama ihtimali de göz ardı edilmemesi gereken bir durumdur.[613]

Anayasaların değiştirilme sürecini ve anayasa değişikliğini zorlaştırmak için tercih edilen uygulamaları liberal anayasal sisteme sahip ülkeler özelinde detaylıca inceleyerek bu süreçte muhalefete nasıl bir rol biçildiğine ve biçilmesi gerektiğine değinilecektir.

[611] Rasch and Congleton, **a.g.e.** s. 324.
[612] Markert, **a.g.m.** s. 41.
[613] Pozsár-Szentmiklósy, **a.g.e.** s. 283; Örneğin, 300 üyeli bir mecliste 2/3 ile değiştirilmesi gereken bir anayasa değişiklik teklifinin en az 201 vekilce desteklenmesi gerekmektedir. 100 vekilin uzlaşmaz tavırları sebebiyle anayasanın değiştirilememesi ise 100 vekilin, 200 vekilden daha fazla ve güçlü olması gibi bir paradoksa sebebiyet verebilmektedir.

3.3.4.2.1.1. Karar Alımının Nitelikli Çoğunluğa Bırakılması

Yukarıda da zikredildiği üzere toplumun tamamınca desteklenemese de büyük bir bölümünce benimsenen bir anayasaya sahip olunabilmesi için, anayasa değişikliklerinin gerçekleşmesi zor şartlara bağlanmalıdır. Ancak liberal anayasal sisteme sahip ülkelerdeki uygulamalara bakıldığında, her ülkenin kendi siyasi, sosyal ve tarihi geçmişine uygun farklı usullerin uygulandığı görülmektedir. Bu bağlamda bazı ülkelerde salt çoğunluğun benimsendiği görülmektedir. Örneğin, Kolombiya Anayasası, en kolay değiştirilen anayasalar içerisinde değerlendirilmektedir.[614] Her ne kadar anayasa değişikliği için gereken oy nisabı İkinci Mecliste meclis üye tamsayısının salt çoğunluğu olarak belirlenmişse de Birinci Mecliste oturuma katılanların salt çoğunluğu, istenilen değişikliğin vücut bulabilmesi için yeterli görülmüştür.[615] İtalya ve Peru'da ise değişikliğin meclis üye tamsayısının 1/2'si ile yapılması mümkün kılınmıştır. Ancak bu durumda zorunlu olarak halkoyuna başvurulmaktadır.[616] Endonezya'da ise toplantı nisabı meclis üye tamsayısının 2/3 iken, kabul nisabı meclis üye tamsayısının tamsayının 1/2'si olarak belirlenmiş;[617] Kanada ve Danimarka'da ise aşağıda zikredilecek başkaca yöntemler ile anayasa değişikliği zorlaştırılmış olmasına rağmen kabul nisabı olarak meclis üye tamsayısının 1/2'si yeterli görülmüştür.[618] Anayasa değişikliği için 1/2 gibi kolay ulaşılan bir nisabın belirlenmesi, mecliste çoğunluğu elinde tutan partilere kolaylıkla istedikleri anayasal reformları gerçekleştirebilme imkânı verecektir. Bu sakıncanın ortadan kaldırılabilmesi için anayasa değişikliğinin nitelikli çoğunlukla yapılabilmesine dair bir kural getirilmelidir.

Şili, Senegal ve Fransa'da, mecliste oylamaya katılan milletvekillerinin 3/5'inin oluru ile anayasayı değiştirmek mümkünken;[619] Brezilya, Slovakya ve Yunanistan'da,

---

[614] James Julius Baber, "An Analysis of Different Constitutional Amendment Models" **Law School Student Scholarship**, Paper 435, 2014, s. 9
[615] Kolombiya Anayasası, 1991, m. 377,378.
[616] İtalya Anayasası, 1947, m. 138/1; Peru Anayasası, 1993, m. 206/1.
[617] Endonezya Anayasası, 1945, m. 37/4.
[618] Kanada Anayasası, 1867, m. 38/2; Danimarka Anayasası, 1953, m. 88/1.
[619] Şili Anayasası, 1980, m. 66/1; Senagal Anayasası, 2001, m. 103/5; Fransa Anayasası, 1958, m. 89/3.

değişiklik için daha yüksek bir nisap olarak meclis üye tamsayısının 3/5'inin olumlu oyu yeterli görülmüştür.[620]

Anayasa değişikliklerinde en çok tercih edilen nisabın, 2/3 olduğu görülmektedir. Ancak bunun da ülkeden ülkeye değişik formlarda uygulandığı görülmektedir. Örneğin; Belçika, Finlandiya, Hollanda ve Japonya'da, "oylamaya katılan" milletvekillerinin 2/3'ü değişikliğin onaylanması için yeterli iken;[621] Polonya, Avusturya ve Hindistan'da oylamaya katılanların 2/3'ünün oyu yeterli görülmüş ancak bu oranın hiçbir şekilde meclis üye tamsayısının yarısından aşağı olamayacağı da hüküm altına alınarak ulaşılması ilk kurala göre daha zor bir nisap belirlenmiştir.[622]

Liberal anayasal sisteme sahip ülkelerce en çok tercih edilen anayasa değiştirme nisabı, "meclis üye tamsayısının" 2/3'üdür. Türkiye, Ürdün, ABD, İspanya, Dominik Cumhuriyeti, Hırvatistan, Lübnan, İzlanda, Tunus, Arjantin, Bulgaristan, Fas, Ukrayna, Kosta Rika, Slovenya, Kenya, Bosna Hersek, Nijerya, Nepal ve Meksika'da, anayasa değişikliği için üye tamsayısının 2/3'ünün oyu gerekmektedir.[623]

Bazı ülkelerde ise daha yüksek bir nisap belirlendiği görülmektedir. İsveç'te anayasa değişikliği için mecliste oylamaya katılanların 3/4'ünün oyu aranmakta ancak ulaşılması güç olan bu oran, "meclis üye tamsayısının yarısından aşağı olamaz" şeklindeki düzenleme ile bir nebze olsun yumuşatılmaya çalışılmıştır. Tayvan ve Gürcistan'da ise anayasa değişikliğinin, meclis üye tamsayısının 3/4'ünün oyu ile

[620] Brezilya Anayasası, 1988, m. 60/2; Slovakya Anayasası, 1992, m. 84/4; Yunanistan Anayasası, 1975, m. 110/2.
[621]Belçika Anayasası, 1831, m. 195/5; Finlandiya Anayasası, 1999, m. 73/1; Hollanda Anayasası, 1815, m. 137/4; Japonya Anayasası, 1946, m. 55.
[622] Polonya Anayasası, 1997, m. 235/4; Avusturya Anayasası, 1920, m. 44/1; Hindistan Anayasası, 1949, m. 368/2.
[623] Türkiye Anayasası, 1982, m. 175/4; Ürdün Anayasası, 1952, m. 126/1; ABD Anayasası, 1789, m. V; İspanya Anayasası, 1978, m. 167/2; Dominik Cumhuriyeti Anayasası, 2015, m. 271/1; Hırvatistan Anayasası, 1991, m. 147; Lübnan Anayasası, 1926, m. 79/1; İzlanda Anayasası, 1944, Geçici madde 4; Tunus Anayasası, 2014, m. 143; Arjantin Anayasası, 1853, m. 30; Bulgaristan Anayasası, 1991, m. 160/1; Fas Anayasası, 2011, m. 173/1-2; Ukrayna Anayasası, 1996, m. 155; Kosta Rika Anayasası, 1949, m. 97/1; Slovenya Anayasası, 1991, m. 169; Kenya Anayasası, 2010, m. 256/1-d; Bosna Hersek Anayasası, 1995, m. 10/1; Nijerya Anayasası 1999, m. 9/2-3; Nepal Anayasası, 2015, m. 274/8; Meksika Anayasası, 1917, m. 135.

mümkün olacağı düzenlenmiştir.[624] Nitelikli çoğunluğun aranması anayasa değişikliği sürecinde muhalefeti aktif bir konuma taşıması bakımından önemlidir. Bu sayede oldukça sınırlı sayıda partinin/milletvekilinin denkleme dâhil edilmediği bir anayasa değişikliği süreci tasarlanmış olacaktır.

Bazı ülkelerde anayasanın temel ve hassas olan bazı hususlarını ihtiva eden değişikliklerin, normal anayasa hükümlerine göre daha zor usuller ile yapılması öngörülmüştür. Ulaşılması kolay olmayan bir kabul nisabının veya başkaca zorlaştırıcı usulün belirlenmesiyle, böylesi temel konularda partilerin değişiklik sürecinde uzlaşmacı tavırlar sergileyerek daha fazla partinin ittifak etmesi ve toplumda daha geniş bir mutabakatın sağlanması hedeflenmiştir. Örneğin, Güney Afrika'da; insan onuru, ırkçılık, cinsiyet eşitliği, anayasa ve hukukun üstünlüğü, seçimlerin adil ve şeffaf olması, çok partili hayat gibi hususları düzenleyen maddelerde yapılacak anayasa değişikliği için meclis üye tamsayısının 3/4'ünün oluru gerekmektedir.[625] İspanya'da da durum farklı olmayıp, anayasanın tamamının değiştirilmesi, temel hak ve hürriyetler veya Kraliyet makamını ve yetkilerini düzenleyen hükümlerde yapılmak istenen değişikliklerde her iki Mecliste meclis üye tamsayısının 2/3'ünün onayı gerekmektedir. Onay sonrası derhal fesholunan Meclisler, genel seçimler ile tekrar oluşmakta ve ilgili anayasa değişikliğinin tekrar 2/3 gibi ulaşılması kolay olmayan bir oran ile yeni oluşacak olan Mecliste tekrar kabul edilmesi gerekmektedir. Her iki Mecliste de ikişer kez yapılan bu onay safhasının akabinde anayasa değişiklik paketi halkoyuna sunulmaktadır.[626]

3.3.4.2.1.2. Karar Alım Sürecinin Başkaca Usullerle Zorlaştırılması

Anayasa değişikliklerini zorlaştırma yöntemlerinden bir diğeri ise çift meclis onayıdır. Normal yasama işlemleri gibi anayasa değişiklikleri de iki meclisli ülkelerde her iki meclisin onayından geçmek zorundadır.[627] Ülkeden ülkeye

[624] İsveç Anayasası, 1974, m. 17; Tayvan Anayasası, 1947, Ek m. 12; Gürcistan Anayasası, 1995, m. 102/3.
[625] Güney Afrika Anayasası, 1996, m. 74/1-a.
[626] İspanya Anayasası, 1978, m. 168/1-2-3.
[627] Rasch and Congleton, **a.g.e.** s. 327.

değişmekle beraber her iki mecliste de yapılan oylamalarda farklı bir nisap belirlenmiş olabilmektedir. Örneğin, İspanya'da halkoyu yapılmasından sonra anayasanın ikinci görüşmelerine geçilmekte ve bu değişiklik teklifinin Birinci Mecliste en az meclis üye tamsayısının 2/3'ü, İkinci Mecliste ise meclis üye tamsayısının 1/2'si ile değiştirilmesi gerekmektedir.[628] Ancak çift meclisli ülkelerdeki genel eğilim, her iki mecliste de aynı çoğunluğun aranması şeklindedir.[629]

Anayasa değişikliklerinin aceleye gelmemesi için getirilen diğer düzenlemeler ise, anayasa değişikliğinin birden fazla kez oylanması ve bu oylamalar arasında belli bir sürenin veya bir genel seçimin yapılmasıdır. Anayasaların, anlık veya dönemsel duygular ile değiştirilmemesi için getirilen bu zorlaştırıcı hükümlerle ulaşılmak istenen maksat, anayasa değişiklik teklifinin görüşülmesinin zamana yayılmasıdır. Böylece hem meclisin hem de toplumun bu değişikliği sindirebilmesi ve daha iyi şekilde tartışması ve değerlendirmesi imkânı elde edilebilecektir.[630]

Danimarka, İtalya ve Türkiye'de, anayasa değişikliklerinin iki kez;[631] Hırvatistan, Yunanistan, Finlandiya, Gürcistan, Sırbistan, Kenya, Singapur, Malezya ve Kırgızistan'da ise üç kez oylanması anayasal bir zorunluluktur.[632] Gerçekten de anayasaların birden fazla kez mecliste oylanması gerek disiplinli gerekse disiplinsiz parti sistemine sahip ülkelerde değişimi isteyen çoğunluğun elini epeyce güçleştirecektir. Bu yargıyı destekleyecek en yakın örnek, referanduma götürülmesi kaydıyla 330 milletvekilinin desteği ile değiştirilmesi gereken Türkiye Anayasası'nda, 2010 yılında yapılan değişiklik oylamasında görülmüştür. Parti kapatılmasını engelleyen anayasa değişiklik maddesinin, ilk oylamasında 337 milletvekili evet oyu verirken, yapılan ikinci oylamada 327 milletvekilinin evet oyu

---

[628] İspanya Anayasası, 1978, m. 167, 168.
[629] European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), "Report on Constitutional Amendment", **a.g.e.** s. 10.
[630] Ali Rıza Çoban, **Anayasayı Değiştirme Yetkisi – Sınırları ve Denetimi**, Ankara, Adalet, 2011, s. 91; Markert, **a.g.m.** s. 43.
[631]Danimarka Anayasası, 1953, m. 88; İtalya Anayasası, 1947, m. 83-138; Türkiye Anayasası, 1982, m. 175/1.
[632] Yunanistan Anayasası, 1975, m. 110/2-3; Finlandiya Anayasası, 1999, m. 73/1-2; Gürcistan Anayasası, 1995, m. 102/3; Sırbistan Anayasası, 2006, m. 203/3-6; Kenya Anayasası, 2010, m. 256/1-d; Singapur Anayasası, 1963, m. 5/2; Malezya Anayasası, 1957, m. 159/3; Kırgızistan Anayasası, 2010, m. 114.

vermesi, yapılması planlanan değişiklik teşebbüsünü sekteye uğratmıştır.[633] Bu da göstermektedir ki; birden fazla kez oylama zorunluluğu getirilmemiş olsaydı, bu değişiklik yasalaşabilecekti. Ancak, muhalefetin zaman bakımından yakaladığı fırsatı değerlendirerek gayret göstermesi, iktidar kanadında firelerin yaşanmasına sebebiyet verebilmiştir.

Bazı anayasalarda, "soğuma süresi" olarak adlandırılan bu süreler arasında geçen süre hususunda da bir düzenleme yapılmıştır. Türkiye'de bu süre 48 saat gibi kısa bir süre olarak belirlenmişken;[634] Polonya'da 30 gün, Yunanistan'da 1 ay, Kırgızistan'da 2 ay, Kenya'da 90 gün, Litvanya'da 3 ay olarak belirlenmiştir.[635] Bulgaristan ve Gürcistan'da ise 3 kez görüşülecek anayasa değişiklik teklifinin 3 farklı günde yapılması hükme bağlanmıştır. Buna ek olarak Bulgaristan'da anayasa değişikliğinin meclis üye tamsayısının 3/4'ü ile kabul edilememesi halinde, ilgili anayasa değişiklik taslağının oylamasının 2 aydan az, 5 aydan çok olmayacak şekilde erteleneceği hükme bağlanmıştır.[636] Soğuma süresi olarak adlandırılan bu zaman zarfında toplum; anayasa değişikliğini sindirebilecek ve gösterecekleri tepkiler ile temsilcilerini de etkileyebileceklerdir. Muhalefetin bu değişikliği istememesi varsayımında da, muhalefet, değişikliğin iptali veya revizyonunu sağlayabilmek için çalışacağı bir zaman zarfına kavuşacaktır.

Birtakım ülkelerde ise anayasa değişiklik teklifi görüşüldükten sonra meclis fesholmakta ve hemen bir genel seçim yapılmakta ve böylece anayasa yapım süreci zorlaştırılmaktadır. Yeni oluşan meclisin, önceki meclisin oyladığı değişiklik teklifini onaylaması halinde ise anayasa resmen değiştirilmiş olmaktadır. Anayasa değişiklik teklifinin görüşülmesini erteleyen bu ve yukarıda zikredilen diğer yöntemler, "anayasa değişikliklerinde bir erteleme/gecikmeye sebep olmakta ve böylece nihai kararın yeterli hazırlık aşamasından veya müzakere sürecinden sonra verilmesini sağlamaktadır. Ayrıca, nihai kararı verecek meclisin oluşturulması için

[633] TBMM, "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun", 2010, (Çevrimiçi) https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5982.html 21 Şubat 2018
[634] Türkiye Anayasası, 1982, m. 175/1.
[635] Polonya Anayasası, 1997, m. 235/3; Yunanistan Anayasası, 1975, m. 110/2; Kırgızistan Anayasası, 2010, m. 114/3; Kenya Anayasası, 2010, m. 256/1-c; Litvanya Anayasası, 1992, m. 148/3.
[636] Bulgaristan Anayasası, 1991, m. 161, 155/1-2; Gürcistan Anayasası, 1995, m. 155/1.

yapılacak genel seçimlerde halk, yeni meclisin anayasa değişikliğini değerlendireceğinin bilincinde olarak tercihini yapacak ve dolaylı da olsa süreci etkileme imkânına sahip olacaktır."[637] Genel seçim sonrası oluşacak meclise, ilk meclisin oluşturduğu anayasa taslağını onaylama veya reddetme yetkisi veren bu düzenleme ile halka son bir şans daha verilmekte ve böylece deyim yerindeyse masada kartlar tekrar karılmaktadır. Zira böylesi bir hükmün olmaması halinde mevcut mecliste anayasayı değiştirmek isteyen partilerin, zamanla oy oranında ciddi bir düşüş olmasına rağmen meclisteki mevcut güçlerini kullanıp anayasayı değiştirmeleri mümkün olabilecektir. Böylesi bir durumda da halkın gerçek iradesi anayasaya yansımayacaktır.

İsveç, Danimarka, Yunanistan, İzlanda, Finlandiya ve İspanya'da anayasa değişiklik teklifi Mecliste görüşülüp kabul edildikten sonra;[638] Norveç'te ise anayasa değişiklik teklifi Meclise sunulduktan sonra Meclis fesholunmakta ve yapılacak genel seçim sonucu oluşacak yeni Meclis, bir önceki Meclisin onayladığı anayasa değişiklik taslağını tekrar görüşerek oylamaktadır.[639]

Anayasalar, yapıcılarından daha uzun yaşadıklarından dolayı çok iyi düşünülerek ve toplum nezdinde en geniş mutabakat ile yapılmaya çalışılması gereken belgelerdir. Bunun yollarında birisi ise meclis tarafından onaylanan anayasa değişiklik taslağının halkoyuna sunulmasıdır. Halkoyuna gidilmesinin en önemli sebebi olarak, halkın temsilcileri olan milletvekillerinin, seçmenlerinin rızası hilafına değişiklik yapmasını engellemek olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.[640] Ayrıca değişikliğin halkoyuna sunulmasının, söz konusu değişikliğin meşruluğunun artırılmasında da ciddi bir katkısı olduğu açıktır.[641] Her ne kadar anayasalar, zaten halkın seçtiği temsilcilerce mecliste onaylanmış olsalar da, halkın sürece katılımı bu usulde dolaylı olacaktır. Ancak egemenliğin kaynağı olan milletin, anayasa yapım sürecine

[637] Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma Merkezi, **a.g.e.** s. ix.
[638]Böckenförde, **a.g.e.** s. 9-10; İsveç Anayasası, 1974, m. 14; Danimarka Anayasası, 1953, m. 88; Yunanistan Anayasası, 1975, m. 110/3; İzlanda Anayasası, 1944, m. 79/1, (Çevrimiçi) https://www.government.is/publications/legislation/lex/?newsid=89fc6038-fd28-11e7-9423-005056bc4d74, 23 Şubat 2018; Finlandiya Anayasası, 1999, m. 73/1; İspanya Anayasası, 1978, m. 168/1-2-3.
[639] Norveç Anayasası, 1814, m. 121/1.
[640] Rasch and Congleton, **a.g.e.** s. 332.
[641] Markert, **a.g.m.** s. 43.

doğrudan dâhil olması, değişiklik taslağının halkoyuna sunulması ile mümkün olabilecektir.[642]

Anayasa değişikliğinin meclis safhasından sonra halka sunulması, muhalefet açısından son bir şans olarak değerlendirilebilir. Muhalefet, mecliste gücü yetmediği için engel olamadığı anayasa değişikliğine, halk oylaması aracılığıyla engel olma şansını elde edecektir. Örneğin, İtalya'da köklü reformları içeren anayasa değişikliğinin, Meclisin %60'tan fazlasını elinde bulunduran hükümet üyesi partilerce Mecliste onaylanmasına rağmen, onaydan birkaç ay sonra yapılan halk oylamasında %59 ile reddedilmesi, bu yargıya verilebilecek en uygun örnek olarak gösterilebilir. Bu da göstermektedir ki anayasa değişikliklerinin halkoyuna sunulması muhalefete son bir can suyu verilmesi manasına gelmektedir.[643]

Avustralya, Güney Kore, İzlanda, Sırbistan, İrlanda ve Japonya gibi ülkelerde her türlü anayasa değişikliğinin halkoyuna sunulması zorunlu iken;[644] Avusturya ve İspanya'da Anayasa'nın tamamının değiştirilmesi halinde halkoyuna sunulması zorunludur. [645] Litvanya, İzlanda, Kenya ve Dominik Cumhuriyeti'nde devletin şekli, kilisenin statüsü veya insan hakları gibi konularda yapılan değişikliklerin, hangi çoğunluk ile kabul edildiğine bakılmaksızın halkoyuna sunulması gerekmektedir.[646] Türkiye, Fildişi Sahilleri ve Kırgızistan'da anayasa değişikliğinin meclis üye tamsayısının 2/3'ünün altında kalması halinde halkoyuna gidilmesi zorunlu hale gelmektedir.[647] Kimi ülkelerde ise değişiklik teklifinin halkoyuna götürülmesi zorunlu tutulmayarak milletvekillerinin talebine bağlanmış ancak halk oylaması

[642] Böckenförde, **a.g.e.** s. 7-8.
[643] Bloomberg, "Italy's Constitutional Referendum Results", 5 Aralık 2016, (Çevrimiçi) https://www.bloomberg.com/graphics/2016-italian-referendum/, 23 Şubat 2018.
[644]Avustralya Anayasası, 1901, m. 128/4, (Çevrimiçi) https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Powers_practice_n_procedures/Constitution.aspx, 22 Şubat 2018; Güney Kore Anayasası, 1948, m.128/3; İzlanda Anayasası, 1944, Geçici madde 4; Sırbistan Anayasası, 2006, m. 203/6; İrlanda Anayasası, 1937, m. 46/2; Japonya Anayasası, 1946, m. 96; Estonya Anayasası, 1992, m. 164.
[645] Avusturya Anayasası, 1920, m. 44/3; İspanya Anayasası, 1978, m. 168/3; Böckenförde **a.g.e.** s. 8
[646] Litvanya Anayasası, 1992, m. 148/2; İzlanda Anayasası, 1944, m. 79/2; Kenya Anayasası, 2010, m. 255/1-a,j; Dominik Cumhuriyeti Anayasası, 2015, m. 272, (Çevrimiçi) https://www.constituteproject.org/constitution/Dominican_Republic_2015.pdf?lang=en, 23 Şubat 2018.
[647]Türkiye Anayasası, 1982, m. 175/4; Fildişi Sahilleri Anayasası, 2016, m. 177/5; Kırgızistan Anayasası, 2010, m. 114/3.

talebi için gerekli olan nisap oldukça düşük tutulmuştur. Avusturya ve İtalya'da anayasa değişikliğinin halkoyuna sunulması için meclis üye tamsayısının 1/5'inin talebi, Slovenya ve İspanya'da meclis üye tamsayısının 1/10'unun talebi, İsveç'te ise meclis üye tamsayısının 1/3'ünün olur vermesi şartıyla meclis üye tamsayısının 1/10'unun talebi, Kenya'da ise bir milyon seçmenin talebi aranmaktadır.[648] Anayasa değişikliğinin halkoyu gibi etkili bir kontrol noktasından geçirilmesi ve bunu talep etmek için gerekli nisabın düşük tutulması, muhalefetin bu süreçteki etkinliğini artırabilecektir.

3.3.4.2.2. Nitelikli Çoğunluk ile Kabulü Gereken Diğer Normlar

Muhteva itibariyle önem atfedilen birtakım hususları düzenleyen normların kabul sürecinin nitelikli çoğunluğa bırakılması yaygın bir uygulama olarak görülmektedir. Bu bağlamda genel veya özel af, milletlerarası anlaşmaların uygun bulunması, savaş, OHAL ve sıkıyönetim ilanı, seçim sistemleri, siyasi partiler, yerel yönetimler, birtakım kuruluşların teşkilat şeması, belirli kurumların üyelerinin seçimi ve temel hak ve hürriyetler gibi farklı hususları düzenleyen kanunların nitelikli çoğunluk ile yapılması gerektiği, bazı ülkelerde hüküm altına alınmıştır. Böylesi hayati alanları düzenleyen hususların, toplumsal bir mutabakat ortamına ulaşılmadan düzenlenememesi amaçlanmaktadır. Gerçekten de, pek çok suçlunun toplu bir şekilde affedilmesini öngören af kanunu veya temel hak ve hürriyetlerin ciddi sınırlandırmalara tabi olabileceği olağanüstü yönetim usullerini ihtiva eden kanunların veya mevcut siyasi iktidarı daha da güçlendirebilecek seçim kanununun basit çoğunluklar eline bırakılmaması gerekmektedir.

Genellikle bazı ülkelerin bu tür düzenlemeleri meclis üye tamsayısının mutlak çoğunluğuna bıraktığı görülse de; birtakım ülkelerde bunların nitelikli çoğunluğun iradesine bırakıldığı görülmektedir. Örneğin; Türkiye, Filipinler ve Yunanistan'da, genel ve özel af ilanı yapabilmek için çıkarılacak olan kanunun; bu ülkelerde meclis üye tamsayısının 3/5'i, Uruguay'da ise meclis üye tamsayısının 2/3'ü tarafından

[648] İtalya Anayasası, 1947, m. 138/2; Slovenya Anayasası, 1991, m. 170/1; İspanya Anayasası, 1978, m. 167/3; İsveç Anayasası, 1974, m. 16/1; Kenya Anayasası, 2010, m. 257/1.

onaylanması gerekmektedir.[649] Buna paralel olarak pek çok ülkede normal kanunlarda olduğu gibi milletlerarası anlaşmaların onaylanması için basit çoğunluk yeterli görülmekteyken; Filipinler'de ve ABD'de, anlaşmaların İkinci Meclis tarafından 2/3 gibi yüksek bir oran ile onaylanması gerektiği düzenlenmiştir. Aynı düzenleme Finlandiya ve Hollanda'da olup bazı hususları ihtiva eden milletlerarası antlaşmaların onaylanması için oylamaya katılanların 2/3'ünün rızası, Çekya'da ise 3/5'inin rızası gerekmektedir. Hırvatistan'da da askeri harekâtı konu alan tezkerenin Devlet Başkanı tarafından, oylama öncesi reddedilmesi halinde Meclisten geçebilmesi için meclis üye tamsayısının 2/3'ü tarafından kabul edilmesi gerekmektedir.[650] Böyle bir hükmün getirilmesiyle yürütme organının dış ilişkileri, fren denge mekanizmaları kapsamında yasama organının bilhassa muhalefetin denetimine ve onayına bağlanmıştır. Slovakya ve Tunus'ta savaş ilanının Mecliste meclis üye tamsayısının 3/5 ile kabul edilmesi gerekmektedir.[651] Bu tür örnekleri çoğaltmak mümkündür. Zira her ülkede, sınırlı sayıda da olsa bazı normların yürürlüğe girmesinin nitelikli çoğunluk ile karar alınmasına bağlanabildiği görülmektedir. Ancak bazı ülkelerde bu tür nitelikli çoğunluk ile kabulü gereken kanunlara genel bir isim verildiği görülmektedir. Önem atfedilen bu tür kanunlar için çatı bir kavram oluşturularak; bunların kapsamı, hükmü, kabulü, değiştirilmesi veya etkisi diğer normlardan ayrılmıştır.

Literatürde organik veya temel kanun olarak geçen bu kanunlar,[652] anayasalar ile normal kanunlar arasında bulunan bir hukuki statüye sahiptir. Gerek hiyerarşik düzeyi gerekse de değiştirilme yöntemleri açısından anayasa ve kanunlar arasında bulunabilen organik kanunlar, kaynağını anayasadan almaktadırlar. Bir diğer

[649] Türkiye Anayasası, 1982, m. 87/1; Filipinler Anayasası, 1987, m. VII/19-2; Uruguay Anayasası, 1966, m. 85/14; Yunanistan Anayasası, 1975, m. 47/3.
[650] Filipinler Anayasası, 1987, m. VII/21; ABD Anayasası, 1789, m.II/2; Finlandiya Anayasası, 1999, m. 94/2; Hollanda Anayasası, 1815, m. 91; Çekya Anayasası, 1993, m. 39/4; Hırvatistan Anayasası,1991, m. 7/4-5-6; Slovakya Anayasası, 1992, m. 84/4; Tunus Anayasası, 2014, m. 77/2-4.
[651] Çam, **a.g.e.** s. 117.
[652] Bu kanunların İngilizce olarak, Complementary laws, Cardinal Act, Status Act, Organisational Act, Organic Act, Institutional Act gibi birçok farklışekilde adlandırıldığı görülmektedir.

ifadeyle, ancak anayasada açık bir düzenleme yetkisi verilen alanlarda çıkarılabilmektedirler.[653]

Organik kanunların yapımı ve değiştirilmesi zorlaştırılmış ve çeşitli ağır usul kurallarına bağlanmıştır. Ülkeden ülkeye farklılıklar olmakla birlikte, organik kanunun komisyon safhasından sonra mecliste serinleme süresi olarak da adlandırılan belli bir dönemde görüşülememesi, kabul edilebilmesi için meclis üye tamsayısının salt çoğunluğundan, 2/3'e kadar varan kabul nisabı gerektirmesi ve Anayasa Mahkemesinin önleyici denetiminden geçmeden yürürlüğe girememesi bu usul kurallarından bazılarıdır. Bu kuralların getirilme sebebi olarak ise düzenlediği konuların hassaslığı sebebiyle organik kanunların, aynen anayasalarda olduğu gibi ittifak ile çıkartılmasını ve toplum nezdinde geniş bir kabul bulmasını sağlamak olarak açıklanabilir.

Muhalefetin, karar alım sürecine daha çok dâhil edilmesinin liberal anayasal sistemin gereklerinden olduğu yukarıda zikredilmişti. Mutlak veya nitelikli çoğunluk ile değiştirilmesi gereken organik kanunların varlığı ve bu organik kanunlar ile düzenlenmesi gereken alanların geniş tutulması, muhalefeti daha da etkin konuma getirecektir. Liberal anayasal sisteme sahip ülkelerde hangi konuların organik kanunlar ile düzenlenmesi zorunluluğunun bulunduğuna bakıldığında; kimi ülkelerde bu kapsamın çok dar olarak belirlendiği, kimi ülkelerde ise çok geniş tutulduğu görülmektedir. Kapsamı dar tutulup sadece belli hususların organik kanunla düzenlenmesi gerektiğini düzenleyen anayasalara şunlar örnek olarak gösterilebilir: Kırgızistan ve Brezilya'da yerel yönetimlerin birbiriyle koordinesini düzenleyen ve bu yönetimlerin sınırlarının değiştirilmesini konu alan kanunların;[654] Kosta Rika'da yargının işleyişini düzenleyen kanunun;[655] Slovenya'da seçim kanununun;[656] Arjantin'de seçim ve siyasi partiler kanununun;[657] Belçika'da var olan dört dilsel bölgenin sınırlarının değiştirilmesini konu alan kanunun;[658] Macaristan'da seçim,

[653] Fahri Bakırcı, "Yasama Sürecinin Hızlandırılması ve Sakıncaları", **Kanun Yapma Tekniği**, Ed. by Yener Üner, Ankara, Türkiye Barolar Birliği, 2015, s. 35.
[654] Kırgızistan Anayasası, 2010, m. 80/5; Brezilya Anayasası, 1988, m. 23, 18.
[655] Kosta Rika Anayasası, 1949, m. 167/1.
[656] Slovenya Anayasası, 1991, m. 98/1.
[657] Arjantin Anayasası, 1853, m. 77/2.
[658] Belçika Anayasası, 1831, m. 4/1.

Anayasa Mahkemesi ve Merkez Bankasının yapısını ve hâkimlerin seçimini düzenleyen kanunların;[659] Fas'ta milletvekili sayısını, seçim sistemini ve seçilme yeterliliklerini belirleyen kanunların;[660] Dominik Cumhuriyeti'nde temel hak ve hürriyetler, seçim, kamu bütçesi, bölgesel örgütler, ulusal güvenlik ve savunma gibi konuları düzenleyen kanunların organik kanun ile yapılması gerektiği düzenlenmiştir.[661]

Fransa, İspanya, Estonya ve Hırvatistan'da organik kanunların kapsamı ise yukarıdaki örneklere nazaran oldukça geniş tutulmuştur. Vatandaşlıktan meclis üye sayısına; Devlet Başkanı ve yerel yönetim seçimlerinden finansa; Sayıştay ve Anayasa Mahkemesi gibi denetim ve yargı organlarından olağanüstü hâl ve sıkıyönetim gibi hususlara kadar birçok konunun organik kanun ile düzenlenmesi zorunlu tutulmuştur.[662] Organik kanunun düzenlemesi gereken hususların geniş tutulması, bu kanunların zor şartlar ile değiştirilebilmesinden dolayı muhalefetin değişiklik sürecinde aktif bir konumda bulunmasını sağlayacaktır. Bu sayede meclis çoğunluğunu genellikle elinde bulunduran siyasi iktidar, önemli makamlara gelecek kişilerin belirlenmesi ve önemli kuruluşların yapısının düzenlenmesi gibi hususlarda çıkarılacak kanunlarda ittifak arayışına girmek zorunda kalabilecektir.

Organik kanunların yapılmasını zorlaştıran hususların başında serinleme süresi gelmektedir. Tunus ve Fransa'da, bir organik kanunun Mecliste görüşülebilmesi için bu kanunun komisyonda kabul edilmesinden sonra en az 15 gün, Fas'ta ise 10 gün geçmesi gerekmektedir.[663] Bu hükmün getirilmesindeki maksadın, ilgili kanunun gerek meclis üyelerince gerekse de toplumca daha iyi tartışılabilmesini sağlamak olduğu düşünülebilir. Beklenmesi gereken bu süre içerisinde basın ve parlamento içi muhalefet aracılığıyla bireyler, STK'lar ve dernekler gibi parlamento dışı muhalefet süjelerinin dikkati çekilebilecek ve bu aktörler sayesinde gerektiğinde siyasi iktidara

[659]Macaristan Anayasası, 2011, m. 2/1, 24/9, 26/2, 42/1.
[660] Fas Anayasası, 2011, m. 62/1.
[661] Dominik Cumhuriyeti Anayasası, 2015, m. 112/1.
[662] Fransa Anayasası, 1958, m. 47-1, 63, 64; Estonya Anayasası, 1992, m. 104/1; Hırvatistan Anayasası, 1991, m. 83/2; İspanya Anayasası, 1978, m. 54, 55, 92,104, 107.
[663] Tunus Anayasası, 2014, m. 64/2; Fransa Anayasası, 1958, m. 46/2; Fas Anayasası, 2011, m. 85/1.

baskılar uygulanarak organik kanunun toplumun ortak kabulü ile çıkarılması sağlanabilecektir.

Normal kanunların mecliste bulunanların, oylamaya katılanların veya geçerli oyların salt çoğunluğu ile alınması gerektiği gibi kuralların, organik kanunlar için geçerli olmadığı uygulamadan anlaşılmaktadır. Liberal anayasal sistemlere bakıldığında organik kanunların en az meclis üye tamsayısının salt çoğunluğu ile kabul edilebileceği görülmektedir. Bu bağlamda Senegal, Hırvatistan, Estonya, Fransa, İtalya, Gürcistan, Kolombiya, Şili, Brezilya ve Romanya Anayasalarında, organik kanunların yürürlüğe girebilmesi için bu ülkelerin Meclislerinde (iki meclisi olanların ikisinde de), üye tamsayısının mutlak çoğunluğunca kabul edilmesi gerektiği hükmü bulunmaktadır.[664] Özellikle parlamenter sistemlerde yürütmenin varlığı, yasamanın gücüne dayandığı için yürütmenin göreve gelmesi için yasama çoğunluğunun güvenoyuna ihtiyacı vardır. Bu durumda yürütmenin yasamanın mutlak çoğunluğunun oyuna zaten sahip olduğu sonucu çıkacaktır. Bu sebeple, özellikle bu sistemlerde organik kanunların kabul yeter sayısının, meclis üye tamsayısının mutlak çoğunluğu olarak belirlenmesinin muhalefet açısından çok da katkısının olmayacağını söylemek yanlış olmayacaktır.

Bazı ülkelerde ise organik kanunların mecliste kabul edilmesi için ulaşılması daha zor bir nisap belirlendiği görülmektedir. Örneğin, Portekiz'de organik kanunların kabul edilmesi için toplantıya katılanların 2/3'ünün;[665] İspanya, İzlanda, Finlandiya, Macaristan ve Kosta Rika'da ise meclis üye tamsayısının 2/3'ünün oluru gerekmektedir.[666]

Organik kanunların yürürlüğe girmesini zorlaştıran bir diğer usul kuralı ise kanunun kabul edilmesini takiben derhal anayasa mahkemesinin denetimine gönderilmesidir. Fransa, Fildişi Sahilleri ve Fas'ta kabul edilen organik kanunlar, yürürlüğe girmeden

[664] Senagal Anayasası, 2001, m. 78/1; Hırvatistan Anayasası1991, m. 83/2; Estonya Anayasası, 1992, m. 104/1; Fransa Anayasası, 1958, m. 46/3; İtalya Anayasası, 1947, m. 64/1; Gürcistan Anayasası, 1995, m. 62/1; Kolombiya Anayasası, 1991, m. 151/1; Şili Anayasası, 1980, m. 66/3; Brezilya Anayasası, 1988, m. 69/1; Romanya Anayasası, 1991, m. 76/1.
[665] Portekiz Anayasası, 1976, m. 136/3.
[666] İspanya Anayasası, 1978, m. S/2, İzlanda Anayasası, 1944, m. 31/6; Finlandiya Anayasası, 1999, m. 87/1; Macaristan Anayasası, 2011, m. 5/7; Kosta Rika Anayasası, 1949, m. 167/1.

önce Anayasa Mahkemesine gönderilmektedirler. Organik kanunlar, Anayasa Mahkemesinin anayasaya uygunluk kararının ardından ancak yürürlüğe girebilmektedir.[667] Bu sayede mahkemenin ön denetiminden geçmeden bir organik kanunun yürürlüğe girmemesi garanti altına alınmış olunmaktadır. Böylece, organik kanunlardaki olası bir anayasaya aykırılığın, daha yürürlüğe girmeden tespit edilmesi sağlanabilmiş olacak ve muhalefetin mecliste önleyemediği süreci mahkeme sonlandırabilecektir.

4. Yasamanın Denetim İşlevinde Parlamento İçi Muhalefetin Rolü

Yasama organı, oldukça geniş bir alanda denetim görevi icra edebilmektedir. Bu denetimi bizzat kendisi icra edebileceği gibi bir başka kurum eliyle de yapabilmektedir. Yasamanın doğrudan kendisi tarafından yaptığı denetimin en önemlilerinden birisi yürütmeyi denetlemesidir. Yasamanın yürütmeyi denetlediği araçlardan en önemlilerinden olarak görülebilen soru, meclis araştırması, siyasi ve cezai denetim konu itibariyle bu çalışmanın üçüncü bölümü ile daha ilintili olduğu için burada ayrıca zikredilmeyecektir. Burada bahsedilecek olan yasamanın denetim türleri, normların, bütçenin ve idarenin denetimidir.

4.1. Normların Denetimi

Hangi hükümet modeli olursa olsun liberal bir anayasal demokraside, yargı, bağımsız ve özgür bir şekilde faaliyet gösterebilecek bir organ olarak tasarlanmalıdır ki yargı organı, diğer her iki organı da hukukun dairesi içerisinde tutabilsin. Bunu sağlamanın en önemli yollarından birisi de yargı organına; yürütme ve yasama organlarının iş ve eylemlerini denetleme imkânının tanınmasıdır.[668]

Yargı organının, sadece bireyler arasında veya birey ile devlet arasındaki uyuşmazlıkları çözmekle yükümlü olmadığı, bunun yanında devlet organları arasındaki sorunları çözmekle de yükümlü olduğu ve yasama ile yürütmenin iş ve

[667] Fransa Anayasası, 1958, m. 46/4; Fildişi Sahilleri Anayasası, 2016, m. 102/2; Fas Anayasası, 2001, m. 85/4.
[668] European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), "Conference on Relations of the Constitutional Court with other Public Authorities", 2015, s. 14, (Çevrimiçi) http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU(2015)021-e, 25 Nisan 2018.

eylemlerinin kontrol edilerek dengelenmesi görevini üstlendiği fikri, son yüzyıllarda ancak gelişmeye başlamıştır.[669]

Yargı, yürütme organının icracı niteliği nedeniyle bireylere vereceği zararları gidermek için uzunca bir zamandır görev yapmaktadır. Ancak ABD'deki gelişmeler göz ardı edildiğinde dünya genelinde; milletin, özellikle çoğunluk, idaresinin yanılmaz ve mutlak olduğu fikri hâkim olduğu için meclislerin yapmış olduğu işlemlerin yargısal denetime tabi tutulması yakın zamana kadar çokça gündeme getirilmemiştir. Tarihe bakıldığında, yürütmenin baskısından korunmak için meclislerce çıkarılmış kanunlara güvenildiği ve adeta dokunulmazlık addedildiği görülmektedir. Ancak meclislerin giderek güçlenmesi ve parlamenter sistemin gereği olarak yürütmenin meclise çoğu zaman hâkim olması sebebiyle hukuk devleti ilkesinden uzaklaşma eğilimleri görülmüş ve bu durum da meclis işlemlerinin de sorgulanabilmesinin önünün açılması ihtiyacını doğurmuştur.[670] Özellikle XX. yüzyıldaki dünya savaşları akabinde yaşanan demokratikleşme hareketleri sonucunda meclis işlemlerinin denetimden geçmesi, hukuk sistemlerinde kendine yer bulmaya başlamış[671] ve böylece anayasa yargısı doğmuştur. Tocqueville'nin de belirttiği üzere; yasama organının almış olduğu birtakım kararların veya yapmış olduğu yasaların bir üst norm olan anayasalara olan uyumunu denetlemekle kendini yetkili gören veya yetkilendirilen yargı organı sayesinde, meclis çoğunluğunun -çoğu durumda siyasi iktidarın- olası istibdadının önüne daha önce görülmemiş eşsiz güçte bir bariyer çekilebilmiştir.[672] Yargının böylesi bir güce kavuştuğu demokrasilerde, gerçek manada kuvvetler ayrılığından bahsetmenin mümkün olabileceğini söylemek yanlış olmayacaktır. Zira kuvvetler ayrılığı ilkesi, kuvvetlerin iş bölümü içerisinde

[669] Eren, "**Anayasa Hukuku**", **a.g.e.** s. 631-634
[670] Teziç, **a.g.e.** s. 173-174.
[671] Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 15. bs., Ankara, Yetkin, 2016, s. 403.
[672] Alexis de Tocqueville, **Democracy in America**, A Penn State Electronic Classics Series Publication, Pennsylvania, The Pennsylvania State University, 2002, s. 121-122; Frederic Lee Morton, "Judicial Review in France: A Comparative Analysis", The American Journal of Comparative Law, V. 36/1, 1988, s. 106-107.

çalışması ve kontrol-denge mekanizmaları ile kuvvetlerin dengede tutulması gibi hususları ihtiva etmektedir.[673]

Yargı organına norm denetimi imkânının tanınmış olması, yasama organını, yapacağı işlemlerde hukuk içerisinde tutmaya yarayacaktır.[674] Mecliste çoğu zaman siyasi çoğunluğu durduracak güce sahip olmayan parlamento içi muhalefete, norm denetimine başvurma gibi bir imkânının verilmesiyle de muhalefete adeta can suyu verilmiş olacaktır.[675] Böylece muhalefet, istediği hususların yasalaştırılmasını sağlayacak güçte olmasa bile, istemeyeceği hususların yasalaşmasına engel olabilecek güce sahip olabilecektir.[676] Norm denetimi sayesinde çoğunluk kararı karşısında mukabil bir ağırlık oluşturulabilecek; genellikle gergin süren siyaset yatıştırılabilecek; siyaset hukukileştirilebilecek; ve insan hakları korunabilecektir.[677]

Norm denetiminin doğması için öncelikle iki şartın varlığından bahsetmek gerekmektedir. Bunlardan birincisi, elbette ki aykırılığın dayandırılacağı bir üst normun varlığı, yani yazılı bir anayasadır. Bir diğer şart ise bu üst normun katı olmasıdır.[678] Normal kanunlardan daha zor şartlar ile değiştirilemeyen bir anayasaya aykırılıktan bahsetmek mümkün olmayacaktır. Yasama organının katı olmayan bir

---

[673] Dimitrios Kyritsis, "Constitutional Review in Representative Democracy", **Oxford Journal of Legal Studies**, V. 32/2, 2012, s. 303.

[674] Alec Stone Sweet, "The Politics of Constitutional Review in France and Europe", **International Journal of Constitutional Law**, V. 5/1, 2007, s. 87.

[675] Alec Stone Sweet, **Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe**, Oxford, Oxford University Press, 2000, s. 63-132; Constitutional Review by the Judiciary s. 410-413.

[676] Danielle E. Finck, "Judicial Review: The United States Supreme Court Versus the German Constitutional Court", **Boston College International & Comparative Law Review**, V. XX/1, 1997, 147; Örneğin Türkiye'de 1962 ile 2017 yılları arasında 7067 kanun çıkarılmış olup bunların 957'si, muhalefet partilerince Anayasa Mahkemesinin denetimine götürülmüştür. 1980 ile 1983 yılları arasındaki askeri darbe döneminde çıkarılmış 500'e yakın kanunun Anayasa Mahkemesine götürülemediği de göz önüne alındığında muhalefete bahşedilen bu hakkın ne denli yaygın bir kullanım alanı olabileceği anlaşılmaktadır. İstatistik için Bkz.: Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi, "Genel Kurul İstatistikleri", 2018, (Çevrimiçi) www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/istatistikler/genelkurulistatistik.html, 2 Ekim 2018.

[677] Sweet, **a.g.e.** s. 137.

[678] Hasan Tunç, Faruk Bilir, Bülent Yavuz, **Türk Anayasa Hukuku**, 6. bs., Ankara, Adalet, 2015, s. 367-372.

anayasaya aykırı kanun çıkarmış olması, denetimi gerektirmeyecektir; çünkü yasa koyucu, anayasaya aykırı kanun çıkarmakla zaten anayasayı değiştirmiş olacaktır.[679]

4.1.1. Siyasi Denetim

Norm denetiminin iki çeşidi mevcut olup; bunlardan safha olarak ilk karşılaşılan tür, normların siyasal denetimidir. Bu isimlendirmenin sebebi, denetimi yapan süjelerin sıfatlarından kaynaklanmaktadır. Siyasal denetimi, ilgili kanunun teklif aşamasından yürürlüğe gireceği aşamaya kadar geçen süre zarfında siyasi makamlarca denetime tabi tutulması olarak tanımlamak mümkündür.[680] Bu denetimin mantığında, kanunların siyasi bir tercih ve siyasi sonuçlar doğuran bir işlem olması sebebiyle siyasiler tarafından denetlenmesi gerektiği anlayışı hâkimdir.[681] Norm denetiminin en önemli siyasi süjeleri; muhalefet, kanunları onaylamakla yükümlü olan devlet başkanı ve bazı ülkelerde ise halktır. Öncelikle bir kanunun meclis komisyonlarında görüşülmesi gerekmektedir. Bu aşamada ilgili tasarı adeta bütün boyutlarıyla masaya yatırılmakta ve tasarının tadil edilmesi veya geri çekilmesi için ciddi tartışmalar yaşanmaktadır. Bu aşamadan sonra ise ilgili tasarı, meclis genel kurulunda görüşülmekte ve burada da yine milletvekillerinin denetiminden geçmektedir.[682]

Kanunların siyasi denetiminde, çift meclis ile yönetilen ülkelerde ikinci meclisin bir diğer siyasi denetim makamı olduğu görülmektedir.[683] Kanunun her iki meclis tarafından kabul edilmesinden sonra ise devlet başkanının denetim süreci başlamaktadır. Devlet başkanının, kanunu veto etmesi veya onaylaması ile bir diğer siyasi denetim de gerçekleşmektedir.[684]

---

[679] Kemal Gözler, "**Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Cilt II**, Bursa, Ekin, 2011, s. 700-702; İngiltere'de yazılı bir anayasa olmamasına rağmen tarihte norm denetimi yapılmış ancak bu girişim, devamı gelmeyen tek nüshalık bir örnek olarak kalmıştır. Bkz.: Dr. Bonham Davası.

[680] Eren, "**Anayasa Hukuku**", **a.g.e.** s. 628-629.

[681] Teziç, **a.g.e.** s. 174-177.

[682] Ceren Yıldız, **Anayasaya Uygunluk Bakımından Önleyici Denetim**, İstanbul, 12 Levha, 2018, s. 55-60.

[683] George Tsebelis, "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism", **British Journal of Political Science**, V. 25/3, 1995, s. 305-308.

[684] Yıldız, "**Anayasa Hukukunun**", **a.g.e.** s. 62-65; Bu denetim şekli hiç de azımsanamayacak derecede önemli bir yetkidir. Genellikle devlet başkanı ile meclis çoğunluğunun farklı ekollerden geldiği zamanlarda daha aktif olarak kullanılan bu yöntem ile devlet başkanı gerek siyasi gerekse de hukuki sâiklerle ilgili normu veto etme yetkisine sahip olacaktır. Devlet başkanının veto yetkisine dair

Muhalefetin, karşı çıktığı ilgili yasal düzenlemeye karşı; anayasa, içtüzük ve kanunlardan aldığı ve önceki başlıklarda teferruatlıca izah edilen yetkileri kullanarak çeşitli meclis mekanizmalarını harekete geçirmesi de bir diğer siyasi denetim olarak karşımıza çıkmaktadır. Anayasa değişikliği kanunları veya önemli hususları düzenleyen birtakım kanunların zorunlu olarak veya devlet başkanının onayı ile halkoylamasına gönderilmesi halinde ise yetkinin asıl sahibi olan kamuoyu, denetim yetkisini ele alacak ve siyasi denetimin bir diğer türü olarak kabul edilebilecek "halk denetimi" gerçekleşecektir.[685]

Sadece siyasal denetimin uygulandığı ülkelere örnek olarak İngiltere ve Hollanda'yı göstermek mümkündür. İngiltere, daha önce değinildiği üzere yazılı bir anayasası olmadığı için normların yargısal denetimi uygulamasına sahip değildir. Hollanda'da ise durum bambaşkadır. Yazılı ve katı bir anayasaya sahip olmasına rağmen açıkça anayasal bir hüküm getirilerek; kanunların ve milletlerarası antlaşmaların yargısal denetiminin yapılamayacağı, denetimin sadece siyasi boyutta kalacağı hüküm altına alınmıştır.[686]

4.1.2. Yargısal Denetim

Siyasal denetimin tüm liberal anayasal sistemlerce kabul gördüğü ve uygulandığı tartışma götürmez bir gerçektir. Ancak bu ülkelerde siyasal denetime ilaveten bir başka denetimin daha varlığı görülmektedir, o da yargısal denetimdir.[687] Siyasal denetimin yetersizliği ve çoğunluk iradesinin gücü ele geçirdikçe hukuk dışına kayması daha etkin bir denetim mekanizması olan yargı denetiminin hayata geçirilmesine sebebiyet vermiştir.[688] Alexander Hamilton'un da söylediği üzere "yargı organı, en az tehlikeli olan organdır. Yasamanın bütçeyi, yürütmenin ise kılıcı elinde tuttuğu bir düzende; yargı, görevini yapmak üzere sadece şekilsel yetkiler ile

---

ABD'deki istatistiklere için Bkz.: The American Presidecy Project, "Presidential Vetoes", 2018, (Çevrimiçi) www.presidency.ucsb.edu/data/vetoes.php, 25 Nisan 2018.

685 Ömer Keskinsoy, "Anayasa Değişikliklerine Dâir Kanunların Yargısal Denetimine Eleştirel Bir Bakış", **Liberal Düşünce**, Sayı 63, 2011, s. 170; Yılmaz Aliefendioğlu, **Anayasa Yargısı ve Türk Anayasa Mahkemesi**, Ankara, Yetkin, 1996, s. 35-40.

686 Jurgen C.A. de Poorter, "Constitutional Review in the Netherlands: A Joint Responsibility", Utrecht Law Review, V. 9/2, 2013, S. 89-105; Hollanda Anayasası, 1815, m. 120.

687 Gustavo Femandes de Andrade, "Comparative Constiutional Law: Judicial Review", **Journal of Constitutional Law**, V. 3/3, 2001, s. 977.

688 Özbudun, "**Türk Anayasa**", **a.g.e.** s. 404.

donatılmış bir organdır."[689] Bu sebeple, yasamanın işlemlerini denetleyecek makamın, yargı organı olması gerektiği anlayışına doğru bir yönelim başlamıştır.

Yargının norm denetimi yapmasının, yargının siyasallaşmasına sebebiyet vereceğine ilişkin yapılan eleştiriler mevcuttur. Ancak buna verilebilecek en uygun cevap şu olmalıdır: Norm denetimi, yargının siyasallaşması yerine siyasetin hukukileşmesini sağlayacaktır.[690] Gerçekten de yasamanın çıkardığı veya değiştirdiği normlar, salt siyasi bir işlemin ürünü olarak görülmemeli; aynı zamanda bu işlemlerin hukuki niteliğe de sahip oldukları da hesaba katılmalıdır.[691]

Öncelikle hangi normların iptal başvurusuna konu edilebileceği belirtilmelidir. Zira norm denetiminin kapsamının geniş tutulması sayesinde siyasi çoğunluğun alabileceği her türlü karar, muhalefet tarafından yargısal denetime taşınabilecek ve bu durum da muhalefetin gücünü artıracak ve muhalefete iktidarın önünü kesecek bir fırsat daha sunacaktır. Yasamanın hukuki işlemleri genel olarak iki başlık altında incelenmektedir: Parlamento kararları ve kanunlar.[692] Bazı istisnalar haricinde parlamento kararlarına karşı bir denetimi yolu açılmamıştır.[693] Buna karşın, meclis içyapısı ve düzenini belirlemek için hazırlanmış belgeler olan içtüzükler, teknik olarak parlamento kararları olup,[694] neredeyse tüm liberal anayasal sistem ile yönetilen ülkelerde içtüzük hükümlerine karşı anayasaya aykırılık denetimi yapılabileceği düzenlenmektedir. Bu sebeple, içtüzük haricindeki parlamento kararları bu çalışmanın kapsamı dışında bulunmaktadır. Denetlenebilecek bir diğer

---

689 Alexander Hamilton, "Federalist No: 78", Congress Resources, (Çevrimiçi) https://www.congress.gov/resources/display/content/The+Federalist+Papers#TheFederalistPapers-78, 4 Ekim 2018.
Daha fazla bilgi için Bkz.: Georg Vanberg, **The Politics of Constitutional Review in Germany**, Cambridge, Cambridge University Press, 2005 s. 2; Daniel Smilov, "The Judiciary: The Least Dangerous Branch?", **The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law**, Ed. by. Michel Rosenfeld, András Sajó, Oxford, Oxford University Press, 2012, s. 859-876.

690 Turhan Feyzioğlu, **Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Kazai Murakabesi**, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, 1951, s. 345.

691 Tunç, Bilir, Yavuz, **a.g.e.** s. 385-387; Cem Eroğul, **Anayasayı Değiştirme Sorunu**, Ankara, Sevinç Matbaası, 1974, s. 1.

692 Özbudun, "**Türk Anayasa**", **a.g.e.** 223-247; Doktrinde parlamento kararlarının kanunlar ile nasıl ayrılacağı hususunda ciddi tartışmalar olmuştur. Daha fazla bilgi için Bkz.: Gözler, "**Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Cilt I**", **a.g.e.** s. 827-829.

693 Bu istisnalara örnek olarak Türkiye'de, milletvekilliğinin düşürülmesi ve yasama dokunulmazlığının kaldırılmasını ihtiva eden parlamento kararları aleyhine yargısal denetim başlatmak mümkündür. Türkiye Anayasası, 1982, m. 84-85.

694 Gözler, "**Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Cilt I**", **a.g.e.** s. 796.

norm ise kanunlardır. Ancak bu kavramı çok geniş tutmak gerekmektedir. Zira anayasa değişiklikleri,[695] milletlerarası antlaşmalar, kanun hükmünde kararnameler, normal ve organik kanunların her biri teknik olarak kanun statüsünde olup anayasa aykırılık denetiminden geçmektedir.[696]

Yasama işlemlerinin yargı organı tarafından sorgulanması fikri ilk defa ABD'de ortaya çıkmış ve hukuk tarihine kazınan Marbury ve Madison kararı ile yepyeni bir sayfa açılmıştır.[697] ABD Yüksek Mahkemesi Hâkimi Marshall, anayasaları; birey ve devlet organlarının sınırlarını belirlemesi ve bu sınırların unutulmaması için hazırlandığını belirterek; bu sınırların devlet organlarınca aşılmasının mümkün olması durumunda bir anayasaya neden ihtiyaç duyulacağını sorgulamış ve yasamanın çıkardığı kanunların anayasaya aykırı olamayacağına vurgu yapmıştır.[698] Yasamanın mutlak bir güç olmadığına değinen Hâkim Marshall, anayasaların ya en yüce norm, ya da her an yasama organınca diğer sıradan kanunlar ile değiştirilebilen bir norm olarak kabul edilmesi gerektiğini, başka bir ara formülün olmadığını belirtmiştir. Marshall, ilk durumun doğru kabul edilmesi halinde, üst norma aykırı yapılan bu işlemi geçerli kabul etmenin mümkün olamayacağını; ikinci durumun doğru olduğu varsayımında ise anayasaların sınırsız iktidarı sınırlamak için yapılan gülünç/mantıksız teşebbüslerden ibaret olacağını belirtmiştir.[699] Bu sebepler ve çıkarımlar üzerinden hareket ederek aslında anayasadan almadığı bir yetkiyi kullanan Hâkim Marshall, yasamanın çıkardığı kanunun anayasaya aykırılığını denetleme görevini, anayasanın kendisine dolaylı bir yoldan verdiğini belirtmiştir. Gerekçe olarak da "yasama organına anayasaya uygun bir şekilde hareket etme görevi veren anayasalar, aynı görevi yargıya da yüklemiştir. Aksi takdirde bir yargıcın göreve

[695] Anayasaların şekil açısından denetlenebileceği hususunda neredeyse bir görüş birliği vardır. Ancak esas açısından incelenmesi birkaç istisna hariç hiçbir ülkede yargısal denetime açılmamıştır. Almanya, Peru, Hindistan ve Brezilya gibi ülkelerde anayasada açıkça bir hüküm olmamasına rağmen yüksek mahkeme, birtakım gerekçeler ile içtihat değiştirerek esas bakımından denetimi gerçekleştirmektedirler. Daha fazla bilgi için Bkz.: Erdal Abdulhakimoğulları, Metin Baykan, "Anayasa Değişikliklerinin Yargısal Denetimi", **Ankara Barosu Dergisi**, C. 70/3, 2012, s. 20; Çoban, **a.g.e.** s. 263.

[696] Tanör, Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.** s. 488-493.

[697] ABD modeli norm denetimi yolu parlamento içi muhalefetin süje olarak içerisinde bulunmadığı bir yargısal denetim türüdür. Buna rağmen bu modelin tanıtılması önemlidir. Zira parlamento içi muhalefetin aktif bir süje olarak norm denetiminde bulunma imkânının getirildiği Avrupa modelinin doğumu, ABD modelinin gelişimi sayesinde gerçekleşmiştir.

[698] Marbury v. Madison, 5 U.S. 176 (1803).

[699] Marbury v. Madison, 5 U.S. 177 (1803).

başlamadan ettiği anayasaya uygunluk yeminin bir anlamı olmayacaktır."[700] ABD'deki bu gelişmeler üzerine kanunların anayasaya uygunluğunun denetimi çeşitlerinden "somut norm denetiminin" yolu açılmıştır.[701]

Amerikan modeli olarak isimlendirilen yargısal denetimde, tüm sıradan mahkemeler norm denetimi yapma yetkisine sahiptirler.[702] Benzer şekilde Danimarka ve Norveç'te de anayasadan kaynağını almayan yargı organı, norm denetimi yapma yetkisini kendisinde görmüş ve tüm yerel mahkemeleri yetkili kılmıştır. Japonya, Pakistan, Yunanistan, Brezilya, Şili ve diğer Latin Amerika ülkelerinde de denetim yetkisi tüm yerel mahkemelere verilmiştir.[703] ABD modelinde, norm denetiminin yerel mahkemelerin elinde olması sebebiyle kanunlar üzerinde yaygın bir denetim sağlandığı düşünülse de benzer hususlarda farklı mahkemelerin farklı kararlar verebilecek olması, yargıda ve kanunların uygulanmasında bir birliğin olmaması gibi bir sonucu ortaya çıkarabilecektir.[704] Avrupa modelindeki gibi ihtisaslaşmış hâkimlerden oluşan bir merciinin anayasa gibi ağır ve soyut metinlere aykırılık iddialarını incelemesinin, yerel mahkemelerce incelenmesinden çok daha farklı sonuçlar çıkaracağını söylemek de yanlış olmayacaktır.[705]

Daha çok bireyler açısından önem ihtiva etmekte olan ve ABD'de gelişen somut norm denetimi, norm denetiminin ilk örneği olması sebebiyle burada yüzeysel de olsa bahsedilmiştir. Ancak bu çalışmanın asıl konusu olan muhalefetin, aktif bir süje

---

[700] Marbury v. Madison, 5 U.S. 179-180 (1803).

[701] Somut norm denetimi, denetlenmesi arzu edilen normun mahkeme önüne getirilmiş bir uyuşmazlık sonucunda fark edilerek, resen norm denetimi yapılması veya norm denetimi yapacak mahkemeye bildirilmesi şeklinde gerçekleşmektedir. Somut norm denetiminin, tarafların arzusu ile mahkeme önüne getirilmesinin mümkün olması gibi mahkeme hâkiminin resen bu girişimde bulunmasıyla da yapılması mümkündür. Ancak Fransa'da hâkimler, gördükleri bir davada anayasaya aykırı bir normun varlığını resen denetleyecek olup ilgili normu mahkemeye gönderememektedirler. Bkz. Xavier Philippe, "Constitutional Review in France: "The Extended Role of the Conseil Constitutionnel Through the New Priority Preliminary Rulings Procedure (QPC)", **University Paul Cézanne (Aix-Marseille III)**, 2012, s. 76. Somut norm denetimi ile yerel mahkeme hâkimlerinin, davada uygulayacağı normun anayasaya aykırılığını resen tespit edip ilgili mahkemeye bildirim yapmasını kuvvetler arası dengenin bir tezahürü olarak görmek mümkündür.

[702] Andrade, **a.g.m.** s. 979.

[703] European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), "Conference on Relations of", **a.g.e.** s. 4-7.

[704] Andrade, **a.g.e.** s. 984; Ferhat Uslu, **Anayasa Yargısının Sınırları Sorunu**, Ankara, Adalet Yayınevi, 2014, s. 69.

[705] Hans Kelsen, "Judicial Review of Legislation: A Comparative Study of the Austrian and the American Constitution", **The Journal of Politics**, V. 4/2, 1942, s. 185.

olarak kendisine yer bulabildiği norm denetimi çeşidi Avrupa modelidir. Bu modelin kurucu fikir babası olarak Hans Kelsen gösterilmektedir. Kelsen, normlar hiyerarşisinden ve üst normun, alt normun kaynağı olduğunu ve alt normun üstteki norma aykırı olamayacağını öngörmektedir.[706] Kelsen, bu denetimin, ABD'dekinin aksine merkezileştirilmiş ve ihtisaslaşmış bir mahkeme eliyle yürütülmesi gerektiğini ileri sürmüş ve bu düşüncesi, 1920 Avusturya Anayasası'nda karşılık bulabilmiştir.[707] Genellikle parlamenter sistem ile yönetilen Avrupa ülkelerinde, yürütme gücünü elinde bulunduran doğal olarak yasama gücüne de sahip olmakta ve kuvvetler arası denge tam manasıyla sağlanamamaktadır. Bu sebeple de muhalefet iyice etkisizleşmektedir. Avrupa ülkelerinde ABD'deki gibi yerel mahkemelerin norm denetimi yapma yetkisine sahip olmaması da bu durumu körüklemekte ve bu sebeple de norm denetimi yapacak özel mahkemelerin yani anayasa mahkemelerinin kurulması ihtiyacı gündeme gelmektedir. Ancak böyle bir durumda muhalefet, devlet organlarının işleyişi içerisinde kendisine biçilmiş rolü tam manasıyla oynayabilecektir.[708]

Avusturya'nın başlatmış olduğu norm denetimi yapan özel mahkemeler kurma eğilimi; özellikle II. Dünya Savaşındaki faşizm ve Nazizm deneyimlerinden sonra kurulan ülkelerde, Sovyet sonrası bağımsızlıklarını ilan eden Doğu Avrupa ülkelerinde ve demokratikleşen Asya ve Afrika ülkelerinde de benimsenerek geniş bir coğrafyaya yayılan bir akım haline gelmiştir.[709]

---

[706] Federico Fabbrini, "Kelsen in Paris: France's Constitutional Reform and the Introduction of a Posteriori Constitutional Review of Legislation", **German Law Journal**, V. 9/10, s. 1299; Güveyi, **a.g.m.** s. 147-148.

[707] Vanberg, **a.g.e.** s. 10.

[708] Andrade, a.g.m. s. 984-985; Kelsen modeli norm denetiminin gelişiminde rol oynayan temel faktör, otoriter sistem sonrası Avrupa'da ilk derece hâkimlerinin her birinin ABD'deki gibi norm denetimi yapma hususunda bağımsız ve tarafsız olamayabileceği ve hâkimlerin fikri altyapılarının buna müsait olamayabileceği gibi düşüncelerdir. Bkz.: Lech Garlicki, "Constitutional Courts Versus Supreme Courts", **International Journal of Constitutional Law**, V. 5/1, 2007, s. 45; Tom Ginsburg, "The Global Spread of Constitutional Review", **The Oxford Handbook of Law and Politics**, Ed. by. Keith E. Whittıngton R. Daniel Kelemen, Gregory A. Caldeira, New York, Oxford University Press, 2008, s. 85.

[709] ValenKna Barbateanu, "The Constitutional Review of Laws in France: Some Historical and Jurisprudential Landmarks", s. 35; European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), "Conference on Relations of", **a.g.e.** s. 4.

Kurulan bu özel mahkemelere, anayasayı korumakla görevli bir gardiyan olma sıfatı yüklenmiş ve kurumların yetkilerini kullanırken anayasaya riayet etmesini sağlayacak denetim yetkileri verilmiştir.[710] Böylece bu mahkemeler, toplum nezdinde oluşabilecek olan huzursuzluklar, anayasadışılıklar ve hukuki öngörülebilirliğe zarar verecek her türlü iş ve eylemden devleti ve milleti korumakla yetkili kılınmış olmaktadır.[711]

Normların yargısal denetimi, bilindiği üzere soyut ve somut norm denetimi olarak iki ana başlığa ayrılmaktadır. Muhalefetin aktif bir şekilde normların denetimi sürecinde süje olabilme ihtimalinin ancak soyut norm denetiminde olmasından ötürü sadece bu noktaya ağırlık verilecektir. Soyut norm denetimi çeşitlerinden önleyici ve düzeltici denetimin hukuki sonuçları ortaya konularak, muhalefetin yargısal denetim sürecine daha etkin bir şekilde dâhil olabilmesi için bu mekanizmaların nasıl tasarlanması gerektiği hususu uygulamadaki örnekler özelinde tespit edilmeye çalışılacaktır.

4.1.2.1. Normların Yayım Öncesi Denetimi

Ex ante veya a priori denetim olarak da adlandırılan önleyici denetim modeli ilk defa Fransa'da uygulanmaya başlanmış olup; denetlenebilecek normların mecliste kabul edilmesinden devlet başkanı tarafından onaylanıp yayımlanacağı[712] zamana kadar, başvuru hakkı olan kişilerce norm denetimi sürecinin başlatılması olarak tanımlanabilmektedir.[713]

---

[710] Juliane Kokott and Martin Kaspar, "Ensuring Constitutional Efficacy", **The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law**, Ed. by. Michel Rosenfeld, András Sajó, Oxford, Oxford University Press, 2012, s. 809.

[711] European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), "Conference on Relations of", **a.g.e.** s. 7; Tom Ginsburg, "Comparative Constitutional Review", United States Institute of Peace, 2011, s. 1, (Çevrimiçi) https://www.law.uchicago.edu/node/48386, 27 Nisan 2018.

[712] Burada, dikkat edilirse "yayım" kavramı kullanılmıştır. Bu ve takip eden başlıkta da aynı ifadelerin kullanılmasında, yayım ile yürürlüğün her zaman aynı anlama gelmediği gerçeği göz önünde bulundurulmuştur. Zira bir kanunun yayımlandıktan belli süre sonra yürürlüğe gireceği hüküm altına alınmış olabilmektedir. Bu sebeple yürürlük sonrası denetim ifadesinin kullanımından kaçınılmıştır. Bir kanun yayımlanır ancak henüz yürürlüğe girmese de yapılan bu denetimi, düzeltici denetim olarak adlandırılan yayım sonrası denetim olarak isimlendirmek gerekmektedir.

[713] Özbudun, "**Türk Anayasa**", **a.g.e.** s. 404; Yukarıda zikredilen istisnalar haricinde tüm liberal anayasal sisteme sahip ülkelerde düzeltici denetim yolu uygulanmaktadır. Buna karşın yakın zamandaki anayasa değişikliğine kadar Fransa sadece önleyici denetim yoluna sahipti. Ancak yapılan bir reform ile düzeltici denetimi de hukuk sistemine dâhil etmiştir.

Önleyici denetim, adından da anlaşılacağı üzere muhtemel bir anayasaya aykırılığın, hukuk hayatında vücut bulmadan, yani ilgili normun yayımlanmasından önce yapılan bir denetimdir. Bu usulün ilk uygulayıcısı olan Fransa'da normların önleyici denetimi, zorunlu veya ihtiyari olarak ikiye ayrılmaktadır. Buna göre içtüzükler yayımlanmadan önce; organik kanunlar devlet başkanı tarafından onaylanmadan önce; halkoyuna sunulması gereken birtakım kanunların ise halkoyuna sunulmadan önce önleyici denetimden geçmesi; bir diğer ifadeyle Anayasa Mahkemesi tarafından 1 ay içerisinde incelenmesi anayasal bir zorunluluktur. Diğer kanunlar için ise böyle bir zorunluluk olmayıp 60 milletvekili veya senatörün imzası ile ilgili norm, Anayasa Mahkemesinin denetimine taşınabilmektedir.[714] Birinci Meclisin üye tamsayısının 1/10'una, İkinci Meclisin üye tamsayısının 1/5'ine tekabül eden bu oranları, muhalefet açısından ulaşılabilir olarak görmek yanlış olmayacaktır. Fas'taki durum da Fransa'daki uygulamayla benzerlik göstermektedir. Organik kanun ve içtüzükler için önleyici denetim zorunlu tutulmuşken; kanunlar için Birinci Meclisin üye tamsayısının 1/5'i, İkinci Meclisin üyelerinin ise 40'ının (1/3) başvurusu yeterli görülmüştür.[715] Fildişi Sahilleri'nde de meclis üye tamsayısının 1/10'unun veya siyasi parti gruplarının talebi üzerine Mahkeme, 15 gün içerisinde norm denetimini gerçekleştirecektir.[716] Siyasi parti gruplarına bu hakkın verilmesi, norm denetimi mekanizmasının işletilmesi ihtimalini artırdığı için bu uygulamanın muhalefete etkinlik kazandırdığı ileri sürülebilir. Tunus'ta ise sadece kanunların iptali için 30 milletvekiline bu imkân tanınmış olup; anayasa değişiklikleri veya milletlerarası antlaşmaların iptali için ise sadece Meclis Başkanı'na yetki verildiği görülmektedir. Karar için ise Mahkemeye, Fransa, Fas ve Fildişi Sahilleri'ndeki gibi az bir süre yerine 45 gün süre verilmiştir.[717] Tunus'ta milletvekillerinin sadece kanunlar aleyhine Mahkemeye başvuru yapabilmesi, eleştiri konusu yapılabilir bir düzenleme olarak addedilmelidir. Zira milletlerarası antlaşma ve anayasa değişikliklerindeki anayasaya aykırılıkların genellikle siyasi iktidarın elinde bulunacak olan Meclis Başkanı'na bırakılması, muhalefeti bu normlara karşı itiraz hakkını geciktirecektir. Muhalefetin bu normlara karşı ancak normların yayımlanmasından sonra itiraz edebilmesi

[714] Fransa Anayasası, 1958, m. 61.
[715] Fas Anayasası, 2011, m. 132/2-3.
[716] Fildişi Sahilleri Anayasası, 2016, m. 113/1.
[717] Tunus Anayasası, 2014, m. 120/1-121/1.

mümkün olacaktır. Bu da muhalefetin yukarıda zikredilen ülkelere göre daha zayıf bir konuma itilmesine sebebiyet verebilecektir.

Eski Fransız sömürgelerinin yanı sıra önleyici denetimi kabul eden bir diğer ülke ise Romanya'dır. İhtiyari olan önleyici denetim mekanizması, Birinci Meclisin 50 vekili (yaklaşık 1/7) veya İkinci Meclisin ise 25 vekili tarafından (yaklaşık 1/6) harekete geçirilebilmektedir.[718] Portekiz'de de milletlerarası antlaşmalar ve organik kanunlar için önleyici denetime başvurulması, düzeltici denetimden daha zor şartlara bağlanmıştır. Düzeltici denetim için meclis üye tamsayısının 1/10'u yeterli iken önleyici denetimde meclis üye tamsayısının 1/5'inin talebi yeterli görülmüştür.[719] Böylesi bir düzenlemenin mantığında, daha az sayıdaki vekilin talebi ile bir kanunun ya da antlaşmanın yayımlanmasının geciktirilerek yetkilerin olası bir kötüye kullanımın önüne geçme amacının yattığını söylemek mümkündür.

Önleyici denetim, meclis çoğunluğuna sahip olmayan muhalefetin elini oldukça güçlendiren bir imkândır. Zira sadece düzeltici denetim usulünün uygulandığı ülkelerde görülebilecek muhtemel sakınca, önleyici denetimde görülmeyecektir. Bu sakınca; meclis çoğunluğunun, çıkardığı normun anayasaya aykırı olduğunu bilmesine rağmen mahkemenin bu denetimi yapıp ilgili normu iptal edeceği zamana kadar elde etmek istediği amacı gerçekleştirmeyi arzu etmesidir. Önleyici denetim mekanizmasında bu mümkün olamayacağı için meclisin beşte biri veya onda biri gibi bir azınlıkça muhtemel anayasa ihlali, yayımlanmadan ve kısa süre içerisinde önlenebilmiş olacaktır.[720] Seçim, siyasi partiler, halk oylaması veya yargı organlarının yapısı gibi önemli hususları ihtiva eden organik kanunların zorunlu önleyici denetime tabi tutulması da oldukça önemlidir. Zira anayasaya aykırı olarak ve baskın yapar şekilde çıkarılan bu denli önemli hususların yayımlandıktan sonra denetlenip aykırılığın tespiti, özellikle muhalefet açısından ciddi hak kayıplarına sebebiyet verebilecektir.

[718] Romanya Anayasası, 1991, m. 146/1-a.
[719] Portekiz Anayasası, 1976, m. 278/4-281/2-f.
[720] Onur Sır, **Hukuk Devleti Açısından Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Yargısal Denetimi**, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2010, s. 282-283.

Önleyici denetim yolu ile anayasa mahkemesine ikinci meclis gibi bir görev yüklenilmiş olmakta ve bu durum da mahkemenin siyasallaşması gibi bir riski barındırmaktadır. Ancak "bu meclisin", siyasi şekilde seçilen ve işleyen bir mekanizmadan ziyade hukuk ile donatılmış bir organ olduğu ve siyaseti hukukun sınırları içinde tutan bir işlev icra ettiği hususu göz ardı edilmemelidir.[721]

Diğer yandan, önleyici denetimin çokça kullanılması, meclis ve ülke yönetimini çıkmaza sokabilecektir. Art niyetli olarak meclis çoğunluğunun her türlü iş ve işlemine karşı bu mekanizmanın kullanılması, ülke siyasetini ve yönetimini etkileyebileceği gibi anayasa mahkemesini de etkileyebilecek ve mahkemenin iş ve işleyişinde hantallaşmaya sebebiyet verebilecektir. Bu sebeple, her iki denetim usulünün de olması kaydıyla, önleyici denetimin bir nebze olsun sınırlandırılmasının daha uygun olacağı söylenebilir.[722] Aksi takdirde "azınlığın dolaylı iktidarının" hüküm sürmesi söz konusu olabilecektir.

Önleyici denetim hususunda bahsedilmesi gereken bir diğer önemli husus milletlerarası antlaşmaların denetimi mevzusudur. Antlaşmalar, yürütme organının temsilcileri aracılığıyla diğer devletler veya örgütler arasında akdedilen ve meclis onayından geçtikten sonra devlet başkanının onayına sunulan belgelerdir.[723] Yürütme organı, mecliste sahip olduğu çoğunluk avantajını kullanarak, siyasi, hukuki veya iktisadi bir çıkar elde etmek amacıyla anayasaya aykırı bir antlaşmayı akdedip basit bir çoğunluk ile mecliste kabul ederek hukuk hayatına dâhil etmek isteyebilir. Bunun önüne geçebilmek adına muhalefetin, bu normun denetimini gerçekleştirebilmesinin yolu açılmalıdır. Ancak Gözler'in de belirttiği üzere eğer antlaşmalar denetlenecekse,

---

[721] Yasushi Hazama, "Constitutional Review and the Parliamentary Opposition in Turkey", **The Developing Economies**, V. 34/3, 1996, s. 324; Sır, **a.g.e.** s. 283; Bu yargıyı, düzeltici denetim için de ayrıca zikretmek mümkündür.

[722]European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), "Opinion on Three Legal Questions Arising in the Process of Drafting the New Constitution of Hungary", 2011, para. 37, (Çevrimiçi) www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)001-e, 27 Nisan 2018; Gerçekten de ani gelişen bir durum sebebiyle çıkarılması gereken bir kanunun, sırf siyasi sâiklerle art niyetli bir şekilde anayasaya aykırılık iddiasında bulunması ciddi kayıplara sebebiyet verebilecek bir durumdur.

[723] Yusuf Aksar, **Teoride ve Uygulamada Uluslararası Hukuk, Cilt I**, 3. bs., Ankara, Seçkin, 2015, s. 103-104; Örneğin Türkiye'de kısa süreli ekonomik ve ticari konuları ilgilendiren antlaşmalar veya devlet maliyesine yük yüklemeyen antlaşmaların meclis tarafından onaylanma yükümlülüğü bulunmamaktadır. Türkiye Anaasası, 1982, m. 90/2.

mutlaka bu denetim antlaşmanın yayımlanmasından önce yapılmalıdır.[724] Zira bir antlaşma, devlet başkanı onayıyla yayımlandıktan sonra *pacta sund servanda* ilkesi gereğince bağlayıcılık kazanmakta ve akit devletlere antlaşmayı iyi niyetle icra gibi bir yükümlülük yüklenmektedir.[725]

Bu belgelerin anayasa uygunluğunun önleyici denetimine Türkiye gibi izin vermeyen ülkelerin yanı sıra; Fransa, Tunus, Arnavutluk, Cezayir, Polonya, Portekiz, Bulgaristan, Macaristan, Romanya, Avusturya, İspanya, Ukrayna ve Fildişi Sahilleri gibi pek çok ülke izin vermektedir.[726] Bu ülkelerde, antlaşmanın anayasaya aykırılığı mahkemece tespit edildiğinde, anayasa değişikliği yapılana kadar antlaşmanın yayımlanması söz konusu olamamaktadır.

4.1.2.2. Normların Yayım Sonrası Denetimi

Düzeltici, onay sonrası, bastırıcı, *ex post facto, a posteriori* olarak adlandırılan bu denetim usulünde normların anayasaya uygunluğu, normların yayımlanmasından sonra yapılmaktadır.[727] Meclis tarafından kabul edilen bir kanunun anayasaya aykırılığının tespitinin, o kanunun yayımlanmasından veya yürürlüğe girmesinden sonra anlaşılması gibi bir ihtimal vardır.[728] Bu sebeple, sadece önleyici denetim mekanizmasının değil düzeltici denetimin de hukuk sistemine dâhil edilmesi düşünülmelidir.

Düzeltici denetim de önleyici denetim gibi anayasaya aykırı olduğu iddia edilen normun, anayasada açıkça belirtilmiş olan kişi veya organlarca doğrudan doğruya norm denetimi yapacak mahkemeye gönderilmesi ile gerçekleşen bir denetim türüdür.[729] Ancak buradaki asıl fark, denetimin ilgili normun yayımlanmasından sonra yapılmasıdır. Avrupa modelini benimseyen ülkelerde görülen bu denetimi

---

[724] Gözler, "**Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Cilt II**", **a.g.e.** s. 773.
[725] Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969, m. 26 (Çevrimiçi) https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%201155/volume-1155-i-18232-english.pdf, 28 Nisan 2018.
[726] Kemal Başlar, "Uluslararası Antlaşmaların Onaylanması, Üstünlüğü ve Anayasal Denetimi Üzerine" Milletlerarası **Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni Prof. Dr. Sevin Toluner'e Armağan**, C. 24/1-2, 2004, s. 53-58.
[727] Gözler, "**Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Cilt II**", **a.g.e.** s. 750-751.
[728] Gözler, "**Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Cilt II**", **a.g.e.** s. 747.
[729] Özbudun, "**Türk Anayasa**", **a.g.e.** s. 436.

başlatmaya, ülkeden ülkeye değişmekle beraber, devlet başkanı, başbakan, meclis başkanı, belli sayıdaki milletvekili, siyasi parti grupları, ana muhalefet partisi, kamu denetçisi, yüksek yargı başkanları ve yerel yönetimler gibi kişi ve makamlar yetkili kılınmıştır.[730] Ancak konunun dağılmaması açısından sadece muhalefetin süje olarak bu denetim türünde nasıl bir rol oynadığı üzerine eğilmek daha uygun olacaktır.

Avusturya, Slovenya, Meksika, Dominik Cumhuriyeti ve Güney Afrika gibi ülkelerde soyut norm denetiminin hayata geçirilebilmesi için meclis üye tamsayısının 1/3'ünün desteği gerekmektedir.[731] Muhalefet partilerinin 1/3 gibi kolayca tek başına ulaşamayacağı bir oranı anayasaya aykırı olarak görülen bir normun iptali için belirlemenin, muhalefetin elini bir hayli zayıflatacağı söylenebilir. En azından birden fazla muhalefet partisinin tek başına ulaşabileceği bir rakamın belirlenmesinin muhalefet açısından daha uygun olacağı söylenebilir.[732]

Şili, Bosna Hersek ve Almanya'da norm denetimi için meclis üye tamsayısının 1/4'ünün başvurusu yeterli görülmüşken; Türkiye, Slovakya, Litvanya ve Gürcistan'da meclis üye tamsayısının 1/5'inin başvurusu yeterli bulunmuştur.[733] Bu

---

[730] Yerel yönetimlere, federal veya bölgeli devlet meclisinin kendilerini ilgilendiren konularda çıkarmış olduğu normların iptalini isteme hakkı verilmesini yetkilerin dikey dağılımının bir gereği olarak düşünmek yanlış olmayacaktır. Daha fazla bilgi için Bkz.: Victor Ferreres Comella, "The European Model of Constitutional Review of Legislation: Toward Decentralization?", **International Journal of Constitutional Law**, V. 2/3, 2004, s. 464.

[731] Avusturya Anayasası, 1920, m. 140/2; Meksika Anayasası, 1917, m. 105/2-a,b; Slovenya Anayasası, 1991, m. 160/2; Dominik Cumhuriyeti Anayasası, 2015, m. 185/1; Güney Afrika Anayasası, 1996, m. 80/2-a.

[732] Parlamento içi muhalefetin mecliste daha güçlü bir konuma getirilebilmesi için birtakım meclis faaliyetlerinde aranan nisap miktarının düşük tutulması gerektiğine ilişkin değerlendirmeler bu çalışma boyunca sıklıkla zikredilmiştir. Yukarıda anayasa değişikliği teklifinde bulunabilmek için 1/3 gibi bir nisabın belirlenmesinin, muhalefetin konumunu güçlendireceğine dair değerlendirmelerde bulunulmuştur. Buna karşın normların iptali hususunda, 1/3'lük nisabın muhalefet için ulaşılması pek de kolay olmayan bir oran olduğunun da altı çizilmiştir. Bu iki yargı arasında bir çelişki görmemek gerekmektedir. Mecliste aranan bir oranın muhalefet açısından ulaşılabilir veya ulaşılamaz olması, ilgili konu bakımından ayrı ayrı değerlendirilmesi gereken bir husustur. Zira anayasa gibi tüm toplumu ilgilendiren bir temel belgede yapılması istenen bir değişiklik için aranan nisabın yüksek tutulması pek tabidir. Buna karşın yasama işlemlerinin iptal başvurusu, genel görüşme talebi, meclisi olağanüstü toplantıya çağırma gibi önem derecesi nispeten daha düşük hususlarda 1/3'lük bir nisabın aranmasının, muhalefetin elini oldukça zayıflatacağını ileri sürmek yanlış olmayacaktır.

[733] Şili Anayasası, 1980, m. 93/4; Bosna Hersek Anayasası, 1995, m. 6/3-a; Almanya Anayasası, 1949, m. 93/1-2; Türkiye Anayasası, 1982, m. 150; Slovakya Anayasası, 1992, m. 130/1-a; Litvanya Anayasası, 1992, m. 106/1; Gürcistan Anayasası, 1995, m. 89; Türkiye, 2017 yılında yapmış olduğu anayasa değişikliği ile başkanlık sistemine geçtiği için anayasaya aykırılık iddiasında bulunma yetkisi, kavram itibariyle ana muhalefet partisinden alınmış, bunun yerine en yüksek vekile sahip iki partiye anayasaya aykırılık iddiasında bulunma imkânı getirilmiş ve özü itibariyle bir değişiklik olmamıştır.

oranlar, elbette birazdan belirtilecek olan ülkelerdeki gibi muhalefetin çok kolay bir şekilde ulaşacağı oranlar olarak görülmese de liberal anayasal sisteme sahip ülkeler içinde yaygın bir şekilde tercih edilen ve muhalefet açısından "makul" olarak kabul edilebilecek oranlardır.

İspanya'da, Birinci Meclisin üye tamsayısının yaklaşık 1/7'sine, İkinci Meclisin ise üye tamsayısının 1/5'ine tekabül eden 50 milletvekili veya senatöre; Polonya'da ise Birinci Meclisin üye tamsayısının 1/9'una tekabül eden 50 milletvekiline, İkinci Meclisin ise üye tamsayısının yaklaşık 1/3'üne tekabül eden 30 vekile norm denetimine başvurma imkânı getirilmiştir. Sırbistan'da ise normal kanunlar için meclis üye tamsayısının 1/10'una tekabül eden 25 milletvekilinin, organik kanunlar için ise meclis üye tamsayısının 1/5'inin; Portekiz'de ise meclis üye tamsayısının 1/10'unun talebi norm denetimini başlatmak için yeterli görülmüştür.[734] Bahsedilen bu oranları, "kolaylıkla" birçok muhalefet partisinin ulaşabileceği oranlar olarak addetmek mümkündür. Brezilya'ya bakıldığında ise muhalefete düzeltici denetime başvurma bakımından, bahsedilen tüm bu ülkelerden daha kolaylık sağlayıcı bir imkânın verildiği görülmektedir. Buna göre tüm siyasi parti grupları, soyut norm denetimine başvurabilmektedir.[735]

Muhalefetin süjeleri arasında olmasına rağmen norm denetimi mekanizmasını harekete geçirebilmek için, mecliste yeteri kadar vekile sahip olmayan siyasi partiler veya bağımsız milletvekillerinin de burada düşünülmesi gerekmektedir. Peru'da, norm denetiminin gerçekleşebilmesi için kendilerine mecliste destek bulamayan muhalefetin bu kesiminin, kendi seçmen kitlesini harekete geçirmek suretiyle norm denetimi yapabilmesinin önü açılmıştır. Buna göre 500.000 seçmenin talebi ile bir normun anayasaya aykırılığının incelenmesini istemek mümkündür.[736] Bu sayede meclisteki bağımsız milletvekilleri veya yeter sayıyı sağlayamayan milletvekilleri, parlamento dışı muhalefet süjelerini harekete geçirerek norm denetimini gerçekleştirebilecektir.

---

[734] İspanya Anayasası, 1978, m. 162/1; Polonya Anayasası, 1997, m. 191/1-1; Sırbistan Anayasası, 2006, m. 168/1; Portekiz Anayasası, 1976, m. 281/2-f.
[735] Brezilya Anayasası, 1988, m. 103/1- viii.
[736] Peru Anayasası, 1993, m. 203/1-4,5.

Soyut norm denetimi kapsamında düzeltici denetim mekanizmasının kullanımına süre açısından bazı sınırlamalar getirilmiştir. Buna göre ilgili süre Türkiye'de 60, İtalya'da 30 gün iken; Avusturya ve Almanya gibi ülkelerde bir süre sınırlaması getirilmemiştir. Bu doğrultuda denilebilir ki ilgili kanunun yayımlandıktan sonra veya belli bir süre uygulandıktan sonra anayasaya aykırılığın fark edilebileceği gibi durumlar olabileceği için düzeltici denetim mekanizmasının soyut norm denetimi vasıtasıyla herhangi bir süre sınırlaması olmadan harekete geçirilebilmesine olanak tanınmalıdır.[737] Bazen kanunların yayımlanması ile yürürlük tarihleri arasında fark olabilmektedir. Yayımlandıktan belli bir süre sonra yürürlüğe girecek olan kanunların anayasa aykırılığının tespiti için yürürlüğe girmesi gerekebilir. Bu sebeple, bu sürelerin olası bir hak kaybına mahal vermemesi için uzun tutulmasında veya hiçbir süre sınırlamasına hukuk düzeninde yer verilmemesinde fayda olduğu söylenebilir.

Değinilmesi gereken bir diğer husus ise milletlerarası antlaşmaların düzeltici denetimidir. Sınırlı da olsa Avusturya, Brezilya, Meksika, Polonya, Portekiz, İspanya ve Macaristan gibi ülkelerde antlaşmaların düzeltici denetimine izin verildiği görülmektedir.[738] Antlaşmaların önleyici denetiminin, muhalefet açısından ne kadar elzem olduğu ve ülkelerin bu hususta reformlar yapması gerektiği yukarıda zikredilmişti. Ancak antlaşmaların düzeltici denetimi hususunda bu tür telkin ve tavsiyelerde bulunmak pek de mümkün değildir. Zira burada devreye uluslararası hukuk girmektedir. Viyana Antlaşmalar Hukuku Sözleşmesi'nde, antlaşmadan çekilme veya antlaşmanın feshinin haklı olabilmesi için gereken şartlar arasında "anayasaya uygunluk veya anayasa mahkemesinin denetimi" gibi bir hususun olmadığı görülmektedir.[739] Böylesi bir durumda anayasa mahkemesinin vereceği bir karar ile antlaşmanın hukuk hayatından silinmesi uluslararası hukuka aykırı olacak ve ilgili ülkenin sorumluluğunu doğuracaktır. Ancak ilgili antlaşmanın

[737] Gözler, "**Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Cilt II**", **a.g.e.** s. 750.
[738] European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), "Seminar on the Role of the Constitutional Court in the Implementation of International Law", 1998, s. 3, (Çevrimiçi) http://www.venice.coe.int/webforms/events/?v=1998, 31 Temmuz 2018; Brezilya Anayasası, 1988, m. 102/3-b; Meksika Anayasası, 1917, m. 105/2; Polonya Anayasası, 1997, m. 188/1; Portekiz Anayasası, 1976, 277, 280, 281.
[739] Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969, m. 54, 56, 57.

hükümlerinde, anayasa mahkemesinin düzeltici denetimine kapı aralayan bir hüküm olması halinde düzeltici denetimin yapılması mümkün olacak ve denetim sonucunda anlaşmanın mahkemece iptal edilmesi durumunda ülkeler için uluslararası hukuk açısından bir sorumluluk doğurmayacaktır. Antlaşmalar akdedilirken iç hukukta gerekli tadilatların önceden yapılması da önerilebilecek bir diğer formüldür.[740] Böylesi bir durumda siyasilerin, anayasada veya antlaşmada bir tadilat yapılması arasında bir tercihte bulunması gerekmektedir. Ancak şu hususun da altı çizilmelidir ki antlaşmaları denetime kapatan ülkelerdeki uygulamayla, antlaşmaların en azından düzeltici denetimine izin veren ülkelerdeki uygulama karşılaştırıldığında ikincisinin muhalefet açısından daha uygun olduğu söylenebilir.

Değinilmesi gereken bir diğer husus düzeltici denetimde mahkemenin kararının ne zaman yürürlüğe gireceği ile ilgilidir. Mahkemeler, anayasaya aykırılığını tespit ettiği bir normun iptal edilmesinin doğurabileceği hukuk boşluğu ve sakıncaların önüne geçmek adına iptal kararının yürürlüğünü ileri bir tarihe bırakabilmektedir.[741] Bu durumun da anayasaya aykırı bir normun bir müddet daha hak kayıplarına veya haksız kazançlara sebebiyet verebileceği hatırda tutulmalıdır.[742] Böylece mahkemenin ileri tarihte yürürlüğe girecek olan iptal kararı ile siyasi iktidarın, anayasaya aykırı bir norm ile elde etmek istediği amaca ulaşması mümkün olacak veya muhalefete zarar verebilecek olan bir hüküm yürürlük tarihine kadar hukuk hayatında kalacaktır. Bu sebeple, iptal kararının yürürlüğünün ileri bir tarihe ertelenmesi hususunda makul bir süre sınırlaması getirilmelidir.

Hem önleyici hem de düzeltici denetimin birlikte kabul edilmesi gerek insan haklarının korunması gerekse de muhalefetin elinin güçlendirilmesi bakımından elzemdir. Ancak liberal anayasal sistem ile yönetilen ülkelere bakıldığında genel olarak yalnızca düzeltici denetimi kabul eden ülkelerin ağırlıkta olduğu görülmektedir. Yapılacak reformlar ile sınırlı da olsa birtakım normların önleyici denetimine imkân tanınması, siyasi iktidarın, meclisteki gücünü kötüye kullanmasına mâni olabilecektir. Buna ilaveten düzeltici denetim usulünde, anayasaya aykırı bir

[740] Aksar, **a.g.e.** s. 146-147.
[741] Özen Ülgen, **Anayasa Yargısında İptal Kararlarının Etkileri**, İstanbul, 12 Levha, 2016, s. 42-44.
[742] Kelsen, **a.g.m.** s. 187; Türkiye Anayasası, 1982, m. 153/3.

normun iptal edilene kadar uzunca bir süre yürürlükte kalmasının önüne geçilebilmesi için norm denetimi yapan mahkemelere sınırlayıcı bir süre verilmesi de ayrıca düşünülebilir.

4.2. Bütçenin Denetimi

İyi yönetim anlayışı; vatandaşların vergilerinden oluşan bütçenin hazırlanma ve harcanması sürecinin, hukuka uygun ve şeffaflık içerisinde icra edilmesini gerektirmektedir. Bunun sağlanmasının yollarından biri ise bütçenin denetlenmesidir. Bu noktada meclislere büyük bir görev düşmektedir. Esasen bütçenin hazırlanmasında tek yetkili merci yürütme organıdır. Ancak bütçenin yasalaşma süreci ve bütçenin denetiminde bu rol, yasama organına bahşedilmektedir. Bütçenin yasalaşması sonrasında yapılan denetim işlevini ise meclislere ilaveten, meclis adına görev yapmakta olan sayıştay üstlenmektedir. Bu sebeple, bütçenin denetiminin, meclis tarafından ve meclis adına yapılan denetim şeklinde ikili bir tasnife giderek açıklanması gerekmektedir. Böylece muhalefetin bütçe üzerindeki etkisi daha iyi analiz edilebilecektir.

4.2.1. Meclis Tarafından Yapılan Denetim

Bütçenin denetimi süreci sırasıyla; bütçenin komisyon ve mecliste görüşülmesi, oylanması, Sayıştay tarafından denetlenmesi ve Sayıştay raporu doğrultusunda mecliste tekrar görüşülmesi şeklinde gerçekleşmektedir.[743] Meclisler, dolaylı olarak da parlamento içi muhalefet, bütçenin meclis komisyonları ve meclis genel kurulundan geçişinde, yıl sonunda bütçenin nasıl uygulandığını gösteren kesin hesap kanununun kabulünde ve Sayıştayın yıllık hazırlamış olduğu raporların görüşülmesi ile bütçe üzerinde doğrudan bir denetim görevi icra edebilmektedir.

Bütçenin, komisyon ve genel kuruldaki görüşmeler sırasında muhalefet tarafından verilecek önergeler ile kısıtlanması ile önemli bir denetim görevi icra edilebilecektir. Ancak unutulmamalıdır ki bütçenin denetiminin meclis komisyonları ve genel

[743] Ana-María Ríos, Francisco Bastida, Bernardino Benito, "Budget Transparency and Legislative Budgetary Oversight: An International Approach", **American Review of Public Administration**, 2014, s. 4.

kuruldaki denetimi, doğrudan partilerin sayısal ağırlığıyla ilgilidir. Muhalefetin genellikle mecliste azınlıkta olduğu hususu hesaba katıldığında, bütçe üzerindeki asıl denetimin, meclis dışındaki kurum tarafından ve/veya bütçenin tasarrufundan sonra yürütülebileceği gibi bir sonuca varmak da mümkündür. Ancak yine de muhalefetin, bütçenin etkin kullanımını sağlamak için kamu harcamalarındaki dağılımın değiştirilmesi veya bütçedeki adaletsizlik ve usulsüzlük iddiaları ile ilgili olarak önerge vermekten çekinmediği söylenebilir. Muhalefetin genel olarak sayısal azınlıkta olması, bu girişimleri sonuçsuz bıraksa da basın yayın organları aracılığıyla bu hususların toplumun değerlendirmesine sunularak muhalefetin siyasi avantaj elde edebilmesi mümkün olabilecektir. Daha iyimser bir tablo çizmek gerekirse de muhalefetin medya ve toplum desteği ile baskı kurarak iktidar kanadını orta bir çizgiye çekmesi ve bütçede gerekli değişiklikleri yaptırması da söz konusu olabilecektir.

Muhalefetin bütçe üzerindeki etkinliğinin artırılabilmesi için öncelikle bu sürecin şeffaflığının artırılması gerekmektedir. Nitekim Blödal da, şeffaf bir bütçeye sahip olabilmek için şu hususların temin edilmesi gerektiğini zikretmektedir: Bütçeye ilişkin tüm verilerin herkesçe ulaşabilir bir dille ilan edilmesi; meclis, STK ve medyanın bütçenin şekillenmesi ve denetlenmesinde etkin noktalara taşınması.[744] Benzer şekilde Anderson da oldukça karmaşık bilgiler ihtiva eden bütçenin, milletvekilleri başta olmak üzere toplumun her kesimince anlaşılabileceği ve bütçe üzerinde her kesimin fikir yürütebileceği hale getirilmesi gerektiğini zikretmektedir. Nitekim Hollanda ve ABD'de bu amaçla kurulan ve faaliyet gösteren meclis dışı kurumlar ile daha etkin bir bütçe hazırlama süreci yaşanabilmektedir.[745] Güney Kore'de ise meclis bünyesinde kurulan ve bir ofis altında çalışan yüzden fazla uzman ile milletvekilleri bütçe konularında bilgilendirilmektedir. Meclis çatısı altında olan bu tür danışma ofislerini İtalya, İsveç ve İngiltere'de de görmek mümkündür.[746]

[744] Jon. R. Blöndal, "Budget reform in OECD Member Countries: Common Trends", **OECD Journal on Budgeting**, V. 2, 2003, s. 20-21.
[745] Barry Anderson, "The Changing Role of Parliament in the Budget Process", **OECD Journal on Budgeting**, V. 9, 2009, s. 1-10.
[746] Paul Posner, Chung-Keun Park, "Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations" **OECD Journal on Budgeting**, V. 7/3, 2007, s. 15; Inter-Parliamentary Union, **Global Parliamentary Report 2017 Parliamentary Oversight: Parliament's Power to Hold Government to Account**, France, Courand et Associés, 2017, s. 65.

Milletvekillerinin, bilhassa muhalefetin, bütçe ile ilgili konularda faaliyet gösteren ve bağımsız bir şekilde teşkilatlanan, güvenilir bir danışma organına ihtiyacı yadsınamaz. Muhalefetin böylesi bir imkâna kavuşması halinde etkin bir bütçe kontrolü mümkün olabilecek ve iktidarın gücünü çıkarları doğrultusunda kullanılmasının önüne geçilebilecektir.[747] Zira bu kurumlar, bütçeyi oylayacak ve bütçe üzerinden hükümeti denetleyecek olan milletvekillerinin ekonomi bilgilerini eşitleme gayesiyle hareket ederek her kesimin anlayabileceği bir dilde raporlar hazırlamakta ve sürecin işlevselliğini artırmaya çalışmaktadırlar.

Bütçenin denetiminde muhalefetin etkinliğinin artırılması için gereken bir diğer husus ise bütçenin belli bir süre öncesinden meclise sunulmasıdır. Bütçenin kabul edilmesi gereken son tarihten, en azından üç ay önceden meclise sunulması başta meclis olmak üzere vatandaşlar ve STK'lara bütçe üzerine daha fazla eğilme imkânı sunacaktır.[748] Uygulamada genel olarak üç ay sınırının uygulandığı görülse de, ABD'de bütçenin idare tarafından Meclise teslimi bütçe yılının başlamasından sekiz ay öncesine rastlamaktadır. Buna karşın, İngiltere'de teslim süresi iki hafta ile sınırlı tutulmuştur.[749] İngiltere'deki durumun muhalefetin etkin bir bütçe denetimi gerçekleştirememesine yol açtığını söylemek mümkündür.

Bütçenin meclise teslim edilmesinden sonra komisyon aşamasına geçilmektedir.[750] Komisyonların güçlendirilebilmesi için bütçe üzerinde değişiklik yapabilme imkânının tanınmış olması gerekmektedir. Ancak uygulamada farklı örnekler ile karşılaşmak mümkündür. ABD, Japonya ve İsveç gibi ülkelerde Meclis, bütçeyi kabul edip etmeme hususunda sınırsız yetkiye sahiptir. Özellikle ABD'de yürütme tarafından hazırlanan bütçe tamamen "harcama tavsiyesi" içeren bir belge niteliğindedir. Asıl yetki tamamen Meclistedir. Buna karşın, Türkiye, Fransa, Güney Kore, İtalya ve Hollanda gibi ülkelerde bütçede gelir azaltıcı ve gider artırıcı

[747] Carlos Santiso, "Legislatures and Budget Oversight in Latin America: Strengthening Public Finance Accountability in Emerging Economies", **OECD Journal on Budgeting**, V. 4/2, 2004, s. 65.
[748] Inter-Parliamentary Union, **a.g.e.** s. 64.
[749] Posner, Park, **a.g.m.** s.11.
[750] Yunanistan'da bütçe görüşmeleri komisyona sevkedilmemekte, doğrudan melis genel kurulunda görüşülmektedir. Bkz. European Parliament Directorate General for Research, "Parliamentary Control of Budget Implementation, 1999, s. 15, (Çevrimiçi) http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/1999/168431/IPOL-BUDG_ET(1999)168431_EN.pdf, 22 Ocak 2019.

değişiklikler haricinde her türlü değişiklik yapılabilmektedir. Finlandiya ve İngiltere'de ise bütçede herhangi bir değişiklik yapılması veya bütçenin reddedilmesi mümkün kılınmamıştır.[751]

Komisyonlarda muhalefetin etkisinin artırılarak bütçe üzerinde değişiklik yapılabilmesine imkân tanınması için öncelikle komisyonların üye teşekkülünün nasıl olduğuna bakmak gerekecektir. Parlamenter sistemlerde kamu harcamalarının yapılmasına olanak sağlayan bütçenin hazırlanması görevini yürüten komisyonların teşekkülünde nispi temsil sisteminin uygulandığı veya iktidar partilerine pozitif ayrımcılık yapıldığı görülmektedir.[752] Bütçenin vaktinde geçmemesi veya reddedilmesi halinde ciddi siyasi ve ekonomik sıkıntıların baş gösterebileceğinden bahisle getirilen bu tür uygulamalar sebebiyle, genellikle bütçe komisyonlarında ve mecliste etkin bir "ön denetim" ile karşılaşmak mümkün olamamaktadır. Zira bütçenin bir fren ve denge aracı olarak kullanılması genellikle başkanlık sistemine sahip ülkelerde var olan bir uygulamadır. Buna karşın, Avrupa ülkelerinde zaman zaman görülebilen azınlık hükümetlerinde komisyon çoğunluğunun siyasi iktidardan olamadığı ve muhalefetin konumunun daha aktif bir yere taşınabildiği görülebilmektedir.[753] Parlamenter sistemlerde yapılan denetim, genellikle etkin bir ön denetim değil, düzeltici hesap sorucu bir denetim niteliği taşımaktadır. Buna karşın, İrlanda'da 12, Almanya'da 15, Avusturya'da 17 kişiden oluşan Bütçe Komisyonunun üyelikleri nispi temsil esasına göre partilere dağıtılmaktayken; Başkanlık makamları ana muhalefet partisine bırakılmaktadır. Aynı hususu İngiltere ve eski İngiliz sömürgesi ülkelerde de görmek mümkündür.[754] Her ne kadar nispi temsil ile komisyon çoğunluğunu iktidar ele geçirse de, komisyon başkanlık makamının muhalefete bırakılması ile komisyonun faaliyet ve çalışma planı doğrudan muhalefetin eline geçmiş olmaktadır.

---

[751] Posner, Park, **a.g.m.** s.10; European Parliament Directorate General for Research, "Parliamentary Control", **a.g.e.** s. 12.

[752] Başkanlık sistemine geçmeden önce Türkiye'de Plan ve Bütçe Komisyonunun 40 üyesinin 25'i doğrudan iktidar partisine verilmekteydi.

[753] Joachim Wehner, **Legislatures and the Budget Process: The Myth of Fiscal Control**, New York, Palgrave Macmillan, 2010, s. 68.

[754] Joachim Wehner, "Good Practice in Parliamentary Budget Scrutiny: International Comparisons", 2017, s. 17, (Çevrimiçi) www.lse.ac.uk/business-and-consultancy/consulting/consulting-reports/good-practice-in-parliamentary-budget-scrutiny, 28 Ocak 2019; Santiso, **a.g.m.** s. 63; European Parliament Directorate General for Research, "Parliamentary Control", **a.g.e.** s. 13-16

Esasen başkanlık sistemine sahip ülkelerde de komisyonların üye teşekkülü nispi temsil esasına göre yapılmaktadır. Bu durumda da meclis çoğunluğuna sahip olan yürütmenin bütçeyi geçirme başarısını haliyle etkilemektedir. Buna karşın, başkanlık sistemlerinde zaman zaman karşılaşılan bir husus vardır ki bütçenin meclisteki denetimini muhalefet için anlamlı hale getirmektedir. Başkanlık sisteminde başkan ile meclis çoğunluğunun farklı siyasi ekollerden olması halinde bütçe görüşmeleri sekteye uğrayabilmektedir. Çok partinin etkin olduğu başkanlık sistemlerinde böyle bir durum çok yaşanmamaktadır. Zira üst düzey kamu görevlilerinin atanması başlıklarında da izah edileceği üzere başkanın partisinin meclis çoğunluğunu alamadığı durumlarda başkan, istediği yasal düzenlemeler ve bütçenin meclisten geçebilmesi için çeşitli ittifaklara girebilmektedir. Ancak ABD'de sadece iki partinin etkin olması sebebiyle başkanın meclis çoğunluğunu kaybetmesi halinde ittifaka gireceği başka bir parti bulunmamaktadır. Bu sebeple, bütçenin meclis görüşmeleri aşaması bir ön denetim hüviyetine kavuşabilmektedir. Örneğin, ABD'de meclis desteğinden yoksun olunduğu dönemlerde zaman zaman Başkan, bütçenin mecliste bekletilmesi sebebiyle finansman yokluğu/ hükümet kapanması sebebiyle hayati nitelikte olmayan tüm kamu hizmetlerini durdurmakta ve memurları zorunlu izne göndermektedir.[755] Bu uygulama ile muhalefetin eline oldukça güçlü bir siyasi imkân verildiği görülmektedir. Muhalefet her yıl sonu yaklaştığında yakalayacağı bu imkân ile devlet başkanından arzu ettiği tavizleri alabilmek için ciddi bir avantaj elde edebilecektir. Başkanın reddettiği veya reddetmesi muhtemel olan yasaların veto edilmemesi veya ataması yapılacak olan üst düzey kamu görevlilerinin muhalefetin istediği isimlerden olması karşılığında bütçenin meclisten geçirilmesi gibi verilebilecek örnekler ile muhalefetin bu süreçteki etkinliği ortaya koyulabilecektir. Nitekim ABD Başkanı Clinton, 8 yıllık görev süresinin çoğunda Meclis desteğinden yoksun kalmış ve her bütçe yılında Meclis tarafından bu husus ile sıkıştırılmak istenmiştir. Clinton bu çıkmazı aşabilmek için zaman zaman Meclisin yasalaşmasında ısrar ettiği kanunları veto edebileceğini dillendirerek bütçenin Meclisten geçmesini sağlamıştır. Aynı şekilde bütçenin geçmesi için eksik kalan

[755] Congressional Research Service, "Shutdown of the Federal Government: Causes, Processes, and Effects", 2018, s. 3-5, (Çevrimiçi) https://fas.org/sgp/crs/misc/RL34680.pdf, 19 Ocak 2019.

milletvekili sayısını, çeşitli kanun reformları sözü vererek Cumhuriyetçi partiden tamamlamıştır.[756]

Bütçenin ön denetimi olarak nitelendirilebilen bu süreçte başkanlık sistemlerinde kimi zaman meclislerin etkin olamayacağı şekilde sistemlerin tasarlandığı da görülebilmektedir. Türkiye'de bütçenin meclisten geçmemesi durumunda geçici bütçe kanunun çıkarılacağı, bunun da çıkamaması durumunda ise bir önceki yılın bütçesinin yeniden değerleme oranına göre artırılarak uygulanmasına imkân tanıyan bir düzenleme getirilmiştir.[757] Bu sayede bütçe konusunda siyasi krizlere mahal vermemek ve yönetimde istikrar sağlamak için yürütmenin yasamaya muhtaç olmayacağı bir düzen tesis edilmiştir. Burada bütçenin bir fren ve denge aracı olarak kullanımına izin verilmemiştir. Ancak siyasi kriz çıkmasını istemeyen Başkanın bütçede istenilen reformları yapması da söz konusu olabilecektir.

Bütçenin meclis aşamasındaki bir diğer denetimi ise yıl sonunda yapılmaktadır. Yürütme tarafından kesin hesap kanunu hazırlanmakta ve meclis ve sayıştaya gönderilmektedir. Sayıştay kendisine gönderilen bilgiler ile kendi raporlarını karşılaştırmakta ve genel uygunluk bildirimi olarak adlandırılan bir rapor hazırlayıp meclise sunmaktadır. Meclis de bu rapor doğrultusunda kesin hesap kanununu görüşmektedir.[758] Oldukça hararetli tartışmaların yaşandığı bu süreçlerde muhalefet, medyanın da desteği ile bütçenin kullanımı hususundaki eleştirilerini belirtmektedir. Bu yargıyı her ülke için zikretmek elbette ki mümkün değildir. Zira yürütme tarafından bütçenin nasıl harcandığına dair hazırlanan kesin hesap kanunun mecliste uzatılmadan kabul edildiği ya da hiç oylanmadığı görülmektedir. Örneğin; İrlanda, İngiltere ve Almanya'da kesin hesap kanununun Meclisten geçmesi gibi bir zorunluluk bulunmamaktadır.[759] Bu tür ülkelerdeki durumu, muhalefetin bütçe üzerinden yıl sonunda tekrar gündem oluşturmasını engeller nitelikte görmek gerekmektedir.

---

[756] Allen Schick, **The Federal Budget: Politics, Policy, Process**, Washington D.C., Brookings Institution Press, 2007, s. 26-27, 113.
[757] Türkiye Anayasası, 1982, m. 161/4.
[758] Özbudun, "**Türk Anayasa**", **a.g.e.** s. 229.
[759] European Parliament Directorate General for Research, "Parliamentary Control", **a.g.e.** s. 14-23

Parlamentolar Arası Birlik tarafından 88 ülke üzerinde yapılan bir araştırma göstermiştir ki 79 ülkede Sayıştay tarafından hazırlanan raporlar meclise sunulmaktadır. Sadece 9 ülkede bu raporlar hükümet tarafından hazırlanıp meclise sunulmaktadır.[760] Ancak muhalefetin etkin bir bütçe denetimi faaliyetinde bulunabilmesi için bütçenin tasarrufuna ilişkin raporların geniş yetkilerle donatılmış ve bağımsızlığı temin edilmiş bir kurumdan alması gerekmektedir. Yürütme organı tarafından temin edilen belgeler üzerinden muhalefetin, yürütmeyi etkin bir şekilde denetlemesini beklemek oldukça iyimser bir bakış açısı olacaktır. Ancak burada dikkat edilmesi gereken birkaç ülkeden bahsetmek gerekmektedir. İsveç'te tamamen, Finlandiya ve Danimarka'da ise kısmi olarak yürütmeye bağlı bir Sayıştay bulunmaktadır. Bu ülkelerde Sayıştayın muhtemel etkisizliğini veya tarafgirliğini engellemek için Meclisler, kendi üyeleri arasından kendi denetçilerini seçmektedirler. Bu denetçiler, bir sayıştayın yapabileceği pek çok yetki ile donatılmakta ve hükümet harcamalarını meclis adına denetlemektedirler.[761] Bu sayede bu ülkelerde bütçe denetimi meclis tarafından etkin bir şekilde gerçekleştirilebilmektedir.

4.2.2. Meclis Adına Yapılan Denetim

Bu başlık altında asıl kastedilen denetim, yasamanın, bütçenin yasalaşarak yürürlüğe girmesinden sonra yaptığı denetimdir. Bu denetim doğrudan yasama organı yerine, yasama organı adına faaliyet gösteren ve sayıştay ismi verilen bir kurum tarafından icra edilmektedir.[762] Özellikle başkaca faaliyetler sebebiyle meclislerin iş yükünün artması ve devletlerin gelir ve giderlerindeki artışın bütçe denetimini karmaşıklaştırması, meclisleri kamu harcamalarının denetiminde işlevsiz bir noktaya taşımış ve bu denetimin, bağımsızlığı teminat altına alınmış uzman bir el tarafından

[760] Hironori Yamamoto, **Tools for Parliamentary Oversight a Comparative Study of 88 National Parliaments**, Switzerland, Inter-Parliamentary Union, 2007, s. 75-76.
[761] European Parliament Directorate General for Research, "Parliamentary Control", **a.g.e.** s. 22.
[762] Eren, "**Anayasa Hukuku**" **a.g.e.** s. 611; Bazı ülkelerde bu denetim yasama organı adına değil doğrudan millet adına yapılmaktadır. Bu ülkelerde sayıştayın bir yargı organı olarak kurulmasına ve yetkilerini doğrudan anayasadan alacak şekilde tasarlanmasına rağmen yine de burada incelenmesinde fayda vardır. Zira ileride de görüleceği üzere bu ülkelerde sayıştayın en azından belli sayıda üyesinin seçiminde meclis doğrudan yetkili kılınmıştır. Böylece meclisler, bütçenin denetiminde dolaylı bir rol oynayabilmektedirler.

yapılmasını gerektirmiştir.[763] Bu kurumların denetim işlevi, meclislerin bütçeyi denetlemesinde olduğu gibi zamansal bir kısıtlamaya tabi değildir. Sayıştay, denetimini, gerek bütçe yılı içerisinde gerekse de takip eden yıllarda da yapabilmektedir.[764]

Uygulamaya bakıldığında iki tip sayıştay denetiminin varlığı göze çarpmaktadır. Bunlardan birincisi, finansal gözlemdir. Daha geniş bir ifadeyle, burada harcamaların bütçe kanununa uygun yapılıp yapılmadığı ile sınırlı bir denetim görevi icra edilmektedir. İkinci tür sayıştay denetimi ise performans denetimidir. Bu denetim türünü, hukuki bir denetim değil, yerindelik denetimi olarak görmek yanlış olmayacaktır. Paranın harcanması, bütçe kanununda belirtilen hususlara uygun olabilir. Ancak paranın etkili ve yerinde bir harcama olup olmadığı, bambaşka bir husustur.[765] Bu kurumların dünya genelinde yaygınlaşması ve özellikle 1970'lerden sonra "performans denetimi" de yapabilmesi, yasamanın yürütme karşısında kaybetmeye başladığı eski konumuna bir geri dönüşü başlatmıştır.[766] Bu kurumların yapacağı denetimin kimi ülkelerde cezai bir sonucu olamasa da bu kurulların yetkilerinin bu şekilde artırılmasıyla siyasi sorumluluk kanallarının açılması muhtemel hale gelecektir. Sayıştay raporları ve kararları ile yürütmenin, gerek siyasi sorumluluk müessesesinin işletilmesiyle gerekse de seçimlerde muhalefet tarafından argüman olarak kullanılmasıyla zor duruma düşürülebilmesi mümkün olabilecektir.

Sayıştayın icra ettiği görev sonucu hazırlayacağı raporlar ve alacağı kararlar ile vatandaşlar, ödemiş oldukları vergilerin nerelerde nasıl harcandığını öğrenebilecek ve bu sayede iktidarın şeffaflaşmasına katkı sağlanacaktır.[767] Yürütme organı tarafından tasarruf edilen kamusal kaynakların hukuka ve toplum menfaatlerine uygun bir şekilde harcanmasını, yasama organı adına denetleme ve gerekli

---

[763] Mehmet Karakaş, "Kamu Harcamalarında Sayıştay Tarafından Yapılan Denetime Tarihsel Bir Bakış ve 5018 Sayılı Kanun Çerçevesinde Sayıştayda Yapılan Düzenlemeler", **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, 48. Seri, 2005, s. 53.

[764] H. Ömer Köse, **Dünyada ve Türkiye'de Yüksek Denetim**, 2. bs., Ankara, Sayıştay 145. Yıl Yayınları, 2007, s. 39-40; .

[765] Yamamoto, **a.g.e.** s.74-75.

[766] H. Ömer Köse, "Yüksek Denetimde Çağdaş Gelişmeler ve Sayıştayın Konumu", **Sayıştay Dergisi**, C. 65, s. 129; Ríos, Bastida, Benito, **a.g.m.** s. 4. Bütçe, vergi ve meclis üçgeninin tarihi kökenleri için Bkz. Gözler, "**Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I**", **a.g.e.** s. 873-874.

[767] Kemal Gözler, Gürsel Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, 14. bs., Bursa, Ekin, 2013, s. 164-167; Köse, **a.g.e.** s. 14.

durumlarda tahkikat yapma ve kesin kararlar verebilme yetkileri ile donatılan sayıştayın[768] yürütme organından bağımsız bir şekilde faaliyet gösterebilmesi ve icrai karar alarak yaptırım uygulayabilme yetkileriyle donatılması gerekmektedir.[769] Ancak uygulamaya bakıldığında sayıştayın farklı şekillerde örgütlenmesi durumu ile karşılaşılmaktadır. Anglo Sakson hukukunun hâkim olduğu ülkelerde denetim görevi üstlenen kurumların yargı organı şeklinde örgütlenmediği, sadece danışma ve kamuoyunu aydınlatma işlevleri ile donatıldığı görülmektedir. Yine de bu durum, sayıştayın görevini taraflı veya sübjektif bir yaklaşımla yaptığını göstermemektedir. Özellikle İngiltere, ABD ve Kanada gibi Anglo Sakson hukuk sistemine sahip ülkelerde gerek kendiliğinden gerekse de milletvekillerinin talebi doğrultusunda Sayıştay tarafından hazırlanan raporlar meclislere sunulmakta ve burada hararetli tartışmalara konu olabilmektedir. İngiltere'deki Sayıştay raporlarının, muhalefetin başkanlığını yapmış olduğu Kamu Hesapları Komisyonuna verilmesi de muhalefetin bu süreçteki rolünü artırması bakımından önemli bir uygulamadır.[770] Sayıştayın icrai karar alamamasının etkisini, bu ülkelerdeki uygulamalar gidermekte ve yukarıda da zikredildiği gibi sunulan raporlar doğrultusunda mecliste siyasi sorumluluklar işletilmekte ve seçimlerde bunlar argüman olarak kullanılabilmektedir. Buna karşın, Kıta Avrupası'nda sayıştayın, genel olarak hesap yargılaması yetkisi ile donatılmış ve icrai kararlar alabilen bir kurum olarak örgütlendiği söylenebilir.[771] Belçika, Fransa, Türkiye, İtalya, Portekiz, İspanya, Uruguay ve Yunanistan gibi bazı ülkelerde Sayıştayın mahkeme tipi bir örgütlenmesi olduğu; Almanya, Slovakya, Çekya ve Hollanda gibi ülkelerde ise kurul tipi bir örgütlenmenin olduğu ve bu kurumların yargılama yetkileri ile donatılmadıkları görülmektedir. İsveç'te Sayıştayın yürütme organına bağlı; Danimarka, Macaristan, Polonya, Finlandiya, İngiltere ve İrlanda gibi

[768] Sayıştayın denetiminin, yerel yönetimleri, hatta muhalefetin elinde bulunan belediyeleri, kapsaması da mümkündür. Ancak sayıştayın icra ettiği görevin büyük bölümü yürütme teşkilatı içerisinde bulunan kamu kurumlarına yönelik olduğundan dolayı denetimin yürütmeye karşı yapıldığına dair genel ifadeler kullanılmıştır.

[769] Sayıştayın bağımsız bir hüviyete kavuşabilmesi hakkında daha fazla bilgi için Bkz. Barry Anderson, "The Value of a Nonpartisan, Independent, Objective Analytic Unit to the Legislative Role in Budget Preparation", **The Role of Parliaments in the Budget Process**, Ed. by. Riccardo Pelizzo, Rick Stapenhurst, David Olson, Washington, D.C., The World Bank, 2005, s. 38-39

[770] Köse, **a.g.e.** s. 43, 151.

[771] Müzeyyen Eroğlu Durkal, Ferhat Akbey, "Bütçe Hukukunda Bir Tartışma: Sayıştayın Performans Denetimleri Yerindelik Denetimi Sayılır mı?", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C. LXXIV/1, 2016, s. 18.

ülkelerde ise yürütme teşkilatı içerisinde yer alan ancak kısmi de olsa bağımsızlığı olabilen bir denetim ofisi şeklinde örgütlendiği görülmektedir.[772] Sayıştayın etkinliğinin artırılabilmesi için yürütmeden bağımsız ve yaptırım uygulayabilecek bir yargı organı şeklinde tasarlanması, bu kurumun "denetim göreviyle" daha uyumlu olacaktır. Gerçekten de sayıştayın yargı organı olarak kabul edilmesi veya mahkeme tipi örgütlenmiş olması, bütçe denetiminin daha bağımsız bir ortamda gerçekleştiğine emare olabilecektir. Zira yargının bağımsızlığı gereği bu şekilde örgütlenen bir kurumun icrai kararlar alabilmesi ve doğrudan yaptırım uygulayabilmesi mümkün olacaktır. Mahkeme tipi örgütlenmeye sahip olmasa da kararlarının kesinliğinin sağlanması ile bu kurumun etkinliğini de artırmak mümkündür. Bu husus, Türkiye Anayasa Mahkemesinin vermiş olduğu bir kararda şu sözler ile dile getirilmiştir:

> *"Sayıştayın sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevi yönünden yargısal bir faaliyet icra ettiği ve bu çerçevede verilen kararların maddi anlamda kesin hüküm teşkil eden yargı kararı niteliğinde olduğu, kesin hüküm vermesi nedeniyle bunu sonuçsuz veya etkisiz kılacak şekilde gerek idari gerekse yargısal makamlar nezdinde herhangi bir karar alınmasının söz konusu olamayacağı sonucuna ulaşılmaktadır."*[773]

Bu sayede kurum, yargı teşkilatı içerisinde yer almasa da hüküm verebilme yetkisi ve kararlarının niteliği gereği icrai bir noktaya ulaştırılabilmiş olmaktadır. Bu kurumun denetim görevini hakkıyla icra edebilmesinde mutlaka yargı teşkilatı içerisinde olmasına veya icrai bir karar almasına da gerek yoktur. En azından tespit edeceği usulsüzlükler ile ilgili olarak sorumluların tespiti ve cezalandırılması için gerekli makamları harekete geçirme imkânının bulunması gerekmektedir. Nitekim Kıta Avrupası modelindeki bazı ülkelerde sayıştay meclis adına faaliyet göstermektedir; ancak sayıştayın hazırlamış olduğu raporlar, yargısal sürece konu edilerek sayıştay dışında usulsüzlükler cezalandırılabilmektedir.[774] Ancak yine de bütçenin tasarrufundaki usulsüzlüğe sebebiyet veren kişilerin sorumluluğunun tespit

[772] Ufuk Selen, Mustafa Taytak, "Türkiye'de Bütçenin Yasama Organı Tarafından Denetimi ve Sayıştayın Konumu", **Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, C. 19/1, 2017, s. 199; Köse, **a.g.e.** s. 104-105.
[773] Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı: 2012/102 Karar Sayısı: 2012/207.
[774] Köse, **a.g.m.** s. 113.

edilmesine rağmen cezai tahkikatı bizzat yapamaması, sayıştayın işlevselliğini etkileyebilecek unsurlar arasında sayılabilir.

Kurumun işlevselliğini artırmak için yargı teşkilatı içerisinde kabul edilmesi ve/veya icrai yetkilere sahip olması kadar önemli olan bir diğer husus ise bu kurumun başkan ve üye seçiminde, yürütme dışı organlara daha çok imkân tanınmasıdır. Mali denetimin meclis adına yapılması da düşünüldüğünde meclisin bu süreçte daha aktif bir konuma oturtulmasını beklemek gerekmektedir. Millet adına hazinenin bekçiliği gibi bir yükümlülüğü üstlenen bu kurumun[775] meclis adına denetim yapması, yöneticilerinin de meclis tarafından seçilmesi gibi bir sonucu doğurmalıdır. Böylece yasama adına bütçenin harcanmasını denetleyen kurumun üyelerinin seçimi ile meclise, dolaylı olarak muhalefete, bütçeyi denetleme sürecine katılım imkânı verilmiş olmaktadır.

Anglo Sakson modelinde Sayıştayın genellikle yürütme bünyesinde teşkilatlanması yapıldığı için bu ülkelerde üye seçiminde yürütmenin ağırlığını görmek mümkündür.[776]

Çekya gibi bazı ülkelerde sadece Sayıştay Başkan ve Başkan Yardımcısı'nın seçiminin basit çoğunlukla seçilmek üzere Meclise bırakıldığı görülmektedir.[777] Ukrayna'da Sayıştay Başkan ve üyelerinin tamamının basit çoğunluk ile seçimi Meclise bırakılmıştır. Türkiye'de ise Sayıştay Başkan ve üyelerini, her bir üye için gösterilen ikişer aday arasından basit çoğunluk ile Meclis seçmektedir. Kolombiya'da ise Sayıştay üyeleri, genel seçimlerden sonraki bir ay içinde, Meclise başvuran kişiler arasından meclis üye tamsayısının 1/2'sinin oyu ile seçilmektedir.[778] Hollanda'da 3 kişiden oluşan Sayıştayın üyeleri, İkinci Meclisin her bir makam için göstereceği üçer aday arasından Monark tarafından seçilmektedir. Avusturya'da 12 yıllık bir dönem için seçilen Sayıştay Başkan ve üyeleri ilgili komitenin talebi üzerine meclis tarafından seçilmektedir. İspanya'da da 6'şar üyeyi seçme yetkisi her iki Meclise

[775] Köse, **a.g.e.** s. 14.
[776] Gözler, Kaplan, **a.g.e.** s. 164-167; Eroğlu Durkal, Akbey, **a.g.m.** s. 18.
[777] Slovakya Anayasası, 1992, m. 61/1; Çekya Anayasası, 1993, m. 97/2.
[778] Ukrayna Anayasası, 1996, m. 85/16; Sayıştay Kanunu, 2010, m. 13/1-3, (Çevrimiçi) www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6085.pdf, 12 Ocak 2019; Kolombiya Anayasası, 1991, m. 267/5.

dağıtılmıştır. ABD'de ise Hükümeti Denetleme Ofisi şeklinde örgütlenen bu yapı 15 yıllığına seçilmekte ve Başkan tarafından yapılan atamalar Meclisin onayına sunulmaktadır.[779]

Yukarıda zikredilen ülkelerdeki atama süreçleri ile ilgili olarak, kamunun kaynaklarının amaçlarına uygun kullanılıp kullanılmadığını kontrol eden bir makamın üye seçimini, basit veya mutlak çoğunluğa bırakmak ile yürütmeye bırakmak arasında pek de bir fark olmadığı gibi bir eleştiri yöneltmek haksız bir itham olmayacaktır. Zira günümüzde yürütme ile yasama çoğunluğunun çoğu zaman aynı ekolden gelmesi sebebiyle böylesi önemli oylamalarda nitelikli çoğunluk harici belirlenen nisapların, yasamanın yürütmeyi denetleme fonksiyonuna zarar verdiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

Bazı ülkelerde, yukarıdaki ülkelerin aksine nitelikli çoğunluk ile sayıştay başkan veya üyelerinin bir kısmının seçilebileceği düzenlenmiştir. Örneğin, Güney Afrika Sayıştay Başkanının seçiminde meclis üye tamsayısının 6/10'unun oluru aranmaktadır. Macaristan'da ise sadece Sayıştay Başkanının meclis üye tamsayısının 2/3'ünün desteği ile seçilmesi gerekmektedir.[780] Kimi ülkelerde ise sayıştay üyelerinin tamamının Meclis tarafından nitelikli çoğunlukla seçilmesi gerekmektedir. Örneğin, Dominik Cumhuriyeti Sayıştayının 5 üyesi Birinci Mecliste, oylamaya katılanların 2/3'ü ile önerilmekte ve İkinci Meclis tarafından oylamaya katılanların 2/3'ü ile seçilmekteyken; Uruguay Sayıştayının 7 üyesi ve Brezilya Sayıştayının 9 üyesi İkinci Meclisin üye tamsayısının 2/3'ü ile seçilmektedir.[781] Bu ülkelerde nitelikli çoğunluk kuralının getirilmesiyle muhalefete seçim sürecinde daha aktif olma şansı verildiği söylenebilir. Bu sayede mecliste mümkün olduğunca az partinin denklem dışında kalacağı bir siyasi tablo ortaya çıkabilecek ve muhalefetin destekleyeceği bir adayın seçilmesi garanti altına alınabilmiş olacaktır.

Kırgızistan'da ise zikredilen ülkelerden farklı olarak Sayıştay üyelerinin bir kısmını atama yetkisi doğrudan muhalefete verilmiştir. Buna göre Devlet Başkanı, Mecliste

[779] İspanya Anayasası, 1978, m. 136/4; Köse, **a.g.e.** s. 135, 156-169.
[780] Güney Afrika Anayasası, 1996, m. 193/5-b-i; Macaristan Anayasası, 2011, m. 43/2.
[781] Dominik Cumhuriyeti Anayasası, 2015, m. 80/1-3, 83/1-2, 248/1; Uruguay Anayasası, 1966, m. 208/2; Brezilya Anayasası, 1988, m. 73/2-2.

sayısal çoğunluğa sahip olan parti ve ana muhalefet partisine, Sayıştayın üçer üyesini atayabilme ve görevden alabilme yetkisi verilmiştir.[782]

4.3. İdarenin Denetimi: Kamu Denetçiliği Kurumu

Meclislerin üstlenmiş olduğu denetim işlevlerinden bir diğeri ise idarenin denetimidir. Ancak bu denetim bizzat meclis eliyle yürütülmemekte, kamu denetçiliği kurumu üzerinden yapılmaktadır. Meclisin, bilhassa parlamento içi muhalefetin, dolaylı bir etkisi olan bu denetimin daha işlevsel bir noktaya taşınması için kamu denetçiliği kurumunun nasıl örgütlenmesi, hangi yetkiler ile donatılması ve üye/üyelerinin hangi makamlar tarafından seçilerek göreve başlaması gerektiğine değinilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda liberal anayasal sisteme sahip ülkelerdeki uygulamaları kıyaslayarak ulaşılacak olan tespitler ile muhalefetin idarenin denetimindeki dolaylı etkisini artırabilmek için kamu denetçiliği mevzuatlarının nasıl tasarlaması gerektiğine cevap aranacaktır.

Kamu denetçiliği; yetkilerini doğrudan anayasa veya kanunlardan alan, üyeleri meclis, devlet başkanı veya hükümet tarafından atanan, idarenin hukuka uygunluğunu ve bireylerin maruz kaldığı hak ihlallerini doğrudan veya şikâyet üzerine inceleyen, insan hakları hususunda kamuoyunun bilinçlenmesini sağlayan, insan haklarının gelişimiyle ilgili mevzuat, yargı kararları ve uluslararası gelişmeleri takip eden ve belli aralıklarla ilgili makamlara bahsi geçen hususlarda tavsiye veren veya raporlar sunan, yürütme organından işlevsel ve mali açıdan bağımsız ve tarafsız bir şekilde faaliyet gösteren kurumlar olarak tanımlanmaktadır.[783] Tanımdan da anlaşılacağı üzere idareyi denetlemek üzere kurulmuş olan bir kurumun idareye karşı bir sorumluluğunun olmaması ve bağımsız bir şekilde faaliyet gösterebilmesi gerekmektedir. Kuvvetler arası fren ve denge ilkesinin bir gereği olarak, idarenin

[782] Kırgızistan Anayasası, 2010, m. 74/4-5.

[783] Abdurrahman Eren, **Ulusal İnsan Hakları Kurumları**, İstanbul, 12 Levha, 2012, s. 26; Dean M. Gottehrer, "Fundamental Elements of An Effective Ombudsman Institution" **9th IOI World Conference**, 2009, s. 11-15; Thales Torres Quintão, "Parliamentary Ombudsman (ouvidoria) and Its Democratic Potential: The Brazilian Case ", **The IAPSS Journal of Political Science**, V. 31, 2016, s. 10; European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), "Opinion on the Draft Law on Ombudsman for Human Rights of Bosnia and Herzegovina", 2015, s. 12, (Çevrimiçi) www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)034-e, 12 Ağustos 2018.

eylemlerini denetleyecek olan bu organın meclis adına faaliyet göstermesi, denetçilerin meclis tarafından atanması gerekmektedir. Ancak Parlamentolar Arası Birlik tarafından yapılan bir çalışma göstermiştir ki 88 ülkeden 10'unda kamu denetçileri, yürütmeye karşı sorumludur.[784] İdarenin eylemlerini, yine idareye karşı sorumlu olan bir organın denetlemesi, bu kurumun işlevselliğini ve bağımsızlığını etkileyebilecektir. Bu durum da haliyle idarenin denetlenmesinde meclisin ve muhalefetin tesirini azaltacaktır.

Kamu denetçiliği kurumunun yaygınlaşmasının en büyük etkenlerinden biri, idarenin artan iş yüküyle birlikte büyüyen bürokratik işlemler neticesinde yaşanan mağduriyetlerin artmasıdır. Yargı organlarında uyuşmazlıkların çözümünün uzun ve masraflı olması sebebiyle daha kısa ve ücretsiz bir uyuşmazlık çözüm yoluna yönelim başlamış ve kamu denetçiliği kurumları yaygınlaşmıştır.[785] Bu kurumun varlığı sayesinde, idarenin yatay ve dikey hesap sorulabilirliği sağlanarak, idarenin iyi yönetim anlayışından ayrılmaması temin edilmeye çalışılmaktadır. Ayrıca bu kurum ile idarenin hukuk devleti ilkesine bağlı, insan hak ve hürriyetlerine saygılı olması ve idari yönetimin şeffaf ve hesap verebilir olması temin edilmeye çalışılmaktadır.[786]

Kamu denetçiliği kurumunun günümüzde oldukça farklı görünümleri mevcuttur. Klasik modelde idarenin hukuka uygunluğu ve hesap sorulabilirliği sağlanmaktadır. Melez modelde ise idarenin denetlenmesine ilaveten insan hak ve hürriyetlerine de eğilinmektedir. Uzmanlık modelinde ise cinsiyet, çocuk, eşitlik, cezaevi, polis gibi belirlenen spesifik bir alanda idare denetlenmektedir.[787] Meclis adına idareyi denetlemekte olan kamu denetçiliği kurumunun uzmanlık alanlarına göre bölünerek denetim görevini icra etmesi, idarenin daha etkin denetlenmesini sağlayacaktır.

İdarenin meclis adına daha etkin denetlenebilmesi için kamu denetçiliği kurumunun yetkilerinin artırılması gerekmektedir. Burada öncelikle, kuruma gelen şikayetler

---

[784] Yamamoto, **a.g.e.** s.71
[785] Linda C. Reif, **The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System**, Leiden,Springer Science Business Media Dordrecht, 2004, s. 25.
[786] Reif, **a.g.e.** s. 59-66.
[787] Kamu denetçiliği kurumuna ilişkin farklı modeller hakkında daha fazla bilgi için Bkz. Eren, "**Ulusal İnsan**", **a.g.e.** s. 41-42; Reif, **a.g.e.** s. 3-4, 26.

üzerine yapılan soruşturmalara ilaveten, kurumun kendi inisiyatifi ile soruşturma başlatma yetkisine de sahip olması gerektiği zikredilmelidir. Bir diğer yetki ise genellikle melez modele sahip bazı ülkelerde görülen, denetçilik kurumunun özel hukuk kişileri arasındaki uyuşmazlıklarla da ilgilenmesidir.[788] Kurumun yetkilerinin bu şekilde geniş tutulması ile toplumun her türlü sorununa çözüm arayan bir teşkilat tasarlanmış olabilecektir. Buna ilaveten kurumun icra ettiği soruşturmanın sağlıklı bir şekilde yürüyebilmesi için tanık çağırma ve kurumlardan bilgi ve belge isteme gibi yetkilerle de donatılması gerekmektedir. Ayrıca kurumun, başta hapishane ve akıl hastanesi olmak üzere her türlü hükümet binasında soruşturma yürütmesine olanak sağlanmalıdır. Bahsedilmesi gereken bir diğer yetki ise mevzuata ilişkin öneriler sunmaya ilişkindir.[789] Kamu denetçisine, ihlallerin mevzuattaki hükümlerin varlığından veya eksikliğinden kaynaklandığını düşünmesi halinde yasama ve yürütmeye ilgili mevzuatın nasıl hazırlanması veya değiştirilmesi gerektiğine dair tavsiyelerde bulunma yetkisinin bahşedilmesi, kurumun etkinliğini artırabilecektir. Son olarak, kurumun gerek görmesi durumunda bir normun anayasaya aykırılığını ileri sürerek görevli mahkemeleri harekete geçirme yetkisi ile donatılması da burada zikredilebilir.[790]

Bahsedilen tüm bu yetkilerin bahşedilmesinden önce kurumun bağımsızlığının temin edilmesi gerekmektedir. Öncelikle kamu denetçisinin milletvekillerinin yararlanacağı bağışıklıklardan istifade etmesinin önü açılmalıdır. Kurumun ve denetçinin bağımsızlığını temin edecek bir diğer husus ise bütçe ile ilgilidir. Kurumun bütçesini kendisinin hazırlamasının önünün açılması gerekmektedir. Venedik Komisyonu raporunda bu hususa ilişkin olarak ek bir tavsiyede daha bulunularak, yasama organında görüşülen kurum bütçesinin düşürülmek istenmesi halinde, düşüş oranının;

[788] Reif, **a.g.e.** s. 3.
[789] European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), "Compilation of Venice Commission Opinions Concerning the Ombudsman Institution", 2016, s. 27, (Çevrimiçi) https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2016)001-e, 2 Şubat 2019; Reif, **a.g.e.** s. 4.
[790] Reif, **a.g.e.** s. 14; European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), "Compilation of", **a.g.e.** s. 28; Liberal anayasal sistemlerde var olan kamu denetçiliği modelleri, denetçilerin yetkileri ve hukuki statüsü dahil pek çok konuda daha fazla bilgi için Bkz. Gabriele Kucsko-Stadlmayer, **European Ombudsman-Institutions**, Wien, Springer-Verlag, 2008, s.69-433.

meclisin, devlet başkanının veya hükümetin kendi bütçelerindeki düşüşten fazla olmaması gerektiği tavsiye edilmiştir.[791]

Böylesi önemli yetkilerle donatılan bu kurumun bağımsızlığını temin edecek bir diğer tedbir ise denetçinin seçiminde meclise yetki verilmesi ve bu seçimin nitelikli çoğunluk gerektiren bir nisaba bağlanmasıdır. Her ne kadar Fransa, İngiltere, Kenya ve Kazakistan gibi sınırlı sayıda ülkede denetçiyi seçme hususunda yürütmeye yetki verildiği görülse de liberal anayasal sisteme sahip ülkelerin genelinde seçim yetkisi meclislere bırakılmıştır.[792] Kamu Denetçisinin, Macaristan, Meksika ve Paraguay'da meclis üye tamsayısının 2/3'ünün oyu ile; Finlandiya, Arjantin ve Peru'da mecliste oylamaya katılanların 2/3'ünün oyu ile; İspanya'da her iki Meclisin de üye tamsayısının 3/5'inin desteği ile; Güney Afrika'da ise meclis üye tamsayısının 6/10'unun desteği ile seçilmesi gerektiği düzenlenmiştir.[793] Bu ülkelerde meclis adına idarenin karar, eylem ve ihmallerini denetleyerek meclise raporlar sunacak denetçinin seçilebilmesi için nitelikli çoğunluk aranarak mecliste mutabakat ve uzlaşı ortamı sağlanmadan denetçinin seçilememesi garanti altına alınmıştır.

Birtakım ülkelerde ise doğrudan muhalefete veya ülkede bulunan etnik veya dini gruplara denetçilik makamını belirleme yetkisinin bahşedildiği görülmektedir. Örneğin, Avusturya'da 3 kişilik bir Kamu Denetçiliği heyeti mevcut olup bu adaylar, Mecliste en çok sandalyeye sahip 3 parti tarafından belirlenmektedir. Bosna Hersek'te ise 3 kişiden oluşan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun üyelerinin, ülkenin en büyük 3 etnik grubu olan Boşnak, Sırp ve Hırvat ırkları arasında paylaştırılması ve bu kişilerin meclis üye tamsayısının 1/2'sinin desteği ile seçilmesi gerektiği düzenlenmiştir. Kuzey Makedonya'da ise Kamu Denetçisinin meclis üye tamsayısının 1/2'sinin oyu ile seçilmesi gerekmektedir. Ancak denetçinin seçilebilmesi için Meclisteki Makedon çoğunluğa ait olmayan milletvekillerinin salt

[791] European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), "Compilation of", **a.g.e.** s. 14-21.
[792] Kucsko-Stadlmayer, **a.g.e.** s. 12-13.
[793] Macaristan Anayasası, 2011, m. 30/3; Lorena González Volio, "The Institution of the Ombudsman The Latin American Experience", **Revista IIDH**, V. 37, 2003, s. 231; Finlandiya Anayasası, 1999, m. 38/2; Arjantin Anayasası, 1853, m. 86/2; Organic Act Regarding the Ombudsman, 1981, m.2/4, (Çevrimiçi) https://www.defensordelpueblo.es/en/wp-content/uploads/sites/2/2015/06/LOIngles.pdf, 8 Ağustos 2018; Güney Afrika Anayasası, 1996, m. 193/5-b-i, ii.

çoğunluğunun oyu da ayrıca aranmaktadır. Bu ülkelerde gerek etnik gerekse de sayısal olarak azınlıkta bulunan kesimler gözetilerek bir seçim sistemi tasarlanmıştır. Bu durum da idarenin denetiminin meclis adına yapacak olan denetçilerin seçiminde muhalefeti ve azınlıkları karar verici bir makama taşınması anlamına gelmektedir.[794]

Bazı ülkelerde ise sistem krizlerine yol açmaması için ulaşılması daha kolay oranların belirlendiği görülmektedir. Örneğin, Kosta Rika ve Panama Kamu Denetçisi, meclis üye tamsayısının 1/2'sinin desteği ile seçilebilmektedir. Türkiye'de ise ilk iki turda meclis üye tamsayısının 2/3'ünün oyunun alınamaması durumunda üçüncü turda meclis üye tamsayısının salt çoğunluğu aranmaktadır. Burada da yeter nisaba ulaşılamadığı takdirde son tura, en çok oyu alan iki aday katılmakta ve bu turda basit çoğunluk yeterli görülmektedir.[795] Denetçinin basit çoğunluk ile seçilebilmesine imkân tanınması, uzlaşı kültürüne zarar vererek muhalefetin seçim denkleminden dışlanmasına yol açabilecektir. Bu sebeple, meclis başkanının seçiminde muhalefetin rolünün incelendiği başlıkta da zikredildiği üzere "single transferable vote" seçim sisteminin burada uygulanması akla getirilebilir. Böylece nisap olarak meclis üye tamsayısının mutlak çoğunluğu ile hiçbir şekilde sistem krizlerine yol açmadan tek turda seçimler nihayete ulaşacak ve muhalefetin de seçim sürecine katılımı temin edilebilecektir.

[794] Avusturya Anayasası, 1920, m. 148g/2; Law on the Amendments to the Law on the Human Rights Ombudsman of Bosnia And Herzegovina, 2006, m. 8/6-7, (Çevrimiçi) www.ohr.int/ohr-dept/legal/laws-of-bih/pdf/008%20-%20HUMAN%20RIGHTS%20OMBUDSMAN%20OF%20BOSNIA%20AND%20HERZEGOVINA/BH%20Law%20on%20Amendments%20to%20Law%20on%20Human%20Rights%2032-06.pdf, 8 Ağustos 2018; Volio, **a.g.e.** s. 231; Ombudsman Law, 2003, m. 5/1, (Çevrimiçi) http://www.theioi.org/downloads/s3lu/Europe_Macedonia_Ombudsman_Law.pdf, 30 Ocak 2019.
[795] Türkiye Anayasası, 1982, m. 74/5.

3. BÖLÜM

PARLAMENTO İÇİ MUHALEFETİN YÜRÜTME ORGANI ÜZERİNDEKİ ROLÜ

Parlamento içi muhalefet, liberal anayasal sisteme sahip ülkelerde anayasa, içtüzük ve kanunlardan aldığı güç ve imkânlar ile yasama, yürütme ve yargı organlarının iş ve işleyişine katılma, bu organların iş ve işleyişini etkileme ve yönlendirme gibi yetkiler ile donatılmıştır. Bir önceki bölümde, yasama işlemleri üzerinde, milletvekillerinin, bilhassa muhalefetin ne gibi hukuki araç ve imkânlara sahip olduğu, liberal anayasal sisteme sahip ülkeler arasında yapılan kıyaslamalar ve değerlendirmeler ile ortaya koyulmaya çalışılmıştır. Bu bölümde ise yürütme organının işleyişinde muhalefetin ne gibi bir rolü olduğu üzerinde durulmaya çalışılacaktır.

Bu bölümde öncelikle, muhalefetin yürütmenin oluşumuna hangi araçlar ile katılabileceğinden bahsedilecektir. Bu bağlamda devlet başkanının aday gösterilmesi ve seçilmesi ile bakanlar kurulunun göreve başlamasında, güvenoyu verilmesi sürecinde, muhalefetin sahip olduğu ve olması gerektiği konum incelenecektir. Ayrıca muhalefetin varlık sebeplerinden biri olarak görülen yürütmenin denetlenmesi görevinin icrasında muhalefetin ne gibi bir rolü olduğu tespit edilecektir. Yürütmenin denetlenmesini sağlayan soru, meclis araştırması, devlet başkanı, başbakan ve bakanların siyasi ve cezai yönden sorumluluğu gibi araçların nasıl işletilmesi gerektiği gibi hususlara vurgu yapılacaktır. Buna ilaveten üst düzey kamu görevlilerinin atanmasında, muhalefetin yürütme karşısında bir güç olarak önemli bir konuma nasıl taşınması gerektiğine değinilecektir. Yürütme görevini icra edecek olan kişilerin meclis tarafından oluşturulan komisyonlar aracılığıyla veya meclisin kararı veya onayıyla belirlenmesinin muhalefete olan etkileri ortaya koyulacaktır. Son olarak, yargı organı üzerinde muhalefetin nasıl bir rolü olması gerektiğine değinilecektir. Esasen yargının bağımsız olması sebebiyle yargının işleyişi üzerinde hiçbir kuvvetin etkin olmaması, yargı organı ile diğer organlar arasındaki ilişkinin sadece üye teşekkülü ile sınırlanması gerekmektedir. Yargı ile muhalefet arasındaki

ilişkinin dar kapsamlı olması sebebiyle ayrı bir bölüm açmak yerine bu bölümün sonunda, muhalefetin kamu görevlilerinin atanmasındaki rolünün anlatıldığı başlıktan hemen sonra yargı mensuplarının seçiminde muhalefetin ne gibi bir rolü olduğu ve olması gerektiği incelenecektir. Bahsedilecek olan bu hususlar ile muhalefetin iktidar üzerinde ne gibi fren ve denge araçlarına sahip olabileceği karşılaştırmalı hukuk çerçevesinde modeller geliştirilerek tespit edilmeye çalışılacaktır.

Son olarak belirtilmelidir ki burada zikredilen bu etkileşim araçları, her ne kadar meclis aracılığıyla kullanılıyor olsa da bu araçlar, meclis dışı, salt yürütme iş ve işlemlerine karşı ve yürütmenin siyasi kimliğine yönelik olduğu için bu çalışmanın ikinci bölümü yerine bu bölüm altında incelenecektir.

1. Yürütme Organının Oluşumunda Parlamento İçi Muhalefetin Rolü

Yürütme organı, devlet başkanı ve bakanlardan oluşan bir bütünü ifade etmektedir. Ülke siyasetini belirlemek ve gerekli icrai eylemlerde bulunmak üzere anayasal birçok yetki ile donatılan bu organın teşekkülü, gölge iktidar olarak nitelendirilen muhalefeti yakından ilgilendiren bir husus olagelmiştir. Bu sebeple, devlet başkanının siyasi parti, belli sayıda milletvekili veya halk kitlesi tarafından aday gösterilmesinde, seçiminde ve bakanlar kurulunun meclisten onay alarak göreve başlayabilmesinde meclise, dolaylı olarak da muhalefete, oldukça önemli görevler verilmesi gerekmektedir. Muhalefetin bu süreçteki etkinliğinin artırılmasıyla iktidar-muhalefet arasında bir denge kurulabilecektir.

1.1. Devlet Başkanının Belirlenmesinde Parlamento İçi Muhalefetin Rolü

1.1.1. Devlet Başkanının Aday Gösterilmesi

Devletin başı olma gibi önemli bir görevi icra edecek kişinin aday gösterilmesinde, parlamento içi muhalefetin daha çok söz sahibi olabilmesi için ne gibi imkânların

tanınmış olduğu karşılaştırmalı hukuk açısından irdelenerek muhalefet açısından en uygun olan model tespit edilmeye çalışılacaktır. Ancak öncelikle devlet başkanının farklı hükümet sistemlerindeki konumu ve önemine genel hatlarıyla değinilmesi, bu makama aday gösterebilmenin öneminin daha iyi anlaşılması bakımından faydalı olacaktır.

Parlamenter sistemin doğduğu İngiltere'de, Monarkın sahip olduğu yetkilerin giderek budanması, Monarkın mevcut yetkilerini teâmülen kullanmamaya başlamasına sebep olmuştur. Mutlak monarşiden meşruti monarşiye ve cumhuriyete geçen parlamenter sisteme sahip ülkelerde de bu eğilimin benimsenmesiyle birlikte, yetkileri sembolik, tarafsız, siyaset üstü ve sorumsuz bir devlet başkanı modeli oluşmaya başlamıştır.[796] Gerek monarşi gerekse de cumhuriyeti benimseyen parlamenter sisteme sahip ülkelerde devlet başkanı çoğu zaman "noter" vâri bir görev üstlenerek, açık bir hukuk ihmali görmediği sürece, meclis veya bakanlar kurulundan gelen her türlü işlemi onaylamaktadır. Devlet başkanının bir nebze sembolik görevlerle donatıldığı bu sistemlerde karşı imza kuralı mevcut olup, yetkiye sahip olan ve meclisten güvenoyu almadan göreve başlayamayan bakanlar kurulu, aynı zamanda sorumluluğu da üstlenmektedir.[797] Tarafsızlık ile yükümlü olan devlet başkanının ise siyaseti ve siyasileri ılımlaştırma ve arabulma gibi önemli rolleri vardır.[798] Parlamenter sisteme sahip ülkelerin anayasaları incelendiğinde, her ne kadar devlet başkanlığı makamı sembolik olarak tasarlanmış olsa da yüksek yargı mensupları, rektörler ve bağımsız idari otorite üyeleri gibi birtakım kamu görevlilerinin atanması kararlarında devlet başkanının başrol oynadığı görülmektedir. Verilen bu bilgiler ışığında, parlamenter sistemlerde devlet başkanlığı makamının gereksiz veya işlevsiz bir makam olduğunu düşünmemek gerekmektedir. Devlet başkanının diğer hükümet sistemlerine göre daha çok pasifize edildiği böylesi bir sistemde dahi devlet

[796] Tuğba Yolcu, **Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Türk Demokratikleşme Sürecine Etkisi**, İnönü Üniversitesi Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2013, s. 232.
[797] Markus Michael L Crepaz, Jürg Steiner, **European Democracies**, 6. b.s., New York, Pearson, 2009 s. 76-78.
[798] Nur Uluşahin, **Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi**, Ankara, Yetkin, 1999, s. 126; Levent Gönenç, "Türkiye'de Hükümet Sistemi Tartışmalarına İlişkin Değerlendirmeler", **Başkanlık Sistemi Özel Sayısı, Yeni Türkiye**, C. 51, 2013, s. 274.

başkanının seçimi ve hangi siyasi ekolden geleceği, her kesim için önem arz eden bir husus olagelmiştir.

Parlamenter sistemin genel özelliklerini taşıyan yarı başkanlık sisteminin parlamenter sistemden en önemli farkı, daha güçlü bir devlet başkanlığı makamı içermesidir. Ülkenin genel siyasetini yürütmekle sorumlu olan devlet başkanı çift başlı yürütmenin başıdır. Her ne kadar hükümetin başında başbakan olsa da devlet başkanının sembolik yetkiler ile donatılmaması, onu bu sistemde güçlü bir noktaya taşımaktadır. Devlet başkanının halk tarafından seçilmesi; meclisi fesih imkânına sahip olması; atamalarda başrol oynaması ve karşı imzaya gerek kalmadan birtakım işlemleri yapabilme imkânı bu yargıyı destekler niteliktedir.[799]

Başkanlık sisteminde ise kuvvetlerin sert ayrılığı söz konusu olup, yürütmenin hiçbir üyesi, yasamanın içinden çıkmamaktadır. Doğrudan halkın seçtiği başkan, gerek devletin gerekse de hükümetin başı olarak hareket etmektedir.[800] Yürütmenin tek sahibi olan başkan, gücünü doğrudan milletten aldığı için yasama organı ile organik bir bağa sahip değildir. Bunun sonucunda da, ileride teferruatlarına değinilecek olan birkaç istisnai ülke haricinde, yürütmeye karşı parlamenter sistemlerde olduğu gibi güvenoyu ve güvensizlik oyu gibi mekanizmaların işletilmesi suretiyle müdahale edilememektedir.[801] Yürütmeyi tekelinde bulunduran devlet başkanına birçok atamayı yapması, bütçeyi hazırlaması ve kararname çıkarması gibi pek çok hususta geniş yetkiler verildiği de düşünüldüğünde, böylesi bir makama gelecek olan kişinin aday gösterilmesinde meclisteki her kesime geniş olanaklar tanınması, muhalefet açısından oldukça önemli bir kazanım olacaktır.

Görüldüğü üzere devlet başkanı, en zayıf olduğu parlamenter sistemde dahi göz ardı edilemeyecek bir güce ve konuma sahip bulunmaktadır. Bu sebeple, bu makamın

---

[799] Fevzi Demir, "Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi ve Türkiye", **Yaşar Üniversitesi Dergisi Özel Sayı**, 2013, s. 832.

[800] Juan J. Linz, "The Perils of Presidentialism", **Journal of Democracy**, V. 1/1, 1990; Özellikle Latin Amerika ülkelerinde uygulanan başkanlık sistemlerinde, Devlet Başkanının yanında Başbakan da bulunmaktadır. Ancak bu durum sistemi, başkanlık sisteminden çıkarmamakta ve hükümetin başı yine başkan olarak nitelendirilmektedir.

[801] Giovanni Sartori, "Neither Presidentialism nor Parliamentarism", **The Failure of Presidential Democracy**, Ed. by. Juan J. Linz, Arturo Valenzuela, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1994, s. 106.

sahibi olacak kişinin hangi siyasi ekolden geleceği, ülke siyasetini yakından ilgilendiren bir husus olmalıdır. Liberal anayasal bir sistemde, böylesi önemli bir makama sahip olacak kişinin seçiminde toplumun her kesiminin söz sahibi olabileceği bir düzen tesis edilmesi gerekmektedir. Bir diğer ifadeyle başkanlık ve yarı başkanlık sisteminde, devlet başkanının aday gösterilmesinde halka; parlamenter sistemlerde ise halkı temsil eden meclisteki siyasi partilere geniş olanaklar tanınmalıdır.

Devlet başkanı adayı gösterilmesinde muhalefete kolaylık tanıyan ülkelerdeki uygulamalara geçmeden önce monarşi ile yönetilen ülkelerde devlet başkanının belirlenmesinde toplumun hiçbir kesiminin söz hakkına sahip olmadığına vurgu yapılmalıdır. Bu ülkelerde devlet başkanlığı makamı, hanedan içerisinde bir silsile halinde bir hanedan mensubundan bir diğerine geçmektedir. Bu hususta ilginç uygulamaları olan iki ülkeden bahsetmek gerekecektir. Eski İngiliz sömürgeleri olan Kanada ve Avustralya, hala İngiliz Monarkına, kendi ülkelerinin yürütme organının başını atama yetkisini vermektedirler.[802] Söz konusu iki ülkede mevcut olan böylesi bir uygulamayı, monarşi ile yönetilen diğer ülkelerde olduğu gibi liberal bir anayasal sisteme uygun görmek pek de mümkün gözükmemektedir.

Parlamenter sistem ile yönetilen ülkelerde yapılan "genel uygulamaya" göre devlet başkanı, meclis tarafından seçilmekte ve aday gösterme hakkı da başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerinde olduğu gibi halka değil, yine meclis üyelerine verilmektedir. Bu bakımdan parlamenter sisteme sahip ülkelerde aday gösterme hakkının, çok da geniş olmayan bir kitleye tanındığı söylenebilir. Örneğin; Estonya, Macaristan ve 2007 öncesi Türkiye'de devlet başkanı adayı gösterebilmek için meclis üye tamsayısının 1/5'inin talebi gerekmektedir. Böylesi bir nisabın uygulandığı ülkelerde parçalı bir meclis yapısının olduğu bir ortamda devlet başkanı adayı çıkarabilecek parti sayısının oldukça düşeceğini öngörmek yanlış olmayacaktır.[803]

Parlamenter sisteme sahip olmasına rağmen bazı ülkelerde, başkanlık ve yarı başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelerdeki uygulamaya benzer şekilde hem

[802] Avustralya Anayasası, 1901, m. 2; Kanada Anayasası, 1867, m. 14.
[803] Estonya Anayasası, 1992, m. 79/2; Macaristan Anayasası, 2011, m. 11/2.

milletvekilleri hem de belli sayıdaki seçmen, devlet başkanı adayı göstermeye ehliyetli kılınmıştır. Kuzey Makedonya'da 10,000 vatandaş veya 30 milletvekilinin istemi ile aday göstermek mümkünken; Slovakya'da meclis üye tamsayısının 1/10'una tekabül eden 15 milletvekilinin veya 15,000 vatandaşın; Güney Afrika Cumhuriyeti'nde ise sadece 2 milletvekilinin aday göstermesi yeterli görülmüştür.[804] Finlandiya'da ise 20,000 seçmene veya en son seçimde en az bir milletvekiliyle meclise girmiş tüm siyasi partilere bu imkân tanınarak aday gösteriminde oldukça kolaylaştırıcı bir yol benimsenmiştir.[805] Finlandiya'daki gibi kolaylaştırıcı bir yolun belirlenmesi, toplumun her kesiminin kendi adayını çıkarabilmesi açısından oldukça önemlidir.

Son zamanlarda yapılan anayasalara bakıldığında, devlet başkanının halk tarafından seçilmesine imkân tanınması hususundaki eğilimin giderek arttığı ve bunun sonucu olarak da aday gösterebilecek süjeler arasında milletvekillerine ilaveten çok sınırlı bir halk kitlesinin veya siyasi partilerin de sayıldığı görülmektedir. Bunun en güncel örneklerinden biri olan Türkiye'de, 2017 yılında gerçekleştirilen anayasa reformu ile başkanlık sistemine geçilmiş ve siyasi parti gruplarına, son seçimde oyların %5'ini almış olan parti/partilere ve 100,000 vatandaşa devlet başkanı adayı gösterebilme imkânı verilmiştir.[806]

Aday göstermeyi kolaylaştırıcı uygulamaların olduğu bir diğer ülke Sırbistan'dır. Sırbistan'da seçim kararının resmî gazetede yayımlandığı gün siyasi parti olarak faaliyet gösteren tüm partiler, aday gösterme hakkına sahiptirler.[807] Senegal, Brezilya ve Kenya'da da siyasi partilerin her birine devlet başkanı adayı gösterme imkânı verilmiştir.[808]

---

[804] Slovakya Anayasası, 1992, m. 101/3; Kuzey Makedonya Anayasası, 1991, m. 81; Güney Afrika, 1996, Ek m.3/3-2-a.
[805] Finlandiya Anayasası, 1999, m. 54/3.
[806] Türkiye Anayasası, 1982, m. 101/3.
[807] Law On The Election of the President of the Republic, 1990, m. 9/1,2, (Çevrimiçi) http://www.rik.parlament.gov.rs/doc/dokumenta/zakoni/eng/2.%20zakon%20o%20izboru%20predsednika%20cln.pdf, 15 Mayıs 2018.
[808] Nijerya anayasası, 1999, m. 131/1-c; Brezilya Anayasası, 1988, m. 77/2; Kenya Anayasası, 2010, m. 137/1.

Yarı başkanlık sistemi ile yönetilen pek çok ülkede ise bu yetki sadece halka tanınmış olup, milletvekilleri veya siyasi partilerin aday göstermesi mümkün olmamaktadır. Gürcistan'da devlet başkanlığı adaylığı için ülkedeki seçmenlerin %1'inin desteğinin/imzasının alınmış olması gerekirken; Polonya'da 10,000 seçmenin, Portekiz'de 7,500 ila 15,000 arasındaki seçmenin; İzlanda'da ise 1,500 ila 3,000 arasındaki seçmenin imzası ile devlet başkanlığı için aday gösterilebilmektedir.[809]

Muhalefeti devlet başkanının seçiminde daha etkin bir konuma getirmek için "tek yol", az sayıda milletvekilinin aday gösterebilmesinin önünü açmak değildir. Buna ilaveten az sayıda seçmenin aday gösterebilmesinin önünün açılması da gerekmektedir. Zira yukarıda zikredilen ülkelerde gereksinim duyulan milletvekili sayılarına ulaşamayan muhalefet partilerinin veya bağımsız milletvekillerinin de devlet başkanlığına aday gösterebilmesine teknik olarak imkân tanınması ancak az sayıda seçmenin imza toplaması yolu ile gerçekleşebilecektir.

Sonuç olarak hangi hükümet modeli benimsenmiş olursa olsun, devlet başkanlığı gibi önemli bir makama gelecek kişinin aday gösterilmesinde kolaylık sağlayıcı düzenlemeler yapılmalıdır. Bu doğrultuda az sayıda milletvekili ve halk topluluğu ve belli şartları sağlayan siyasi parti gruplarına aday gösterme imkânı tanınmalıdır. Örneğin, 24 Haziran 2018 tarihinde Türkiye'de yapılan devlet başkanlığı seçiminde, 100.000 seçmene aday gösterme hakkı verilmesi sayesinde 6 aday başkanlık yarışında kendine yer bulabilmiştir. Yapılan anayasa değişikliği öncesindeki hükümler, devlet başkanlığı seçiminde 6 değil sadece 3 adayın yarışabilmesini mümkün kılmaktaydı.[810] Bu sayede muhalefetin göstereceği 3 adayının daha seçimlerde kendine yer bulması mümkün hale gelmiştir.

[809] Gürcistan Anayasası, 1995, m. 70/3; Polonya Anayasası, 1997, m. 127/3; Portekiz Anayasası, 1976, m. 124/1; İzlanda Anayasası, 1944, m. 5.

[810] 2016 tarihindeki Anayasa değişikliği ile 100.000 seçmenin devlet başkanı adayı göstermesine imkân tanınmış ve bu sayede Temel Karamollaoğlu, Doğu Perinçek ve Meral Akşener seçimlerde aday olabilmişlerdir.

1.1.2. Devlet Başkanının Seçilmesi

Devlet başkanı adayı gösterilmesinde, tüm hükümet modellerinde muhalefetin oldukça etkin bir noktaya taşınabilmesinin mümkün olduğu görülmektedir. Ancak bu önermeyi, devlet başkanının seçimi için zikretmek mümkün değildir. Zira devlet başkanının seçiminde, başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerinde muhalefetin bir etkisi olamamaktadır. Bu sistemlerde devlet başkanını, mecliste temsil imkânı bulmuş olan muhalefet değil, doğrudan halk seçmektedir. Seçimlerde yarışacak adayların içerisinde muhalefetin de adayının olması ve muhalefetin kendi adayının seçim propagandasını yapması ile bu sürece dâhil olması mümkündür. Ancak burada asıl bahsedilen husus, devlet başkanının seçiminde muhalefetin parlamento araçlarıyla aktif katılarak, süreci yönlendirmesidir. Bu da ancak meclis hükümeti sistemi ile yönetilen İsviçre ve meşruti monarşi ile yönetilmeyen parlamenter sistemlerde mümkün olabilmektedir.

İsviçre'de yedi kişiden oluşan Federal Konsey içinden, Federal Meclis tarafından yapılan seçim ile bir yıl görev yapacak Devlet başkanının belirlendiği görülmektedir.[811] Yazılı olmayan bir kurala göre Federal Konseyin en uzun süreli üyesinin genellikle seçildiği görülmektedir. Devlet başkanının seçiminde yüksek bir yeter sayı belirlenmemiş olmasına rağmen seçimlerde çıkan sonuçların oldukça yüksek olduğu görülmektedir. Adayların neredeyse meclis üye tamsayısının 2/3'ünün oyu ile seçildiği görülmektedir.[812] İsviçre'de Federal Konseyde dilsel ve partiler arası yapılan taksimatın gereği olarak uzlaşmacı bir demokrasinin örneği görülmektedir. Bu denli çeşitli ve toplumun farklı renklerini kapsayan bir Federal Konsey içerisinden devlet başkanının kıdem esasına göre seçilmesi, bu seçimin mecliste yapılması ve seçimde yüksek bir nisap aranmasa da devlet başkanının her seferinde oldukça yüksek bir oranla seçilmesini takdire şayan bir uygulama olarak görmek gerekmektedir.

---

[811] İsviçre Anayasası, 1999, m. 176/2.

[812] Swiss Federal Council, "Presidents of the Confederation", 2019, (Çevrimiçi) https://www.admin.ch/gov/en/start/federal-presidency/history-federal-presidency/praesidenten-seit1848-liste.html, 14 Ocak 2019.

Parlamenter sistemlerde ise devlet başkanının meclis veya meclisin de sürece dâhil olacağı bir seçim kurulu tarafından seçildiği görülmektedir. Devlet başkanının seçiminde 2007 öncesi Türkiye, İtalya, Yunanistan gibi ülkelerde doğrudan meclisin, İtalya, Almanya, Hindistan gibi ülkelerde ise seçim kurullarının yetkilendirildiği görülmektedir. Devlet başkanını İtalya'da her iki Meclis ile 58 kişiden oluşan yerel delegelerden oluşan bir kurul; Almanya'da ise Birinci Meclisin tüm üyeleri ile nüfus esasına göre eZyalet Meclislerince seçilen aynı sayıdaki delegenin oluşturduğu bir kurul tarafından seçmektedir. Hindistan'da ise devlet başkanını seçecek kurul, her iki Meclisin ve Eyalet Meclislerinin tüm üyeleri ile nüfus esasına göre eyaletlerden seçilecek olan delegelerden oluşmaktadır.[813] Parlamenter sistemlerde meclisler yerine meclislerin de içerisinde olacağı bir kurul tarafından devlet başkanının seçilmesini muhalefet açısından daha olumlu görmek gerekir. Zira meclis çoğunluğuna sahip olamayan muhalefetin, doğal olarak devlet başkanını da meclisteki mevcut gücüyle seçmesi oldukça zayıf bir ihtimal olarak gözükmektedir. Ancak yerel yönetimler veya seçilecek olan delegeler ile oluşacak olan kurulun yapısının muhalefet lehine değişme ihtimali söz konusu olabilecektir. Örneğin, genel seçimlerden birkaç yıl sonra yapılacak olan devlet başkanlığı seçimi sırasında halkın siyasi tercihlerinde köklü değişiklikler yaşanması sebebiyle seçilecek olan delegelerin çoğunluğunun muhalefet partilerinden olması halinde devlet başkanlığı makamı muhalefetin adayı olabilecektir.

Muhalefetin devlet başkanının seçimindeki rolünün artırılması için "devlet başkanı adayı gösterilmesinin" kolay şartlara bağlanması gerekirken; "devlet başkanının seçiminin" tam aksine zor şartlara bağlanması gerekmektedir. Bir diğer ifadeyle, az sayıdaki milletvekili veya halka, devlet başkanını aday gösterebilme imkânının tanınması, buna karşın devlet başkanının seçiminin nitelikli çoğunluk eline bırakılması gerekmektedir. Ancak bu takdirde muhalefetin de denklem dışında tutulmadığı bir düzen tasarlanabilmiş olacaktır. Uygulamada, genellikle ulaşılması gereken nisabın yüksek belirlendiği, ancak bu nisabın sağlanamaması halinde takip eden turlarda aranan nisabın düşük tutulduğu görülmektedir. Örneğin, 2007 öncesi

[813] İtalya Anayasası, 1947, m. 83/2; Almanya Anayası, 1949, m. 54/3; Hindistan Anayasası, 1949, m. 55/1-2-3.

Türkiye'de devlet başkanının seçilebilmesi için ilk ve ikinci turda meclis üye tamsayısının 2/3'ünün, takip eden üçüncü ve dördüncü turlarda meclis üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu aranmaktaydı. Seçimin gerçekleşmemesi durumunda meclisin derhal fesholması ve yeni kurulan meclis ile devlet başkanının seçiminin tamamlanması gerekmekteydi. Benzer düzenlemeyi İtalya'da da görmek mümkündür. Devlet başkanının seçilebilmesi için ilk iki turda meclis üye tamsayısının 2/3'ünün oyu gerekirken, sayısal olarak bir sınırlamaya tabi olmayan takip eden turlarda meclis üye tamsayısının çoğunluğunun oyunu almak gerekmektedir. Yunanistan'da devlet başkanının seçilebilmesi için ilk iki turda meclis üye tamsayısının 2/3'ünün, üçüncü turda meclis üye tamsayısının 3/5'inin oyu gerekmektedir. Bu oranlara ulaşılamadığı takdirde, meclisin feshedilip yeni seçilen meclisin devlet başkanı seçimine devam etmesi öngörülmüştür. Dördüncü oylamada meclis üye tamsayısının 3/5'ine, beşinci oylamada meclis üye tamsayısının salt çoğunluğuna, altıncı oylamada ise bir önceki oylamada en çok oyu alan iki adaydan basit çoğunluğa ulaşan aday seçilmektedir. Almanya'da ise ilk iki turda meclis üye tamsayısının salt çoğunluğu, takip eden turda ise en çok oyu alan aday devlet başkanı olarak seçilmektedir.[814]

Görüldüğü üzere seçim sürecinin uzlaşı ortamında neticelenebilmesi için ilk turda aranan nisap, nitelikli çoğunluk olarak belirlenmiştir. Bu durumu muhalefetin seçimlerde daha etkin bir rol alması açısından olumlu olarak görmek gerekir. Ancak sistem krizlerine mahal vermemek için takip eden turlarda aranan nisabın düşürüldüğü görülmektedir. Gerçekten de İtalya'da 1971 yılında yapılan devlet başkanlığı seçimi, tam bir siyasi krize dönüşmüş ve 23. turun sonunda seçim ancak tamamlanabilmiştir. Aynı örnek, 1980 yılında Türkiye'de de yaşanmış ve 12 Eylül askeri darbesine kadar 6 ay boyunca devlet başkanı seçilememiştir.[815] Özellikle parlamenter sistemlerde devlet başkanının konumunun sembolik düzeyde kalması sebebiyle takip eden turlarda düşük nisap aranmasını makul görmek mümkündür. Ancak ülkeden ülkeye değişmekle beraber, devlet başkanına antlaşmaları akdetme, birtakım üst düzey kamu görevlilerini atama, af etme ve karşı imza kuralı

[814] İtalya Anayasası, 1947, m. 83/3; Yunanistan Anayasası, 1975, m.32; Almanya Anayasası, 1949, m. 54/6.
[815] Gözler, "**Devlet Başkanları**", **a.g.e.** s. 60.

gerekmeyen birtakım işlemleri yapma gibi imkânlar verilmesinden ve devlet başkanının görevi gereği siyaset üstü, tarafsız ve arabulucu gibi nitelikleri haiz olmasından dolayı bu makama gelecek kişinin seçiminde basit çoğunluğu yeterli görmemek gerekir. Bu durum, seçim sürecinin sistem krizine dönüşmemesi için nasıl tasarlanması gerektiği sorusunu akla getirmektedir. Bu soruya, Güney Afrika ve Hindistan'da uygulanan seçim sistemi üzerinden cevap vermek mümkündür. Hindistan'da devlet başkanının seçilmesinde uygulanacak seçim sistemi "single transferable vote'tur".[816] Meclis başkanının seçimi başlığında da geniş izahı verilen bu seçim sistemi ile daha çoğulcu sonuçlar alabilmek mümkün olacaktır. Bu seçim sisteminde, seçim tek turda bitmekte olup, adayların aranan nisaba ulaşamaması halinde, sonuncu olan adayın elenmesi ve ona oy verenlerin ikinci tercihlerine bu oyların dağıtılması şeklinde oylar tekrar hesaplanmaktadır. Bir adayın aranan nisaba ulaşacağı ana kadar devam edilecek bu eleme usulünde kazananı esasen kaybeden belirleyecektir. Bir diğer ifade ile seçimlerde en sonuncu olan aday/adaylara oy verenler kazananı tayin edecektir. Bu seçim modelinde ulaşılması gereken nisabın, mutlak çoğunluk olarak belirlenmesi durumunda dahi seçimlerin siyasi krize dönüşme ihtimali olmayacak, seçimler tek turda bitecek ve mutlaka bir aday, elenen adayın oylarını devralarak seçilecektir. Bu sayede muhalefetin, devlet başkanının seçiminin basit çoğunluğa bırakıldığı ülkelerdeki gibi denklem dışı kalması söz konusu olamayacaktır.

Son olarak, ciddi bir siyasi krize dönüşen 2007 Türkiye Cumhurbaşkanlığı seçiminden bahsetmek gerekir. Kabul nisabının çok yüksek belirlenmesinin yukarıda zikredilen olası olumsuz etkileri göz önüne alındığında, toplantı nisabının yüksek tutulmasının doğurabileceği sonuçları tahmin etmek zor olmayacaktır. Anayasa'nın kabul edildiği 1982 tarihinden sonraki 25 yıl boyunca göreve gelen 4 devlet başkanının hiçbirinin seçiminde toplantı nisabı 2/3 olarak kabul edilmezken, 2007 yılında yapılan seçimde AK Parti adayının seçilmemesi için bir yorum geliştirilerek, seçimlerde aranan toplantı nisabının 2/3 olması gerektiği görüşü ortaya atılmıştır.[817]

[816] Güney Afrika Anayasası, 1996, Ek m. 3: 6/1-c, 7/1; Hindistan Anayasası, 1949, m. 55/3

[817] Ali İhsan Karacan, "Köşk Seçiminde Anayasadaki Püf Nokta", Habertürk, 2006, (Çevrimiçi) https://www.haberturk.com/gundem/haber/10439-kosk-secimindeanayasadaki-puf-nokta, 10 Ocak

Anayasa Mahkemesinin siyasi olarak nitelendirilebilecek kararıyla da bu görüş tasdik edilmiş ve muhalefet önemli bir kazanım elde ederek devlet başkanını seçtirmemeyi başararak erken genel seçimlere gidilmiştir.[818] Ancak Eroğul'un da belirttiği üzere bu görüşün yanlışlığını, 25 yıl boyunca farklı ideolojiye sahip akademisyenlerce yazılan akademik çalışmalarda devlet başkanının seçiminde aranan toplantı nisabının 1/3 olacağının belirtilmiş olmasından kolaylıkla anlamak mümkündür.[819] Sonuç olarak denilebilir ki devlet başkanının seçiminin zorlaştırılmasıyla uzlaşmacı bir seçim atmosferinin tesisi mümkün olabilecektir. Ancak bu usullerin, siyasi krizleri doğurmayacak şekilde tasarlanması ve öngörülmesi gerekmektedir. Bir diğer ifade ile devlet başkanının seçiminde nitelikli çoğunluk aranması ile muhalefeti güçlendirme hususunda olumlu bir adım atılacakken bu seçim işlemi için gereken toplantı nisabı gibi önemli olmayan bir hususta nitelikli çoğunluk aranması ile sistem krizlerine yol açılabilecektir.

1.2. Bakanların Göreve Başlamasında Parlamento İçi Muhalefetin Rolü: Güvenoyu

Yürütme organının ikinci kanadını bakanlar/bakanlar kurulu oluşturmaktadır. Bakanlar kurulu başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerinde devlet başkanının yanında; parlamenter hükümet sisteminde ise bizzat ülkenin genel siyasetini yürütmekle yükümlü olan bir kurumdur.[820] Sahip oldukları anayasal önem ve kendilerine bahşedilen yetkiler münasebetiyle, her ne kadar birtakım ülkelerde gerekmese de göreve başlamadan önce meclisten güvenoyu almaları gerekmektedir.[821] Böylece kuvvetler arası dengenin gereği olarak meclis, yürütme karşısında ayrıcalıklı bir

---

2019; Sabih Kanadoğlu, "AKP Tek Başına Seçemez," Cumhuriyet, 2006, (Çevrimiçi) https://www.cumhuriyetarsivi.com/katalog/192/sayfa/2006/12/26/8.xhtml, 10 Oca 2019.

[818] Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı: 2007/45 Karar Sayısı: 2007/54; Cem Eroğul, "2007 Cumhurbaşkanı Seçimi Bunalımından Çıkarılabilecek Dersler", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C. 62/3, 2007, s. 171.

[819] Eroğul, "2007 Cumhurbaşkanı", **a.g.m.** s. 170-171.

[820] Başkanlık sistemiyle yönetilen ABD'de bakanlar kurulu bulunmamaktadır. Var olan bakanların hepsi doğrudan başkana bağlıdırlar. ABD'de ülkenin genel siyasetini yürütmekle sorumlu olan tek kişi başkandır. Bakanlar ise başkanın çeşitli alanlardaki işlerini icra edebilmek için görevlendirilen birer memur gibidirler. ABD'de bakanlar, bir kurul teşkil etmezler. Ancak başkanlık sistemine sahip Brezilya, Peru ve Güney Kore gibi pek çok ülkede, parlamenter sistemlerde görüldüğü gibi bir bakanlar kuruluna ve başbakana rastlamak mümkündür.

[821] Linz, "The Perils of", **a.g.m.** s. 52.

konuma oturtulmaktadır. Dolaylı olarak muhalefetin/muhalefette kalacak kesimlerin yürütmenin belirlenmesinde bir rol almasının da kapısı aralanmış olacaktır.

Şu husus da evleviyetle vurgulanmalıdır ki, parlamenter sistemlerde bakanlar kurulunun henüz meclisten güvenoyu almadığı süreçte parlamento içi muhalefetin varlığını tespit etmek elbette ki kolay olmayacaktır.[822] Bu süre zarfında hükümeti kurma yetkisini alan başbakanın içinden çıktığı ve başbakanı desteklemesi muhtemel partileri siyasi iktidar; güvenoyu vermeyi reddeden kesimi ise muhalefet olarak adlandırmak ileride yapılacak olan izahatların doğru anlaşılması için gereklidir.

Bakanlar kurulunun oluşumunu hükümet sistemleri bağlamında bir tasnif yaparak incelemek, farklı hükümet sistemlerinde muhalefetin bakanlar kurulunun oluşumu sürecindeki rolünün ve etkisinin kıyaslanabilmesine imkân vererek konunun daha iyi anlaşılabilmesini sağlayacaktır.

Genellikle parlamenter ve yarı başkanlık sistemlerinde bakanlar kurulunun göreve başlayabilmesi için güvenoyuna ihtiyaç duyulduğu zikredilmektedir.[823] Ancak göz ardı edilen husus, başkanlık sistemi ile yönetilen birtakım ülkelerde de bakanların meclisten güvenoyu alması gerektiğidir. Başkanlık sisteminde yürütmeyi halk seçmesine rağmen kuvvetler arası iş birliğinin ve dengenin sağlanması ve fren ve denge mekanizmaları ile yürütmenin bir nebze olsun sınırlandırılması ihtiyacından dolayı başkan haricindeki yürütme üyelerinin, birtakım ülkelerde meclisin rızasını alarak göreve başlaması gerekmektedir.[824] Bu durumun muhalefet açısından oldukça olumlu bir husus olduğunun altı çizilmelidir. Zira yürütmenin güç bakımından yasamanın oldukça önüne çıkabildiği bu sistemlerde, mecliste azınlıkta bulunan muhalefete bu tür araçlarla güç kazandırılması ve yürütme üzerinde söz söyleme

[822] Bu yargının özellikle parlamenter ve yarı başkanlık sistemleri için söz konusu olacağını da belirtmek gerekir. Zira başkanlık sisteminde bakanlar meclis dışından belirlendiği için otomatik olarak başkanın partisi mecliste siyasi iktidar, başkanı desteklemeyen partiler ise muhalefeti temsil edecektir. Ancak diğer sistemlerde hangi parti/partilerin kabinede yer alacağı kesinleşene kadar tüm partiler hem iktidar hem muhalefet adayıdır.

[823] Gözler, "**Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt II**", **a.g.e.** s. 266.

[824] Konu hakkındaki detaylı kıyaslamalar için Bkz.: Matthew Soberg Shugart, John M. Carey, **Presidents and Assemblies Constitutional Design and Electoral Dynamics**, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

hakkının tanınması, başkanlık sistemlerinin uzlaşmacı niteliğini artırmaya katkı sağlayacaktır.

Başkanlık sistemi ile yönetilen Uruguay'da Devlet Başkanı sadece Bakanları, Güney Kore'de ise, Başbakan ve Bakanları Meclisin dışından atamaktadır. Ancak atanan bu kişilerin göreve başlayabilmesi için ise Meclis onayına ihtiyaç duyulmaktadır.[825] Çift meclise sahip Arjantin, Nijerya ve ABD'de[826] ise farklı olarak atanan bakanların onayını sadece İkinci Meclis yapmaktadır.[827] Son olarak, Nijerya'da atanan bakanların yasama organınca onayı, "Meclis Atama Komisyonu" tarafından yapılmaktadır. Diğer ülkelerde olduğu gibi bakanların Birinci veya İkinci Meclisten güvenoyu alması yerine, her iki Meclisten belli sayıda milletvekilinin oluşturduğu bir tür Karma Komisyondan güvenoyu alması düzenlenmiştir. 25 kişiden oluşan Komisyonun Başkanlığı'nı İkinci Meclis Başkanı yapmakta olup, üyeler ise Meclislerdeki partilerin sandalye sayıları nispetinde her iki Meclisten eşit sayıda milletvekilinin seçimi ile belirlenmektedir.[828]

Başkanlık sistemi ile yönetilmesine rağmen Türkiye, Peru, Brezilya, Kolombiya ve Kosta Rika'da ise atanacak Başbakan/Bakanların Meclisin onayından geçmesine gerek yoktur. Devlet Başkanlarının yayınlayacağı bir kararname ile bu kişiler, doğrudan görevlerine başlayabilmektedir.[829] Bu durum da yasamanın yürütmenin oluşumunda etkisiz bir konuma taşınmasına yol açmakta ve yürütmeye sınırsız bir atama serbestisi tanımaktadır. Ayrıca devlet başkanına, uzlaşıya dayanmadan istediği kişiyi seçme imkânı vermektedir.

---

[825] Uruguay Anaasası, 1966, m. 174; Güney Kore Anayasası, 1948, m. 86.

[826] ABD'de şimdiye kadar Roger B. Taney, Caleb Cushing, David Henshaw, James S. Green, James Madison Porter, Henry Stanbery, Charles B. Warren, Lewis Strauss, John Tower, Başkan tarafından atanmasına rağmen Meclisten onay olamadığı için göreve başlayamamıştır. Başkan tarafından atanan bazı bakanların ise Meclis tarafından onaylanmayacağının anlaşılması gibi çeşitli gerekçelerle adaylığının geri çekildiği görülmektedir. Bu bakanlar ise Lucius Horatio Stockton, James Madison Porter, Henry Dearborn, Thomas Ewing, Zoë Baird, Kimba Wood, Bobby Ray Inman, Anthony Lake, Hershel W. Gober, Linda Chavez, Bernard Kerik, Tom Daschle, Bill Richardson, Judd Gregg, Andrew Puzder, Ronny Jackson. Başkan Bill Clinton, Başkan olarak göreve başladığı sıralarda İkinci Mecliste Cumhuriyetçi Partinin ağırlığı olduğu için atadığı 5 bakan adayını, oylamadan önce geri çektiği görülmüştür.

[827] Arjantin Anayasası, 1853, m. 99/7; Nijerya Anayasası, 1999, m. 147/2; ABD Anayasası, 1789, m. II/2-2.

[828] Filipinler Anayasası, 1987, m. XVI, XVIII.

[829] Türkiye Anayasası, 1982, m. 104/8; Peru Anayasası, 1993, m. 122; Breezilya Anayasası, 1988, m. 84/1; Kosta Rika Anayasası, 1949, m. 139/1.

Başkanlık sistemlerinde bakanların meclis tarafından onaylanması zorunluluğu ile kuvvetler arası fren ve denge mekanizması daha iyi işleyebilecek ve daha çoğulcu bir nizam tesis edilebilecektir. Bu sayede meclis, ülke siyasetinin yönlendirilmesinde dolaylı olarak söz hakkına sahip olabilecektir. Bakanların göreve başlamasında meclisin dahlinin olmaması, devlet başkanını bu süreçte tek yetkili konuma getirecek ve toplumda bir karşılığı olmayan kişilerin dahi bakan olarak atanabilmesi mümkün olabilecektir. Bakanların göreve başlamasında meclis onayının gerekmesi, mecliste başkanın partisinin çoğunlukta olduğu durumlarda dahi başkanı daha temkinli davranmaya sevk edebilecektir. Başkanın partisinin meclis çoğunluğunu elde ettiği varsayımında, kuvvetlerin sert ayrılığı sebebiyle seçilmiş milletvekilleri genellikle başkana değil doğrudan partilerine ve seçmenlerine karşı sorumlu olmaktadırlar. Bu sebeple, başkanın yapmış olduğu atamaların, kendi partisinden fire vermeyecek şekilde meclis tarafından onaylanmasını sağlaması gerekmektedir. Buna ilaveten başkanın, ılımlı isimleri aday göstererek muhalefetin de desteğini elde etmesi, ülke siyasetinin gerilmemesini sağlayarak daha çoğulcu bir atmosferin oluşmasını sağlayacaktır. Zira muhalefet milletvekillerinin de desteğini alarak yüksek bir güvenoyu ile göreve başlamak, bakanların itibarını ve meşruiyetini artıracaktır. Örneğin, 115. Kongre döneminde ABD'de Başkan Trump'ın partisi İkinci Mecliste 51 vekile sahip olmasına rağmen, Savunma Bakanı olarak atanan James Mattis Meclisten 98 oy alarak; İç Güvenlik Bakanı olarak atanan John Kelly ise Meclisten 88 oy alarak göreve başlamıştır. Aynı şekilde 113. Kongre döneminde Başkan Obama'nın partisi İkinci Mecliste 53 vekile sahip olmasına rağmen Enerji Bakanı olarak atanan Ernest Moniz, Meclisten 97 oy alarak; Hazine Bakanı olarak atanan Jack Lew ise Meclisten 71 oy alarak göreve başlamıştır. Bu durum da göstermektedir ki Başkanın tercihleri o derece ılımlı ve kapsayıcıdır ki muhalefet partilerinin dahi reddedemeyeceği, hatta destekleyeceği isimler aday gösterilmiştir. Bu veriler sonucunda, dolaylı olarak da olsa muhalefet partisinin de istediği kişilerin ilgili bakanlıklara atandığını söylemek yanlış bir çıkarım olmayacaktır.[830]

[830] United States Senate, "Trump Cabinet Nominations", 2018, (Çevrimiçi) https://www.senate.gov/reference/Trump_cabinet.htm, 25 Temmuz 2018; United States Senate, "Obama Cabinet Nominations", 2018, (Çevrimiçi), https://www.senate.gov/reference/Obama_cabinet.htm, 25 Temmuz 2018.

Öte yandan, başkanlık sistemlerinde başkanın kimi zaman sayısal olarak meclis desteğine sahip olamadığı dönemler yaşanmaktadır. Bu durumda da başkanların, atamak istedikleri bakanları, ılımlı isimlerden seçmeye gayret etmesi gerekmektedir. Örneğin, başkanlık döneminin altı yılını meclis desteği olmadan geçiren ABD Başkanı Clinton'ın neredeyse atadığı tüm bakanların meclisten güvenoyu alması, başkanın bu atamaları ılımlı isimler arasından seçtiğini kanıtlar niteliktedir. Aksi durumda sistem krizlerinin yaşanması kaçınılmaz olacaktır. Bakan atamalarında meclise yetki verilmesiyle muhalefetin sürece katılımı temin edilmiş ve hatta muhalefet karar verici bir makama dahi taşınmıştır.

Parlamenter ve yarı başkanlık sistemlerine bakıldığında ise genel olarak göreve başlarken güvenoyu alma zorunluluğunun varlığı göze çarpmaktadır. Ancak bu durumun en önemli istisnası Fransa'dır. Fransa'da Devlet Başkanının, Başbakan ve Bakanların atamasını yapmasının ardından bir güven oylaması yapılmamakta; Bakanlar Kurulunun güvenoyuna sahip olduğu varsayılmaktadır.[831] Her ne kadar bu durum muhalefet aleyhine de gözükse de atanıp güvenoyu alma zorunluluğu bulunmayan Bakanlar Kurulunun, milletvekillerinin talebi ile güvensizlik önergesi verilerek derhal düşürülmesi de pek tabi ki mümkündür.

Senegal, Hırvatistan ve Tunus gibi ülkelerde göreve başlayacak olan Bakanlar Kurulunun Meclisten güvenoyu alabilmesi için meclis üye tamsayısının bir fazlasının "olumlu" oyuna ihtiyacı vardır.[832] Birazdan detaylarına inilecek olan rasyonelleştirilmiş parlamentarizm araçlarının bulunmadığı bu ülkelerde hükümetlerin kurulması bir nebze olsun zorlaştırılmıştır. Nisap olarak meclis üye tamsayısının mutlak çoğunluğunun aranması ile meclis çoğunluğunu sağlayamayan partilere koalisyon yapmadan hükümet kurabilme imkânı tanınmamıştır.

Bazı ülkelerde ise partilerin, bilhassa muhalefet partilerinin, hükümetin kurulabilmesi için teşvik edildiği uygulamalara yer verildiği görülmektedir. Devlet başkanı yerine "meclisin" doğrudan başbakanı belirleyebilmesi veya seçimlerden birinci çıkamayan partilere de hükümeti kurabilme imkânının verilmesi bunların en

[831] Gözler, "**Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I**", **a.g.e.** s. 622-623.
[832] Senegal Anayasası, 2001, m. 55; Hırvatistan Anayasası, 1991, m. 110; Tunus Anayasası, 2014, m. 89.

göze çarpan örnekleridir. Örneğin, Gürcistan'da Devlet Başkanı tarafından atanan Başbakanın oluşturduğu kabinenin güvenoyu alabilmesi için meclis üye tamsayısının 1/2'sinin oyuna ihtiyaç duyulmaktadır. Ancak bu kabinenin güvenoyu alamaması halinde Meclis, istediği Başbakan adayını, meclis üye tamsayısının 2/5'i ile seçerek Devlet Başkanı'na önerebilmektedir. Belirtilmelidir ki Devlet Başkanının, Meclis tarafından Başbakan olarak önerilecek kişiyi ataması üzerine kurulacak olan bu kabinenin, yine Meclisten 1/2 ile güvenoyu alması gerekmektedir.[833] Böylesi bir hüküm, devleti yönetecek olan hükümetin belirlenmesinde meclis iradesinin de rol oynayabilmesi bakımından önemlidir. Bu işlem için 2/5 gibi muhalefet tarafından ulaşılması kolay bir nisabın belirlenmesi de ayrıca takdire şayan bir uygulama olarak görülebilir.

Aynı şekilde Yunanistan'da da Devlet Başkanı tarafından tayin edilen Başbakanın belirleyeceği kabinenin Meclisten güvenoyu alarak göreve başlayabilmesi için aranan nisap meclis üye tamsayısının 1/2'si olarak belirlenmiştir. Ancak seçimden birinci çıkan partinin oluşturacağı kabinenin güvenoyu alamaması halinde Devlet Başkanı, sırasıyla seçimlerde ikinci ve üçüncü çıkan parti liderlerine hükümeti kurmak için yetki verecektir.[834] Böylesi bir hükmün, anayasada yer alması oldukça önemlidir. Böylece seçimlerde birinci çıkmayıp aslında muhalefette kalacak bir partinin, Devlet Başkanı'ndan alacağı böylesi bir yetki ile ittifaklar kurarak siyasi iktidarın sahibi olabilmesi olasıdır. Zira Devlet Başkanı'na böyle bir yükümlülük yüklenmemesi halinde seçimden ikinci veya üçüncü çıkan partinin iktidar olabilme fırsatını yakalaması mümkün olmayabilecektir. Böylesi bir durumun yaşandığı en güncel örnek Türkiye'de 2015 yılında yaşanmıştır. Hiçbir partinin meclis çoğunluğunu elde edemediği genel seçimler sonucunda, birinci çıkan partinin genel başkanına hükümeti kurma yetkisi verilmiş, ancak yapılan görüşmeler sonucunda hiçbir parti ile koalisyon kurulamamıştır. 45 günlük anayasal süre boyunca başka hiçbir partiye hükümeti kurma yetkisinin verilmemesi nedeniyle seçim sonucunda birinci çıkamayan diğer partiler, iktidara ulaşma imkânına kavuşamamış ve meclis feshedilerek seçimler yenilenmiştir. Yunanistan Anayasası'nda bulunan hüküm

[833] Gürcistan Anayasası, 1995, m. 80/4, 5,6.
[834] Yunanistan Anayasası, 1975, m. 37/2, 3.

Türkiye Anayasası'nda bulunmuş olsa idi, seçimden ikinci veya üçüncü çıkan partiler, hükümeti kurma teşebbüsünde bulunabilecek ve muhtemel sıfatlandırmada (iktidar/muhalefet) bir değişiklik yapma imkânını elde edebileceklerdi.[835]

Yukarıda zikredilen bu ülkelerde, hükümetin kurulmasının zorlaştırıldığı ve seçimden birinci çıkmayan partilere de hükümet kurabilme imkânının sağlandığı görülmektedir. Birtakım ülkelerde ise hükümetin kolaylıkla kurulabilmesi ve hükümet krizlerinin çıkmaması için rasyonelleştirilmiş parlamentarizm olarak adlandırılan bir sistem geliştirilmiştir.[836] Bu başlık altında çeşitli araçlar ile bu amaçlara ulaşabilmeyi sağlayan bu sistemden, sadece konumuzla ilgili olduğu ölçüde bahsedilecektir. Bahsedilecek ilk husus, hükümetin kolaylıkla güvenoyu alabilmesi için aranan nisap olarak, hükümetin yıkılmasına nazaran ulaşılması daha kolay bir nisabın belirlenmesidir. Rasyonelleştirilmiş parlamentarizmin diğer araçları genellikle hükümetin güvensizlik oyu ile düşürülmesini ilgilendirdiğinden dolayı bunların detaylarına bu çalışmanın ilerideki başlıklarında girilecektir.

İspanya'da hükümet, göreve başlama sırasında her ne kadar meclis üye tamsayısının 1/2'sinin desteğini almak zorunda olsa da aranan bu şartın sağlanamaması halinde yapılacak ikinci oylamada basit çoğunluğu almak yeterli görülmüştür.[837] İngiltere, İrlanda ve İtalya gibi ülkelerde de hükümetin güvenoyu alabilmesi için basit çoğunluk yeterli görülmüştür.[838] Polonya'da ise hükümetin güvenoyu alabilmesi için meclisin salt çoğunluğunun katılımının sağlandığı bir oturumda katılanların 1/2'sinin

[835] Seçimler sonucunda 4 parti meclise girebilmiş ve seçimlerden birinci çıkan AK Parti, hiçbir parti ile ittifak kuramamıştır. Meclise giren diğer 3 partinin birbiriyle ittifak yapabilmesi halinde hükümeti kurabilmeleri mümkün gözükse de seçimlerden üçüncü ve dördüncü olarak çıkan Türk ve Kürt milliyetçisi iki partinin koalisyon içerisinde yer almaya niyeti olmamıştır. Yunanistan Anayasası'ndaki gibi bir hükmün Türkiye'de olması halinde dahi bu iki partinin aynı çatı altında biraraya gelebilmesi mümkün gözükmemektedir. Bu sebeple Devlet Başkanının seçimden ikinci ve üçüncü çıkan partiye hükümeti kurma yetkisini vermesi sonucu yine de etkilemeyecekti Ancak Yunanistan'daki bu hükmün, en azından başka seçimlerde veya ülkelerde hükümetin kurulabilmesini sağlayabileceğinin altı çizilmelidir.

[836] Gözler, "**Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I**", **a.g.e.** s. 623.

[837] İspanya Anayasası, 1978, m.99/3.

[838] Ulrich Sieberer, "Hire or Fire? The Link between Cabinet Investiture and Removal in Parliamentary Democracies", **Parliaments and Government Formation**, Ed. by Bjorn Erik Rasch, Shane Martin, José Antonio Cheibub, Oxford, Oxford University Press, 2015, s. 324.

desteğini almak yeterli görülmüştür.[839] Bu durum da haliyle mümkün olan en az sayıda parti ile hükümetin kurulması gibi bir sonucu doğurmaktadır.

Pakistan'da ise daha kolaylaştırıcı bir hüküm getirilerek, Başbakanın birinci oylamada meclisin üye tamsayısının 1/2'sinin güvenoyunu alamaması halinde ikinci oylama yapılmakta ve bu oylamaya, ilk oylamada en çok oyu alan iki Başbakan adayı katılmakta ve oylamaya katılanların yarısından fazlasının oyunu alan kişi Başbakan olarak atanmaktadır.[840] Benzer bir düzenleme Finlandiya'da mevcut olup, Devlet Başkanı'nca atanan Başbakanın belirlediği kabinenin, oylamaya katılanların salt çoğunluğunun desteğini alamaması halinde sonraki oylamaya Başbakan olmak isteyen herkes katılabilmekte ve en çok oyu alan kişi Başbakan olarak göreve başlayabilmektedir.[841] Görüldüğü üzere bu ülkelerde oldukça düşük oranlar ile hükümetin kurulabilmesine olanak tanıyan düzenlemeler yapılmıştır. Parçalı bir meclis yapısının olduğu ve ikiden fazla adayın yarışa katıldığı bir durumda son oylamada meclisin 1/3 gibi basit bir çoğunluğunun desteğini alan hükümet göreve başlayabilecektir. Bu durum azınlıkta kalan partiler için olumlu gözükse de hükümetin kurulması sonrasında, hükümeti desteklemeyen büyük bir "azınlığın" muhalefette kalmasına sebebiyet verebilecektir. Şu husus da unutulmamalıdır ki hükümetin kurulabilmesi için ulaşılması kolay nisaplar belirlenmesi, siyasi iktidar olacak kesimlerin muhalefetin desteğini aramaması gibi bir sonucu doğuracaktır.

Pakistan ve Finlandiya'da olduğu gibi hükümetin göreve başlayabilmesi için yapılan güven oylamasının rekabete dayanması uygulaması, farklılıklar ihtiva etse de Almanya'da da mevcuttur. Buna göre yapılan ilk güven oylamasında kabinenin göreve başlayabilmesi için meclis üye tamsayısının 1/2'sinin oyunu alınması gerekmektedir. Birinci ve ikinci oylamada da netice alınamaması halinde Başbakan olmak isteyen adaylar açık/rekabetçi bir seçimde belirlenmektedir. Böylece Devlet Başkanının herhangi bir dayatması söz konusu olmadan Başbakanın seçilebilmesi söz konusu olabilecektir. Devlet Başkanı, yapılan üçüncü oylamada meclis üye tamsayısının salt çoğunluğuna ulaşan adayı Başbakan olarak atamak zorundayken;

[839] Polonya Anayasası, 1997, m. 154/2, 3.
[840] Pakistan Anayasası, 1973, m. 91/4.
[841] Finlandiya Anayasası, 1999, m. 61/2, 3.

basit çoğunluğa ulaşan ama mutlak çoğunluğa ulaşamayan adayı ise dilediği takdirde Başbakan olarak atayacak, atamak istemediği takdirde de meclisi feshedip erken seçime gidebilecektir.[842]

Görüldüğü üzere hükümetlerin kolaylıkla kurulabilmesini sağlamak ve sistem krizlerine mahal vermemek adına aranan nisabın mutlak çoğunluktan düşük bir eşik olarak belirlenmesi, partilerin uzlaşı arayışı içerisine girmeksizin hükümeti kurabilmelerine imkân verecektir. Hükümetlerin kurulması sürecinde muhalefeti liberal anayasal sistemlerde asıl olması gereken yere ulaştırabilmek için mümkün olduğunca az partinin muhalefette kalmasını sağlayacak bir sistem kurgulanmalıdır.

Tüm bunlara ilaveten değinilmesi gereken bir diğer konu ise hükümetin kurulması sırasında yapılacak oylamanın gizli veya açık olmasıdır. Slovakya, Slovenya ve Almanya'da güven oylaması gizli yapılırken; Finlandiya, Çekya, Belçika, Portekiz ve Polonya'da güven oylaması açık yapılmaktadır.[843] Seçilen milletvekillerinin, açık oylama yapıldığı durumlarda aidiyet duydukları partilerinin almış oldukları kararlar aleyhine oy vermekten kaçındıkları bilinen bir gerçektir. Milletvekilinin tercihlerinin açık olması, haliyle milletvekillerinin kendisini seçen toplum kitlesine olan bir temsil borcu olarak açıklanabilir. Ancak hükümetin kurulması, anayasa değişikliği, azil ve dokunulmazlığın kaldırılması gibi oldukça önemli hususlarda gizli oylama yapılmasının, daha rasyonel ve demokratik sonuçlar doğuracağı söylenebilir. Gizli oylama yapılması durumunda hükümetin içinden çıktığı parti/partiler, kendi vekillerini kontrol altında tutmak için daha temkinli davranabilecek ve hatta hükümetin kurulabilmesi için daha uzlaşmacı tavır sergileyerek başka partileri de ittifaklarına davet edebilecek ve bu sayede muhalefetin de denklemin içinde olduğu daha çoğulcu bir nizam tesis edilebilecektir.

2. Yürütmenin Denetlenmesinde Parlamento İçi Muhalefetin Rolü

Yasama organının temel olarak iki işlevi mevcuttur. Bunlardan ilki ve en önemlisi yasa koyucu sıfatıyla norm ihdas etmek; bir diğer önemli yetkisi ise yürütmeyi

[842] Almanya Anayasası, 1949, m. 63.
[843] Sieberer, **a.g.e.** s. 317.

denetlemektir. Yürütmenin faaliyetlerinden haberdar olmayan bir meclisin, etkin bir denetim faaliyeti yürütmesinden bahsetmek mümkün olmayacaktır. Bu sebeple, yasamanın bu denetim faaliyetini layıkıyla yerine getirebilmesi için birtakım araçlar ile donatılması gerekir ki yürütmenin iş ve işlemlerinden kolaylıkla haberdar olunabilsin.[844] Bilhassa devlet başkanı ve bakanlar kurulu özelinde bu çalışmada değerlendirmelerini yaptığımız yürütme organının faaliyetlerinin denetimi, soru ve meclis araştırması gibi araçlar ile mümkün olacaktır. Bu denetim araçlarına ek olarak yürütme üyelerinin, sonucunda görevden düşmeleri ile sonuçlanacak şekilde denetlenmeleri de mümkündür. Bu denetim ise yürütme üyelerinin siyasi ve cezai yönden denetimi ile gerçekleştirilmekte olup, bu araçlar aşağıdaki başlıklarda sırasıyla incelenecektir.

2.1. Yürütmenin Sorgulanması

Gerek yürütmenin yasama içerisinden çıktığı parlamenter sistemde gerekse de kuvvetlerin sert ayrılığının olduğu başkanlık sisteminde meclislerin temel işlevlerinden biri, yürütmenin birtakım araçlar ile denetlenmesidir.[845] Bu araçların en önemlilerinden birisi ise yürütmenin sorulan sorular ile sorguya çekilmesidir. Kendi içerisinde yazılı ve sözlü soru olarak ikiye ayrılan bu denetim çeşidinde sorunun yazılı veya sözlü olması, sorunun nasıl sorulduğu ile ilgili olmayıp, soruya verilen cevabın nasıl olacağı ile alakalıdır. Nitekim her halükârda sorular, yazılı olarak verilmektedir.[846]

2.1.1. Denetimin Kapsamı, Amacı ve Süjeleri

Yazılı soru önergelerinin konusu, genellikle somut olaylar, yerel sorunlar veya bireylerin kamu ile ilişkileri sonucunda ortaya çıkan birtakım sorunlar iken; sözlü

[844] Erdal Onar, **Meclis Araştırması**, Ankara, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No. 419, 1977, s. 3.
[845] Mehmet Bülbül, "Bir Parlamenter Denetim Yolu olarak TBMM'de Yazılı Soru", **Yasama Dergisi**, C. 4, 2007, s. 27.
[846] Gözler, "**Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I**", **a.g.e.** s. 855.

soruların kapsamı oldukça geniş olup, siyasi olarak ilgili bakanı zor duruma düşürebilecek her türlü husus sözlü soruya konu edilebilmektedir.[847]

Soru mekanizmasının kullanılması ile birden fazla amacın gerçekleştirilmesi mümkündür. Öncelikle milletvekili, kendi seçmenlerine yönelik olarak, mecliste seçmenlerinin düşünce, hak ve taleplerini müdafaa ettiğini gösterme imkânı bulabilmektedir. Bunun yanı sıra soru ile hükümete, bürokrasiye veya topluma mesaj gönderilerek istenilen konuya dikkat çekilmesi sağlanmaktadır. Bu mekanizmanın dış görünüşünde bilgi alma amacı olsa da genellikle sorunun içerisinde gizli bir itham olup, adeta bakan belirli bir hususta uyarılmaktadır. Her ne kadar bu mekanizmanın kullanılması sonucunda hiçbir siyasi sorumluluk oluşmayacak olsa da ilgili bakanın bu soruya cevap veriş biçimi, cevabın yeterliliği veya soru ve cevabın basın ve toplum üzerinde oluşturduğu etki, çok farklı sonuçları doğurabilmektedir.[848] Bu hususta, İngiltere Savunma Bakanı'nın, Sovyetler Birliği'nin Londra Askeri Ataşesi'nin eşi ile bir gönül ilişkisi içerisine girmiş olması ile ilgili olarak muhalif bir milletvekilinin sorusu ile başlayan süreç sonunda istifa etmesi, soru mekanizmasının özellikle muhalefet açısından ne denli etkin olabileceğinin çarpıcı bir örneğidir.[849]

Soru, başbakan ve bakanlara yöneltilebilmekte olup, genellikle konu bakımından bir sınırlamaya tabi tutulmamaktadır. Ancak bu mekanizmanın çoğunlukla ülke siyasetinin genelini ilgilendiren veya bir bakanın görev alanına giren bir husus hakkında bilgi edinme gibi amaçlarla kullanıldığı görülmektedir.[850] Sorunun, kişisel ve özel hayata ilişkin mevzuları içermemesi, herkes tarafından bilinen veya öğrenilebilecek bir husus hakkında olmaması gibi işin doğasından kaynaklanan birtakım sınırlamalarının olması doğaldır.[851] Nitekim liberal anayasal sisteme sahip

---

[847] İlter Turan, "Parlamenter Demokraside Denetim İşlevi ve Türkiye" **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C. 33/1, 1978, s. 21; Bülbül," Bir Parlamenter Denetim", **a.g.m.** s. 50.
[848] Neziroğlu, "Türkiye Büyük Millet Meclisinde" **a.g.m.** s. 153; Gözler, "**Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I**", **a.g.e.** 857; Ergun Özbudun, **Parlamenter Rejimde Parlamentonun Hükümeti Murakabe Vasıtaları**, Ankara, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1962, s. 29.
[849] Erdal Onar (Oturum Başkanı), "Parlamenter Denetim Yolları", **Parlamenter Denetim Sempozyumu**, 2012, s. 87.
[850] Özbudun, "**Türk Anayasa**", **a.g.e.** s. 319-320.
[851] TBMM İçtüzüğü, 1973, m. 97.

ülkelerin genelinde, bu mekanizmanın uygulanmasında bu tür sınırlamalardan gayri konu bakımından bir istisnaya yer verilmediği görülmektedir.

Bu mekanizma, özellikle parlamenter sistem ile yönetilen ülkelerde uygulanmaktadır. Bu kurumun ihdas edilme sebebi, yürütmenin yasama içerisinden çıkması ve bunun doğal sonucu olarak da muhalefetin iktidarı denetlemesi gereğidir. Başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelerde de soru mekanizmasına yer verildiği görülmektedir. Ancak yürütmenin yasama içerisinden çıkmaması ve yürütme üyelerinin meclis faaliyetlerine katılımının oldukça sınırlı olmasından dolayı sözlü soru mekanizmasının başkanlık sisteminde pek de tercih edilmediği görülmektedir. Nitekim yakın zamanda başkanlık sistemine geçen Türkiye'de de sözlü soru uygulamasına son verilmiştir.[852] Ancak başkanlık sistemine sahip olmasına rağmen Şili ve Filipinler gibi sınırlı sayıda ülkede sözlü soru müessesine yer verildiği görülmektedir. Şili'de bir bakanın, milletvekillerinin sorularına sözlü olarak cevap vermesi istendiği takdirde, meclis üye tamsayısının 1/3'ünün talebi ile ilgili Bakan, Meclise çağrılabilmektedir. Ancak bu uygulamanın kötüye kullanılmasının önüne geçebilmek için bir bakanın bir dönemde en fazla 3 kez Meclise çağrılabileceği hüküm altına alınmıştır.[853] Görüldüğü üzere birkaç istisna haricinde, başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerde sözlü sorunun yerine, belli süre içerisinde cevaplanması istenilen yazılı soru sorma mekanizmasının tercih edildiği görülmektedir. Bu durumun istisnasını ise başkanlık sistemi ile yönetilen Meksika'da görmek mümkündür. Meksika'da yazılı soru müessesine dahi yer verilmemiştir.[854] Başkanlık sistemi gibi yasama ile yürütmenin birbirinden keskin çizgilerle ayrıldığı sistemlerde, yürütmenin daha etkin denetlenebilmesi için yazılı soru sorma hakkına ilaveten, geniş bir alanda hesap sorulabilirliği sağlayan sözlü soru sorabilme hakkının da hukuk sisteminde tanınması, meclisin, bilhassa parlamento içi muhalefetin etkinliğini artıracaktır. Her ne kadar bu sistemde iktidar, yasama içerisinden çıkmamış ve meşruiyetini yasama organı yerine halktan almış olsa da bu tür

[852] Haluk Alkan, "Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Meclisin Denetim Yetkisi", **SETA Perspektif**, Sayı: 165, 2017, s. 2.
[853] Yamamoto, **a.g.e.** s. 51; Şili Anayasası, 1980, m. 52/1-b.
[854] Ömer Faruk Gençkaya, "Parlamenter Bilgi Edinme ve Denetim Aracı Olarak Soru", **Parlamenter Denetim Sempozyumu**, 2012, s. 72.

etkileşim araçlarının varlığıyla muhalefetin, iktidarın siyasetini eleştirme ve iktidar üyelerini basın ve meclis huzurunda sorguya çekmesi mümkün olabilecektir.

Soru mekanizmasını kimin işletebileceği hususu da önem arz etmektedir.[855] Neredeyse tüm liberal anayasal sisteme sahip ülkelerde tek bir milletvekili, sormak istediği soruyu meclis başkanlığına veya doğrudan yürütme organına göndermek suretiyle bu hakkı kullanabilmektedir. Ancak bu hakkın belli sayıda milletvekili ile birlikte kullanılmasını öngören düzenlemelere sahip ülkeler de yok değildir. Örneğin, Gürcistan'da ancak 10 milletvekilinin birlikte imzalamasıyla soru sorulabilmektedir.[856] Böylesi bir durumun muhalefet açısından hiç de olumlu sonuçlar doğurmayacağını belirtmek yanlış olmayacaktır. Muhalefetin kapsamına sadece siyasi parti grupları değil bağımsız milletvekillerinin de girdiği göz önünde tutularak, bu hakkın kullanımını kolay şartlara bağlamak gerekmektedir.

2.1.2. Denetimin Etkinleştirilmesi

Soru mekanizmasının, bilhassa sözlü sorunun, popülist amaçlar gütmeye yönelik olarak veya siyasi iktidarı işlevsiz hale getirmek gibi amaçlarla kullanılmasının önüne geçilmesi gerekmektedir.[857] Uygulamada soru müessesesinin muhalefet milletvekillerince kötüye kullanıldığı örneklere rastlanmaktadır. Örneğin, Türkiye'de 17. dönemde 2,232 soru sorulmuşken; 21. dönemde 8240; 23. dönemde 20,898; 24. dönemde ise 48,878 soru sorulmuştur.[858] Böyle bir artışın olduğu yerde böylesi önemli ve etkili bir mekanizmanın sağlıklı kullanıldığından bahsetmek pek de mümkün olmayacaktır. Bu sebeple, bu müessesenin etkinliğini zedelemeyecek

[855] Soru mekanizmasını sadece muhalefetin kullandığı düşünülmemelidir. Ülke uygulamalarına bakıldığında, siyasi iktidar sahiplerinin bu mekanizmayı kullanabilmesine yönelik herhangi bir sınırlama olmadığı görülmektedir. Örneğin Türkiye'de 21. dönemde sunulan 1980 soru önergesinin %17'sinin; 22. dönemde sunulan 2590 soru önergesinin %5'inden fazlasının siyasi iktidar mensuplarınca verildiği görülmüştür. İrfan Neziroğlu, "Türkiye Büyük Millet Meclisinde Parlamenter Denetim Aracı Olarak Sözlü Soru Önergelerinin Etkinliği", **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 8/2, 2006, s. 160-161. Siyasi iktidar sahiplerinin soru mekanizmasını kullanmasının temelinde, yürütmenin yapmış olduğu bir hizmet veya reforma toplumun dikkatini çekme amacının yattığı söylenebilir.
[856] Gürcistan Anayasası, 1995, m. 59/2.
[857] Bülbül," Bir Parlamenter Denetim", **a.g.m.** s. 54.
[858] Ürün, **a.g.e.** s. 123.

sınırlamalar veya düzenlemeler ile kullanılmasının tasarlanması gerek muhalefet için gerekse iktidar için önem arz etmektedir.

Soru kurumunun kötüye kullanılmasının önüne geçmek için birtakım düzenlemeler yapılabilmektedir. Aynı türdeki soruların birleştirilerek cevaplanmasına imkân tanınması, yerinde bir uygulama olabilecektir.[859] Ayrıca Türkiye gibi soru enflasyonunun yaşandığı ülkelerde, Belçika'daki gibi soru sayısına bir sınırlama getirilmesi düşünülebilir. Buna göre Belçika'da her siyasi parti grubuna her hafta 2 soru sorabilme imkânı verilmektedir.[860] İlk bakışta bu rakam yetersiz gibi görünse de, esasında bu uygulama ile bir yasama döneminde yaklaşık 6.000 sorunun sorulabilmesine olanak sağlanmaktadır.

Soru sayısını sınırlamaya yönelik olarak daha adil sonuçlar verebilecek bir diğer öneri şu şekilde ileri sürülebilir: Tüm partilere, Belçika'daki gibi eşit sayıda soru sorma imkânı tanımak yerine, partilerin sandalye sayılarına göre bir dağılım yapılarak soru sorma sayısı belirlenebilir.[861] Gerçekten de Belçika'daki uygulama, muhalefette bulunan 20 milletvekiline sahip bir parti ile 150 milletvekiline sahip diğer bir partinin aynı sayıda soru sormasına olanak tanıyarak pek de adil olmayan bir sonuç vermektedir. Bunun yerine, muhalefet partilerinin sahip olduğu sandalye üzerinden bir hesap yapılarak aynı zamanda muhalefet partileri arasında adaletin tam manasıyla sağlanmasına katkı sağlanmış olunacaktır. Ayrıca sorulacak soruların sayısının partilere göre dağılımında, muhalefette kalan partilere, iktidar sahibi olan partilere nazaran daha geniş imkânlar tanınması da düşünülebilir. Zira iktidarın hissesine düşecek olan soru sayısı fazla olacağı için bu hakkın bir kısmının muhalefet lehine kullanılmasının temin edilmesi sağlanabilir.

Soru kurumuna sınırlama getiren bir diğer ülke ise Almanya'dır. Adil olarak görülebilecek bu uygulamaya göre her milletvekilinin ayda en fazla 4 kere yazılı soru

[859] Bülbül," Bir Parlamenter Denetim", **a.g.m.** s. 30-55.
[860] Legal Department of the Belgian House of Representatives, "Introduction to the Belgian House of Representatives and its Rules of Procedure" 2014, s. 20, (Çevrimiçi) https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/reglement/Introduction%20to%20the%20Belgian%20House%20of%20Rep_2014.pdf, 27 Mayıs 2018.
[861] Ürün, **a.g.e.** s. 164.

sorma hakkı mevcuttur.[862] Yazılı soru, niteliği gereği meclisin vaktini almayan ve meclisi tıkama gibi bir etki doğurmayan bir anayasal hak olduğundan, bu mekanizmanın, hakkın kötüye kullanımını engellemeye yönelik olarak Almanya'daki gibi makul sınırlamalar getirilmek suretiyle tüm hükümet sistemlerinde etkin bir şekilde uygulanmasının sağlanması, muhalefeti güçlendirme açısından uygun olacaktır.

Bu müessesenin milletvekillerince kötüye kullanımının yanı sıra yürütme tarafından işlevsiz hale getirilmesi de söz konusu olabilmektedir. Örneğin; İngiltere, Norveç, Finlandiya, Danimarka ve İsveç'te milli güvenlik veya devlet sırrı gibi gerekçeler ile bakanların sorulan soruları cevapsız bırakma hakkı mevcuttur. İtalya'da ise bakanlar, sebep göstermeden soruları cevapsız bırakabilmektedir.[863] Meclis denetiminin ruhuna aykırı olabilecek bu tür uygulamaların önüne geçmek ya da bunları azaltmak için sorulara cevap vermekten kasıtlı olarak imtina eden bakanın, içtüzükteki disiplin hükümleri bağlamında çeşitli ödeneklerden yoksun bırakılması düşünülebilir. Devlet sırrı veya milli güvenlik açısından hassas olan konuların topluma mal olmaması için ise bakanın gizli oturumda soruyu cevaplaması gibi bir tedbir alınabilir. Buna ilaveten bakanın vereceği devlet sırrı içeren cevabın meclis dışına çıkmasını önlemeye yönelik olarak çeşitli düzenlemeler/yaptırımlar getirilebilir.

Ülkelerdeki uygulamaya bakıldığında soru mekanizmasının, meclis çalışmalarının ayrılmaz bir parçası haline getirildiği görülmektedir. Bazı ülkelerde bu mekanizmanın etkinliğinin sağlanması için meclis çalışmalarında haftanın veya ayın belli günündeki belli saatlerin soru müessesesine ayrıldığı görülmektedir. Örneğin; Belçika'da her haftanın perşembe günü öğleden sonra, İngiltere'de her hafta Pazartesiden Perşembeye kadar belli bir süre, Fransa'da salı ve perşembe günleri belli bir süre, başkanlık sistemine geçilen 2018 yılından önce Türkiye'de ise haftanın en az iki günü, soru mekanizmasına ayrılmıştır.[864] Parlamentolararası Birlik (IPU) tarafından yürütülen ve 88 demokratik ülkenin çeşitli yönlerden incelendiği bir

[862] Gençkaya, **a.g.m.** s. 72.
[863] Gözler, "**Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I**", **a.g.e.** s. 855-856.
[864] Legal Department of the Belgian House of Representatives, **a.g.e.** s. 20; Fatih Çelebi, "Fransa Millet Meclisi Üzerine", **Yasama Dergisi**, C. 21, 2012, s. 75; TBMM İçtüzüğü, 1973, m. 98; Ürün, **a.g.e.** s. 143.

çalışmada; 67 ülkenin soru mekanizmasına özel bir zaman dilimi ayırdığı görülmektedir. Bu ülkelerden 12'si haftada üç veya daha fazla; 35'i haftada 1-2 kez; 10'u ise ayda en az 1 kez soru mekanizmasına zaman ayırmaktadır.[865]

Yarım saat dahi olsa bu mekanizmaya vakit ayrılması ve bunların radyo ve televizyon yayınları ile halka duyurulması, muhalefeti daha da cesaretlendirebilecektir. Muhalefet tarafından, siyasi açıdan sıkıştırılmak istenen bir bakanın kamera karşısında zor durumda kalması ile kapalı kapılar ardında böyle bir durumun olması arasında bir fark olduğu açıktır. Siyasi iktidarın kamera karşısında sorulara cevap vermesi, hükümet üyelerini toplum önünde zor duruma düşürebilecek ve çeşitli hususlarda muhalefetin seçim malzemeleri elde etmesi gibi bir sonucu doğurabilecektir. Ayrıca bu kurumun kamera karşısında icra edilmesi ile siyasi iktidar, toplum karşısında mahcubiyet yaşamamak için devlet yönetiminde kendisini zor duruma düşürebilecek hususlarda, daha temkinli davranmak zorunda hissedecektir. Buna ilaveten kamera karşısında soru mekanizmasının işletilmesi, ilgili bakan veya başbakanı kaçamak cevaplar vermekten alıkoyarak; onları daha doyurucu cevap vermeye de itebilecek ve böylece bu mekanizma daha işlevsel bir hale gelebilecektir.[866]

"Soru zamanı" olarak adlandırılan, mecliste belli gün ve saatte sadece milletvekillerinin yürütme üyelerine soru sorduğu bu kurumun en güzel örneklerinden biri İngiltere'de uygulanmaktadır. "Başbakana Soru Zamanı" olarak adlandırılan bu uygulama ile çarşamba günü 30 dakika boyunca, başta ana muhalefet partisi lideri olmak üzere milletvekillerine, Başbakan ve ilgili Bakanlara radyo ve televizyonda canlı yayında iken sorular sorarak yürütmeyi denetleyebilme imkânı tanınmaktadır. Bu uygulamada belli bir süre önceden soru sormak isteyen milletvekillerinden sorular alınmakta ve çekiliş usulüyle soru soracak 15 kişi belirlenmektedir. Buna ilaveten ana muhalefet lideri de doğrudan 4-6 soru sorarak Başbakan ile karşı karşıya gelebilmektedir.[867] İngiltere'deki bu uygulama, çok

[865] Yamamoto, **a.g.e.** s. 50-51.
[866] Ürün, **a.g.e.** s. 162.
[867] Richard Kelly, "Prime Minister's Questions" 2015, s. 3, (Çevrimiçi) http://www.legco.gov.hk/general/english/library/stay_informed_parliamentary_news/prime_ministers

popüler olup yapılan bir ankette İngiliz halkının % 54'ü bu uygulamayı canlı olarak, akşam haberlerinde veya yaygın olarak kullanılan internet videolarının yüklendiği sitelerden mutlaka izlediklerini bildirmişlerdir.[868] Muhalefete canlı yayında soru sorma imkânının tanınması, muhalefetin siyaset arenasında ve toplum karşısında puan kazanmasına ve buna paralel olarak iktidarın halk nezdinde kendisine duyulan güveni kaybetmesine yol açabilmektedir.[869] Soru mekanizmasının işletilmesiyle yürütme, eksikliklerini daha iyi görebilme imkânı elde ederek gerekli tedbirleri alabilecek ve bu durum da yasama organına, bilhassa muhalefete ciddi bir etkinlik sağlayacaktır.[870] Gerçekten de Danimarka ve Belçika'yı kapsayan bir çalışmanın da gösterdiği üzere soru mekanizmasının yürütmeyi, soru sorulan konular üzerine eğilerek çözümler üretmeye ve yürütme programını buna göre şekillendirmeye sevk ettiği görülmektedir.[871]

Uygulamaya bakıldığında bazı ülkelerde sözlü soruya ayrılacak vakitten, kanun yapım faaliyetleri lehine vazgeçildiği görülmektedir. Soru mekanizmasını ikinci plana itecek veya bertaraf edecek içtüzük hükümleri yerine, bu uygulamanın zorunlu durumlar haricinde istisnasız bir şekilde belirli gün ve saatte yapılmasını temin edecek düzenlemeler yapılması, muhalefetin etkisizleştirilmemesi için daha uygun olacaktır.[872]

Soru mekanizmasının etkinliğinin tespiti için değinilmesi gereken diğer hususlar arasında sorunun önceden verilmesi ve tamamlayıcı soru sorulup sorulamaması hususları vardır. İngiltere, İrlanda ve İsviçre'ye ek olarak, Fas'ta 20 gün önceden, Senegal'de acil durumlar haricinde 8 gün önceden soruların ilgili makama verilmesi

---

_questions.pdf, 25 Mayıs 2018; 2010 genel seçiminden önce İngiltere'de ikinci büyük muhalefet partisi liderinin de 2 soru sorma hakkı mevcuttu.

[868] Hansard Society, "Tuned in or Turned off? Public Attitudes to Prime Minister's Questions," 2014, s. 41-42, (Çevrimiçi) https://assets.ctfassets.net/u1rlvvbs33ri/v5KOp60C6Os0y2MYiMYyg/da0ce4465c346bb592fde93de3550b3c/Publication__Tuned-in-or-Turned-off-Public-attitudes-to-PMQs.pdf, 26 Mayıs 2018

[869] Soledad Perez de Ayala, "FTAs and Erskine May: Conflicting needs? - Politeness in Question Time", **Journal of Pragmatics** V. 33, 2001, s. 144.

[870] Robert W. McCulloch, "Question Time in the British House of Commons", **The American Political Science Review**, V. 27/6, 1933, s. 972.

[871] Shaun Bevan, Peter John, "Policy Representation by Party Leaders and Followers: What drives UK Prime Minister's Questions?", **Government and Opposition**, V. 51/1, 2015, s. 61.

[872] Mahmut Bülbül, "Soruda İşleyiş ve Uygulamadaki Sorunlar", **Parlamenter Denetim Sempozyumu**, 2012, s. 80.

gerekmektedir.[873] Soruların önceden Başbakana veya ilgili Bakana verilmesi, bu kişilerin cevaba daha iyi hazırlanmalarına imkân verebilecektir. Buna karşın cevabın belli bir süre sonra verilebilmesi söz konusu olduğundan dolayı da bu durum, konunun güncelliğini ve önemini yitirmesine sebep olabilecektir. Bu gibi durumların, muhalefet açısından çok da tatmin edici sonuçlar doğuramayacağı söylenebilir.[874]

Buna karşın, Kanada ve İsveç'te ise anlık soru sorma uygulaması mevcut olup, milletvekilleri, önceden bildirmeksizin ilgili bakana sorularını yöneltebilmektedir.[875] Fransa'da ise hükümete yöneltilecek sorular önceden iletilmemekte ancak sadece soru soracak kişilerin isimleri bir saat öncesinden hükümete bildirilmektedir. Bu uygulama, yürütme üyelerinin tam kadro mecliste bulunmasını sağlaması açısından takdire şayan olup, meclis denetiminin ruhuna da daha uygundur.[876] Hiç beklemediği bir soru ile karşılaşan Başbakan veya Bakanı, siyasi açıdan kolaylıkla sıkıştırma imkânı elde edebilecek olan muhalefet milletvekillerinin eli, bu tür uygulamaların olduğu ülkelerde oldukça güçlenebilecektir. Soruların önceden verilmemesi uygulaması ayrıca, yürütmenin ülke yönetimi ile ilgili aksayan her türlü hususa vakıf olmasını sağlayarak yürütmenin daha tedbirli, sorunları fark edici ve çözüm odaklı çalışmasına da katkı sunacaktır.

Önceden bildirim yapılarak soru sormanın olumsuz etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik olarak bazı ülkelerde milletvekillerine tamamlayıcı soru sorma hakkı da tanınmıştır. Tamamlayıcı soru, verilen cevabın yeterli bulunmaması halinde sorunun daha farklı veya detaylı bir şekilde cevaplamasını isteme imkânı veren bir soru çeşidi olup, yürütmenin soruyu geçiştirerek, yüzeysel cevap vermesinin önüne geçmek için getirilmiş bir uygulamadır. Kanada, İrlanda, Hollanda, İspanya, Norveç ve Danimarka gibi pek çok ülkede tamamlayıcı soru sormaya imkân tanıyan düzenlemeler mevcuttur. Örneğin, Danimarka'da soruyu soran milletvekiline iki kez,

---

[873] Rob Salmond, "Parliamentary Question Times: How Legislative Accountability Mechanisms Affect Mass Political Engagement", **The Journal of Legislative Studies**, V. 20/3, 2014, s. 330; Fas Anayasası, 2011, m. 100/2; Senegal Anayasası, 2001, m. 85.
[874] Gençkaya, **a.g.m.** s. 71-72.
[875] İsveç Meclis İçtüzüğü, 2014, Bölüm 8, m. 8, (Çevrimiçi) http://www.riksdagen.se/en/documents-and-laws/, 26 Mayıs 2018; Matthew Eric Glassman, "A Parliamentary Style Question Period: Proposals and Issues for Congress", Congressional Research Service, 2009, s. 7, (Çevrimiçi) https://fas.org/sgp/crs/misc/RL34599.pdf, 28 Haziran 2018.
[876] Çelebi, **a.g.m.** s. 75.

diğer milletvekillerine ise bir kez 2 dakikayı aşmayacak şekilde tamamlayıcı soru sorma imkânı verilmektedir. Polonya'da ise tamamlayıcı soru için 30 saniye, cevap için ise 2 dakika süre verilmektedir.[877] Bu sayede yürütmenin, muhalefet tarafından daha etkin bir şekilde denetlenmesinin önü açılabilmektedir.

2.2. Araştırma Komisyonları Aracılığıyla Denetim

Yürütmenin denetlenmesini sağlayan mekanizmaların bir diğeri ise meclis araştırmasıdır. Buna göre yürütmenin faaliyet alanını kapsayan ve ülke siyasetini yakından ilgilendiren konularda, bazı ülkelerde ise kanunların uygulanmasını denetlemek[878] gayesiyle, mecliste bulunan belli sayıda milletvekilinin istemi ile doğrudan veya belli sayıda milletvekilinin istemi ve/veya genel kurulun onayı ile araştırma komisyonları kurulabilmektedir.

Bu denetim aracının, yaygın bir şekilde liberal anayasal sisteme sahip ülkelerin meclislerinde kullanıldığı görülmektedir. Ancak Avusturya, Çekya, Almanya ve Polonya gibi sınırlı sayıda ülkenin İkinci Meclisinde meclis araştırma komisyonu müessesinin kullanımına imkân tanınmadığı;[879] öte yandan, ABD ve Yunanistan anayasalarında açıkça bir hüküm olmamasına rağmen, bu ülkelerde meclis araştırmasının uygulandığı görülmektedir.[880] Gözler'in de belirttiği gibi her meclis karar vereceği her türlü konu hakkında bilgi toplama ve doğal olarak da araştırma komisyonu kurma hakkına sahiptir. Bu durum, meclisin doğasından kaynaklanan bir hak olup, illa ki anayasada açıkça meclisin yetkilendirilmesine gerek yoktur.[881]

Meclis araştırması, özellikle başkanlık sistemlerinde çok önemli bir yer işgal etmektedir. Soru ve gensoru gibi denetim mekanizmalarının bu sistemde uygulanmaması veya nadiren uygulanıyor olması, yasamanın yürütmeyi denetleyebileceği başkaca araçları kullanmaya sevk etmiştir. Örneğin, ABD'de,

---

[877] Salmond, **a.g.m.** s. 330; Ürün, **a.g.e.** s. 109.
[878] Slovakya Meclis İçtüzüğü, 1996, m. 45, (Çevrimiçi) https://www.nrsr.sk/web/Static/en-US/NRSR/Dokumenty/rules_of_procedure.pdf, 28 Mayıs 2018; Filipinler Meclis İçtüzüğü, 1995, m. 28.
[879] Yamamoto, **a.g.e.** s. 39.
[880] Ali Hakan Evik, "Yargıya İntikal Etmiş Bir Konu Hakkında Meclis Araştırması Açılmasının Hukuki Analizi", **Erzincan Üniversitei Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 10/3-4, 2006, s. 93.
[881] Gözler, "**Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I**", **a.g.e.** s. 860.

anayasal güvencesi olmamasına rağmen meclis araştırması kurumu işletilmeye başlatılmış ve muhalefetin iktidar karşısındaki konumu oldukça güçlendirilmiştir. ABD'deki bu durum günümüzde öyle bir hal almıştır ki Meclis, neredeyse her konuda meclis araştırma komisyonu kurmaya kendisini yetkili görmüştür.[882] Örneğin, ABD'de Başkanın atayacağı üst düzey kamu görevlilerinin Meclis tarafından onaylanması ve bunun öncesinde de ilgili kişinin bir komisyon tarafından mülakata alınması/sorguya çekilmesi gerekmektedir. Esasında, anayasal olarak, bu kişilerin sadece meclis onayından geçerek atanması gerekse de ilgili kişinin, komisyon tarafından detaylıca incelenmesi içtüzük hükümleri ile bir kural haline getirilmiştir. Teknik olarak kurulan bu komisyonlar da meclis araştırma komisyonları olarak nitelendirilmektedir. Ancak bu hususu, konunun dağılmaması ve diğer başlığı daha çok ilgilendirmesi hasebiyle ilgili başlık altında daha detaylı incelemek yerinde olacaktır.

Bu mekanizmanın aslında parlamenter sistem için geliştirildiğini söylemek yanlış olmayacaktır.[883] Nitekim neredeyse tüm ülkelerde aktif bir şekilde meclis araştırması müessesesinin kullanıldığı görülmektedir. Bu mekanizmanın işletilmesi sayesinde, hükümet veya üyesinin siyasi veya cezai sorumluluğunu doğuracak mekanizmalara kapı aralanabilmektedir. Ancak yürütme organının yasamanın içerisinden çıkması ve meclis çoğunluğuna sahip olması, bu mekanizmanın muhalefet tarafından etkin bir şekilde kullanımında, ileride teferruatlarına değinilecek olan birtakım aksayan hususları beraberinde getirebilmektedir.

---

[882] Onar, "**Meclis Araştırması**", **a.g.e.** s. 48, 123; Evik, **a.g.m.** s. 93; Özellikle ABD'de her türlü husus için araştırma konusu kurulabilmektedir. Örneğin II. Dünya Savaşındaki Pearl Harbour Baskını'nda ilgili askeri personelin bir ihmalinin olup olmadığının tespit edilmesi maksadıyla 1945 yılında; Amerikan hükümetinin yasadışı istihbarat operasyonlarının sorgulanması maksadıyla 1975 yılında; İran paramiliter güçlerine silah satılmasının araştırılması için 1987 yılında kurulan meclis araştırma komisyonları bunlardan sadece birkaçıdır. Bkz.: Wayne Thompson, "The Pearl Harbor Committee, 1945–46", **Congress Investigates: A Critical and Documentary History**, Ed. by Robert C. Byrd, Revised Edition Cilt: 1, New York, Facts on File, 2011, s. 668-714; David F. Rudgers, "The Church Committee on Intelligence Activities Investigation, 1975–76", **Congress Investigates: A Critical and Documentary History**, Ed. by Robert C. Byrd, Revised Edition Cilt: 1, New York, Facts on File, 2011, s. 927-967; David L. Hostetter, "The Iran-Contra Hearings, 1987", **Congress Investigates: A Critical and Documentary History**, Ed. by Robert C. Byrd, Revised Edition Cilt: 1, New York, Facts on File, 2011, s. 968-1006.

[883] Alkan, **a.g.m.** s. 2.

Meclis hükümeti sisteminde ise yasama ve yürütme gücü tek elde toplandığı için böyle bir müesseseye ihtiyaç duyulmadığı görülmektedir. Örneğin, İsviçre'de bir bakanın eylemlerinden rahatsız olunması halinde yasama organı ilgili bakanı çağırarak izahat isteyebilmekte ve hatta görevden dahi alabilmektedir. Ancak uygulamaya bakıldığında, yasama organı çok nadiren toplanmakta ve ülke siyasetiyle Federal Konsey yakından ilgilenmektedir. Bu sebepten ötürü de bu mekanizmaya çok da ihtiyaç duyulmadığı söylenebilir.[884]

2.2.1. Denetim Mekanizmasının Harekete Geçirilmesi

Meclis araştırması mekanizmasının nasıl harekete geçirildiği hususu önem arz etmektedir. Zira yürütmenin etkin bir şekilde denetlenebilmesi için parlamento içi muhalefetin kolaylıkla bu süreci başlatabilmesi beklenmektedir. Gürcistan, Portekiz ve Çekya'da meclis üye tamsayısının 1/5'inin; Almanya'da meclis üye tamsayısının 1/4'ünün; Fas, Slovenya ve Ukrayna'da ise meclis üye tamsayısının 1/3'ünün istemiyle meclis araştırma komisyonu kurulabilmektedir.[885]

Yunanistan, Şili ve Fransa'daki uygulamaya bakıldığında, yukarıda zikredilen ülkeler kadar olmasa da muhalefeti daha etkin bir konuma taşıma açısından oldukça güzel bir örnekle karşılaşıldığı görülmektedir. Yunanistan'da meclis üye tamsayısının 1/5'inin talebi ve meclis üye tamsayısının 2/5'inin onayıyla; Şili'de ise meclis üye tamsayısının 2/5'inin talebi ile meclis araştırma komisyonu kurulabilmektedir. Fransa'da ise tüm muhalefet partilerinin liderlerine, yasama yılı içerisinde belli sayıda meclis araştırma komisyonu kurulmasını talep etme hakkı verilmiştir. Bu talebin Mecliste görüşülüp oylanması gerekmektedir. Ancak bu oylamada komisyonun kurulma talebinin reddedilmesi için meclis üye tamsayısının 3/5'inin oyu gerekmektedir.[886] Görüldüğü üzere bu ülkelerde, meclis araştırma komisyonu kurulmasını talep etmek için aranan nisabın ve bunun sonucunda da komisyonun kurulabilmesi için yapılacak oylamada aranan nisabın, muhalefet partilerinin

[884] Onar, "**Meclis Araştırması**", **a.g.e.** s. 48, 130.
[885] Gürcistan Anayasası, 1995, m. 56/2; Portekiz Anayasası, 1976, m. 178/4; Çekya Anayasası, 1993, m. 30/1; Fas Anayasası, 2011, m. 67/1-2; Slovenya Anayasası, 1991, m. 93; Almanya Anayasası, 1949, m. 44/1.
[886] Yunanistan Anayasası, 1975, m. 68/2; Şili Anayasası, 1980, m. 52/1-c; Fransa Meclis İçtüzüğü, 2010, m. 141/3.

kolaylıkla ulaşabileceği oranlarda tutulduğu ve bu sayede bu kurumun işlevselliğinin korunduğu ileri sürülebilir. Avusturya ve Danimarka'da ise araştırma komisyonunun kurulabilmesi için belli sayıda milletvekilinin talebi değil, Mecliste önemli yetkilere sahip olan "Meclis Ana Komitesinin" kararı gerekmektedir.[887]

Türkiye'de ise meclis araştırması açılması için 20 milletvekilinin talep etmesi ve bu talebin mecliste oylamaya katılan vekillerin salt çoğunluğunun kararı ile onaylanması gerekmektedir.[888] Bu durum, özellikle meclis çoğunluğunun iktidarın elinde olduğu zamanlarda yürütmenin denetlenmesini, yine yürütmenin onayına bırakılmasına sebebiyet vermektedir. Örneğin, Türkiye'de 20. yasama döneminde 313 meclis araştırma komisyonu kurma talebinde bulunulmuş; bunların 6'sı reddedilmiş ve 238'i Mecliste dahi görüşülmeden hükümsüz kalmıştır. 24. yasama döneminde ise komisyon kurma talebi sayısı 3309'a çıkmış; bunların 1'i reddedilmiş, 3192'si ise görüşülmediği için hükümsüz kalmıştır.[889] Türkiye'deki komisyon kurulması talebinin oylanmasında gereken nisapta basit çoğunluğun aranması ile ulaşılmak istenen amacın, gereksiz başvuruları engellemek olduğu akla getirilebilir. Ancak bu müessesenin muhalefet tarafından kötüye kullanılmaması için zorlaştırılması, meclis çoğunluğu tarafından bu müessesenin kötüye kullanılması ile sonuçlanabilmektedir. Zira bu tür sınırlamaların meclis çoğunluklarınca kötüye kullanılabileceği ve muhalefete zarar vereceği uygulamadan da açıkça görülmekte olup, başka tür tedbirler ile bu hakkın kötüye kullanılmasının önüne geçmek, muhalefet açısından daha uygun olacaktır. Örneğin; tarım, sağlık, çevre, sanayi, enerji gibi alanlarda verilecek olan meclis araştırma komisyonu kurulması önergelerinin, mevcut veya kurulacak olan ilgili ihtisaslaşmış komisyonlarda görüşülmesi kuralı getirilmesi ile hem muhalefet istediğine ulaşmakta zorluk çekmeyecek hem de meclisin iş yükü daha da azalmış olacaktır. Ayrıca aynı konularda verilmiş veya verilecek olan araştırma komisyonu kurulmasına dair önergelerin birleştirilmesine dair bir hüküm getirilmesi halinde yürütme organı, komisyonların kurulması hususunda çekimser

[887] Yamamoto, **a.g.e.** s. 41.
[888] TBMM İçtüzüğü, 1973, m. 104/3.
[889] Ürün, **a.g.e.** s. 353.

kalmayarak daha katılımcı olabilecektir.[890] Fransa'daki gibi tüm siyasi parti gruplarına her yasama yılında belli sayıda meclis araştırma komisyonu kurabilmesi için bir kota koyulabilir.

2.2.2. Komisyonun Teşekkülünde Muhalefete Pozitif Ayrımcılık Tanınması

Komisyonların teşekkülünde muhalefete pozitif ayrımcılığın yapılması gerektiği yukarıda meclis komisyonlarının oluşumu başlığında incelenmiş ve ayrıca bu husus ileride üst düzey kamu görevlilerinin atamalarında komisyonların rolü anlatılırken de değinilecektir. Daha fazla tekrara mahal vermemek için burada sadece araştırma komisyonları ile sınırlı olacak şekilde komisyonların teşekkülünde muhalefete ne tür pozitif ayrımcılıklar yapılacağına değinilecektir.

Genel olarak komisyonlardaki temsil, partilerin mecliste sahip oldukları sandalye nisabı ile belirlenmektedir. Komisyonların teşekkülünün nispi temsil kuralına bağlanmasını temsili demokrasiye ve yasamanın iç istikrarı kuralına uygun görmek gerekmektedir. Gerçekten de özellikle kanun yapımı ile görevli olan daimî komisyonlarda, komisyon teşekkülünün nispi temsil kuralına göre değil de doğrudan muhalefete pozitif ayrımcılık yapılacak şekilde belirlenmesi, kanun yapım sürecinin ciddi manada akamete uğramasına sebebiyet verebilecektir. Ancak bu noktada, meclis araştırma komisyonlarının, daimî komisyonlar ile aynı görevi icra etmediği de hesaba katılmalıdır. Bu komisyonlar geçici süreliğine kurulan ve tek görevi ilgili konu hakkındaki maddi gerçeği ve hakikati ortaya çıkarmak olan komisyonlardır. Bu sebeple, bu komisyonların daha işlevsel hale getirilebilmesi için komisyonların üye teşekkülünde muhalefete pozitif ayrımcılık tanınması düşünülebilir. Örneğin, muhalefet lehine pozitif ayrımcılık yapılarak, komisyon çoğunluğunun muhalefete bırakılması veya daha radikal bir düzenlemeye gidilerek her siyasi partiye komisyonda eşit temsil imkânı tanınması düşünülebilir.[891] Araştırma ve soruşturma komisyonlarının geçici süre ile kurulması ve icrai bir karar alabilmelerinin mümkün

[890] Salih Sağlam, "Meclis Araştırması ve Genel Görüşmede İşleyiş ve Uygulamadaki Sorunlar", **Parlamenter Denetim Sempozyumu**, 2012, s. 96.
[891] Ürün, **a.g.e.** s. 359-360.

olmaması gerekçe gösterilerek bu talebi makulleştirmek mümkündür. Böylece siyasi iktidara sahip olan parti/partilerin, komisyondaki sayısal üstünlüklerini kullanarak hakikatin ortaya çıkarılmasını engelleme ihtimalleri bertaraf edilebilecektir. Örneğin, muhalefet üyesinin talebi ile komisyona çağrılması istenilen tanığın veya bir kurumdan talep edilen delil, bilgi ve belgelerin, çoğunluk partisinden olan komisyon başkanı tarafından, gerçeklerin ortaya çıkmaması veya en azından bunun komisyon eliyle gerçekleşmemesi adına reddedilmesi söz konusu olamayacaktır. Nitekim bu hususun en yakın örneği Kolombiya'da görülmüştür.[892]

Öte yandan, muhalefet vekillerinin komisyonda eşit veya daha fazla üye ile temsilinin, yürütmenin yıpratılması amacıyla veya toplumun algısının yürütme aleyhine değişmesine sebebiyet verecek şekilde kötüye kullanılabilmesi de mümkündür. Ancak araştırma komisyonlarının görevinin sadece ilgili konunun araştırılıp meclise bir rapor sunulmasından ibaret olduğu ve icrai bir karar alma yetkisi ile genellikle donatılmadığı göz önünde tutulduğunda, böyle bir kaygının pek de yerinde olmadığı söylenebilir.

Anayasalardaki düzenlemelere bakıldığında, genellikle hükümet üyelerinin cezai sorumluluklarının işletilmesinde görevli olan komisyonlar ile bütçe, finans ve dış ilişkiler gibi diğer komisyonların başkan ve/veya üye çoğunluğunun muhalefete verildiği görülmektedir. Buna karşın, Gürcistan'da anayasal bir güvence sağlanarak, kurulacak olan tüm geçici komisyonlarda buna araştırma komisyonları da dâhildir, komisyon üye çoğunluğunun muhalefete ait olması gerektiği hüküm altına alınmıştır.[893] Bu sayede muhalefetin bu mekanizmayı daha aktif bir şekilde kullanabilmesi önündeki en büyük engellerden biri kaldırılmıştır.

[892] Bu örnek daha çok devlet başkanının cezai sorumluluğunu ilgilendirdiği için burada sadece belirtmekle yetinmek ve ilerleyen başlıkta bu hususta bahsetmek daha doğru olacaktır. Bkz.: Naoko Kada, "The Role of Investigative Committees in the Presidential Impeachment Processes in Brazil and Colombia", **Legislative Studies Quarterly**, V. XXVIII/1, 2003, s. 36.

[893] Tunus Anayasası, 2014; Hırvatistan Anayasası, 1991, m. 92; Kırgızistan Anayasası, 2010, m. 76; Gürcistan Anayasası, 1995, m. 56; Arjantin Anayasası, 1853, m.85/3

2.2.3. Komisyon Çalışmalarının Etkinleştirilmesi

Liberal anayasal sistemle yönetilen ülkelerde meclis araştırma komisyonlarına; belge isteme, tanık dinleme, hatta bazı ülkelerde yargı organı gibi çalışma ve devlet sırlarına erişme gibi geniş yetkiler tanındığı görülmektedir.[894] Örneğin; Portekiz, Yunanistan, İtalya, Brezilya, Belçika ve İrlanda gibi bazı ülkelerde meclis araştırma komisyonları bir yargı organı gibi çalışabilmektedirler.[895] Bu gibi yetkiler ve imkânlar ile gerek muhalefetin gerekse komisyonların etkinliğinin bir nebze artırılması mümkün hale gelebilecektir.

Meclis araştırma komisyonlarına, araştırma konusu hakkında rapor hazırlayabilmeleri için tüm kamu kurum ve kuruluşlarından, hatta yargı organlarından dahi bilgi ve belge isteme ve memur veya bireyleri dinleme imkânı verilmelidir.[896] Örneğin; Avusturya, İngiltere, Belçika, İtalya ve Finlandiya'da meclis araştırma komisyonları, yargı organlarından bilgi ve belge talep etme hakkına sahipken, Fransa, İrlanda ve Hollanda'da komisyonların böyle bir hakkının bulunmadığı görülmektedir.[897] Buna ilaveten tanıklıktan kaçınan veya bilgi ve belgeyi vermekten imtina eden kişi veya kurumlara bir yaptırım getirilmemesi de bu kurumun içini boşaltabilmektedir. Slovenya ve Türkiye'de bu eylemsizlikler, herhangi bir şekilde müeyyidelendirilmemişken, sınırlı sayıda da olsa bazı ülkelerde, bilgi ve belge verilmemesine veya tanıklıktan kaçınmaya çeşitli şekillerde müeyyide uygulandığı görülmektedir. Örneğin; Çekya, İtalya, Litvanya ve Danimarka'da tanıklıktan kaçınan veya bilgi ve belge vermeyen kişilerin eylemsizliklerine doğrudan bir ceza öngörülmemişken, bu kişiler aleyhine suç duyurusunda bulunularak yargı mekanizmasının harekete geçirilmesi aracılığıyla dolaylı da olsa bu kişilerin cezalandırılması mümkün olabilmektedir. Ayrıca bu kişiler için, Almanya'da 10,000 Euro para cezası; Fransa'da mahkemelerce belirlenecek bir para

[894] Sağlam, "Meclis Araştırması", **a.g.m.** s. 96.
[895] Wilhelm Lehmann, "Parliamentary Committees of Inquiry in National Systems: A Comparative Survey of EU Member States", 2010, s. 7-18, (Çevrimiçi) http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/462427/IPOL-AFCO_NT(2011)462427_EN.pdf, 29 Mayıs 2018; Brezilya Anayasası, 1988, m. 58/3.
[896] Sağlam, "Meclis Araştırması", **a.g.m.** s. 98-99.
[897] Lehmann, **a.g.e.** s. 6-19.

cezası; Hollanda'da ise 30 günlük hapis cezası verilmesi düzenlenmiştir.[898] Bu tür imkânlar sayesinde muhalefetin komisyon faaliyetleri ile ulaşmak istediği amaca daha da yakınlaşmasının önü açılabilmiş olacaktır.

Meclis araştırma komisyonlarının faaliyetlerini etkileyen bir diğer mesele, komisyonun devlet, banka, ticari veya vergi sırrı gibi hususlara ulaşıp ulaşamaması ile ilgilidir. Muhalefetin büyük çabalar ile yürütmenin bir eksikliğini veya yanlış bir uygulamasını ortaya çıkarmaya yönelik olarak başlattığı böylesi hayati bir girişimin, devlet sırrı veya ticari sır gibi olgular gerekçe gösterilerek akamete uğratılması, bu kurumun işlevselliğini etkilemektedir. Bu hususta en radikal düzenlemelerden birine Peru Anayasası'nda rastlanmaktadır. Bu düzenleme ile meclis araştırma komisyonlarına; banka, vergi ve ticari sırlara koşulsuz bir şekilde ulaşma imkânı verilmiştir.[899] Almanya'da ise "Flick Olayı" olarak tarihe geçen bir hadisenin yaşanması üzerine, komisyonların gerçeğe ulaşabilmesi adına, yetkilerinin genişletilmesi mümkün olabilmiştir. Bahsi geçen olayda yüklü bir meblağ vergi iadesi tanınan bir firmanın bunu nasıl aldığının tespitine yönelik olarak kurulan meclis araştırma komisyonu, ilgili mercilerden belgeleri talep etmiş, ancak bu talep, vergi sırrı gerekçesiyle reddedilmiştir. Devlet kurumları arasında yaşanan uyuşmazlıklarla ilgili Alman Anayasa Mahkemesinden görüş alma hakkı bulunan bu komisyonun başvurusu, Mahkeme tarafından incelenmiş ve Mahkeme, "Devletin bir biriminin bildiği sırrı, devletin bir başka birimi de onu sır olarak saklamak koşuluyla bilmek hakkına sahiptir, dolayısıyla aksi, bu denetimin işlemeyeceği anlamına gelir."[900] gerekçesiyle komisyonu haklı bulmuştur. Almanya ve Peru'da olduğu gibi bu sırların devletin diğer kurumlarından saklanmamasını sağlayacak yasal düzenlemelerin yapılması muhalefetin elini oldukça güçlendirebilecektir. Ancak bu tür sırların ifşa edilmesini engellemek adına, ifşa eden milletvekillerine yönelik çok ciddi cezai müeyyideler getirilmesi de orta bir yol bulmak açısından daha uygun olacaktır.[901]

[898] Evik, **a.g.m.** s. 102; Lehmann, **a.g.e.** s. 23-27.
[899] Peru Anayasası, 1993, m. 97/1.
[900] Onar, "Parlamenter Denetim", **a.g.m.** s. 87.
[901] Ürün, **a.g.e.** s. 253-259.

Değinilmesi gereken bir diğer husus ise yargıya intikal etmiş meselelerin, meclis araştırmalarına konu edilip edilemeyeceğidir. Fransa'da yargıya intikal etmiş konularda komisyonun faaliyet göstermesi içtüzük hükümleri ile açıkça yasaklanmışken; ABD'de Federal Mahkemenin vermiş olduğu bir karar ile komisyona bu tür durumlarda faaliyet izni verilmiştir.[902] Ancak unutulmamalıdır ki komisyon çalışmalarının, basın yayın organları aracılığıyla, yargı üzerinde baskı ve tehdit oluşturmaya yönelik manevi bir baskı aracına dönüştürülebilmesi olasıdır. Ayrıca, komisyonun siyasi kişilerden oluşması sebebiyle komisyon raporunun taraflı yazılması ve bunun sonucunda da yargıya yön verilmesi, toplumun belli bir inanışa sevk edilmesi veya toplumun yargıya olan güvenini azaltması ihtimalleri de göz önünde bulundurulmalıdır. Bu sebeple, İngiltere'de uygulandığı gibi komisyon raporunun, yargı mensuplarını ve yargının vereceği kararları etkilememesi için gizli tutulması ve hükmün açıklanmasına kadar bu gizliliğin devam etmesine dair bir düzenleme yapılması akla getirilebilir.[903] Bu düzenleme sayesinde yukarıda zikredilen sakıncaların bertaraf edilmesi sağlanarak araştırma komisyonlarında muhalefetin ulaşmak istediği noktaya yaklaşması mümkün olabilecektir.

Son olarak, meclis araştırma komisyonlarının takibine değinmek gerekmektedir. Zira komisyon üyesi milletvekillerinin, bilhassa komisyonda sayısal ağırlığa sahip olan yürütmenin, komisyon faaliyetlerini sürüncemede bırakması ve süresi içerisinde raporun hazırlanamaması gibi bir durum ile karşılaşılması mümkündür. Böylesi bir durumu bertaraf etmek için, içtüzük hükümleri uyarınca maddi yaptırım içeren disiplin cezalarının verilmesi düşünülebilir.

2.2.4. Denetimin Muhtemel Sonuçları

Araştırma komisyonları, anayasa veya içtüzükten aldıkları birtakım yetkiler sayesinde ilgili mevzuyu araştırarak bir rapor hazırlayıp meclise sunmaktadır. Ancak komisyon çalışmaları sonucunda hazırlanmış olan raporların herhangi bir icrai etkisi bulunmamaktadır. Buna karşın, komisyon faaliyetleri ve hazırlanan rapor sayesinde

[902] Fransa Meclis İçtüzüğü, 2010, m. 139/3; Sinclair v. United States, 279, U.S. 263.
[903] Konu hakkındaki doktrine hâkim olan tüm görüşler ve daha fazla bilgi için Bkz.: Evik, **a.g.m.** s. 112-120.

hükümetin, daha da önemlisi toplumun dikkatinin arzu edilen konuya çekebilmesi mümkündür. Toplumsal hassasiyet geliştirilmesi arzu edilen hususlarda araştırma komisyonunun kurulmasıyla bu amaca hizmet edilmiş olabilecektir.

Bu denetimin işletilmesiyle, hükümet veya üyesinin herhangi bir siyasi veya cezai sorumluluğu doğmamaktadır. Ancak bu mekanizmanın etkin bir şekilde kullanılmasının, gensoru, meclis soruşturması gibi bir süreci tetiklemesi de söz konusu olabilmektedir. Ayrıca bu komisyonların kurulmasının kolaylaştırılması ve işlevselliğinin artırılması ile yürütme organının ilgili konudaki yetersizliği ortaya koyulabilecektir. Doğrudan olmasa da dolaylı olarak siyasi bir denetim gerçekleşecek ve ilgili kişi/kişilerin istifasına kadar gidebilecek bir sürecin önünün açılması sağlanabilecektir.

Bu mekanizmanın işletilmesi sayesinde hükümetin yapmış olduğu hataları ortaya çıkarmak, hükümet programına yön vermek ve gerekli kanuni düzenlemelerin yapılmasını sağlamak mümkün olabilmekte ve bazı durumlarda da yargı organları dahi harekete geçirilebilmektedir.[904] Örneğin, 29 Kasım 2016 yılında Adana ilinde bir öğrenci yurdunda çıkan yangın sonucunda, yurtta kalan öğrenciler, yangın merdivenlerine açılan kapının kilitli olması sebebiyle binadan kaçamamış ve bu elim olay sonucunda 12 kişi hayatını kaybetmiş ve 24 kişi yaralanmıştır. Bu hadise üzerine Mecliste bir komisyon kurulmuş ve ihmaller ve sebepler zinciri ortaya çıkarılmaya çalışılmıştır. Komisyon faaliyetleri sonucunda birtakım yasal mevzuatlar çıkarılmış veya değiştirilmiştir; kıstaslara uymayan birçok öğrenci yurdu kapatılmıştır. Görüldüğü üzere bu tür hadiseler sonucunda kurulan meclis araştırma komisyonları sayesinde, ilgili sorunun çözülmesi için hukuki reformların yapılması sağlanarak böylesi elim hadiselerin tekrarının önüne geçilmeye çalışılmaktadır.[905] Benzer şekilde, Manisa'nın Soma ilçesinde bir maden ocağında yaşanan elim bir ihmaller zinciri sonucu 301 madencinin vefatı ile sonuçlanan süreçte, 78 milletvekilinin talebi ile araştırma komisyonu kurulmuş ve sadece bu hadisenin değil maden sektörü ile ilgili var olan tüm sorunlara ilişkin bir araştırma yapılmıştır. Bu

[904] Çelebi, **a.g.m.** s. 77; Onar, "**Meclis Araştırması**", **a.g.e.** s. 47.
[905] Özel Öğrenci Barınma Hizmetleri Yönetmeliği, 2017, (Çevrimiçi) www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/05/20170506-5.pdf, 28 Haziran 2018.

bağlamda tanıklardan bilgiler toplanmış, cezaevleri ziyaret edilmiş ve hadisenin yaşandığı maden ocağında incelemeler yapılmış ve oldukça ciddi bir rapor hazırlanmıştır. Raporda bu hadisenin nasıl yaşandığı, neden önlenemediği ve nasıl önlenebilmesi gerektiği, iş sağlığı ve güvenliği gibi hususlarda yapılanlar ve yapılması gerekenler irdelenmiştir. Bu bağlamda raporda, ilgili bakanlıkların mevzuat düzenleme ve kontrol yükümlülüklerinde ne gibi tedbirleri almaları gerektiği hatırlatılmıştır. Bu hadise ve araştırma komisyonunun faaliyetleri ile mevzuat yenileme çalışmaları yapılmış, denetimler sıklaştırılmış ve kıstaslara uymayan pek çok maden ocağı kapatılmıştır.[906]

2.3. Yürütmenin Siyasi Yönden Denetimi

Günümüzde siyasi iktidarın denetimi denilince akla ilk olarak yöneticilerin seçimlerden seçimlere halk tarafından denetlenmesi gelmektedir. Modern demokrasilerde gerek yasama gerekse de yürütme organları doğrudan veya dolaylı olarak halk tarafından seçilmekte ve belli aralıklar ile tekrarlanan bu seçimler ile siyasete dizayn verilerek denetim gerçekleştirilmektedir. Yapılan bu denetime geniş anlamda siyasi denetim isimlendirmesi yapılmaktadır. Dar anlamda siyasi denetim ise, yasama organının sahip olduğu çeşitli araçlar ile yürütmeyi siyasi olarak denetlemesi olup, bu çalışmanın konusu gereği bu başlık altında dar anlamda siyasi denetim üzerinde durulacaktır.[907] Daha geniş bir tanımlama yapmak gerekirse dar anlamda siyasi denetim; yasama organına tanınan birtakım mekanizmalar ile yürütme organının devlet yönetimi ile ilgili yapmış olduğu iş ve eylemler veya almış olduğu kararlardan dolayı yürütmenin bireysel veya kolektif olarak sorumlu tutulması, denetlenmesi veya görevden alınmasıdır.[908] Siyasi sorumluluğun müeyyidesi, ilgili

[906] Türkiye Büyük Millet Meclisi, "Manisa'nın Soma İlçesinde, Başta 13 Mayıs 2014 Tarihinde Olmak Üzere Meydana Gelen Maden Kazalarının Araştırılarak Bu Sektörde Alınması Gereken İş Sağlığı ve İş Güvenliği Tedbirlerinin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu Raporu Cilt 1", 2014, (Çevrimiçi) https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss680-bolum-1.pdf, 12 Ocak 2019; Sözcü, "Soma'da 94 Maden Ocağı Kapatıldı", 2014, (Çevrimiçi) https://www.sozcu.com.tr/2014/gundem/somada-94-maden-ocagi-kapatildi-644726/, 12 Ocak 2019.
[907] Eren, "**Anayasa Hukuku**", **a.g.e.** s. 628-629.
[908] M. Sinan Kılıçoğlu, "Türkiye'de Yasama Organının Yürütme Organını Siyasi Denetimi", **Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XVII/1–2, 2013, s. 35 Kılıçoğlu, **a.g.m.** s. 35.

kişinin görevini terk etmesi olup, denetimin sonucunda herhangi cezai bir yaptırım ayrıca doğmamaktadır.[909]

Siyasi denetim, yetkilerinin bir kısmını meclis ile paylaşan kralların, yetkilerini Tanrı'dan aldıkları inancının arkasına sığınarak keyfi davranışlar içerisinde bulunmalarını önlemek gayesiyle gelişmeye başlamıştır. Köken itibariyle İngiltere'de başlayan siyasi denetim, ilk olarak yürütmenin cezai sorumluluğunun bir görünümü şeklinde ortaya çıkmıştır. Cezai sorumluluktan kurtulmak isteyen bakanların istifa yolunu tercih etmeleriyle daha da şekillenen İngiltere'deki bu uygulama,[910] ilk muntazam halini Fransa'da almıştır. 1791 tarihli Fransa Meclis İçtüzüğünde Bakanlar Kurulunun siyasi sorumluluğundan bahsedilmiştir. Bu mekanizmanın günümüzdeki şeklini alması ise 1849 yılında, yine Fransa'da yapılan reformlar ile gerçekleşebilmiştir.[911]

Meclisin gerçekleştirdiği siyasi denetimin varlığı, yürütmenin nasıl seçildiği ve kuvvetler ayrılığı/arası denge gibi hususlar ile izah edilebilmektedir. Modern demokratik yönetim biçimlerinin en eskisi olan parlamenter sistemde genel olarak yürütme ve yasama organı tek bir seçim ile belirlenmektedir. Seçilen yasama üyelerinin sayısal ağırlığına göre belirlenecek olan yürütme, yasama organının içinden çıkmaktadır. Bu sebeple de yürütme, meşruiyetini yasama organından almaktadır. Pek tabidir ki bu durum da yetkilerin alındığı makama karşı bir sorumluluğu beraberinde getirmektedir.[912] Yarı başkanlık ve başkanlık sistemlerinde ise yürütme ve yasama seçimleri ayrı yapıldığından ve yürütme ile yasama arasında organik bir bağ zayıf olduğundan dolayı her iki kuvvet birbirinden sert bir şekilde ayrılmakta ve yürütmenin meşruiyet kaynağı doğrudan halk olmaktadır. Bu sebeple

[909] Özbudun, "**Türk Anayasa**", **a.g.e.** s. 349-350.
[910] Kılıçoğlu, **a.g.m.** s. 42-45.
[911] Özbudun, "**Parlamenter Rejimde**", **a.g.e.** s. 73.
[912] John D. Huber, "The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies", **The American Political Science Review**, V. 90/2, 1996, s. 269.

de siyasi mesuliyet, meclise karşı değil, seçimlerden seçimlere halka karşı olmaktadır.[913]

Siyasi denetimin bir diğer varlık amacı ise kuvvetler arası dengenin tesis edilmesidir.[914] İcrai yetkiler ile donatılan yürütme organı tarafından yapılan işlemler veya alınan kararlardaki yanlışlıkların düzeltilmesi, elbette ki yargı eli ile mümkün kılınmaktadır. Ancak hukuki ve cezai mesuliyet dışında kimi zaman, ilgili yürütme üyesinin siyasi sorumluluğunun gündeme gelmesine ve yürütmenin eylemlerinin siyasi sonucunu üstlenmesine de ihtiyaç duyulmaktadır. Zira "iyi yönetim" ile sorumlu olan bir siyasi iktidar üyesinin, cezai boyutlara ulaşmayan "kötü yönetim" sebebiyle bir mesuliyetinin doğması, siyasetin bir gereği olarak düşünülmelidir. Gerçekleşecek bu siyasi denetim ise ilgili sorumlunun görevi bırakması şeklinde tezahür etmelidir.

Konunun daha sistematik işlenebilmesi açısından devlet başkanı ve bakanlar kurulunun siyasi denetimini ayrı başlıklar altında incelemek farklılıkların ortaya koyulabilmesi için daha uygun olacaktır.

2.3.1. Devlet Başkanının Siyasi Yönden Denetimi

Önceki başlıklarda zikredildiği üzere, hangi hükümet modeli tercih edilirse edilsin devlet başkanı, önemli yetkileri haiz olup, bu kişilerin seçiminde mutlaka parlamento içi muhalefetin etkin bir konuma taşınması gerekmektedir. Aynı şekilde böylesi önemli yetkilerle donatılmış olan devlet başkanlarının siyasi olarak sorumlu tutulup görevden alınmasında da muhalefetin etkin bir konuma taşınması gerektiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Zira başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerinde devlet başkanı, muhalefetin karşı politikalar yürüttüğü siyasi iktidarı bizzat kendisini temsil etmektedir. Parlamenter sistemlerde ise devlet başkanı, genel olarak siyaset üstü bir rol üstlenmiş gibi görünse de tek başına yapabileceği işlemler ve önemli makamlara atama yapabilme gücü ile bazen siyasetin merkezinde konumlanabilmektedir.

[913] Alkan, **a.g.m.** s. 1; Faruk Bilir, "Türk Anayasa Hukukunda Gensorunun Düzenlenişi ve Etkililiği", **Yasama Dergisi**, C. 25, 2013, s. 8; Ancak başkanlık sistemi için öne sürülen bu yargının her ülke için geçerli olmayacağı, aşağıdaki başlıklarda verilen izahatlar çerçevesinde açıklanmaya çalışılacaktır.
[914] Kılıçoğlu, **a.g.m.** s. 43.

Parlamenter sistemlerde esasen muhalefetin karşı politika geliştirdiği grup devlet başkanı değil hükümettir. Ancak devlet başkanının hükümet ile aynı ekolden gelmesi ihtimalinde devlet başkanı da hükümet gibi muhalefetin karşı politikalar geliştirdiği bir makama dönüşebilmektedir. Bu sebeple devlet başkanının siyasi sorumluluğunun işletilebilmesi, başkanlık ve yarı başkanlık gibi sistemlerde olduğu gibi parlamenter sistemlerde de muhalefetin elini güçlendiren bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak uygulamaya bakıldığında hangi devlet şekli veya hükümet modeli tercih edilirse edilsin devlet başkanının siyasi sorumluluğunun işletilmesinde birtakım pürüzlerin varlığı göze çarpmaktadır. Pek çok sistemde sorumluluk müessesesi ya hiç düzenlenmemiş,[915] düzenlenenlerde ise oldukça zor koşullara bağlanmıştır.

2.3.1.1. Muhalefete Denetim Rolü Tanımayan Uygulamalar

Anayasacılık akımlarının da katkılarıyla zaman içerisinde mutlak monarkların, yetkilerinden arındırılarak seçilmiş bir meclis ile bu yetkilerini paylaşmaya başladıkları sistemlerde, egemenliğin kaynağında tarihi bir kırılma yaşanmıştır. Bu durum da haliyle devlet başkanının siyasi sorumluluğunun da tartışmaya açılmasına sebebiyet vermiştir.[916] Böylece "Kral hata yapmaz" veciz sözünün karşılığı olarak "Sorumluluğu olmayanın yetkisi de olmamalı" anlayışı yerleşmeye başlamıştır. Özellikle İngiltere, İspanya, Belçika, Hollanda gibi liberal anayasal sisteme sahip Batı Avrupa ülkelerinde görülen meşruti monarşilerde devlet başkanının birçok yetkiye sahip olduğu, ancak bu yetkilerini, teâmüllerin dışına çıkmadan ve karşı imza ile kullandığı görülmektedir. Monarkların, seçim ile göreve gelmemeleri sebebiyle bu teâmülleri yıkmamaya özen gösterdikleri görülmektedir. Zira hiçbir monark alacağı kararlar yüzünden, makamının ve kendisinin toplum ve siyasilerce sorgulanmasını ve meşruiyetini kaybetmesini istemeyecektir. Devlet başkanının

[915] Gözler, "**Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt II**", **a.g.e.** s. 51-52; Salih Taşdöğen, **Anayasa Hukukunda Karşı İmza Kuralı**, Ankara, Seçkin, 2016, s. 95-97.
[916] Bülent Yücel, "Devlet Başkanı Sorumsuzluğunun Hükûmet Sistemine Yansımaları ve Türkiye Uygulaması", **Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi Prof.Dr. Akar Öcal Armağanı**, 2016, s. 124-125.

teâmüllere uyduğu müddetçe bir siyasi tercihi olmayacağından dolayı siyasi bir sorumluluğunun da doğal olarak doğmaması beklenmektedir.[917]

Parlamenter sistemlerde olduğu gibi meşruti monarşilerde de görülen karşı imza kuralına göre devlet başkanı, yapacağı işlemler ve alacağı kararlarda, bakanlar kurulundaki ilgili bakanın karşı imzasını almak zorundadır. Karşı imza kuralı ile milletlerarası anlaşmaların onaylanmasından üst düzey kamu görevlilerinin atanmasına varıncaya kadar pek çok işlemde devlet başkanının siyaseten sorumsuzluğunun temeli atılmıştır. Böylece ilgili işlem neticesinde doğabilecek siyasi sorumluluk devlet başkanına değil, tamamen ilgili bakana ait olacak ve siyasi bedeli de doğal olarak ilgili bakan ödeyecektir.[918] Meşruti monarşi ile yönetilen ülkelerde devlet başkanının tek başına işlem yapma ehliyetinin oldukça sınırlı tutulmaması halinde sorumluluğunun doğması gerektiğini savunmak yerinde olacaktır. Ancak genel olarak uygulamada buna kapı aralayan uygulamaların pek de tercih edilmediği görülmektedir.

Parlamenter sistemler incelendiğinde de devlet başkanının siyasi sorumluluğunun bulunmadığı yönünde genel bir kabulün varlığı göze çarpmaktadır. Devlet başkanının siyasi yönden sorumsuzluğunun arkasında, devlet başkanının sembolik sayılabilecek birtakım yetkiler ile donatılması ve meşruti monarşilerde olduğu gibi devlet başkanının neredeyse alacağı tüm kararlarda karşı imza kuralına ihtiyaç duyması yatmaktadır.[919] Ancak neredeyse tüm parlamenter sistemle yönetilen ülkelerde devlet başkanlarına siyasi sorumsuzluk tanınmasına rağmen yine bu ülkelerin önemli bir kısmında devlet başkanları önemli pek çok güç ve imkân ile donatılmıştır. Bu durum, devlet başkanının tek başına gerçekleştireceği işlemlerde sorumluluğun kimde olacağı sorusunu akla getirmektedir. Örneğin; Almanya, İspanya ve Yunanistan gibi ülkelerde Devlet Başkanının birtakım işlemleri için karşı

[917] İngiltere'de Monark, kanunları tekrar görüşülmek üzere Meclise gönderme imkânına sahip olmasına rağmen 1707'den bu yana bu yetkisini kullanmadığı görülmektedir. Stanley Bertram Chrimes, **English Constitutional History**, London, Oxford University Press, 1953, s. 13.
[918] Özbudun, "**Türk Anayasa**", **a.g.e.** s. 336.
[919] Yücel, **a.g.m.** s. 125-126; Gözler, "**Devlet Başkanları**", **a.g.e.** s. 80; Ş. Cankat Taşkın, "1982 Anayasası'nda Cumhurbaşkanının Sorumsuzluğu", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, 2011, C: 92, s. 392; Kâmil Atlay, "Türk Parlamento Hukukunda Gensoru", **Yasama Dergisi**, C. 16, 2010, s. 63; Abbas Kılıç, "Siyasi Sorumluluk Kurumunun Hükümet Sistemleri Açısından Değerlendirilmesi", **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, C. 8, 2016, s. 291.

imza kuralına gerek duyulmamaktadır.[920] Parlamenter sistemde devlet başkanının gerek karşı imza kuralı ile yaptığı işlemlerde gerekse de tek başına yapabileceği işlemlerde siyasi sorumluluğun doğmayacağı fikri kabul edilmektedir.[921] Hiçbir siyasi mesuliyeti doğmayacak bir kişiye karşı imzaya gerek kalmadan birtakım kararları alma imkânı verilmesinin, yetki-sorumluluk ilişkisiyle çeliştiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

Kuvvetlerin sert ayrılığına dayanan başkanlık sistemlerinde ise devlet başkanını meclis değil halk seçmektedir ve yürütme organı, yukarıdaki başlıklarda değinilmiş olan istisnalar haricinde, yasamanın güvenoyuna dayanmadan göreve başlamakta ve görevini sürdürmektedir. Her ne kadar birtakım yürütme işlemlerinin yasama onayından geçme zorunluluğu bulunsa da genel manada yürütmenin işlemlerine yasamanın herhangi bir dahli söz konusu olmamaktadır. Tüm bu sebepler ışığında devlet başkanının siyasi sorumluluğunun sadece halka yönelik olduğu, dolayısıyla devlet başkanının meclis tarafından işletilebilecek bir süreç ile görevinden alınamayacağı söylenebilir.[922]

Benzer şekilde aynı değerlendirmeyi yarı başkanlık sisteminde de yapmak mümkündür. Anayasalar incelendiğinde Avusturya, İzlanda ve Romanya gibi ülkeler haricinde devlet başkanının süresinden önce görevden alınabileceği bir sürecin tasarlanmadığı görülmektedir.

Liberal anayasal sistemler incelendiğinde meşruti monarşiler ile parlamenter sistemlerdeki devlet başkanının yetkilerinin neredeyse törpülenerek yok edilmesi veya karşı imza kuralına bağlanması; başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerinde devlet başkanının meclis yerine doğrudan halk tarafından seçilmesi sebebiyle devlet başkanının sorumsuzluğunun genel kural, sorumluluğunun ise istisna olarak düzenlendiği söylenebilir.

---

[920] Almanya Anayasası, 1949, m. 58, 63, 69; İspanya Anayasası, 1978, m. 65; Yunanistan Anayasası, 1975, m. 32, 35, 37, 41.

[921] Daha fazla bilgi için Bkz.: Murat Sevinç, "Güncel Gelişmelerin Işıgında, 1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C. 57/2, 2002, s. 124.

[922] Yücel, **a.g.m.** s. 126; Kılıçoğlu, **a.g.m.** s. 40; Gözler, "**Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt II**", **a.g.e.** s. 25-26.

2.3.1.2. Muhalefete Denetim Rolü Tanıyan Uygulamalar

Demokratik sistemlerde yetkisi olanın sorumluluğunun olmayacağını zikretmek mümkün değildir. Bu sebeple, sorumsuzluk addedilecek uygulamalardan evleviyetle vazgeçilmesi gerekmektedir. Özellikle bakanların sorumluluk müessesesinin işletilmesinde, kişinin meşruiyetini aldığı makamların genellikle yetkili olduğu düşünüldüğünde, devlet başkanlarının görevden alınmasında da, kişiyi o makama getiren kişi veya kurumun yetkili olması gerekmektedir. Nitekim uygulamadaki istisnalar da bu yöndedir.

Uygulamada görülen istisnalardan biri, parlamenter sistem ile yönetilmesine rağmen devlet başkanının siyasi sorumluluğuna kapı aralamış ve literatürde göz ardı edilmiş olan Lübnan'dır. Buna göre 10 milletvekilinin talebi halinde Devlet Başkanının siyasi sorumluluğuna ilişkin mekanizma harekete geçirilebilecektir. Ancak Devlet Başkanının düşürülebilmesi için aranan nisap, ulaşılması güç bir oran olan meclis üye tamsayısının 2/3'ü olarak belirlenmiştir.[923] Her ne kadar böylesi bir mekanizmanın zor şartlara bağlanması eleştiri konusu yapılabilirse de Lübnan'ın parlamenter sisteme sahip ülkeler arasında Devlet Başkanının siyasi sorumluluğunu düzenleyen tek ülke olduğu hatırda tutulmalıdır.

Meşruti monarşilerde devlet başkanının sorumsuzluğu anlayışının literatürde göz ardı edilen istisnası ise Malezya'dır. Her ne kadar Malezya'da muhalefetin süje olarak Devlet Başkanı'na karşı siyasi sorumluluk müessesini işletme imkânı olamasa da türünün tek örneği olan bu uygulamayı dile getirmekte fayda vardır. Meşruti monarşi ile yönetilmekte olan Malezya'da Kralı, ülkeyi oluşturan 13 Sultanlığın Krallarının oluşturduğu "Hükümdarlar Kurulu" seçmektedir. Aynı şekilde Kralın görevden alınması da yine bu kurulun kararı ile mümkün olabilmektedir. 13 eyaletin Sultanı'nın bulunduğu bu Kurulda, Kralı seçme ve görevden alma işlemlerinde

[923] Lübnan Anayasası, 1926, m. 44/3.

sadece 9 temsilci oy kullanabilmekte olup bunlardan 5 üyenin oyu ile Kralın düşürülebilmesi mümkündür.[924]

Başkanlık sistemlerinde ise yasama ile yürütmeye karşılıklı verilen fren ve denge araçları arasında, yasamanın devlet başkanını görevden almasına imkân tanıyan düzenlemelerin genellikle olmadığı görülmektedir. Başkanlık sistemi ile yönetilen tüm ülkelerde görülen bu genel kuralın istisnasını, 2018 yılında başkanlık sistemine geçen Türkiye'de görmek mümkündür. Ancak şu husus belirtilmelidir ki, Türkiye'de Devlet Başkanının süresinden önce görevinden alınması doğrudan değil dolaylı bir şekilde düzenlenmiştir. Meclisin, mevcut siyasi atmosferden veya Devlet Başkanı'ndan memnuniyetsiz olması halinde meclis üye tamsayısının 3/5'inin onayı ile erken seçim kararı alabilmesi mümkündür. Ancak Meclisin erken seçim kararı alması sadece kendisinin değil, aynı zamanda Devlet Başkanlığı seçiminin de erken yapılması sonucunu doğurmaktadır.[925] Zira meclis seçimi ve devlet başkanlık seçiminin aynı anda yapılması gerektiği anayasada düzenlenmektedir. Devlet başkanının görevden alınabilmesine dolaylı olarak imkân tanıyan bu düzenlemeyi, başkanlık sisteminde devlet başkanının siyasi sorumluluğunun işletilebilmesinin tek istisnası olarak görmek mümkündür.[926]

Yarı başkanlık sisteminin uygulandığı ülkelere bakıldığında ise diğer hükümet sistemlerinin aksine daha fazla ülkede devlet başkanının siyasi sorumluluğuna imkân tanındığı görülmektedir. Slovakya, Avusturya ve İzlanda gibi ülkelerde Devlet Başkanının siyasi yönden sorumluluğunun doğabileceği görülmektedir. Ancak Romanya'da da Devlet Başkanının, süresinden önce görevden alınabilmesi anayasada düzenlenmesine rağmen literatürde bu ülkenin göz ardı edildiği görülmektedir. Bu durumun, ilgili maddenin lafzının yanlış yorumlanmasından kaynaklandığı ileri sürülebilir. Romanya Anayasası'nın 95. maddesinde, Devlet Başkanının "anayasa hükümlerine karşı ağır cürüm işlemesi halinde..." görev süresinin dolmasından önce

[924] Malezya Anayasası, 1957, m. 38/1; Ek 3/8.
[925] Türkiye Anayasası, 1982, m. 116/1, 2.
[926] Ancak Eren bu görüşe karşıdır. Meclisin erken seçim kararı alması ile devlet başkanının görev süresi sona ermekte, buna ilaveten meclisin de görev süresi bitmektedir. Bu sebeple bu işlemi, devlet başkanının siyasi sorumluluğunu doğuran bir araç olarak değil, siyasi krizleri çözme aracı olarak görmek gerekmektedir. Bkz. Eren, "**Anayasa Hukuku**", **a.g.e.** s. 546.

Mecliste alınacak bir karar üzerine ülke genelinde yapılacak halk oylaması ile görevinden alınması düzenlenmiştir. Diğer anayasalarda "anayasaya karşı ağır cürüm," Devlet Başkanının cezai sorumluluğunu doğurduğu için burada da aynı durumun söz konusu olduğu yönünde bir algı oluşmuş olabilir. Ancak 96. maddede Devlet Başkanının vatana ihanetten doğan cezai sorumluluğundan bahsedildiği ve bunun sonucunda da açıkça ceza verilebileceği belirtildiğinden dolayı, 95. maddenin siyasi; 96. maddenin ise cezai sorumluluk müesseselerini düzenlediğini ifade etmek yanlış olmayacaktır. Romanya'da Devlet Başkanının siyasi sorumluluğunun doğabilmesi için Anayasa Mahkemesine danışıldıktan sonra, her iki Meclisin ortak oturumunda meclis üye tamsayısının 1/3'ünün bunu talep etmesi ve bu talebin meclisin üye tamsayısının 1/2'si ile kabul edilmesi gerekmektedir. Ancak Devlet Başkanının görevden alınabilmesi bu süreç ile sona ermemekte; Meclisin kararının ardından 30 gün içinde bir halk oylaması yapılması gerekmektedir.[927]

Slovakya'da meclis üye tamsayısının 3/5'inin kararı ile Avusturya'da ise meclis üye tamsayısının 1/2'sinin talebi ve meclis üye tamsayısının 2/3'ünün onayı ile Devlet Başkanının siyasi sorumluluğu mekanizmasının, Devlet Başkanı'nı seçen halk tarafından işletilebilmesinin önü açılmaktadır. Bir başka deyişle Devlet Başkanı'nı seçen halka, Devlet Başkanının görevde kalması veya görevden ayrılmasına karar verilmesi için, ara bir dönemde, bir kez daha seçim yapma hakkı verilmektedir. İzlanda'da ise Devlet Başkanının görevden alınabilmesi için daha ağır bir şart getirilerek, meclis üye tamsayısının 3/4'ünün buna karar vermesi aranmaktadır. Görüldüğü üzere Slovakya, Avusturya ve İzlanda, bu mekanizmanın işletilmesini Romanya'ya göre daha sıkı şartlara bağlamıştır. Romanya'daki uygulamanın aksine,

[927] Romanya Anayasası, 1991, m. 95, 96; Romanya Cumhurbaşkanı Traian Basescu'nun görevden alınması için 19 Nisan 2007 ve 6 Temmuz 2012 tarihlerinde Devlet Başkanının azlini içeren önergeler verilmiş ve her ikisi de kabul edilmiştir. 2007'de yapılan halk oylamasında Basescu'nun görevden ayrılmasını isteyenlerin oranı %75'e ulaşmasına rağmen seçim kanununun, "kayıtlı tüm seçmenlerin yarısından bir fazlasının görevden alınmayı oylaması" kuralı gereği Basescu görevde kalmaya devam etmiştir. Bu halk oylaması sonrası ilgili seçim kanunu değiştirilmiş ve halk oylaması sonucunun geçerli olması için halk oylamasına katılımın %50'yi geçmesi gerektiği kuralı getirilmiştir. 2012 yılında yapılan ikinci halk oylamasının sonucunda Basescu'nun görevden ayrılmasını isteyenler %90'a yakın bir oran yakalamış olsalar da seçime katılım oranı %46'da kaldığı için Basescu görevine devam etmiştir. BBC News, "Romania's Traian Basescu Survives Impeachment Vote", 2007, (Çevrimiçi) https://www.bbc.com/news/world-europe-19034173, 30 Eylül 2018; Reuters, "Romania's Basescu Wins Referendum: Official", 2007, (Çevrimiçi) https://www.reuters.com/article/us-romania-referendum/romanias-basescu-wins-referendum-official-idUSL2026723720070520, 30 Eylül 2018

Slovakya, Avusturya ve İzlanda'da halk oylaması sonucunda Devlet Başkanının görevde kalması yönünde bir sonuç çıkması halinde Meclisin fesholunacağı ve erken genel seçimlere gidileceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca Slovakya'da halk oylamasından devlet başkanının göreve devam etmesi yönünde karar çıkması halinde devlet başkanının görev süresinin yenileneceği hüküm altına alınmaktadır.[928] Bu düzenleme, siyasi sorumluluk mekanizmasının, sonuçlarının iyi hesap edilerek kullanılmasını sağlamaktadır. Her ne kadar meclisin fesholma ihtimali muhalefette bir çekince oluşturabilecek olsa da devlet başkanının siyasi sorumluluğu mekanizmasını art niyetli girişimlerden arındırma gerekçesiyle bu tedbiri makul olarak nitelendirmek gerekmektedir.

Esasen bir kişiyi göreve kim getirdiyse yine o kişinin görevden alması gerekmektedir. Yarı başkanlık sistemiyle yönetilen bu ülkelerde de görüldüğü üzere her ne kadar devlet başkanının görevden alınması prosedürünü "başlatma yetkisi" mecliste olsa da devlet başkanını meclis yerine halk göreve getirdiği için görevden almakta da yine halk yetkili olmalıdır. Bu ülkelerde meclislere, devlet başkanının sorumluluk sürecinin başlatılması imkânı verilmesiyle devlet başkanının daha sorumlu ve dikkatli davrandığı bir düzen kurgulanmış olacaktır. Böylece devlet başkanı, anayasa ve hukukun çizdiği sınırlar dairesinde kalmaya ve yasama organı ile uyumlu çalışmaya sevk edilebilecektir.

Sonuç olarak devlet başkanının siyasi sorumluluğunun hangi hükümet sisteminde olursa olsun çok sınırlı tutulduğu, dünyada birkaç istisna dışında bu mekanizmaya yer verilmediği görülmektedir. Sorumluluk mekanizmasına imkân veren ülkelerde de görüldüğü üzere, devlet başkanını göreve getiren makamların/kişilerin yine görevden alabilmesi mümkündür. Ülkelerdeki uygulamalara bakıldığında Romanya ve Malezya hariç diğer ülkelerde meclislerin, oldukça yüksek bir nisap ile devlet başkanını siyasi yönden sorumlu tutuabildiği ve bu sürecin muhalefet açısından oldukça zor şartlara bağlandığı görülmektedir. Her ne kadar bu durum eleştiri konusu edilebilirse de bu ülkelerin, siyasi sorumluluğa imkân tanımış çok az sayıdaki ülke arasında olduğu göz önünde bulundurulmalıdır.

[928] Slovakya Anayasası, 1992, m. 106/3; Avusturya Anayasası, 1920, m. 60/6; İzlanda Anayasası, 1944, m. 11/1,2.

2.3.2. Bakanlar Kurulunun Siyasi Yönden Denetimi: Güvensizlik Oyu

2.3.2.1. Denetimin Amacı, Çeşitleri ve Süjeleri

Hükümet sisteminden sistemine ve ülkeden ülkeye farklılıklar olmakla birlikte bakanlar kurulu, icrai yetkilerle donatılmış ve bireysel ve/veya kolektif sorumluluğu sahip olan bir kurumdur. Siyasetin işleyişi ile sorumlu olan bakanlar kurulunun göreve başlayabilmesi için birtakım ülkelerde meclisten güvenoyu alması gerektiği düzenlenmiştir. Buna paralel olarak yine meclise, bakanlar kurulunu bir siyasi sorumluluk mekanizması olan güvensizlik oyu ile görevden alabilme yetkisi de verilmiştir. Böylesi önemli bir yetkinin verilmesi ile yürütme organı, yasama organının, bilhassa muhalefetin denetimi altında tutulabilmiş olmaktadır.

Güvensizlik oyu, yaygın olarak parlamenter ve yarı başkanlık sistemlerinde uygulanan ve hükümet üyelerinin, bireysel veya kolektif olarak görevi sırasında mecliste yapılacak bir oylama akabinde bir cezai müeyyide olmayacak şekilde görevden alınmasını sağlayan bir araç olarak tanımlanabilir. Özellikle Türk hukuk literatüründe hükümetin düşürülmesi için gensoru kavramının tercih edildiği görülmektedir. Gensoru, soru mekanizmasının daha gelişmiş bir çeşidi olup; gensorunun soru kurumundan tek önemli farkı, sorunun sorulmasının ardından hükümetin siyasi olarak sorumlu tutulabileceği bir güvensizlik önergesiyle düşürülebilmesidir. Böyle bir girişim olmadığı takdirde, gensoru müessesiyle hükümetin düşürülmesi söz konusu olamayacak; sadece ilgili soruya cevap verilecektir. Hükümetin görev sırasında siyasi olarak sorumlu tutulabilmesini ve görevden düşürülebilmesini sağlayacak asıl mekanizma gensoru değil güvensizlik oyu olduğu için bu kavram üzerinden bu başlık şekillendirilecektir.[929]

Güvensizlik önergesi, elbette ki hükümet üyelerinin bireysel veya kolektif olarak sorumlu tutulup bulundukları makamdan düşürülmesi için verilebileceği gibi, yürütmenin ve halkın dikkatini belirli konulara çekmek ve bunun sonucunda da bir

[929] Faruk Bilir, "Hükümetin Siyasi Sorumluluğu ve Gensoru", **Parlamenter Denetim Sempozyumu**, 2012, s. 143; Atlay, **a.g.m.** s. 59.

taban oluşturarak yürütmenin ilgili adımları atmasını sağlanmak amacıyla da verilebilmektedir. Bunun yanı sıra hükümetin yıpratılarak yaklaşan seçimlerde muhalefetin kendisine bir avantaj sağlaması amacıyla da güvensizlik önergesi verilebilmektedir.[930]

Bakanlar kurulunun siyasi sorumluluğunun bireysel veya kolektif olabileceği yukarıda zikredilmişti. Genel olarak birçok ülkede her iki sorumluluk türüne de yer verildiği görülmektedir. Ancak Romanya'da, istisnai bir düzenleme yapılarak, tüm sorumluluk Başbakana yüklenmiştir. Buna göre bakanların eylem ve işlemlerinden doğacak siyasi sorumluluk da Başbakana ait olacak ve Başbakan hakkında güvensizlik önergesi verilerek kolektif bir sorumluluk mekanizması işletilecektir.[931] Böylesi bir hükmün getirilmesindeki maksadı, güvensizlik önergesi verilmesini engellemek veya verilecekse de bunun neticelerinin muhalefet tarafından iyice hesap edilmesini sağlamak olarak görmek mümkündür. Zira sadece ilgili politikaları sebebiyle bir bakanın düşürülmesini isteyen muhalefet, mevcut hükümeti düşürme arzusu içerisinde olmadığı takdirde, güvensizlik önergesi vermekten çekinebilecektir. Bu durum da yürütmenin istikrarını sağlamaya yarayacaktır. Buna paralel olarak sadece bir bakanın siyasi açıdan sorumlu tutulmak istenmesi halinde, yalnızca kolektif sorumluluğun işletilebilmesinden ötürü tüm bakanların güvensizlik oyu ile görevine son verilmesi gerekecek ve siyasi açıdan hiçbir kabahati olmayan, görevini layıkıyla yerine getiren ve esasen düşürülmesi hiç istenmeyen bir bakanın da görevden alınması gibi bir sonuç doğabilecektir. Bu sebeple; her iki sorumluluk çeşidinin de hukuken var olması gerek muhalefet gerekse de siyasi iktidar açısından daha uygun olacaktır.

Çift meclisli ülkelerdeki uygulamalara bakıldığında siyasi sorumluluğun genel olarak, başkanlık sistemine sahip ülkelerde ikinci; parlamenter ve yarı başkanlık sistemine sahip ülkelerde ise birinci meclisler tarafından işletildiği görülmektedir.[932]

---

[930] Zeynep Somer-Topcu, Laron K. Williams, "Opposition Party Policy Shifts in Response to No-Confidence Motions", **European Journal of Political Research**, V. 53, 2014, s. 603-612; Atlay, **a.g.m.** s. 90-97.

[931] Lucian Chiriac, "About the Legal Nature and the Legal Effect of the Censure Motion Within the Constitutional Law System in Romania", **Curentul Juridic, The Juridical Current, Le Courant Juridique**, V. 50, 2012, s. 14.

[932] Bilir, "Türk Anayasa Hukukunda", **a.g.m.** s. 8; Bilir, "Hükümetin Siyasi", **a.g.m.** s. 135.

Parlamenter sistemler için belirtilen bu yargının tek istisnası, simetrik iki meclise sahip olan İtalya'dır. İtalya'da son 70 yılda İkinci Meclis için uygulanan seçim sistemlerinden dolayı sadece 1 kez tek bir partinin sayısal üstünlüğü yakalayabildiği gerçeği göz önünde bulundurulduğunda, İkinci Meclise de güvensizlik oyu ile hükümeti düşürme imkânının tanınmış olması, muhalefet açısından oldukça olumlu bir gelişmedir. Ancak böylesi bir durumun, İtalya'nın 70 yıllık demokrasi tarihindeki hükümetlerin ömrünün ortalama bir yıl civarında olmasına ve İtalya'nın siyasi çalkantılar ve istikrarsızlıklardan bir türlü kurtulamamasına sebebiyet verdiği unutulmamalıdır.[933] Bu sebeple, bu iki durum arasında bir denge kurulmasında fayda vardır.

2.3.2.2. Siyasi Sorumluluğun İşletilmesi ve Etkinleştirilmesi

Güvensizlik oyu ile hükümetin düşürülmesine, mecliste çok sayıda partinin olduğu dönemlerde sıklıkla başvurulduğu görülmektedir. Örneğin, 1977 ile 1980 arası koalisyon döneminin yaşandığı Türkiye'de, 69 kez güvensizlik önergesi verildiği görülmüştür.[934] Muhalefetçe sıklıkla kullanılan ve sonuçları siyasi olarak ağır olan bu müessesenin, genellikle zor şartlara bağlanmasından ötürü anlamsızlaştığına ve formaliteden ibaret olduğuna yönelik eleştiriler getirilmektedir. Ancak bu mekanizmanın tamamen işlevsiz ve netice alınmasının imkânsız olduğunu söylemek elbette ki mümkün değildir. Nitekim tek bir partinin meclis çoğunluğuna sahip olmadığı dönemlerde koalisyon ortaklarının, çeşitli sâiklerle desteklerini hükümetten çektiği görülmektedir. Örneğin, 1950 ile 2006 yılları arasında 19 ülkede verilen 268 güvensizlik önergesinin %4,3'ünün, çok partili koalisyonların bozulması sebebiyle başarıya ulaştığı görülmektedir.[935] Aynı şekilde İngiltere'ye bir dönem damgasını vuran Başbakan Margaret Thatcher ile Japonya'da 1955'ten 1993'e kadar iktidarda kalan Liberal Demokrat Parti iktidarına güvensizlik oyu ile son verilmesi; bu

[933] Federico Russo, "Government Formation in Italy: The Challenge of Bicameral Investiture", **Parliaments and Government Formation**, Ed. by Bjorn Erik Rasch, Shane Martin, José Antonio Cheibub, Oxford, Oxford University Press, 2015, s. 136.
[934] Atlay, **a.g.m.** s. 95-96.
[935] Laron K. Williams, "Opposition Parties and the Timing of Successful No-Confidence Motions", **Political Science Research and Methods**, V. 4/3, 2016, s. 534.

mekanizmanın muhalefet tarafından işletilmesinin sanıldığı gibi imkânsız olmadığını göstermektedir.[936]

Hükümetin siyasi sorumluluğunun işletilmesinde gerek iktidarın gerekse de muhalefetin hakkaniyete uygun bir şekilde hareket etmesi gerekmektedir. Öncelikle muhalefet partilerinin bu aracı, suiistimal edercesine, her fırsatta kullanmaması gerekmektedir. Aynı şekilde siyasi iktidarın da böyle bir siyasi sorumluluğu doğuracak eylemlerden kaçınması, her nasılsa buna sebebiyet verdiğinde ise bedelini ödemeye hazır olması gerekmektedir.[937] Bunun için yapılması gereken ilk şey, iktidar parti/partilerinin, parti disiplini ile hareket etmeyerek, milletvekillerini güvensizlik oylamasında hür bırakmasıdır. Bunun sağlanması için yapılabilecek en önemli reform ise oylamaların gizli yapılmasının sağlanmasıdır.[938] Bu hususların gerçekleşmesi halinde bu kurum, daha işlevsel bir hal alarak etkin bir şekilde kullanılabilecektir.

Güvensizlik oyu ile hükümetin düşürülebilmesinin uygulamadaki görünümlerine bakıldığında, bu müessesenin sanıldığı gibi[939] sadece parlamenter ve yarı başkanlık sistemlerinde var olmadığı anlaşılmaktadır. Bilakis başkanlık sistemi ile yönetilen birçok ülkede, bakanların bireysel veya kolektif olarak siyasi sorumluluğunu doğurarak görevden alınmasını sağlayacak müesseseye yer verildiği görülmektedir. Başkanlık sistemiyle yönetilen Türkiye, ABD, Brezilya ve Meksika gibi ülkelerde bakanların herhangi bir siyasi sorumluluğu söz konusu olmazken; Güney Kore, Uruguay, Peru, Kolombiya ve Arjantin'de bakanların siyasi sorumluluğu bulunmaktadır. Güney Kore'de meclis üye tamsayısının 1/3'ünün; Peru'da meclis üye tamsayısının 1/4'ünün; Kolombiya'da ise meclis üye tamsayısının 1/10'unun talebi ile güvensizlik oylamasına geçilebilmekte ve bu ülkelerde meclis üye tamsayısının salt çoğunluğunun alacağı karar ile Bakanlar Kurulu veya ilgili Bakan

[936] Williams, **a.g.m.** s. 533.
[937] Kılıçoğlu, **a.g.m.** s. 66-67.
[938] Kılıçoğlu, **a.g.m.** s. 66-67.
[939] Bilir, "Hükümetin Siyasi", **a.g.m.** s. 135; Yazar, başkanlık sisteminde yürütme erkinin seçimle geldiğini ve onun oluşturduğu kabinenin de bu sebeple siyasi sorumluluğunun oluşmayacağını belirtmektedir.

görevlerinden düşürülebilmektedir.[940] Her ne kadar anayasada usule ilişkin bilgi verilmese de, Arjantin'de de bakanların bireysel ve kolektif olarak siyasi sorumluluğu sebebiyle görevden alınabilmesi mümkündür. Buna ilaveten, Arjantin'de, Başkanın bir bakanı görevden almak istemesi halinde diğer başkanlık sistemine sahip ülkelerde görülmeyen bir uygulama ile Meclisten "onay alması" gerekmektedir.[941] Başkanın Meclisten güvenoyu olarak göreve başlayan bir bakanı değiştirmek istemesi halinde yine Meclisten onay alması ve yeni atanacak bakanın da Meclisten güvenoyu alması gerekecektir. Bu uygulama sayesinde Arjantin'de yasama organının, bilhassa muhalefetin yürütme karşısında oldukça güçlendirildiği söylenebilir.

Yukarıda zikredilen ülkelerdeki kadar kolay olmasa da muhalefete, bakanları düşürme imkânı tanıyan bir diğer uygulama Uruguay'da bulunmaktadır. Buna göre meclis üye tamsayısının 1/2'sinin talebi ile hakkında güvensizlik önergesi verilen Bakanlar Kurulu veya Bakanlar, yapılan oylama neticesinde meclis üye tamsayısının 2/3'ünün oyu ile görevlerinden istifa etmek zorunda kalmaktadırlar. Yapılan oylamada karar nisabının, 1/2 ile 2/3 arasında kalması durumunda ise kabinenin veya ilgili bakanın görevden düşmesi kararı devlet başkanına kalmaktadır. Başkan, 2/3'e ulaşmayan bu meclis kararına dayanarak ilgili bakanı görevden alabileceği gibi, bakanın düşürülmesi kararını veto da edebilmektedir. Meclisin, ilgili bakanın görevden alınması kararında ısrar etmesi halinde tekrar bir oylama yapılmaktadır. Yapılan bu ikinci oylamada, meclis üye tamsayısının 3/5'ini yakalanması halinde Bakanlar Kurulu veya ilgili Bakan istifa etmek zorunda kalacaktır. Bu nisaba ulaşılamaması halinde ise Devlet Başkanı'na, Meclisi feshetme yetkisi verilmektedir.[942] Böylece Başkanın oluşturduğu kabinenin 2/3 gibi nitelikli bir çoğunluk olmadan görevden alınması zorlaştırılmıştır. Ayrıca Meclisin, Başkanın veto kararına direnmesi ihtimali, meclisin feshedilebilmesi tehdidi ile bertaraf edilmeye çalışılmıştır.

[940] Güney Kore Anayasası, 1948, m. 63/2; Peru Anayasası, 1993, m. 132/2; Kolombiya Anayasası, 1991, m. 135/9.
[941] Arjantin Anayasası, 1853, m. 99/7, 102/1.
[942] Uruguay Anayasası, 1966, m. 148/1, 4, 7.

Başkanlık sistemi gibi kuvvetlerin sert ayrılığına dayanan bir sistemde güçlü yetkilerle donatılan yürütmeyi frenleyecek böylesi önemli bir gücün meclise bahşedilmesi, meclisi güçlendirdiği gibi, dolaylı olarak meclis içerisindeki muhalefeti de güçlendirecektir. Ancak bu denetimin zor şartlara bağlanmaması ve meclis üye tamsayısının mutlak çoğunluğunun bu denetimin gerçekleştirilebilmesi için yeterli bulunması, kuvvetler arası ilişkinin daha rasyonel seviyeye taşınmasına katkı sağlayacaktır.

Başkanlık sisteminin aksine, parlamenter ve yarı başkanlık sistemlerine sahip "tüm ülkelerde", hükümetin görev sırasında güvensizlik oyu ile düşürülmesi mümkündür. Özellikle Avrupa'da pek çok ülkede, parçalı meclis figürünün ortaya çıkması sonucunda kırılgan hükümetlerin, bilhassa azınlık koalisyonlarının görülmesinden dolayı hükümet kurulmasını kolaylaştıran ve hükümetin yıkılmasını zorlaştıran, siyasi iktidar lehine ve muhalefet aleyhine olan rasyonelleştirilmiş parlamentarizm araçlarının benimsendiği görülmektedir.[943]

Bu araçların başında, muhalefet tarafından verilecek olan "güvensizlik önergelerinin sayısında ve zamanlamasında bir sınırlama yapılması" gelmektedir. Hükümet istikrarının temini için getirilen bu tür sınırlandırmaları, muhalefet açısından bir kayıp olarak görmek yanlış olmayacaktır. Örneğin, Portekiz'de aynı yasama yılı içerisinde; Nepal'de göreve yeni başlayan hükümetin ilk 2 yılı dolmadan ve ayrıca reddedilen güvensizlik önergesinden itibaren 1 yıl geçmeden; Tunus ve Yunanistan'da en son verilen güvensizlik önergesinden itibaren 6 ay geçmeden; Polonya'da en son reddedilen güvensizlik önergesinden itibaren 3 ay geçmeden; Kuzey Makedonya'da ise en son verilen güvensizlik önergesinden itibaren 90 gün geçmeden güvensizlik önergesi verilememektedir.[944] Fransa'da ise zaman bakımından değil ancak milletvekilleri bakımından bir sınırlama getirilmiş ve bir vekilin en fazla 3 kez güvensizlik önergesi verebilmesine imkân tanınmıştır.[945] Güvensizlik önergesi verebilmek için meclis üye tamsayısının 1/10'unun oy vermesi

[943] Bilir, "Hükümetin Siyasi", **a.g.m.** s. 150.
[944] Portekiz Anayasası, 1976, m. 194/3; Nepal Anayasası, 2015, m. 100/4; Tunus Anayasası, 2014, m. 97/3; Yunanistan Anayasası, 1975, m. 84/2; Polonya Anayasası, 1997, m. 158/2; Kuzey Makedonya Anayasası, 1991, m. 92/3.
[945] Fransa Anayasası, 1958, m. 49/2.

şartı hesaba katıldığında, 3 kez güvensizlik önergesi verebilmeye ilişkin getirilen sınırlandırmanın, muhalefet açısından ciddi bir mahrumiyet doğurmayacağı görülmektedir.

Muhalefetin elini zayıflatacak ve hükümetlerin düşmesini zorlaştıracak bir diğer rasyonelleştirilmiş parlamentarizm aracı ise yapılan oylamada "güvensizlik" oylarının, "meclis üye tamsayısının salt çoğunluğuna" ulaşmasının aranmasıdır. Parlamenter veya yarı başkanlık sistemi ile yönetilen pek çok ülkede bu nisabın benimsendiği görülmektedir. Tayvan, Hırvatistan, Fas, Almanya, Macaristan, Gürcistan, Ukrayna, Belçika, Güney Afrika, Pakistan, Polonya, Ürdün Senegal, Sırbistan ve 2018 öncesine kadar Türkiye'de hükümetin düşürülebilmesi için güvensizlik oylarının meclis üye tamsayısının 1/2'sine ulaşması gerekmektedir.[946] Dikkat edilirse bu başlık altında muhalefetin güçlendirilebilmesi için yapılacak değerlendirmelerde "bakanlar kurulunun teşkili" başlığındakinin aksine, hükümetin düşürülmesi için ulaşılması daha kolay bir nisabın belirlenmesi gerektiğine vurgu yapılmaktadır. Zira göreve başlarken yapılan güven oylamasında ulaşılması zor nisaplar belirlenmelidir ki hükümeti kuracak partinin ittifak arayışına girerek daha fazla partiyi koalisyonuna dâhil etmesi sağlansın. Buna karşın, görev sırasında verilen güvensizlik önergesi ile hükümetin düşürülmesinde aranan nisap, ulaşılması nispeten daha kolay tutulmalıdır ki muhalefet partileri daha aktif bir süje olarak kendisine yer bulabilsin ve iktidar değişikliği kolaylıkla gerçekleşebilsin.

Bazı ülkelerde ise hükümetlerin düşürülebilmesi için daha kolay nisapların belirlendiği görülmektedir. Finlandiya, İtalya, Portekiz, İrlanda, Kanada ve Danimarka'da hükümetin düşürülebilmesi için aranan nisap, oylamaya katılanların salt çoğunluğudur.[947] Burada, oylamaya katılmayan veya geçersiz oy kullanan

[946] Tayvan Anayasası, 1947, Ek m. 3/3; Hırvatistan Anayasası, 1991, m. 116/5; Fas Anayasası, 2011, m. 105/2; Almanya Anayasası, 1949, m. 67/1; Macaristan Anayasası, 2011, m. 21/2; Gürcistan Anayasası, 1995, m. 81/1; Belçika Anayasası, 1831, m. 96; Güney Afrika Anayasası, 1996, m. 102/1; Pakistan Anayasası, 1973, m. 95/4; Polonya Anayasası, 1997, m. 159/2; Ürdün Anayasası, 1952, m. 53/6; Senegal Anayasası, 2001, m. 86/4, (Çevrimiçi)https://www.constituteproject.org/constitution/Senegal_2009.pdf, 8 Kasım 2017; Sırbistan Anayasası, 2006, m. 130/4; Türkiye Anayasası, 1982, m. 99/5 (mülga).

[947] Finlandiya Anayasası, 1999, m. 43; İtalya Anayasası, 1947, m. 94/3; Portekiz Anayasası, 1976, m. 194; Huber, **a.g.m.** s. 271.

vekillerin bu eylemleri, mevcut hükümete zımni olarak destek vermedikleri şeklinde yorumlanmaktadır ve bu durum da "muhalefetin yararına" olmaktadır.

Güvensizlik oylarında aranan nisabın meclis üye tamsayısının salt çoğunluğu olup olmaması arasındaki farkı, uygulamadan örnekler vererek izah etmek daha uygun olacaktır. Örneğin, İtalya'da 1953 yılında verilen bir güvensizlik önergesinde, Meclisteki 582 milletvekilinin 282'si güvensizlik oyu vermiş; 1987'de ise Meclisteki 564 milletvekilinin 240'ı güvensizlik oyu vermiş ve her iki oylama sonucunda da hükümetler düşmüştür. Oylamaya katılmayan vekillerin hesaba katılmadığı bu oylamalarda güvensizlik önergeleri meclis üye tamsayısının salt çoğunluğuna ulaşamamış olsa da güvenoyları azınlıkta kaldığından dolayı hükümetler düşmüştür.[948] Zira İtalya'da hükümetin düşürülebilmesi için güvensizlik oylarının üye tamsayısının salt çoğunluğuna ulaşması aranmamaktadır. Öte yandan, İsveç'te 1981 yılında yapılan güvensizlik oylamasında, Meclisteki 349 milletvekilinin 174'ü mevcut hükümete güvensizlik oyu, 102'si ise güvenoyu vermişken, 76 vekil oy vermemiş ve yapılan oylama neticesinde hükümet görevine devam etmiştir. Bu oylamada güvensizlik oyları çoğunlukta olsa da "güvensizlik oylarının meclis üye tamsayısına ulaşması gerektiğine dair olan kural" gereği, güvensizlik oyları hükümeti düşürmeye yetmemiştir.[949] Güvensizlik oylamalarında İtalya'daki usulün, muhalefetin elini; buna karşın, İsveç'teki uygulamanın yürütme organının elini kuvvetlendirdiğini söylemek mümkündür.

Muhalefetin etkinliğini azaltan bir diğer rasyonelleştirilmiş parlamentarizm aracı ise yapıcı güvensizlik oyudur. Güvensizlik oylaması ile hükümetin düşürülmesi için yeni kurulacak kabine üzerinde bir anlaşmanın sağlanması gerekmektedir. Görüldüğü üzere, kabineyi yıkmadan önce yeni bir kabine oluşturmak gerektiği için bu araca "yapıcı güvensizlik oyu" ismi verilmiştir.[950] Bu aracın uygulandığı ülkeler ise Almanya, Belçika, Polonya ve Slovenya'dır.[951] Böylece mevcut hükümeti yıkmak

[948] Russo, **a.g.e.** s. 144-145.
[949] Helena Wockelberg, "Weak Investiture Rules and the Emergence of Minority Governments in Sweden", **Parliaments and Government Formation**, Ed. by Bjorn Erik Rasch, Shane Martin, José Antonio Cheibub, Oxford, Oxford University Press, 2015, s. 241.
[950] Gözler, "**Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I**", **a.g.e.** s. 626.
[951] Almanya Anayasası, 1949, m. 67; Belçika Anayasası, 1831, m. 96; Polonya Anayasası, 1997, m. 158/1; Slovanya Anayasası, 1991, m. 116.

konusunda hemfikir olan muhalefet partilerinin, yeni iktidarı seçme konusunda da ittifak içerisinde olması aranmaktadır. Böylece hükümetlerin yıkılması zorlaştırılarak, sistem tıkanıklıklarına mahal vermeyecek bir sistem kurulmuş ve bu sayede muhalefetin bu süreçteki işi oldukça zorlaştırılmıştır.

2.4. Yürütmenin Cezai Yönden Denetimi

Yürütme organının icrai yetkilerle donatılan bir makam olmasından dolayı yürütme üyelerinin görevleriyle ilgili birtakım işlemlerinin sonuçlarının cezai bir karşılığı olabilmektedir. Yürütmenin cezai denetiminde meclise, bilhassa parlamento içi muhalefete imkân tanınması, yürütmenin alacağı kararlar ve eylemlerinin hukukun çizdiği sınırlar içerisinde kalmasını ve daha dikkatli politikalar icra etmesini sağlayacaktır. Görevden alınarak cezai bir tahkikata uğrama kaygısıyla iktidar, yasal sınırlarını aşmamaya sevkedilebilecektir. Ayrıca bu hukuki mekanizma sayesinde muhalefet, iktidarın gölgesi olma gibi bir işlev icra edebilecek ve gerektiğinde meclis kanalı aracılığıyla başlatacağı süreç ile yürütme üyelerinin cezalandırılmasını sağlayabilecektir.

Yürütmenin cezai yönden denetiminde bakanlar için tartışmaya açık bir durum yoktur. Ancak devlet başkanlarının cezai mesuliyeti hususunda meşruti monarşilerde birtakım istisnalar mevcuttur. Bir önceki başlıkta belirtilen devlet başkanının siyasi sorumsuzluğunun kural; sorumluluğunun istisna olması hususu, cezai sorumluluk müessesesi için geçerli değildir. Cezai sorumluluk, devlet başkanı için kural olup, sorumsuzluk istisnadır. Gerek devlet başkanı gerekse de bakanların cezai sorumluluğa sahip olması sebebiyle bu başlığı, devlet başkanı ve bakanlar olarak ayırmak yerine denetimin hangi evrelerden geçerek nihayete ulaştığını gösterecek şekilde tasarlamak daha uygun olacaktır. Ancak yine de her bir alt başlık içinde devlet başkanı ve bakanların cezai sorumluluğuna dair farklılıklar ortaya koyulacaktır. Aynı şekilde alt başlıklarda cezai denetim mekanizmasının işletilmesinde ülkeden ülkeye ve hükümet sisteminden sistemine derin farklılıkların olduğu da göz önünde bulundurularak izahatlar yapılacaktır. Zira başkanlık sisteminde devlet başkanı, bakanlar ve yürütme organınca atanan birtakım üst düzey kamu görevlilerinin cezai sorumluluğu, tek bir çatı kavram altında "impeachment"

olarak isimlendirilen bir yol ile işletilmektedir. Parlamenter sistemlerde ise bakanların sorumluluğu "meclis soruşturması" usulü ile yapılmaktayken; devlet başkanlarının cezai sorumluluğu bakanlar için söz konusu olan usule benzemekle beraber daha farklı bir usul ile işletilmektedir.[952]

2.4.1. Cezai Denetimin Gelişimi ve Amacı

Cezai sorumluluğunun[953] işletilmesi ilk defa İngiltere'de ortaya çıkmış olup bir asil ile bir tüccar, kraliyet bütçesini kendi çıkarları doğrultusunda uygunsuz kullandıkları gerekçesiyle Meclis tarafından suçlu bulunmuşlardır.[954] Devlet başkanının cezai sorumluluğu ise ilk defa XVII. yüzyılda işletilmiştir. Kral I. Charles'ın ülkeyi iç savaşa sokması ve Meclisi belli bir süre feshetmesinin akabinde, yeniden açılan Meclis tarafından oluşturulan Yüksek Yargıçlar Kurulu, Kralı yargılamış ve idama mahkûm etmiştir. Yetkilerini Meclis ile paylaşan Kralın etkinliği bu idam ile oldukça azalmış ve krallık makamının daha sorumlu ve daha dengeli hareket etmesi sağlanmaya çalışılmıştır.[955]

İngiltere'de başlayıp tüm liberal demokrasilere yayılan bu usul ile meclis; devlet başkanı ve kabinesini yargılama imkânına kavuşmuştur. Böylece halkın temsilcileri olan meclis, monark karşısında büyük bir güç elde edebilmiştir. Yürütme organının cezai yönden sorumluluğunun meclis tarafından işletilmesi ve yine meclis veya yargı organınca yargılamanın yapılması sayesinde, kuvvetler arası fren ve denge

---

[952] Anayasa hukuku literatüründe, parlamenter sistemlerde devlet başkanının cezai sorumluluğu gerek *impeachment* usulünden gerekse de meclis soruşturmasından ayrı olarak incelenmektedir. Başkanlık sisteminde ise *impeachment* ile neredeyse tüm yürütme üyelerinin cezai denetimi tek bir usul ile yürütülmektedir.

[953] Meclis soruşturması, impeachment gibi kavramların tam olarak birbiriyle örtüşmemesinden dolayı, bu ve alt başlıklarda genel olarak "cezai denetim", "suçlandırma" veya "cezai sorumluluk" gibi genel kavramların kullanımı tercih edilecektir.

[954] John Murphy, **The U.S. Government How It Works the Impeachment Process**, United States of America, Chelsea House Publishers, 2007, s. 15.

[955] Özellikle İngiliz Kralları I. James, I. Charles, II. Charles ve II. James'in yolsuzluk, diktatörvâri tutumları ve lüks tutkuları, Kralların ve doğal olarak da Krala bağlı olarak hareket eden bazı devlet erkânının cezai sorumluluklarının doğmasına yol açmıştır. Öyle ki 1620 ile 1649 yılları arasında yüzden fazla yürütme üyesi Meclis tarafından suçlandırılmıştır. Bkz.: Committee on the Judiciary House of Representatives, "Constitutional Grounds for Presidential Impeachment" Ninety-Third Congress Second Session, 1974, s. 4-6, (Çevrimiçi) https://democrats-judiciary.house.gov/sites/democrats.judiciary.house.gov/files/1974ImpeachmentInquiryReport.pdf, 21 Temmuz 2018; Murphy, **a.g.e.** s. 19-20.

sağlanabilecektir.[956] Ayrıca böylesi bir yetkinin meclise verilmesiyle parlamento içi muhalefet daha da etkin bir konuma kavuşabilecektir.

Parlamenter ve yarı başkanlık sistemlerinde devlet başkanına, meclisi fesih yetkisi verilmesinin karşılığı olarak meclislere, devlet başkanını görevden alma imkânı bahşedilmiştir. Ancak başkanlık sistemine sahip ülkelerde devlet başkanını görevden alma yetkisinin meclise verilmesine rağmen devlet başkanına meclisi fesih yetkisi verilmediği genel olarak görülmektedir. Bu durum, yasamanın yürütme karşısında oldukça güçlendirildiği, yürütmenin bağımsızlığının tırpanlandığı ve kuvvetler arasında eşit ve adil olmayan bir ilişkinin oluştuğu gibi hususlarda eleştirilerin yükselmesine sebep olmuştur.[957] Ancak oldukça geniş ve güçlü sayılabilecek yetkilerle donatılmış bir kişinin gücünün dengelenmesi için getirilen ve uygulanması oldukça zor şartlara bağlanan bu uygulamayı, kuvvetler arası adaletsiz bir durum oluşturan bir uygulama olarak görmek yerine kuvvetler arası dengenin sağlanmasının bir unsuru olarak görmek gerekir.

Yürütme üyelerini cezai yönden sorumlu tutma imkânının tanınmasının sadece meclisi ve muhalefeti değil, aynı zamanda demokrasiyi de güçlendireceğini söylemek yanlış olmayacaktır. Zira Brezilya Başkanı Fernando Collor de Mello'nun 1992 yılında Meclis tarafından suçlandırılması, Brezilya demokrasisi için olduğu kadar tüm Latin demokrasileri için de bir dönüm noktası olmuştur. Bu hadise, bölgedeki yürütme organlarını hukuk dairesi içerisinde kalmaya teşvik eden bir ültimatom olarak addedilmiştir.[958] XX. yüzyılda neredeyse tüm Latin Amerika ülkelerinde sayısız darbe ve darbe teşebbüslerinin yaşanması sonucu devlet başkanlarının hukuki yollardan görevlerinden ayrılması pek de tecrübe edilememiştir. Genel olarak tüm Latin bölgesinde askeri idare altında geçen baskı dönemlerinin ve güçlü yetkiler ile donatılmış devlet başkanlarının keyfi tutumlarının;

---

[956] Jared P. Cole, Todd Garvey, "Impeachment and Removal", Congressional Research Service, 2015, s. 4, (Çevrimiçi) https://fas.org/sgp/crs/misc/R44260.pdf, 22 Temmuz 2018; İleride teferruatlarına değinileceği üzere ülkelerdeki genel eğilim, yürütme üyelerinin suçlandırılmasında meclisin girişimde bulunması, cezai tahkikatının ise yargı organınca yapılması şeklindedir.

[957] John F. Manning, "Separation of Powers as Ordinary Interpretation", **Harvard Law Review**, V. 124, 2011, s. 1999-2000.

[958] Daniel Zirker, "The Political Dynamics of Presidential Impeachment in Brazil", **Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies**, V. 21/41, 1996, s. 10-11.

Brezilya Meclisinin, Başkanı görevden alması ile bir nebze olsun son bulduğu söylenebilir. İleride de değinileceği üzere, Mello'dan sonra birçok Latin Amerika ülkesinde Devlet Başkanları cezai yönden sorumlu tutularak görevden alınmış ve ağır hapis cezalarına çarptırılmıştır.

2.4.2. Denetimin Süjeleri ve Başlatılması

Başkanlık sisteminde cezai sorumluluk müessesesi diğer hükümet sistemlerinde olduğu gibi sadece devlet başkanı ve bakanlar aleyhine işletilmemekte; yürütme üyelerinin yanı sıra yürütme tarafından atanan birtakım üst düzey makamlarda bulunan kişilere yönelik olarak da işletilebilmektedir. Bu noktada başkanlık hükümet sisteminde yürütmenin cezai sorumluluğunun kapsamının, diğer hükümet sistemlerine nazaran daha geniş tutulduğu görülmektedir. Örneğin, Güney Kore'de yürütme üyelerinin yanı sıra Anayasa Mahkemesi üyeleri, Seçim Kurulu üyeleri ve Mali Denetim Kurulu üyeleri gibi geniş bir yelpazeye yayılan bir süje grubu suçlandırma müessesinin muhatabı olabilmektedir. Benzer şekilde ABD'de de Başkan, Başkan Yardımcısı ve bakanların yanı sıra tüm federal devlet memurlarının yargılanması mümkündür.[959] Tüm devlet memurları kavramının içeriğinin; yürütme veya yargı organlarında üst düzey bir makamı işgal eden ve federal hükümet tarafından atanan tüm memurlar olarak algılanması gerektiğine dair genişletici yorumlar mevcuttur.[960] Bu durumun, meclisin iş yükünü artırabileceği aşikâr olsa da meclisin bu kadar geniş bir kitle üzerinde hâkimiyet kurabilmesi, özellikle başkanlık sistemlerinde en çok yakınılan hususlardan biri olan "yasama organı ve muhalefetin sistem içerisinde güçsüz olduğu" inanışını yıkmak açısından önemlidir. Bu sebeple denilebilir ki cezai denetimin muhatabı olacak kesimlerin sayısı artırılmalıdır ki muhalefetin sistem içerisindeki güç ve etkinliği artırılabilsin.

Arjantin ve Uruguay gibi ülkelerde ise tüm devlet memurlarına kadar ulaşmasa da yüksek makamları işgal eden yargı mensupları veya çeşitli kurumların üyelerine yönelik suçlandırma süreci başlatılabilmektedir.[961] Aynı şekilde Türkiye'de de

[959] Güney Kore Anayasası, 1948, m. 65/1; ABD Anayasası, 1789, m. II/4.
[960] Brown; Johnson; Sullivan, **a.g.e.** s. 592.
[961] Arjantin Anayasası, 1853, m. 53; Uruguay Anayasası, 1966, m. 93.

yürütme organı tarafından atanan Genelkurmay Başkanı ve Kuvvet Komutanlarının da görevleri ile ilgili işledikleri fiillerden dolayı meclis tarafından cezai denetimi mümkündür.[962]

Parlamenter ve yarı başkanlık hükümet sistemleri incelendiğinde ise yürütmenin cezai yönden denetimi denilince akla sadece devlet başkanı ve hükümetin sorumluluğu gelmektedir. Zira sınırlı sayıda ülke haricinde bu sistemlerde, başkanlık sistemlerinde olduğu gibi yürütme tarafından atanan üst düzey kamu görevlilerinin cezai sorumluluğu meclis kanalı ile işletilmemektedir.

Bu sistemlerde, devlet başkanının sorumlu tutulabilmesi istisnadır. Yalnızca vatana ihanet, anayasayı ihlal gibi soyut suçlar başta olmak üzere birtakım suçlardan sorumluluk doğabilmektedir. Bakanların ise görevleri ile alakalı işlemiş oldukları her türlü suçtan dolayı cezai olarak denetime uğramaları mümkündür. Ancak Portekiz, Avusturya ve Almanya'nın bu genel yargıdan istisna tutulması gerektiği ileri sürülmektedir. Bu ülkelerin anayasalarında bulunan soyut suçlar/kavramlar, devlet başkanlarının sadece görevinden alınabilmesini sağlamaktadır. Devlet başkanına adi suçlardan sorumsuzluk tanıyan bir hükmün anayasalarda bulunmamasından dolayı, devlet bakanının her türlü suçtan dolayı ayrıca yargılanabileceği öne sürülmektedir.[963] Devlet başkanlığı gibi önemli makamları işgal eden kişilerin sadece soyut kavramlardan cezai sorumluluğu işletilmesindense, her türlü suçlardan dolayı cezai denetime uğramalarının önünün açılması, gerek demokrasi gerekse de muhalefetin güçlendirilmesi açısından gereklidir.

Yasama dokunulmazlığı gibi bir zırhla çevrelenen yürütme üyelerinin cezai olarak müeyyideye çarptırılmasının elbette ki kolay olması beklenemez. Zira devlet başkanı ve bakanların da milletvekilleri gibi gereksiz veya düzmece soruşturmalardan korunması için bir çeşit bağışıklıklar ile korunması gerekmektedir.[964] Ancak yine de görevi ile ilgili bir suç işleyen yürütme üyesinin cezai olarak denetlenebilmesini "bir nebze" kolaylaştırıcı adımlar atılmalıdır ki sistemin hesap sorulabilirliği mümkün

[962] Türkiye Anayasası, 1982, m. 148/7.
[963] Rezzan İtişgen Dülger, **Parlamenter Sistemde Devlet Başkanının Cezai Mesuliyeti**, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, 2017, s. 132.
[964] Eren, "**Anayasa Hukuku**", **a.g.e.** s. 508.

olabilsin. Bunun için öncelikle ilgili yürütme üyesi hakkında mecliste bir soruşturma açılmasının talep edilebilme yetkisini geniş kitlelere vermek ve kolay şartlara bağlamak gerekmektedir.

Örneğin, Fransa'da Devlet Başkanı ve bakanların yargılanmasını her iki Meclisin meclis üye tamsayılarının 1/10'u; Litvanya'da bakanların yargılanmasını meclis üye tamsayısının 1/5'i; İspanya'da bakanların yargılanmasını meclis üye tamsayısının 1/4'ü; Polonya'da Devlet Başkanının yargılanmasını meclis üye tamsayısının yaklaşık 1/3'üne tekabül eden 140 milletvekili, bakanların yargılanmasını ise meclis üye tamsayısının yaklaşık 1/4'üne tekabül eden 115 milletvekili; Gürcistan'da Devlet Başkanı ve bakanların yargılanmasını meclis üye tamsayısının 1/3'ü; Sırbistan'da ise bakanların yargılanmasını meclis üye tamsayısının 1/5'ine tekabül eden 50 milletvekili, Devlet Başkanının yargılanmasını ise meclis üye tamsayısının 2/3'ü isteyebilmektedir.[965] Sırbistan'da Devlet Başkanının cezai olarak "denetlenmesi talebinin" dahi 2/3 olarak belirlenmesi pek de makul bir oran olarak gözükmemektedir. Her ne kadar neticeye ulaşması oldukça zor olsa da cezai denetim sürecinin sadece başlatılmasının bile büyük etkilerinin olabileceği gerçeğinden hareketle, bu sürecin başlatılabilmesinin 2/3 gibi bir oranla neredeyse imkânsızlaştırılması, demokratik bir hakkın kaybı olarak nitelendirilebilir. Sırbistan haricindeki diğer ülkelerde belirlenen nisapları ise muhalefetçe ulaşılabilirlik açısından makul görmek mümkündür.

Başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelerde, her ülkede olmamakla beraber, cezai denetimin başlatılabilmesi diğer hükümet sistemlerinde olduğu gibi sadece mecliste bulunan belli sayıdaki milletvekiline verilmemiştir. Örneğin, ABD'de cezai denetim sürecini Başkanın kendisi, eyalet meclisleri, ceza yargılamasındaki büyük jüri veya vatandaşlar başlatabilmektedir.[966] Aynı şekilde Filipinler'de de her milletvekiline ve vatandaşa, cezai denetim sürecini başlatma imkânı tanınmıştır. Ancak her iki ülkede başvuru ile doğrudan cezai denetim başlamamaktadır. Öncelikle başvurunun, meclisteki ilgili komisyonlarda görüşülüp kabul edilmesi gerekmekte ancak bu

[965] Fransa Anayasası, 1958, m. 68, 68-1; Litvanya Anayasası, 1992, 61/2; İspanya Anayasası, 1978, m. 102/2; Polonya Anayasası, 1997, m. 145/2, 156/2; Gürcistan Anayasası, 1995, m. 63/1, 64/1; Sırbistan Anayasası, 2006, m. 118, 129.
[966] Brown; Johnson; Sullivan, **a.g.e.** s. 601.

aşamalardan sonra cezai denetim talebi meclise havale edilmektedir.[967] Buna karşın, Şili'de en az 10 milletvekilinin; Güney Kore ve Kenya'da meclis üye tamsayısının 1/3'ünün; Türkiye'de meclis üye tamsayısının 1/2'sinin; Endonezya'da ise meclis üye tamsayısının 2/3'ünün talebi ile cezai denetim süreci başlatılabilmektedir.[968] Böylesi önemli bir sürecin siyasi amaçlarla kötüye kullanılmaması açısından zor şartlara bağlanması makul görülmelidir. Ancak en azından bu denetim mekanizmasının başlatılabilmesinin kolay şartlara bağlanması akla getirilebilir. ABD, Filipinler veya Şili'de olduğu gibi en azından denetimin başlatılma sürecinin kolay şartlara bağlanması, tüm muhalefet partilerinin bu süreçteki etkinliğini artırabilecektir.

2.4.3. Denetimin Komisyon Aşaması

Yürütmenin cezai yönden sorumluluğunun işletilebilmesinin sadece mecliste yapılan bir oylamadan ibaret olduğu düşünülmemelidir. Neredeyse tüm yasama işlemlerinde olduğu gibi yürütme üyelerinin suçlandırılmasında da daimî veya geçici olarak faaliyet gösterecek bir komisyon kurulmakta ve bir soruşturma yapılmaktadır. Komisyonların oluşumunda, her partinin mecliste sahip olduğu sandalye oranına göre bir taksimat yapıldığı "genel kuralı" daha önce zikredilmişti. Ancak yapılacak soruşturma sonucunda ilgili kişinin makamından istifa etmesi ve/veya cezai bir müeyyide alması gibi ağır neticeleri olan bir süreçte, cezai sorumluluk sürecini başlatan muhalefete, komisyonların teşekkülünde bir ayrıcalık tanınmasının daha uygun olacağı söylenebilir. Böylesi bir ayrıcalığın Brezilya, Hırvatistan ve Gürcistan gibi sınırlı sayıda ülkede tanındığı görülmektedir. Buna göre Brezilya'da soruşturma komisyonunun başkanı, Mecliste bulunan kinci büyük partinin lideri tarafından; Hırvatistan'da ise ana muhalefet partisinin lideri tarafından belirlenmektedir. Ayrıca Brezilya'da komisyonun baş soruşturmacısının, diğer partiler ile müzakere edilmek kaydıyla, ikinci büyük parti lideri tarafından atanması düzenlenmiştir. Gürcistan'da ise meclis çoğunluğunu elinde bulunduran partilerin sahip oldukları sandalye

[967] Filipinler Anayasası, 1987, m. XI/3-2.
[968] Şili Anayasası, 1980, m. 52; Güney Kore Anayasası, 1948, m. 65/1; Kenya Anayasası, 2010, m. 152/7; Türkiye Anayasası, 1982, m. 105, 106/4; Endonezya Anayasası, 1945, m. 7B/3.

sayısına bakılmaksızın, çoğunlukta olan parti/partilere, soruşturma komisyonu üyelerinin en fazla "yarısından bir azını" seçme hakkı verilmiştir.[969]

Genellikle cezai sorumluluk kurumunun mecliste azınlıkta olan muhalefet partilerince harekete geçirildiği düşünüldüğünde, meclisten suçlandırmaya yönelik bir kararın çıkması pek muhtemel gözükmemektedir. Ancak bu durumun, komisyon faaliyetlerinde de gerçekleşmesine gerek yoktur. Bu sebeple, en azından soruşturma ile maddi gerçeğe ulaşılabilmesi ve bu kurumun işlevselliğinin korunabilmesi için soruşturma komisyonlarının teşekkülünde muhalefete ayrıcalık tanınmasının daha uygun olacağını söylemek yanlış olmayacaktır.[970] Her ne kadar komisyondan ziyade meclisten çıkacak karar ile ilgili kişinin suçlandırılması sağlanacaksa da komisyonlarda muhalefete ayrıcalık tanınmasıyla, en azından komisyonda çoğunluğu elde edemeyen siyasi iktidar temsilcilerinin bu süreci sekteye uğratmaya yönelik teşebbüslerinin önüne geçilebilmiş olacaktır.

Komisyona muhalefetin bir temsilcisinin başkanlık etmesi veya komisyonda sayıca ağırlığın muhalefetten olması, delillerin ortaya çıkması ve maddi gerçeğe ulaşılabilmesi hususunda da oldukça önemlidir. Nitekim Kolombiya Başkanının suçlandırılması sürecinde kurulan Soruşturma Komisyonunda, Başkanın partisinden olan Komisyon Başkanının maddi gerçeğin ortaya çıkmaması adına Başkan aleyhine olabilecek delilleri ve tanık beyanlarını genellikle göz ardı ettiği iddiaları bu yargıyı destekler niteliktedir.[971]

---

[969] Gürcistan Anayasası, 1995, m. 56; Hırvatistan Anayasası, 1991, m. 92; Kada, **a.g.m.** s. 36.

[970] Soruşturma komisyonlarına partizan kişilerin atanmasından ziyade, meritrokrasi olarak isimlendirilen usul gereği, liyakat sahibi kişilerin atanabilmesini sağlayacak düzenlemelerin yapılması bu sürecin etkinliğine katkı sağlayacaktır. Bu denetim sonucunda ilgili kişinin sadece makamından istifa etmediği ayrıca bir cezai müeyyide ile karşılaşacağı hususu da göz önünde bulundurularak, komisyonda yer alacak kişilerin siyasi sâiklerden uzak duracak liyakatli kişiler arasından seçilmesi, adaletin yönünün saptırılmamasını sağlayabilecektir. Daha geniş açıklama için Bkz.: Hikmet Tülen, "Meclis Soruşturması Uygulamaları Üzerine Bazı Gözlem ve Değerlendirmeler", **Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 2/1, 1998, s. 38.

[971] Kada, **a.g.m.** s. 45-46.

2.4.4. Denetimin İşletilmesi, Etkinleştirilmesi ve Muhtemel Sonuçları

Başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelerde ilgili kişinin suçlandırılmasında genellikle nitelikli çoğunluğun arandığı görülmektedir. Endonezya, Kosta Rika, Brezilya ve Türkiye'de hem Devlet Başkanının hem de bakanların cezai yönden denetiminde aranan karar yeter sayısı, meclis üye tamsayısının 2/3'ü olarak belirlenmiştir.[972] ABD, Arjantin ve Meksika'da ise ulaşılması daha kolay bir kabul nisabı belirlenmiştir. Buna göre Devlet Başkanı ve bakanların suçlanmasında karar yeter sayısı, oylamaya katılanların 2/3'üdür.[973] Kimi ülkelerde ise devlet başkanının suçlandırılması için aranan nisabın, bakanlara nazaran daha yüksek olarak belirlendiği görülmektedir. Örneğin, Kenya ve Şili'de Devlet Başkanı meclis üye tamsayısının 2/3'ünün oluru ile suçlu bulunabilirken, bakanların suçlu bulunabilmesi için 1/2'lik nisap yeterli görülmüştür.[974] Suçlandırılan yürütme üyesinin, oylama neticesinde görevinden ayrılması ve hatta cezai bir müeyyideye çarptırılması gibi ağır sonuçlar söz konusu olabileceğinden, bu müessesenin başarıyla neticelendirilebilmesi için basit çoğunluk yerine yüksek bir çoğunluk aranması makul karşılanmalıdır. Ancak meclis üye tamsayısının 2/3'ü yerine 1/2'sinin aranmasının, muhalefetin yürütme üzerindeki etkisinin ve etkinliğinin artırılması açısından daha uygun olacağı ileri sürülebilir. Ancak karar nisabının mutlak çoğunluk olarak belirlenmesi durumunda da muhalefetin bu imkânı kötüye kullanarak sürekli yürütme üyelerini cezai denetim süreçleri ile oyalaması mümkündür. Örneğin, devlet başkanının meclis çoğunluğundan yoksun olması durumunda, muhalefetin bu imkânı suistimal ederek siyasi sâikler ile bu mekanizmayı işletmesi ve meclis üye tamsayısının 1/2'si ile yargılamaya sevk etmesi ciddi siyasi krizlere sebebiyet verebilecek ve yürütmenin istikrarını etkileyebilecektir. Bu gibi durumların önüne geçilebilmesi için aranan nisabı

[972] Endonezya Anayaası, 1945, m. 7B/7; Kosta Rika Anayasası, 1949, m. 121/24; Brezilya Anayasası, 1988, m. 86; Türkiye Anayasası, 1982, 105/1, 106/6.
[973] ABD Anayasası, 1789, m. 1/3-6; Arjantin Anayasası, 1853, m. 59; Meksika Anayasası, 1917, m. 110/4.
[974] Kenya Anayasası, 2010, m. 145/1, 7; Şili Anayasası, 1980, m. 52.

artırmak yerine, cezai tahkikattan geçen ilgili kişinin suçlu bulunana kadar görevde kalmasını garanti altına alacak bir düzenleme yapılması düşünülebilir.

Anayasalar incelendiğinde, birçok ülkede bakanlar ile devlet başkanının cezai sorumluluğunun doğması için mecliste aranan nisapların farklı belirlendiği görülmektedir. Genellikle bakanlar için aranan nisabın devlet başkanları için aranan nisaba göre daha düşük tutulduğu görülmektedir. Özellikle parlamenter sisteme sahip ülkelerde daha da tutarlı olan bu yargının temel gerekçesi, devlet başkanının karşı imzasız bir işlem yapma hakkının oldukça sınırlı olması olarak gösterilebilir. Zira icrai işlemler yapması istisna olan bir kişinin cezai bir sorumluluğunun doğmasının da istisnai/zorlaştırılmış olması beklenmelidir. Bir diğer gerekçe ise Gözler'in de belirttiği üzere parlamenter sistem, İngiliz monarşisinin cumhuriyete çevrilmiş versiyonudur. Sistemin cumhuriyete çevrilmesiyle devlet başkanının statüsü, monarkın statüsüne benzetilmeye çalışılmıştır.[975] Her ne kadar parlamenter sistemlerde devlet başkanına, meşruti monarşidekinin aksine cezai bir sorumluluk yüklenmiş olsa da bu mekanizmanın işletilmesi, bakanlarınkine nazaran oldukça zorlaştırılmıştır. Örneğin, İtalya'da Devlet Başkanı, meclis üye tamsayısının 1/2'sinin talebi ile suçlandırılabilirken; bakanlar genel mahkemelerde normal vatandaşlar gibi yargılanmaktadır.[976] Bu yargıyı destekleyecek gerek parlamenter gerekse de yarı başkanlık sistemi ile yönetilen pek çok ülke daha mevcuttur. Örneğin, Finlandiya'da Devlet Başkanının suçlandırılması için meclis üye tamsayısının 3/4'ü, bakanlar için meclis üye tamsayısının 1/2s'i; Polonya'da Devlet Başkanı için meclis üye tamsayısının 2/3'ü, bakanlar için meclis üye tamsayısının 3/5'i; Hırvatistan, Gürcistan, Güney Afrika ve Sırbistan'da Devlet Başkanı için meclis üye tamsayısının 2/3'ü, bakanlar için meclis üye tamsayısının 1/2'si; Litvanya'da Devlet Başkanı için meclis üye tamsayısının 3/5'i, bakanlar için meclis üye tamsayısının 1/2'sinin oyu yeterli görülmüştür.[977] Ancak Fransa ve Lübnan gibi sınırlı sayıda ülkede ise Devlet Başkanı ve bakanların Meclis tarafından suçlandırılması için aranan nisap, aynı

[975] Gözler, "**Devlet Başkanları**", **a.g.e.** s. 93.
[976] İtalya Anayasası, 1947, m. 90/2.
[977] Finlandiya Anayasası, 1999, m. 113, 114; Polonya Anayasası, 1997, m. 145/2, 156/2; Hırvatistan Anayasası, 1991, m. 86/2, 105/2; Gürcistan Anayasası, 1995, m. 63/3, 64/2; Güney Afrika Anayasası, 1996, m. 89/1, 102/2; Sırbistan Anayasası, 2006, m. 118, 129; Litvanya Anayasası, 1992, m. 61/3, 74/1.

tutulmuş yani 2/3 olarak belirlenmiştir.[978] Yürütme organının, yargı organının baskısı ve korkusu altında kalmadan özgürce faaliyetlerini icra edebilmesi adına getirilen "meclisten onay alınmadan yargılama yapılamaması imtiyazı," bir suçluya hukuki dokunulmazlık zırhı verilmesine sebebiyet vermemelidir. Bunun sağlanması için de meclis karar yeter sayısının en azından üye tamsayısının salt çoğunluğu olarak belirlenmesi yerinde olacaktır. Böylece muhalefet; maddi, hukuki ve cezai gerçeğin ortaya çıkarılması girişimlerinden sonuç almakta zorlanmayacaktır.

Muhalefetin yürütmenin cezai yönden denetim mekanizmasını etkin bir şekilde kullanması bağlamında hangi organın yargılamayı yapacağı önem arz etmektedir. Devlet başkanı ve bakanların cezai sorumluluğunun işletilmesinde meclisin genellikle tek yetkili makam olduğu yukarıda zikredilmişti. Ancak burada asıl cevabı aranan soru, suçlandırılarak görevden alınan kişiye cezai müeyyide vermeye kimin yetkili olduğudur. Meclis tarafından suçlandırılan kişinin yargılamasını, Almanya, Türkiye, İtalya ve Avusturya'da Anayasa Mahkemesi; Portekiz'de Temyiz Mahkemesi; Yunanistan, Finlandiya ve Fransa'da ise kurulacak özel bir mahkeme yapmaktadır.[979] Bu ülkelerde olduğu gibi bir yargı organının, böylesi önemli makamları işgal eden kişileri yargılamasında bir sakınca yoktur. Asıl önemli sorun İrlanda ve yakın zamana kadar İngiltere'de uygulanmakta olan meclis yargılaması usulüdür. İrlanda'da iki Meclisten herhangi biri suçlandırmayı yapmakta, diğer Meclis ise yargılamayı yapmaktadır.[980] İngiltere'de de durum, 2005 yılında kabul edilen "Anayasal Reform Kanunu'nun" kabulünden önce İrlanda'daki gibi olup, Lordlar Kamarası'na, bir yargı organıymışçasına ilgili kişilere ceza verme yetkisi verilmekteydi. Ancak 2009'da kurulan Yüksek Mahkeme bu yetkiyi devralmış ve kuvvetler ayrılığı prensibi tam manasıyla işleyebilir bir hale gelmiştir.[981] Zira meclisin yargılama yapmasının, yasama ve yargı rollerinin birbirine karışmasına ve cezai tahkikatın siyasileşmesine sebep olacağı açıktır. Aynı şekilde meclisin yargılamayı yapması ile hukuki altyapısı olmayan milletvekillerinin duygusal yaklaşarak sorumluluğun işletilmemesi yönünde bir tercihte bulunmaları da olasıdır.

[978] Fransa Anayasası, 1958, m. 68/4; Lübnan Anayasası, 1926, m. 60/2, 70/1.
[979] Gözler, "**Devlet Başkanları**", **a.g.e.** s. 98.
[980] İrlanda Anayasası, 1937, m. 12/10.
[981] Hasan Tunç, "Hükümetin Siyasi ve Hukuki Denetiminde Meclis Soruşturması", **Parlamenter Denetim Sempozyumu**, 2012, s. 114.

Bu durum da muhalefetin güçlükle başlattığı sürecin, akamete uğraması ile sonuçlanmasına yol açabilecektir. Ancak birkaç istisna haricinde liberal anayasal sisteme sahip ülkelerdeki genel eğilimin bu yönde olmadığı görülmektedir.

Bir diğer farklı uygulama ise ABD'de bulunmaktadır. Buna göre yürütme üyesinin Meclis tarafından cezai yönden sorumlu tutulması halinde, ilgili kişinin derhal görevine son verilmektedir. Ancak Meclisin görevden alma ve belli haklardan mahrum bırakma dışında herhangi bir cezai müeyyide verme ehliyeti bulunmamaktadır. Öte yandan, Meclis tarafından gerçekleştirilen bu işlem ile ilgili kişinin genel mahkemelerde yargılanmasının kapısı aralanmaktadır.[982]

Meclisin veya yargı organının ilgili kişiyi suçlu addetmesi halinde bu kişinin bulunduğu makam ile ilişiği kesilmektedir. Ayrıca devlet başkanının suçlandırılmasının, başkanın işlediği suçtan dolayı ceza hukuku bağlamında sonuçları da olabilecektir. Örneğin, Finlandiya'da Devlet Başkanının insanlığa karşı suç işlemesi, ABD'de ise rüşvet alması/vermesi gibi suçların bu ülkelerin ceza kanunlarında bulunmasından dolayı bu kişilerin görevinden alınarak yargılanması ve ceza alması mümkündür. Ancak yürütme üyelerinin meclis tarafından suçlandırılmasının "her zaman" bir cezai sonucunun olmadığına değinmek gerekmektedir. Bu noktada, yürütme üyelerinin hangi tür suçlardan dolayı meclis tarafından cezai olarak sorumlu tutulabileceği devreye girmektedir. Anayasalar incelendiğinde, ceza hukuku bağlamında bir karşılığı olmayan bazı suçların, yürütme üyelerinin cezai sorumluluğuna yol açtığı görülmektedir. Bu suçların başında vatana ihanet, anayasaya karşı cürüm, ağır suç ve kabahat veya belirli fena hareketler gibi

[982] ABD Anayasası, 1789, m. 1/3-7; Doktrinde tartışması yapılan bir diğer husus ise cezai denetim süreci tamamlanmadan önce ilgili kişinin istifa etmesi halinde denetimin sona erip ermeyeceğidir. Genel olarak kabul edilen görüş, ilgili kişinin istifa etmesinin yargılamayı bitirmeyeceği yönündedir. Ancak buna rağmen 1926 yılında Meclis tarafından cezai tahkikata uğrayan federal hâkim George English'in ve 1974 yılında ABD Başkanı Nixon'ın istifası üzerine, istenilen amaca ulaşılmasından ötürü yargılama yapılmasına devam edilmemiştir. ABD'de günümüze kadar 9 kişiye ilham kaynağı olmuş ve istifa eden bu kişiler yargılanmaktan kurtulmuştur. Bkz. Brown; Johnson; Sullivan, **a.g.e.** s. 593; Cole, Garvey, **a.g.m.** s. 16; İstifa sonucunda yargılamanın yapılmamasının, bu kurumun içeriğinin boşalmasına sebebiyet verebileceği söylenebilir. Gerçekten de bu durumda bu müessesenin yürütmenin cezai değil siyasi sorumluluğuna dönüşeceği açıktır. Ayrıca istifanın cezai denetim sürecini bitirmesi, muhalefetin bu süreci kötüye kullanmasına yol açabilecektir. Özellikle pek çok başkanlık sistemi ile yönetilen ülkede bakanların siyasi olarak mesul tutulması mümkün olmadığı hesaba katıldığında, muhalefetin sırf ilgili kişiyi yıpratarak istifa etmesini sağlamak için cezai denetim sürecine sıklıkla başvurması olasıdır.

içi doldurulması oldukça zor olan ve ceza kanunlarında da yeri olmayan kavramlar/fiiller yer almaktadır. Bu tür fiillerin işlenmesi halinde, verilecek cezai müeyyidenin nasıl takdir edileceği sorusu akla gelmektedir.[983] Böylesi bir muğlaklığın ortadan kaldırılması için bu fiillerin, anayasa ve kanunlar ile tam ve eksiksiz bir şekilde suç olarak tanımlanması ve cezai müeyyidesinin net bir şekilde tespit edilmesi gerekmektedir. Bu muğlaklığın giderilememesi halinde bu müessese, siyasi partizanlığın kurbanı olabilecektir. Nitekim ABD Başkanı Andrew Johnson'ın suçlandırılması sürecinde bu müessesenin, "ağır suç ve kabahat" kavramı/fiili üzerinden siyasi partizanlığa araç edinildiği görülmüştür.[984]

Yürütme organı tarafından gerçekleştirilen her türlü eylem özellikle muhalefet tarafından geniş yorumlanarak ihanet veya ağır kabahat kavramı içerisine sokulabileceği gibi, muhalefetin bin bir güçlükle başlattığı suçlandırma süreci, yargılamayı yapacak makam tarafından bu kavramların muğlaklığı ve cezai karşılığının olmaması gerekçe gösterilerek boşa çıkarılabilecektir. Bu durum da haliyle bu sürecin sağlıklı işletilememesine ve muhalefetin girişimlerinin karşılıksız kalmasına yol açabilecektir.

Yürütme üyelerinin meclis tarafından cezai yönden sorumlu tutulabilmesi sürecinde bu muğlâk ifadelerin yerini; tanımı, kapsamı ve cezası net bir şekilde belirlenmiş fiillerin alması, bu kurumun işlevselliğini koruma hususunda atılacak en önemli

---

[983] Özellikle vatana ihanet suçu bağlamında üç temel görüşün varlığı göze çarpmaktadır. Cezacı görüş olarak adlandırılan ilk görüşe göre normal kanunlar ile vatana ihanet gibi muğlak kavramların içeriği ve cezası açıkça belirlenmedikçe, ilgili kişiye ceza verilemeyeceği gibi yargılama dahi yapılamayacaktır. Anayasacı görüşe göre ise bu muğlak kavramların ceza kanunlarında yer almasına gerek yoktur. Zira bu siyasi bir suç olup mahkeme, yargılama yetkisini doğrudan anayasadan almaktadır. Son olarak bir orta yol bulan karma görüşe göre ise bu muğlak kavramlar/fiiller ile ilgili kişi suçlandırılarak görevinden alınabilir ancak sırf bu suçtan dolayı kişiye bir ceza verilemeyecektir. Karma görüşe göre kişinin cezalandırılması için bu muğlak suçlara ilaveten ceza kanununda yer alan suçlardan birini ayrıca işlemesi gerekmektedir. Bkz. Gözler, "**Devlet Başkanları**", **a.g.e.** s. 103-104; Vatana ihanet suçuna benzer bir diğer suç ise ABD Anayasasında belirtilen "ağır suç ve kabahattir." Kapsamı belirlenmesi güç olan bu kavramın içi, yapılagelen uygulamalar ile doldurulmaya çalışılmıştır. Buna göre yürütme üyesinin "ağır suç ve kabahat" işlediği gerekçesiyle suçlandırılarak görevinden alınabilmesi için kişinin bulunduğu makamdan aldığı gücü kötüye kullanması, görevi ile asla bağdaşmayacak ağır davranışlar içerisinde olması veya makamından aldığı güç ile hakkı olmayan kişisel bir kazanç elde etmesi gerekmektedir. Bkz. Brown; Johnson; Sullivan, **a.g.e.** s. 596-597; Cole, Garvey, **a.g.m.** s. 11-15; Örneğin görevi sırasında alkollü olan ve küfürlü konuşan bir yargıcın tutumları, "görevi ile bağdaşmayacak ağır davranışlar" olarak nitelendirilmiş ve cezalandırılmıştır.

[984] John V. Orth, "Presidential Impeachment: The Original Misunderstanding", **Constitutional Commentary**, V. 17, 2000, s. 590-591.

adımlardan biridir. Bu sürecin işlevselliğini korumak için atılabilecek bir diğer adım ise yürütme üyelerinin sadece vatana ihanet gibi soyut sayılabilecek suçlardan değil, ceza hukuku anlamında tüm fiillerinden dolayı suçlandırılabilmesinin önünün açılmasıdır.[985] Türkiye'de 2017 yılında yapılan anayasa değişikliği ile Devlet Başkanının işlediği iddia edilen tüm suçlardan dolayı denetim mekanizmasının işletilebilmesine olanak sağlanmıştır. Devlet başkanının ceza hukuku bağlamında karşılığı olan her türlü fiilden dolayı sorumlu tutulabilmesi ile bu denetim mekanizmasının siyasi bir araç olarak kullanılması engellenebilecek ve bu mekanizmanın hukuki niteliği öne çıkabilecektir.[986]

Cezai sorumluluk sürecinin işletilmesi ile arzu edilen neticeye her zaman ulaşılamasa da yaklaşıldığı görülmektedir. Örneğin, Kolombiya Başkanı Samper'in seçim programına, gelir kaynağı uyuşturucu olan Cali Karteli'nin maddi destek sağladığının ortaya çıkması üzerine başlatılan cezai denetim süreci, meclis çoğunluğunun Başkanın tarafında olması sebebiyle başarıya ulaşamamıştır. Ancak Samper'in beraatı, ülke ve bölge genelindeki meşruiyetinin azalmasına engel olamamıştır.[987]

Cezai denetim sürecinin nitelikli çoğunluk gibi hususlarla zorlaştırılmış olmasına rağmen pek çok ülkede bu denetimin gerçekleştirilebildiği görülmektedir. Örneğin, ABD'de günümüze kadar 19 kişi, yargılanmaları amacıyla Birinci Meclisten İkinci Meclise sevk edilmiş, bu kişilerden 16'sının yargılaması yapılarak 8 kişinin ceza alması, 3 kişinin ise görevinden düşürülmesi sağlanabilmiştir.[988] Diğer pek çok ülkede de devlet başkanları görevden alınmış ve hatta mahkûm edilmiştir. Örneğin,

[985] Ancak bu nokada denilebilir ki devlet başkanının cezai her türlü eylemi sebebiyle suçlandırma sürecinin başlatılabilmesine imkân tanınması, devlet başkanının görevi sonunda ayrıca genel mahkemelerde yargılanmasına engel oluşturmamalıdır. Bir diğer ifade ile bir devlet başkanının işleyeceği her türlü suçtan dolayı yalnızca meclis tarafından suçlandırılabilmesi ve sadece ihtisaslaşmış mahkeme önünde yargılanabilmesi gibi bir sınırlama yapılmaması gerekmektedir. Aksi takdirde devlet başkanlarına yönelik her türlü adi suçtan dolayı tahkikat başlatılabilmesi, mecliste nitelikli bir çoğunluğun kararı ile mümkün olabilecektir. Devlet başkanının görevi sırasında yargılanması isteniyorsa, meclis kanalı harekete geçirilmeli, görevinden sonra yargılanması isteniyorsa yargı mercilerine suç duyurusunda bulunabilme imkânı getirilmelidir.

[986] Alkan, **a.g.m.** s. 3; Ancak bu durumun da devlet başkanının işleyebileceği adi suçların dahi meclis tarafından 2/3 gibi ağır şarlarla soruşturulabilmesine ve kovuşturulabilmesine yol açacağı unutulmamalıdır.

[987] Kada, **a.g.m.** s. 44.

[988] Brown; Johnson; Sullivan, **a.g.e.** s. 593; Cole, Garvey, **a.g.m.** s. 1.

Güney Kore Başkanı Park Geun-hye 16 ayrı suçtan dolayı 24 yıl hapis; Venezüella Başkanı Carlos Andres Perez 28 ay hapis; Peru Başkanı Alberto Fujimori 25 yıl hapis; Filipinler Başkanı Joesph Estrada müebbet hapis cezalarına çarptırılmıştır. Hapis cezası ile sonuçlanmasa da Endonezya Başkanı Abdurrahman Wahid görevinden alınmış; Brezilya Başkanı Fernando Collor de Mello ise 8 yıllık hak mahrumiyeti cezası almıştır.[989]

3. Üst Düzey Kamu Görevlileri ve Yargı Mensuplarının Atanmasında Parlamento İçi Muhalefetin Rolü

3.1. Üst Düzey Kamu Görevlilerinin Atanması

Kamu görevlisi denilince akla, kamu tüzel kişilerinde mesleki bir sıfat ile çalışan ve kamu hukukuna tabi olan kişiler gelmektedir.[990] Bu kişiler yürütmenin politikalarını, anayasa ve kanunun çizdiği sınırlar dairesinde yürütmekle sorumlu kişilerdir. Bu grubun içerisinde memurlar, geçici ve sözleşmeli personel gibi sınıfların varlığı göze çarpmaktadır. Ancak birtakım kamu görevlilerinin, siyasilerin politikalarını icra etme hususundaki etkisinin fazla olması, bir başka sınıfın doğumunu gerektirmiştir. Bu grup ise üst düzey kamu görevlileridir. Bu kamu görevlisi sınıfı Türkiye, ABD, Almanya, İngiltere, Fransa, Japonya, Güney Kore, Malezya, Hollanda ve Avustralya gibi pek çok ülkede hukuken tanınmıştır. Buna karşın Avusturya, Finlandiya, Meksika ve Kenya gibi ülkelerde böyle bir sınıflandırmanın yapılmadığı

[989] Bu devlet başkanlarının hengi gerekçeler ile nasıl görevden alındığı ve ne gibi sonuçların doğduğu hususunda daha geniş bilgi için aşağıdaki makalelere bakılabilir. Park Geun-hye için Bkz.: Sung Deuk Hahm, Uk Heo," The First Female President in South Korea: Park Geun-hye's Leadership and South Korean Democracy", **Journal of Asian and African Studies**, 2017, s. 1-17; Carlos Andres Perez için Bkz.: Rickard Lalander, "The Impeachment of Carlos Andrés Pérez and the Collapse of Venezuelan Partyarchy", **Presidential Breakdowns in Latin America**, Ed. by. Mariana Llanos, Leiv Marsteintredet, Palgrave Macmillan, New York, 2009, s. 129-146; Alberto Fujimori için Bkz.: Steven Levitsky, Maxwell A Cameron, "Democarcy without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru", **Latin American Politics And Society**, V. 45/3, 2003, s. 1-33; Joesph Estrada için Bkz.: Lisandro E. Claudio, "From Scandalous Politics to Public Scandal: Corruption, Media, and the Collapse of the Estrada Regime in the Philippines", **Asian Politics & Policy**, V. 6/4, 2014, s. 539-554; Abdurrahman Wahid için Bkz.: National Democratic Institute for International Affairs, "Indonesia's Change of President and Prospects for Constitutional Reform", 2001, (Çevrimiçi) unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN002422.pdf, 20 Temmuz 2018; Fernando Collor de Mello için Bkz.: Alexandra Rattinger, "The Impeachment Process of Brazil: A Comparative Look at Impeachment in Brazil and the United States", **University of Miami Inter-American Law Review**, V. 49, 2018, s. 129-166.

[990] Gözler, Kaplan, **a.g.e.** s. 615.

görülmektedir.[991] Her ne kadar bir sınıflandırma yapılmasa da yine de uygulamada genel olarak üst düzey kamu görevlisi olarak kabul edilen kişiler üzerinden bu ülkelerdeki uygulamalar incelenecektir. Ülkeden ülkeye farklılıklar olsa da genel olarak üst düzey kamu görevlileri; bakan yardımcıları, müsteşarlar, genel müdürler, valiler, elçi ve generaller gibi yöneticileri kapsamaktadır. Uygulamada bu kişilerin tüm kamu görevlileri içerisindeki oranının ise %1-5 arasında olduğu görülmektedir.[992]

Üst düzey kamu görevlisi kavramına ülkeden ülkeye değişik anlamlar yüklenmesi sebebiyle, bu kavramın üzerinde ittifak edildiği bir tanım getirilmesi oldukça güç olmaktadır. Her ülkenin normatif düzeyde belirlediği bu kamu personeli grubu, ülkelerin kendi ihtiyacına göre şekillenmektedir. Bu hususta kapsamlı bir tanımlamayı şu şekilde yapmak mümkündür:

> *"Kamu kurum ve kuruluşların üst düzeylerinde görev yapan ve ana politikaların formüle edilmesiyle uğraşan, en üst düzeylerde politika konularında danışmanlık yapan, yönetsel politikaya ilişkin kararlar verme sorumluluğuna sahip olan ve bakanlar yada yönetim kurulları tarafından belirlenen temel politikaları, işlemsel politikalar ve program kararlarına dönüştüren kişiler."*[993]

Üst düzey kamu görevlilerinin, bulundukları konum ve icra ettikleri görevin ehemmiyetinden ötürü özel bir isimlendirme ile normal kamu görevlilerinden ayrılması yönünde bir eğilim yaşanmış ve bu kişiler farklı bir hukuki rejime tabi tutulmuşlardır. Bu hukuki rejim kendisini özellikle atamalarda göstermektedir. Genel olarak üst düzey kamu görevlileri haricinde kalan kamu görevlilerinin atanmasında

---

[991] Ranjana Mukherjee, Senior Public Service: High Performing Managers of Government, 2004, s. 11, (Çevrimiçi) http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/epublishdocs/SPS%20note%201216.pdf, 10 Şubat 2019.

[992] Mehmet Zahid Sobacı, Özer Köseoğlu, **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Üst Kademe Yöneticiler**, İstanbul, Seta, 2011, s. 12; Örneğin İngiltere'de beş milyondan fazla kamu görevlisi bulunsa da bunların yaklaşık beş yüz bini memur statüsünde olup bu memurların ise yaklaşık on bini üst düzey kamu görevlisi statüsündedir. Türkiye'de de 2018 yılında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile üst kademe kamu yöneticileri listeler şeklinde belirlenmiş ve doğrudan Cumhurbaşkanının kararıyla veya onayıyla atanacak kişiler olarak belirlenmiştir.

[993] United Nations, **Report of Interregional Seminar on the Development of Senior Administratiors in the Public Service of Developing Countries**, New York, 1969, s. 4 (aktaran) Murat Önder, "Üst Düzey Yöneticilerin Yetiştirilmesi ve Geliştirilmesi: Bazı Ülkelerde ve Türkiye'de Durum", **Türkiye İdare Dergisi**, C. 67/409, 1995, s. 134.

kimin atamada yetki sahibi olacağı hususunda bir tartışma pek yoktur. Var olan tartışma ise genel olarak kamu görevlilerinin atanmasında objektif kıstasların uygulanıp uygulanmadığı; atamanın herkesin eşit bir şekilde değerlendirileceği ortak bir sınav ile mi yoksa mülakat sistemi ile mi yapıldığı; atamalarda liyakat ve eşitlik ilkelerinin gözetilip gözetilmediği ile ilgilidir. Buna karşın, yürütme politikalarını, mevzuatın koyduğu sınırlar dairesinde icra etme hususunda normal kamu görevlilerine göre daha etkin bir konumda bulunan üst düzey kamu görevlilerinin kim tarafından atanacağı, siyasi arenada her daim tartışılan hususlar arasında yer almıştır. Esasen tartışmanın ekseninde üst düzey kamu görevlilerinin, kuvvetlerin birbirini frenlemesi bağlamında yasama organının da denkleme dâhil olacağı bir formül ile mi yoksa bu kişilerin yürütmenin politikasının etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesi konusunda kilit bir konumda olması nedeniyle yürütme tarafından mı atanması gerektiği bulunmaktadır. Aşağıdaki başlıklarda uygulamadan örnekler ile bu soruların cevabı aranmaya çalışılacaktır.

3.1.1. Atamaların Yürütmenin Tekelinde Bulunması

Üst düzey kamu görevlisi atanmasına karar veya onay verme yetkisinin kime verileceği, ekonomik ve siyasi gücün sahibinin belirlenmesinde önem arz etmektedir. Uygulamada üst düzey kamu görevlilerinin atanmasında yürütmenin ve yürütme teşkilatı içerisindeki kurumların ciddi bir ağırlığının varlığı göze çarpmaktadır.[994] Yürütmenin, bu kişilerin atamalarını yapmasının kural, bu yetkiyi paylaşması veya bir başka makama devretmesi ise istisna olarak görülmektedir. Yürütmenin tekelinde olan atamaların tür ve çeşidinin tespiti kolay değildir. Bunu tespit etmenin yolu, yürütmenin atamalarda rolünün olmadığı veya etkisinin az olduğu uygulamalara bakmaktan geçmektedir. Bu ise muhalefete hangi tür atamalar hususunda yetki verildiğinin anlatılacağı aşağıdaki başlıklarda izah edilecektir. Ancak burada, yine de, kısaca uygulamadaki genel durumdan bahsederek bir modelleme yapmakta fayda vardır.

[994] Carl Dahlström, "Political Appointments in 18 Democracies, 1975-2007", **QoG Working Paper Series**, 18, 2009, s. 6-11.

Yürütme organının, birtakım yasama ve yargıya ilişkin görevleri ile siyasi görevlerinin yanı sıra kamusal faaliyetleri yerine getirme ve bu faaliyetlerini denetleme görevi de bulunmaktadır. İdari teşkilat içinde kabul edilen kolluk ve kamu hizmeti faaliyetlerini icra eden pek çok idari oluşum, aynı zamanda yürütmenin de bir uzantısı olarak görülmektedir. Örneğin başkanlık sisteminde başkan, hiyerarşik sıralamada bakanların, idari organ ve makamların en üst idari amiri konumunda bulunmaktadır. Bu kişiler, kamusal görevlerini icra ederken yürütmenin belirlediği idari, sosyal ve ekonomik politikalar uyarınca hareket etmek durumundadırlar. Zira yürütme, seçmenlere vâdettikleri hususları gerçekleştirmek amacıyla alacağı kararların kâğıt üzerinde kalmaması için bu kişilerin yardımına ihtiyaç duymaktadır. Gerçekten de bu kişilerin icra edeceği görev, hükümetin politikalarının bir yansıması şeklinde tezahür etmektedir.[995] Bir diğer ifade ile bu kişilerin görevlerini icra şekli ve bunun sonucunda seçmen üzerinde bıraktığı etki, tamamen yürütmeye yansıyacak ve yürütmenin kaderini belirleyecektir. Bu sebeple, kamu görevini icra eden organ ve makamların başına gelecek olan üst düzey kamu görevlilerinin, yürütme organınca belirlenmesi gibi bir mantık kuralı ortaya çıkmaktadır.

Yürütme organının, kamusal politikalarını yönlendirebilmesinin daha kolay olabilmesi ve ülke siyasetinin daha istikrarlı olmasının sağlanması için atamaların büyük çoğunluğunu yürütmenin yapmasını normal görmek gerekecektir.[996] Ancak bu noktada, hangi kıstaslara göre bu atamaların yapılacağı sorusuna verilecek cevap önem arz etmektedir. Üst düzey kamu görevlilerinin belirlenmesinde iki sistemin varlığı göze çarpmaktadır. Liyakat sistemi olarak adlandırılan sistemde, atanacak kişilerin sübjektif kıstaslardan ziyade rekabetçi bir ortamda sınav, mülakat ve eğitimler içeren bir süreçten geçerek belirlenmesi söz konusudur.[997] Bu sistemin benimsenmesinde, seçimlerden seçimlere toplu görevlerden alınmalardan kaçınılarak kamu hizmetlerinin sürekliliğini ve istikrarını sağlamak yatmaktadır.[998] İkinci sistem ise, siyasi atamalar olarak adlandırılıp, siyasilerin politikalarını uygulayacak kişilerin

[995] Bilal Eryılmaz, **Bürokrasi ve Siyaset**, İstanbul, Alfa Yayınları, 2002, s. 12; Mukherjee, **a.g.e.** s. 2.
[996] James W. Riddlesperger, James D. King, "Elitism and Presidential Appointments", **Social Science Quarterly**, V. 70, 1989, s. 902.
[997] Mukherjee, **a.g.e.** s. 5; Sobacı, Köseoğlu, **a.g.e.** s. 15; Guy Peters, **The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Coparative Public Administration**, Oxon, Routledge, 2010, s. 84.
[998] Sobacı, Köseoğlu, **a.g.e.** s. 16.

bir siyasi karar ile atanması söz konusudur. Burada önemli olan nokta, bu atamalarda liyakatten ziyade atanacak kişilerin onların atayanlara olan sadakatidir.[999] Bu fikrin temeli, oldukça eski dönemlere kadar gitmektedir. Gerçekten de tüm atamaların yürütmenin ganimeti olarak kabul edilmesi hemen hemen tüm ülkelerin tarihinde süregelen bir uygulamadır. Yağma veya ganimet sistemi olarak geçen bu görüş; seçim yarışının bir savaştan ibaret olduğu, bu sebeple de kazananın tüm bürokrasiye de hâkim olması ve tüm ekibiyle başa gelmesi gerektiğini savunmaktadır.[1000] Nitekim bu uygulama, aşağı yukarı her ülkede çeşitli araçlar ile yumuşatılarak günümüzde de uygulanmaya devam etmektedir. Ancak bu sistemde siyasilerin sadakat eksenli atama tercihleri sebebiyle, politikaların icrasında oluşabilecek muhtemel aksaklıklar, atamayı gerçekleştiren siyasilere mâl edileceği için atanacak kişide sadakatin yanı sıra liyakat da gözetilmektedir.[1001]

Bu yetkinin tamamen yürütmeye bırakılması, yürütmeyi oluşturan "siyasi ekolün" istemediği kişilerin ilgili makama atanamaması veya bir kişinin liyakatsiz olmasına rağmen ilgili makama atanması gibi bir sonucu doğurabilecek ve bu durum da haliyle çok sesliliğin azaldığı ve çoğulculuktan uzaklaşılan bir siyasi atmosferin oluşmasına ve kayırmacılığın artmasına sebebiyet verebilecektir. Doğrudan siyasi karar mekanizmalarının arzusuyla bir makama gelen kişilerin, icra ettikleri kamu görevinin hukukilik boyutundan uzaklaşarak siyasallaşması söz konusu olabilecektir. İlgili makama atamaya yetkili olan kişinin, görevden almaya da yetkili olması, bu kişilerde bir kaygıya yol açabilmekte ve görevleri sırasında kanunlar yerine siyasilerin emirlerine önem verebilmektedirler.[1002] Bu sebeple, siyasilerin yapacağı atamalarda liyakat eksenli bir düzen kurulması ve yarışmacı bir ortamda hak eden kişiler

[999] Cahit Tutum, "Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 9/4, 1976, s. 13; Siyasi atamalardaki sâikler için Bkz. Acar Örnek, "Siyasal Sistemlerde Memurların Durumu", **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, C. 33, 1984, s. 299-300; Sobacı, Köseoğlu, **a.g.e.** s. 17.

[1000] Mustafa Lütfi Şen, "Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Uygulaması", **Amme İdare Dergisi**, C. 28, 1995, s. 80.

[1001] Sobacı, Köseoğlu, **a.g.e.** s.17; Ancak bu, liyakate önem verilmediği anlamına gelmemelidir. Nitekim Danıştayın da vermiş olduğu kararlarda, Devlet Memurluğu Kanununun 59. Maddesi uyarınca istisnai memurluk olarak kabul edilen ve yürütmeye neredeyse sınırsız bir takdir yetkisi veren vali ataması ve görevden alınmasında, yürütmenin liyakat ilkesinden uzak kalamayacağına değinmiştir. Bkz. Danıştay 2. Dairesi, Esas Sayısı: 2015/776, Karar Sayısı: 2015/7223; Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, Esas Sayısı: 2016/3790, Karar Sayısı: 2017/3426.

[1002] George A. Krause, David E. Lewis, James Douglas, "Political Appointments, Civil Service Systems, and Bureaucratic Competence: Organizational Balancing and Executive Branch Revenue Forecasts in the American States", **American Journal of Political Science**, V. 50/3, 2006, s. 770-787.

arasından siyasilerin seçim yapmasına imkân tanınması gerekmektedir. Böylece yürütmenin salt siyasi sâikler ile hareket etmesinin önüne bir nebze ket vurulması mümkün hale gelecektir.

Parlamenter ve yarı başkanlık sistemleri ile yönetilen ülkelerde, üst düzey kamu görevlisi atamalarının neredeyse tamamını hükümet yapmaktadır. Ancak bu yetki, devlet başkanının karşı imzasına bağlanarak bir nevi yürütme içerisinde iç denetim sağlanmaktadır. Buna karşın, aşağıda inceleneceği üzere, bazı kurumların üye teşekkülünde meclislere bir rol verildiği görülmektedir. Birtakım danışma kurulları, bağımsız idari otoriteler, merkez bankası, sayıştay ve seçim kurulları gibi kurumların başkan ve/veya üyelerinin tamamı veya bir kısmının atanmasında meclislere yetki verildiği görülmektedir. Ancak parlamenter sistemlerde yürütmenin, yasama çoğunluğuna dayanması sebebiyle atamaların doğrudan meclise veya meclis onayına bırakılmasının bir faydası olmayacağı söylenebilir. Özellikle parti disiplini içerisinde hareket edildiği takdirde yukarıdaki yargının istisnasının görülmeyeceği açıktır. Bu sebeple, bu atamalarda nitelikli çoğunluk kuralının getirilmesi ile iktidar partisinin tekelinde bulunan atamalar, muhalefet partileri ile iktidarın ittifak arayışlarına katkı sağlayabilecektir. Ancak bu durumun da siyasi tıkanıklıklara yol açabileceği unutulmamalıdır.

Başkanlık sistemlerinde ise ülkelerin, detayları aşağıda verilecek olan istisnalar dışında genel olarak ABD modelini tercih ettiği görülmektedir. ABD'de üst düzey kamu görevlilerinin atanmasında Başkan yetkilendirilmiştir. Ancak birtakım atamalarda, kuvvetlerin fren ve denge içerisinde kalması gerekçesiyle, Başkanın atama kararlarının yasamanın onayına bağlandığı görülmektedir.[1003] Böylece kurucu babalar, bir Kraldan bağımsızlıklarını ilan ederek vermiş oldukları mücadele sonucu kurdukları sistemi, bir başka kral doğurmayacak şekilde tasarlamışlardır.[1004] Başkanlık sistemlerinde başkan, yasama çoğunluğunun desteğine sahip olduğu durumlarda sistem içerisindeki gücü oldukça artabilmektedir. Yasama desteğine sahip olmadığı durumlarda dahi kararname gücü ile ülke siyasetini yönlendirebilmesi

[1003] ABD Anayasası, 1789, m.II/2.
[1004] Irving R. Kaufman, "The Essence of Judicial Independence", **Colombia Law Review**, V. 80/4, 1980, s. 671.

mümkün olduğu için birtakım araçlar ile frenlenmesi gerekmektedir. Bu araçlardan birinin de atamalar hususunda olması, bu sistemlerde yasamanın etkinliğini artırmaya yetecektir. Bu sebeple, mümkün olduğunca doğrudan meclisin kararına veya meclis onayına tabi olması gereken bir atama sisteminin tasarlanması gerekmektedir.

ABD modelinin oldukça demokratik ve çoğulcu bir sistemi doğurduğu söylenebilir. Rahat'ın da belirttiği üzere atama yetkisinin farklı organlara dağıtılması, bu sistemin ne kadar demokratik olduğunu göstermeye yetmektedir.[1005] ABD'deki model, yürütmenin denetlenmesi ve frenlenmesi bağlamında önemli bir örnek teşkil etmektedir. Ancak meclisin atama kararlarını komisyon ve genel kurulda görüşmesi ve oylaması safhalarında siyasi sâikler ile hareket etmeyeceğinin bir garantisi bulunmamaktadır. Bu sebeple, atamalarda yürütmenin siyasi kararlar alarak yandaşlarını ilgili makamlara getirmemesi için meclisin onayının aranması, siyasi tercihlerden uzak bir atama sürecinin tasarlanmasına yetmemektedir. Dolayısıyla, atamalarda, ABD modeline liyakat sisteminin de ek olarak getirilmesi düşünülebilir. Fransa, İspanya, Hindistan ve Malezya gibi ülkelerde[1006] uygulanmakta olan bu sistemde, üst düzey kamu görevlilerinin bir sınav ve mülakat süreçlerinden geçmesi gerekmektedir. Liyakat sistemini en iyi uygulayan ülkelerden bir diğeri olan İngiltere'deki uygulamanın da benimsenmesi düşünülebilir. İngiltere'de üst düzey kamu görevlilerinin atamalarının liyakat, eşitlik, çeşitlilik, şeffaflık, bağımsızlık, adalet, saygı ve açıklık gibi ilkelere uygun bir şekilde yürütülmesi için Monark tarafından bir Komiser atanmaktadır. Komiser, kamu görevlilerini atama hususunda yetkili olmayıp, sadece her yıl hazırladığı yönerge ile yukarıda zikredilen ilkelere aykırı olmayacak bir şekilde sınav eleme ve mülakatların yapılmasını sağlamakta ve atama süreçlerine ilişkin şikâyetler hakkında soruşturma yürütmektedir.[1007] Bu mülakat heyeti ise hükümet tarafından atanan bağımsız kişilerden oluşmakta olup,

[1005] Gideon Rahat, "Which Candidate Selection Method is the Most Democratic?", **Government and Opposition**, V. 44/1, 2009, s. 72.
[1006] Mukherjee, **a.g.e.** s. 2-3.
[1007] The Commissioner for Public Appointments, "Annual Report 2016/17", 2018, s. 8-11, (Çevrimiçi) https://publicappointmentscommissioner.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2017/07/OCPA-Report-2016-17-.pdf, 10 Şubat 2019; Peter Riddell, "What is a Public Appointment?" 2017, s. 1, (Çevrimiçi) https://publicappointmentscommissioner.independent.gov.uk/what-is-a-public-appointment/, 9 Şubat 2019; Lucinda Maer, Georgina Ryan-White, "Commissioner for Public Appointments", House of Common Library, 2017, s. 3, (Çevrimiçi) https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN03368, 8 Şubat 2019.

başarılı adayların isimlerini yürütmeye iletmektedirler. Atanacak kişinin "önemli atamalar" olarak kabul edilen bir listede bulunması halinde ise eleme ve mülakatları "Kıdemli Bağımsız Jüri" yapmaktadır. Bu Jüri'nin oluşumu, diğerinden farklı olup teşekkülünde yürütme ile Komiser'in ittifakı aranmaktadır.[1008] Yürütmenin, Komiser gözleminde icra edilen sınavlar sonucu başarılı olan adaylar arasından seçimini yaparken, genel olarak Komiser'in yapmış olduğu aday sıralamasına uyma eğiliminin olması da, yürütmenin atamaları liyakat esasına göre yapmasının bir göstergesidir. Ayrıca yürütme, bir yarışma ortamı olmadan doğrudan atamayı kendisi yapmak istemesi durumunda, Komiser'in onayını almak zorundadır. Ancak yılda yaklaşık iki bin kişiyi bulan atamalar içerisinde bu talep, 2017 yılı içerisinde yalnızca 23; 2016 yılı içerisinde ise 25 kez Komiser'e gitmiştir. Bu durum da, yürütmenin liyakat sistemi içerisinde hak edenin atamasının yapılmasına ne denli saygılı olduğunun bir diğer göstergesidir.[1009] Böyle bir sistemin ABD sistemi ile birleştirilmesi halinde Başkan, liyakate göre belirlenmiş adaylar arasından tercihini yapmak zorunda kalacak ve daha sonrasında ek bir denetim ile Meclis ilgili atamayı oylayacaktır.

Bu noktada ülkeler için salt bir model önermek yerine, her ülkenin kendi siyasi kültürü ve meclis yapısı hesaba katılarak bir düzenleme yapılması düşünülmelidir. Bu bağlamda üst düzey kamu görevlilerinin atamalarını, istisnai durumlar haricinde, yürütmeye bırakan modelden, ABD modeline geçişin yumuşak bir şekilde gerçekleşeceği bir formül bulunabilir. Örneğin, rekabetçi bir ortamda sınavı geçecek kişiler arasından belirlenecek olan üst düzey kamu görevlilerinin kapsamı, değiştirilmesi nitelikli çoğunluğun eline bırakılmış olan bir kanun ile belirlenerek, bu kişilerin yürütmenin olağan görev süresi kadar bir süreliğine atanmaları hüküm altına alınabilir. Ancak bu atama tarihinin, yürütmenin göreve başladığı tarih ile bir sonraki seçimlere kadar olan sürenin ortasına denk gelmesi ve atama işleminde meclis onayının aranmaması düşünülebilir. Böylece 4 yıl boyunca görevde kalacak olan bir

[1008] Riddell, **a.g.e.** s. 1.

[1009] Her ne kadar Komiser yürütme tarafından seçilse de yapılan istatistiklerden de görüleceği üzere atanan kişilerin yaklaşık %10'u siyasi kimliğini atama öncesi açıklamış ve bu kişilerin % 72'si muhalefet partisine destek veren isimlerden olmuştur. The Commissioner for Public Appointments, "Annual Report 2016/17", 2019, s. 6, 14, (Çevrimiçi), https://publicappointmentscommissioner.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2018/10/Annual-Report-17-18-2.pdf, 10 Şubat 2019; The Commissioner for Public Appointments, "Annual Report 2016/17" **a.g.e. s.** 34-35.

başkan/başbakan, 2 yıl boyunca bir önceki başkan/başbakanın atayacağı isimler ile çalışmak zorunda kalacaktır. Ancak bu isimlerin görev süreleri dolmadan önce değiştirilmesinin istenilmesi halinde, atamanın meclis onayına sunulması gerektiği gibi bir kural getirilebilir. Örneğin, bir başkan, göreve başlar başlamaz, bir önceki başkan tarafından atanan ve görev süresinin dolmasına 2 yıl kalan bir kişi ile çalışmak istemediği durumda, ilgili makama atama yapacak, ancak bu atama meclis onayından geçecektir. Böylece ABD modelinin benimsenmesinin derin siyasi krizlere mahal verebileceği ülkelerde, ara bir formül ile atamalarda yürütmenin hâkimiyeti bir nebze azaltılabilir. Bu sayede hem liyakat özelinde bir seçim yapılmış hem de siyasi karar mekanizmalarına kendi ekibini kurma konusunda özgürlük tanınmış olacaktır. İktidarın görev süresinden önce makamdaki kişiyi değiştirmesi durumunda ise meclisin sürece dâhil edilmesiyle iktidarın olası partizan tutumları bastırılarak kuvvetler arası fren ve denge sağlanabilecektir.

3.1.2. Atamaların Meclisler Aracılığıyla Yapılması

Bulundukları hiyerarşik konumları gereği ülke siyasetinin ve kamu politikalarının belirlenmesi ve yürütülmesinde anahtar rol oynamakta olan ve dördüncü kuvvet olarak nitelendirilen birtakım bürokrat/üst kademe yöneticilerin seçimi, meclislerin/parlamento içi muhalefetin yürütme organı üzerinde etkinlik kurabileceği alanlardan bir diğeridir.[1010] Bazı ülkelerde bazı makamlara yapılacak atamalarda "doğrudan muhalefete" verilmiş bir seçim yetkisi bulunsa da genel manada, söz konusu seçimleri yapmak hususunda doğrudan meclise yetki verildiği görülmektedir. Bu yetkinin meclise verilmesi de mecliste azınlıkta olup olmadığına bakılmaksızın, "dolaylı olarak" bu hakkın muhalefete bahşedildiği sonucunu doğurmaktadır. Bu yetkinin meclise verilmesi halinde en azından muhalefetin de sürece katılması mümkün olabilecek, partiler arası pazarlıklar ve uzlaşma söz konusu olabilecek ve duruma göre mecliste azınlıkta dahi olsa muhalefetin istediği aday seçilebilecektir. Muhalefetin bu süreçteki etkinliği, söz konusu makamda görev yapacak kişinin seçimi için gereken nisabın yüksek tutulması halinde ise daha da artabilecektir.

[1010] Levinson, Pildes, **a.g.m.** s. 2373.

Sadece bazı siyasi partilerin oluşturduğu yürütmenin değil, mecliste temsil hakkı elde etmiş bütün siyasi partilerin içerisinde bulunduğu meclislerin, üst kademe yöneticilerin belirlenmesinde bir rol almasının temin edilmesi sayesinde liberal, demokratik ve çoğulcu bir anayasal sistemin tesis edilebilmesi yolunda ciddi bir merhale alınabilmiş olacaktır. Meclise karar veya onay yetkisinin verilmesi ile yürütme organının daha dengeli bir tutum sergilemeye itilebileceği gibi meclisin, ülke siyasetini belirleme noktasına taşınabileceği de söylenebilir.[1011] Meclisin, ilgili atamayı sürüncemede bırakması, atanacak kişiye onay vermemesi veya atamanın onaylanması karşılığında belli söz ve taahhütler alması, meclisin atamalar üzerinden ülke siyasetini yönlendirmesine verilebilecek en mühim örneklerdir.[1012] Atanacak kişilerin belirlenmesinde veya atamalarının onaylanmasında yasama ve yürütme organlarına rol verilmesiyle, bu iki kuvvet arasındaki etkileşim araçları artırılmış olacak ve bu da demokraside görülebilecek muhtemel kırılmaları önleyebilecektir.[1013]

Meclislerin, doğrudan atama sürecine dâhil olduğu uygulamaların kendi içinde ikiye ayrılarak incelenmesi atama modellerinin daha iyi değerlendirilmesini sağlayacaktır. Uygulamaya bakıldığında meclisler, birtakım üst düzey yöneticilerin belirlemesi hususunda bizzat "başrolü oynayarak" ilgili kişiyi başka bir makamın onayına gerek kalmadan seçebilmektedir. Bir diğer modelde ise meclisler daha pasif bir noktada durmakta olup devlet başkanının yapmış olduğu birtakım atamaların "sadece onaylanması" hususunda söz sahibidir. Burada seçimi yapan devlet başkanı olup, meclis sadece onay makamında bulunmaktadır.

3.1.2.1. Meclisin Karar Makamında Olması

Kuvvetlerin birbiriyle denge içerisinde tutulması ve bir kuvvetin diğerine baskın gelmemesi amacıyla zaman zaman bazı işlemlerde kuvvetlere birtakım haklar

[1011] Levinson, Pildes, **a.g.m.** s. 2370.
[1012] Elizabeth Rybicki, "Senate Consideration of Presidential Nominations: Committee and Floor Procedure" Congressional Research Service, 2017, s. 1, (Çevrimiçi) https://fas.org/sgp/crs/misc/RL31980.pdf, 10 Ağustos 2018.
[1013] Saadet Yüksel, "Hükümet Sistemi Değişikliği Tartışmalarına Dair Anayasal Değerlendirme: Başkanlık Sistemindeki ve Parlamenter Sistemdeki Kurumsal Değişkenler", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C. LXXIII/2, 2015, s. 163.

bahşedildiği görülmektedir. Bunlardan birisi, devlet yönetimi açısından önemli olan üst düzey kamu görevlilerinin belirlenmesinde görülmektedir. Uygulamaya bakıldığında bu tür kurumların üst yöneticilerinin belirlenmesinde başrolün, Uzak Doğu ve pek çok Avrupa ülkesinde yürütme organına verildiği görülmektedir.[1014] Ancak bazı ülkelerde yakın zamanda yapılan reformlar ile bu tür makamlara gelecek kişilerin belirlenmesinde meclise veya muhalefete etkin bir rol verildiği görülmektedir. Böylece yasamanın günümüz demokrasilerinde etkisizleşmeye başlayan rolü artırılmaya çalışılmaktadır.

Meclise ve muhalefete verilen üye belirleme yetkisinin çok geniş olmadığı, sadece bağımsız ve/veya özerkliği temin edilmek istenen "kurumların idarecilerinin" belirlenmesinde bu yetkinin verildiği görülmektedir. Özellikle danışmanlık, gözetim ve denetim kuruluşları, bağımsız idari otoriteler, merkez bankası, sayıştay, seçim kurulları, kamu denetçiliği ve insan hakları kurumlarının başkan ve üyelerinin belirlenmesi hususunda bu yetkinin verildiği görülmektedir.[1015] Bu kurumların ortak özellikleri, bu kurumlara anayasa veya kanunla işlevsel veya mali özerklik tanınması ve bu kurumların merkezi devlet teşkilatı içerisinde hiyerarşi veya vesayete dayanan ilişkilerinin zayıf olmasıdır.[1016] Yürütmenin ekonomi, siyaset, iletişim ve seçimler gibi teknik uzmanlık gerektiren konularda aktif olmasının ve bu tür alanlarda hem oyuncu hem de hakem rolünü üstlenmesinin getireceği olumsuz etkiler göz önünde bulundurularak, bu tür kurumların siyasi etkilerden arındırılması gerektiği düşünülmüştür. Zira özellikle yürütme organının yapmış olduğu birtakım işlemleri denetlemek üzere kurulan bu tür kurumların, bağımsızlık ve tarafsızlığının tam manasıyla temin edilebilmesi önem arz etmektedir. Bu sebeple de bu kurumlara çeşitli alanlarda özerklik tanınarak, bu kuruluşların üyelerinin belirlenmesi hususunda meclise de rol verilmeye başlanmıştır.[1017]

[1014] Turgut Tan, "Bagımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar", Amme **İdaresi Dergisi**, C. 35/2, 2002, s. 23-24; Gökhan Erdoğan, "Bağımsız İdari Otoriteler", **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, C. 7/24, 2016, s. 576.

[1015] Sayıştay ve Kamu Denetçiliği kurumları ile ilgili atamalar, 2. bölümün sonunda bütçenin ve idarenin denetimi başlıkları altında bahsedilmiştir. Bu sebeple bu başlık altında bu kurumların atama usullerinde meclisin/muhalefetin rolüne tekrar değinilmeyecektir.

[1016] Erdoğan, "Bağımsız İdari", **a.g.m.** s. 579-580.

[1017] Tan, **a.g.m.** s. 15.

Meclise bahşedilen bu imkânın işlevsel olabilmesi ve muhalefetin de bu sürece etkin bir şekilde katılımının sağlanabilmesi için seçilecek kişilerin nitelikli çoğunluk oyu ile seçilmesi aranmalıdır. Aksi takdirde meclis çoğunluğuna çoğu zaman sahip olan yürütme organının içinden çıktığı parti/partilerin istediği adaylar, basit çoğunluk ile bir uzlaşı ortamı olmadan seçilebilecektir.

Uygulamada hangi üst düzey kamu görevlilerinin seçiminde meclise veya muhalefete yetki verildiğini daha sistematik bir şekilde incelemek için bu sınıflandırmayı kurumlar üzerinden yapmak daha yararlı olacaktır. Bu kurumların devlet yönetimi için öneminden kısaca bahsedildikten sonra, hangi ülkelerde meclise veya muhalefete bu kurumların yönetici ve üyelerinin seçiminde rol verildiğine değinilecektir.

İdarecilerinin seçiminde meclise yetki verilen kurullardan biri, devlet başkanına, belli alanlarda fikir beyan etmek ve danışmanlık yapmak amacıyla kurulan danışmanlık kurullarıdır. Pek çok farklı görünümü olmakla birlikte bu kurumlar, anayasa veya kanunlar ile kurulmakta olup tavsiye niteliğinde kararlar verebilmektedirler. Devlet Başkanı'na danışmanlık yapması amacıyla kurulan bu kuruluşlardan biri Kore Demokratik ve Barışçıl Birleşme Danışma Konseyi olup üyelerinin seçiminde Meclise ve bilhassa muhalefet partilerine önemli bir rol verilmiştir. Amacı, bölünmüş Kore'nin tekrar birleşmesi için Kore halkından ve yabancı ülkelerden fikir ve tavsiye almak, bu konu ile ilgili politika üretmek ve uygulamak olan bu Komisyonun üye seçiminde Mecliste bulunan tüm partilere ve ayrıca yerel idari hükümetlerin her birine hak tanınmıştır.[1018] Bir diğer danışma kurulu ise Yunanistan ve İsveç'te bulunan, Devlet Başkanı'na ülkenin dış işlerinde danışmanlık yapmak üzere kurulan Dış İlişkiler Danışma Konseyidir. Bu Konseyin amacı, yasama organına, yürütme organının dış işlerinde izlediği tutum hakkında bilgi vermek ve aynı zamanda ülkenin dış işleriyle alakalı konularda Devlet Başkanı'na tavsiyelerde bulunmaktır. İsveç'te biri Başkan olmak üzere 9 kişiden oluşan bu Konseyin tüm üyeleri Meclis tarafından

[1018] Güney Kore Anayasası, 1948, m. 92; The National Unification of Advisory Council, "Appointment Procedure", 2018, (Çevrimiçi) https://www.nuac.go.kr/english/sub03/sub02.jsp, 06 Ağustos 2018.

belirlenmektedir.[1019] Tunus'ta da, Sürdürülebilir Kalkınma ve Gelecek Nesli Koruma Komisyonu ve İyi Yönetim ve Yolsuzlukla Mücadele Komisyonunun tüm üyeleri, meclis üye tamsayısının salt çoğunluğu ile seçilmektedir.[1020]

Brezilya'da Devlet Başkanının tüm devlet işlemleri ile ilgili görüş aldığı Cumhuriyet Konseyi olarak adlandırılan danışma kurulu 14 üyeden oluşmaktadır. Bu üyelerin ikisi, Birinci ve İkinci Meclisteki ana muhalefet partilerinin liderleridir. Ayrıca her iki Meclise ikişer üyeyi seçme hakkı verilmiştir. Buna ilaveten her iki Meclisin Meclis Başkanı'na da kurul üyeliği verilmiştir. Parçalı bir meclis figürünün sıklıkla görüldüğü Brezilya'da bu isimlerin de muhalefet kanadından seçilmesinin zor olmayacağı söylenebilir.[1021] Meclis içinden 8 üyenin Kurula gelmesi ile şartların oluşması durumunda muhalefetin bu Kurulun çoğunluğunu elde etme imkânı olabilecektir.

Üye seçiminde meclisin dahlinin olduğu danışma kurullarından bir diğeri ise Nepal'de bulunmaktadır. Anayasa Konseyi olarak isimlendirilen bu yapı, 6 kişiden oluşmakta olup 4 üyesi yasama organınca kendi üyeleri arasından seçilmektedir. Her iki Meclisin muhalefet partisi liderleri ve her iki Meclisin Meclis Başkanlarının bu Konseyin doğal üyesi olması[1022] ile muhalefetin bu Konseyin sayısal çoğunluğunu elde etmesi oldukça muhtemeldir. Zira Nepal'in her iki Meclisinde bir Başkan ve bir Başkan Yardımcısı olup, her ikisinin de birbirinden farklı cinsiyet ve partilerden olması gerekmektedir.[1023] Böylece Meclislerin Başkan veya Başkan Yardımcılarından birinin mutlaka kadın diğerinin ise erkek olması ve birinin iktidar diğerinin ise muhalefet partilerinden olması gerekmektedir. Meclislerin başkanlıklarının muhalefet tarafından kazanılması halinde Anayasa Konseyinin üye dengesinin muhalefet lehine değişmesi olasıdır. Bu konseyi önemli yapan husus, anayasal kuruluşlar olan Yetkilerin Kötüye Kullanımının Araştırılması Komisyonu, Kamu Hizmetleri Komisyonu, Seçim Komisyonu, İnsan Hakları Komisyonu ve

[1019] Yunanistan Anayasası, 1975, m. 83/4; İsveç Anayasası, 1974, Bölüm 8, m. 12.
[1020] Tunus Anayasası, 2014, m. 125/2, 129, 130.
[1021] Brezilya Anayasası, 1988, m. 89/1.
[1022] Nepal Anayasası, 2015, m. 284/1.
[1023] Portekiz Anayasası, 1976, m. 175/1-b; İsveç Anayasası, 1974, Bölüm. 1, m.5/3; Nepal Anayasası, 2010, m. 91/1, 2 ve 92/1, 2.

Kadın Komisyonuna, Devlet Başkanı'nca atanacak olan üyelerinin aday gösterilmesinde tek yetkili merci olmasıdır.[1024]

Yukarıda zikredilen danışma kurullarına ilaveten, bazı ülkelerde yürütmeyi, kamu kurum ve kuruluşlarını ve bireyleri denetlemekle görevli olan birtakım bağımsız idari otoritelerin[1025] üyelerinin seçiminde de meclise yetki verildiği görülmektedir. Bunlardan biri Meksika'da bulunan, kamu yönetiminde şeffaflığın sağlanması ve gerekli denetimlerin yapılması için kurulan Milli Şeffaflık Kurumu'dur. Bu Kurumun 7 üyesi, Mecliste oylamaya katılanların 2/3'ünün onayı ile seçilmektedir.[1026] Gözetim amaçlı kurulan bir diğer bağımsız idari otorite çeşidi ise Radyo ve Televizyon Üst Kuruludur (RTÜK). Bu kurullar, "radyo, televizyon ve isteğe bağlı yayın hizmetlerinin düzenlenmesi ve denetlenmesi, ifade ve haber alma özgürlüğünün" sağlanması amacıyla ve yayıncılık faaliyetlerinin "siyasi partiler ve demokratik gruplar ile ilgili tek yönlü veya taraf tutar nitelikte"[1027] olmamasını temin etmek üzere faaliyet göstermektedirler. Türkiye'de 7 üyeden oluşan bu Kurul, her milletvekili seçiminin ardından yenilenmekte, her partinin Mecliste sahip olduğu sandalye oranına göre üyelikler partilere dağıtılmakta ve partilerin gösterdikleri adaylar arasından seçim yapılmaktadır.[1028] Estonya'da da Türkiye'ye benzer bir uygulama mevcut olup, 4 üye Meclis tarafından basit çoğunlukla seçilmekte; 5 üye ise Mecliste bulunan partilerin sandalye sayılarına göre yapılacak bir taksimatla belirlenmektedir.[1029] Tunus, Macaristan ve Slovenya'da ise RTÜK üyeleri, meclis üye tamsayısının 1/2'si ile seçilmekte olup, ayrıca partiler arasında bir paylaşım öngörülmemiştir. Ukrayna'da ise RTÜK Başkanı'nı ve üyelerinin yarısını Meclis seçmektedir.[1030] İtalya ve Romanya gibi bazı ülkelerde ise RTÜK üyelerinin

[1024] Nepal Anayasası, 2010, m. 238, 242, 245, 248, 252.
[1025] Bağımsız idari otoriteleri, işlevsel ve organik olarak yürütme organından bağımsız bir şekilde faaliyet gösteren ve düzenleyici ve icrai karar alabilme yetisi ile donatılan idari kuruluşlar olarak tanımlamak mümkündür. Daha detaylı bilgi için Bkz.: Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, **İdare Hukuku Cilt 1 Genel Esaslar**, 5. bs., Ankara, Turhan Kitabevi, 2007, s. 370.
[1026] Meksika Anayasası, 1917, m. 6/1.
[1027] Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun, 2011, m. 1, 8/1-k, (Çevrimiçi) www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6112.pdf, 6 Ağustos 2018.
[1028] Türkiye Anayasası, 1982, m. 133/2.
[1029] Eve Salomon, **Guidelines for Broadcasting Regulation**, 2. bs., London, Commonwealth Broadcasting Association, 2008, **s**. 20.
[1030] Tunus Anayasası, 2014, m. 127/3; European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), "Opinions and Reports Concerning Freedom of Expression and Media", 2016 s. 18,

belirlenmesinde yasama ile yürütmenin bu rolü paylaştığı görülmektedir. İtalya'da 5 üyeli Kurulun Başkanı hariç 4 üyesini, Romanya'da ise 11 üyenin 6'sını yasama organı seçmektedir.[1031]

Merkez bankaları gibi mali hususlarda düzenleyici role sahip olan kuruluşların yönetim kademesinin seçiminde de bazı ülkelerde meclise yetki verildiği görülmektedir. Reeskont, avans ve açık piyasa işlemlerini yapmak; ülkenin döviz ve kıymetli maden rezervlerini yönetmek; yerel para biriminin ülke içi ve dışındaki değerini korumak; mali piyasaları izlemek ve buna ilişkin gerekli tedbirleri almak; çeşitli para politikası araçlarını belirlemek ve bunları kullanmak gibi oldukça geniş ve önemli yetkilerle donatılan merkez bankalarının, yürütme organından işlevsel açıdan bağımsız olması gerektiği hususunda yaygın bir inanış vardır.[1032] Örneğin, Bulgaristan'da Merkez Bankasının Başkanı'nı ve Banka'ya bağlı diğer Kuruluşların Başkanlarını göreve getirme ve görevden alma hususunda Meclis tam yetkili kılınmıştır. Brezilya'da da Merkez Bankası Başkan ve Başkan Yardımcılarının seçiminde Meclise yetki verilmiştir. Peru'da Meclise sadece Merkez Bankası Başkanı'nı seçme hakkı verilmişken; Ukrayna'da Merkez Bankasının en önemli organı olan İdare Kurul üyelerinin yarısını seçme hakkı verilmiştir.[1033]

Meclisin, üyelerini belirleme yetkisine sahip olabildiği bir diğer önemli kuruluş ise, seçimlerin adil, serbest ve şeffaf bir şekilde icra edilebilmesi ve seçim sonrasındaki uyuşmazlıkların çözüme kavuşturulması amacıyla kurulan seçim kurullarıdır. Bu kurulların icra ettikleri fonksiyonu, vergi toplanması, kamu düzeni ve kamu güvenliğinin sağlanması gibi önemli bir kamu hizmeti ile eş değerde görmek mümkündür.[1034] Böylesi önemli görevlerle donatılan bu kurulun, geleceğin yasama ve yürütme organının adil şartlar altında belirlenebilmesi için mevcut yürütme

---

(Çevrimiçi) www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=cdl-pi(2016)011-e, 11 Ağustos 2018; Ukrayna Anayasası, 1996, m. 85/12, 20; Salomon, **a.g.e.** s. 20.

[1031] Salomon, **a.g.e.** s. 20.

[1032] Demet Gediz, Abdüsselam Sağın, "Merkez Bankası Bağımsızlığı Kavramı", **İktisat Politikası Araştırmaları Dergisi**, C. 2/2, 2015, s. 97-105.

[1033] Bulgaristan Anayasası, 1991, m. 84/8; Brezilya Anayasası, 1988, m. 52/-d; Peru Anayasası, 1993, m. 101/2-2; Ukrayna Anayasası, 1996, m. 85/19.

[1034] United Nations Development Programme, **Principles for Independent and Sustainable Electoral Management- International Standards for Electoral Management Bodies**, New York, 2015, s. 7.

organından bağımsız bir şekilde faaliyet gösterebilmesi gerekmektedir. Ayrıca seçim kurulu üyelerinin belirlenmesinde kuvvetler arası dengenin korunması için yasama, yürütme ve yargı organlarına ortak yetki verilmesi de düşünülebilir. Ancak şu husus da göz ardı edilmemelidir ki bir partinin her üç organda da üstünlüğü ele geçirmesi söz konusu olabilmektedir. Bu sebeple, en azından yasama ve yargı organları tarafından seçilecek üyeler için nitelikli bir çoğunluk aranması, kurulun bağımsızlığının korunması açısından daha uygun olacaktır.[1035]

Seçimlerin yönetimi hususunda 200 ülkenin verilerine bakıldığında, seçimlerin; 36 ülkede yürütmenin denetiminde;[1036] 52 ülkede yürütmenin gözetimi altında olan bir kurul tarafından (karma model); 112 ülkede ise bağımsızlığı teminat altına alınan kurullarca yapıldığı görülmektedir.[1037] Bu modeller arasında, bağımsızlığı temin edilen kurulları demokratiklik ve muhalefet açısından en uygun model olarak addetmek yanlış olmayacaktır. Buna karşın Fransa, İspanya ve Japonya gibi karma modelin uygulandığı ülkelerde Seçim Kurullarının teşkilinde Meclise yetki verildiği görülmektedir. Fransa'da Seçim Kurulunun 9 üyesinden 6'sını Birinci ve İkinci Meclis seçmektedir. Japonya'da Kurulun 5 üyesinin tamamını ve İspanya'da 8 kişiden oluşan Kurul üyelerinin tamamını Meclis seçmektedir. Ancak bu model, yürütmenin kısmi de olsa bir gözetim görevi üstlenmesinden ötürü çok da demokratik kabul edilmemektedir.[1038] Ancak bahsedilen bu ülkelerde bu olumsuz etkinin ortadan kaldırılabilmesi için üye seçiminde, meclise geniş imkânlar sunulmuştur.

Bağımsızlığı teminat altına alınan seçim kurullarında ise kurulların yürütme organından işlevsel ve mali açıdan tamamen ayrıldığı görülmektedir. Üye seçiminde de yürütmenin ağırlığı olmayan bu modelin; Türkiye, Hırvatistan, Çekya, Güney Kore, Pakistan, Tunus, Meksika, Kırgızistan, Dominik Cumhuriyeti, Macaristan, Slovakya, Bosna Hersek, Kanada, Kosta Rika, Gürcistan, Endonezya, Nijerya,

[1035] Helena Catt, Andrew Ellis, Michael Maley, Alan Wall, Peter Wolf, **Electoral Management Design**, Stockholm, IDEA, 2014, s. 117.
[1036] Örneğin Danimarka, İsviçre, İngiltere, Lübnan ve ABD gibi ülkelerde seçimler bir bakanlığın bünyesinde icra edilmektedir.
[1037] United Nations Development Programme, **a.g.e.** s. 8.
[1038] Catt, Ellis, Maley et al. **a.g.e.** s. 7-15.

Uruguay, Polonya ve Güney Afrika gibi pek çok ülkede var olduğu görülmektedir.[1039]

Güney Afrika ve Tunus Seçim Kurulu üyeleri Meclis tarafından meclis üye tamsayısının mutlak çoğunluğu ile seçilmektedir.[1040] Meksika ve Dominik Cumhuriyeti Seçim Kurulu üyelerinin seçimi ise daha zor şartlara tabi tutulmuş ve adayların mecliste oylamaya katılanların 2/3'ünün oyu alması gerektiği düzenlenmiştir. Uruguay'da ise 9 üyenin tamamını Meclis seçmekte olup, bunlardan 5'i meclis üye tamsayısının 2/3'ü ile kalan 4'ü ise yine *d'hont* benzeri bir sistem olan ve oldukça demokratik sonuçlar veren "double simultaneous vote" usulüyle belirlenmektedir.[1041]

Bazı ülkelerde ise üye seçiminde doğrudan muhalefete ayrıcalık tanındığı görülmektedir. Kolombiya'da 9 kişilik Seçim Kurulunun tamamı, Filipinler'de ise 9 üyenin 6'sı, Mecliste bulunan siyasi partilerin meclisteki sandalye nisabına göre yapılan taksimat ile belirlenmektedir. Kırgızistan'da ise 9 üyenin 6'sı Meclis tarafından seçilmektedir. Mecliste çoğunluğa sahip olan ve ana muhalefette bulunan partilere üçer üye seçme hakkı verilmiştir.[1042]

Pakistan'da ise çok daha karma bir sistem inşa edilmiş ve Seçim Kurulu Başkan ve üyelerini "belirleme" yetkisi Başbakana verilmiştir. Ancak Başbakan belirleyeceği 3 ismi, ana muhalefet partisi liderine danıştıktan sonra iktidar ve muhalefet partilerinin eşit sayıda üyeye sahip olacağı bir komisyona iletmektedir. Bu noktada, komisyondan çıkan ismin Devlet Başkanının onayına sunulması, muhalefetin süreçteki etkisini bir nebze olsun azalttığı ileri sürülebilir.[1043]

Görüldüğü üzere oldukça farklı coğrafyalarda, farklı hükümet sistemlerini uygulayan ülkelerde pek çok kurum ve kurulun başkan ve/veya üyelerinin seçiminde muhalefete geniş yetkiler verilmiştir. Ancak bir anayasal nizam teşekkül ederken, yukarıda

[1039] United Nations Development Programme, **a.g.e.** s. 7; Catt, Ellis, Maley et al. **a.g.e.** s. s. 374-395.
[1040] Güney Afrika Anayasası, 1996, m. 193/5-b-ii; Tunus Anayasası, 2014, m. 126/3.
[1041] Meksika Anayasası, 1917, m. 41/1; Dominik Cumhuriyeti Annayasası, 2015, m. 212/1; Uruguay Anayasası, 1966, m. 324/1, 2.
[1042] Kolombiya Anayasası, 1991, m. 264/1; Filipinler Anayasası, 1987, m. VI/17; Kırgızistan Anayasası, 2010, m. 74/4-4.
[1043] Pakistan Anayasası, 1973, m. 213/1, 2A, 2B, 218/2-b.

zikredilen kurum ve kurulların sadece birkaçında değil tamamında, bu kurum ve kurullara başkan ve üye olacak kişilerin bir kaçında değil tamamı veya çoğunluğunun seçiminde, meclise/muhalefete yetki verilmesi tavsiye edilebilir. Bu sayede daha çoğulcu bir anayasal nizam tesis edilerek kuvvetlerin birbirini, muhalefetin ise siyasi iktidarı dengelemesi mümkün olabilecektir.

3.1.2.2. Meclisin Onay Makamında Olması

Bazı ülkelerde birtakım üst düzey kamu görevlilerinin atanmasında karar makamı yürütme organı olup, yasama organına da bu kişilerin atanmasına onay verme veya reddetme imkânı tanınmıştır. Bir önceki başlıktakinin aksine burada meclisin rolünün daha dolaylı olduğu görülmektedir.

Parlamenter sistemlerde bu yetkinin yasama organına pek de bahşedilmediği görülmektedir. Zira yürütmenin yasama içerisinden çıktığı bu sistemde, hükümetin kurulabilmesi için meclis desteğine/çoğunluğuna sahip olmak gerekmektedir. Bu durum, yürütmenin özellikle bakanlar kurulu tarafından gerçekleştirilen atama kararlarının meclis onayına bağlanmasını anlamsızlaştırabilecektir.[1044] Atama yetkisinin meclis onayına tabi tutulması, gereksiz yere işlemlerin uzamasına sebebiyet verebilecektir. Zira burada bakanlar kurulunun, meclisten onayı alırken zaten devleti yönetecek olan üst düzey bürokratları atayabilme yetkisini de aldığı varsayılmaktadır. Ayrıca bakanlar kurulunun göreve başlayabilmesi için meclis çoğunluğuna sahip olması gerektiği için bakanlar kurulunun atayacağı kişinin "meclis onayından geçmemesi" gibi bir durum düşünülemez. Ancak buna rağmen parlamenter sistemle yönetilen bazı ülkelerde, sınırlı sayıda da olsa birtakım kamu görevlilerinin yürütme tarafından ataması yapıldıktan sonra bu atamaların meclis onayından geçmesi gerektiğine dair düzenlemelere rastlanmaktadır. Örneğin, Estonya'da Sayıştay Başkanının, Ukrayna'da ise Ukrayna Güvenlik Hizmetleri Başkanı, Merkez Bankası Başkanı ve Seçim Kurulu üyelerinin Devlet Başkanı

[1044] Felicity Matthews, Matthew Flinders, "The Watchdogs of 'Washminster' – Parliamentary Scrutiny of Executive Patronage in the UK", **Commonwealth and Comparative Politics**, V. 53/2, 2015, s. 7-8.

tarafından yapılan atamaları, Meclis onayından geçmek zorundadır.[1045] Ayrıca İngiltere'de 2008-2016 yılları arasında 90 üst düzey kamu görevlisinin atanması ile ilgili olarak Mecliste ve ilgili komisyonlarda oturum yapıldığı ve tavsiye niteliğinde kararlar verildiği görülmektedir.[1046] Kanada'nın birçok eyaletinde de her ne kadar Meclise veto gücü verilmese de belli kamu görevlilerinin atanması kararları, Mecliste belirli gün ve saatlerde görüşülmektedir. Medya organları eşliğinde yapılan bu oturumlarda ilgili kişinin zor duruma düşürülmesi mümkün olup, bu sayede birçok adayın atamasının geri çekildiği görülmektedir. Böylece meclise bahşedilen böylesi sınırlı bir yetki *de facto* bir "veto" yetkisine dönüşebilmektedir.[1047]

Özellikle başkanlık sistemlerinde yasama organına bahşedildiği görülen bu yetkinin, yürütme organının yasama karşısındaki konumunu bir nebze olsun sınırlandırmaktadır.[1048] ABD'nin İngiltere'den bağımsızlığını kazanmasından sonra yapılan anayasa çalışmalarında, yürütme gücüne duyulan güvensizliğin had safhalarda olmasından ve devlet başkanının "krallaşmasının" engellenmek istenmesinden dolayı birtakım üst düzey kamu görevlilerinin atanmasında Başkana verilen yetkinin, Meclis onayından geçmesi zorunluluğu getirilmiştir.[1049] Başkanın

---

[1045] Ukrayna Anayasası, 1996, m. 85/12-1, 18, 21.

[1046] Robert Hazell, Turan Hursit, Harmish Mehta, Peter Waller, **Improving Parliamentary Scrutıny of Public Appointments**, London, The Constitution Unit, UCL, 2017, s. 37; Örneğin Denetimli Serbestlik Büro Başkanının atanması gerek iktidar gerekse de muhalefet milletvekillerince komisyonda reddedilmiştir. Ancak birtakım atama kararlarında meclis komisyonunun reddetmesine rağmen; Christopher Allsopp İngiltere Merkez Bankası Para Politikası Kuruluna, Sir John Chisholm ise Tıpbi Araştırmalar Konseyine yürütmece atandıkları da görülmektedir. Bkz.: Matthews, Flinders, **a.g.m.** s. 12-16.

[1047] David Pond, "Legislative Control of Cabinet Appointments to the Public Service: A Canadian Case-Study in the Political Limits to Parliamentary Reform", **Parliamentary Affairs**, V. 61/1, 2008, s. 56-60.

[1048] Russell L. Weaver, "Advice and Consent In Historical Perspective", **Duke Law Journal**, V. 64, 2015, s. 1727; Richard P. Wulwick, Frank J. Macchiarola, "Congressional Interference wıth the President's Power to Appoint", **Stetson Law Review**, V. 24, 1995, s. 640-642.

[1049] Michael J. Gerhardt, **The Federal Appointment Porcess**, Durham, Duke University Press, 2000, s. 18; Kaufman, **a.g.m.** s. 671; Weaver, **a.g.m.** s. 1724; Sanılanın aksine başkanlık sistemi kuvvetlerin birbirinden sert ayrılığına dayanmamaktadır. Var olan ayrılık sadece iki organın üyelerinin görev yerleridir. Pek çok ülkede başkanın atadığı bakanlar yine meclisten onay almadan göreve başlayamamaktadırlar. Aynı şekilde başkanın yapacağı üst düzey bürokrat atamalarının da meclis onayından geçmesi gerekmektedir. Esasen başkanlık sisteminde her iki kuvvet, birbiriyle ortak çalışacak şekilde tasarlanmıştır. İleride daha da teferruatlarına değinilecek olan bazı ülkelerde bu iki kuvvetin birbiriyle olan ilişkisi parlamenter sisteme sahip ülkelerdekinden dahi daha yakın ve iç içedir. Bu durum da başkanlık sisteminin meclisi ötekileştirdiği ve önemsizleştirdiği yargısını çürütmektedir. Ayrıca yaygın inanışın aksine başkanlık sisteminde başkanın gücü ile parlamenter sistemde başbakanın gücü kıyaslandığında, başbakanın daha güçlü olabildiği kolaylıkla görülebilmektedir. Scott Mainwaring, "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult

atama kararlarının denetime tabi tutulması, başkanı çoğulcu davranmaya itebilecek ve bu sayede atamalarda liyakate önem verilmesi sağlanabilecektir.[1050]

Başkanlık sistemine sahip her ülkede atamaları onay yetkisinin meclise verildiği söylenemez. Örneğin, Türkiye'de üst düzey kamu görevlilerini atama yetkisi tamamen Başkana ait olup, Meclisin bu sürece herhangi bir müdahalesi söz konusu olamamaktadır. Bazı ülkelerde ise bu yetkinin oldukça sınırlı olduğu görülmektedir. Örneğin, Dominik Cumhuriyeti'nde Devlet Başkanı'nca yapılan büyükelçi atamaları sadece Meclis onayından geçmektedir.[1051] Şili'de Sayıştay Başkanı, meclis üye tamsayısının 1/2'sinin onayı; 5 kişiden oluşan Seçim Kurulu üyeleri ise meclis üye tamsayısının 2/3'ünün onayı ile atanmaktadır. Kolombiya'da da sadece birtakım yargı mensuplarının atanmasında ve subayların terfilerinde Meclise onay yetkisi verildiği görülmektedir. Uruguay'da ise Merkez Bankası Başkan ve Yönetim Kurulu üyelerinin Devlet Başkanı tarafından atanması, meclis üye tamsayısının 3/5'inin onayına tabi tutulmuştur. Atamaların meclis onayından geçmesini dar kapsamlı tutan bir diğer ülke ise Filipinler olup, Seçim Kurulu Başkanı ve 6 üyesinin, Kamu Hizmetleri Kurumu Başkanı ve 2 üyesinin ve Sayıştay Başkanı ve 2 üyesinin atanmasında Meclise onay yetkisi verilmiştir. Buna göre Devlet Başkanı'nca yapılacak olan bu atamalar, her iki Mecliste partilerin sahip olduğu sandalye oranına göre belirlenecek olan on ikişer milletvekilinden oluşan ve başkanlığını İkinci Meclis Başkanının yapacağı 25 kişilik Atama Komisyonu tarafından görüşülüp onaylanmaktadır.[1052]

Bazı ülkelerde ise atanmaları meclis onayına tabi olan kamu görevlilerinin kapsamı yukarıda zikredilen ülkelere göre daha geniş tutulmuştur. Meksika'da; büyükelçi, konsolos, Hazineden sorumlu üst düzey memurlar, iletişim, enerji ve ekonomik alanda faaliyet gösteren bağımsız idari otoritelerin yöneticileri ve albay ve

---

Combination", **Comparative Political Studies**, V. 26/2, 1993, s. 212-213; Linz de bu yargıyı destekleyecek şekilde bir dönem İngiltere'de Başbakanlık yapmış Margaret Thatcher'ın ABD Başkanı'ndan daha da güçlü olduğuna vurgu yapmaktadır. Linz, " The Virtues of ", **a.g.m.** s. 85.

[1050] Pond, **a.g.m.** s. 55; Matthews, Flinders, **a.g.m.** s. 10.

[1051] Türkiye Anayasası, 1982, m. 104/9.

[1052] Dominik Cumhuriyeti Anayasası, 2015, m. 80/2; Şili Anayasası, 1980, m. 87/2, 94bis/2; Kolombiya Anayasası, 1991, m. 173/2, 276, 239/2; Uruguay Anayasası, 1966, m. 187/1; Filipinler Anayasası, 1987, m. VI/18-1, IX/B-1-2, IX/C-1-2, IX/D/1-2.

generallerin atama ve terfileri Meclis onayından geçmek zorundadır. Kenya'da; Başsavcı, Hükümet Sekreteri, bakanlık müsteşarları, yüksek komiserler, büyükelçiler, konsoloslar ve İnsan Hakları, Kamu Hizmetleri, Seçim Komisyonu gibi anayasal garantiye sahip 10 Kurul ve Komisyonun Başkan ve üyelerinin; Nijerya'da ise Etik Kurulu, Milli Ekonomi Konseyi, Polis Konseyi, Seçim Kurulu, Yargı Hizmetleri Komisyonu gibi 11 Kurul ve Komisyonun Başkan ve üyeleri ile Sayıştay Başkanının atama kararları Meclis onayına tabidir.[1053]

Brezilya, Arjantin ve ABD'de ise atama kararları Meclisin onayına tabi olan üst düzey kamu görevlilerinin sayısı oldukça geniş tutulmuştur. Brezilya'da; Sayıştayın 9 üyesinin 3'ü, diplomatik misyon temsilcileri, birtakım yüksek mahkeme üyeleri, Bölge Valileri, Merkez Bankası Başkanı ve albay ve generaller ve Hazine'den sorumlu üst düzey memurların atama kararları Meclis tarafından onaylanmaktadır. Buna ilaveten Anayasa'da, diğer kamu görevlilerinin atanmasının da Meclis onayından geçmesi gerektiği zikredilmiştir.[1054] "Diğer kamu görevlilerinin" kapsamı ise çıkarılan kanunlar ile belirlenmiştir. Buna göre toplam federal memurların %4'üne tekabül eden meclis tarafından ataması onaylanması gereken üst düzey 21.681 kamu görevlisi bulunmaktadır.[1055] Benzer şekilde Arjantin'de de büyükelçi, elçi, maslahatgüzar, konsolos ve diğer kamu görevlilerinin atanmasında ve görevden alınmasında Meclisten onay alma zorunluluğu getirilmiştir. ABD'de de benzer şekilde büyükelçi, konsolos, birtakım yargı üyeleri ve diğer kamu görevlilerinin atamalarında Meclis onayı aranmaktadır.[1056]

ABD'de her bir Kongre döneminde 2.000'e kadar varan kamu görevlisinin ataması ve yaklaşık 65.000 askeri personelin atama ve terfisi Meclis önüne gelmektedir.[1057]

[1053] Meksika Anayasası, 1917, m. 89/ 3, 4; Kenya Anayasası, 2010, m. 132/2-a, b, c, d, e, 248/2, 250/2-b; Nijerya Anayasası, 1999, m. 86/1, 154/1.

[1054] Brezilya Anayasası, 1988, m. 52/3, 4, 73/2-1, 84/14, 89/4.

[1055] Sérgio Praça, Andréa Freitas, Bruno Hoepers, "Political Appointments and Coalition Management in Brazil, 2007-2010", **Journal of Politics in Latin America**, V. 3/2, 2011 s. 145; Felix Lopez, Mauricio Bugarin, Karina Bugarin, "Turnover of Political Appointments in Brazil, 1999 to 2012", **Journal of International Cooperation Studies**, V. 22/1, 2014, s. 110.

[1056] Arjantin Anayasası, 1853, m. 99/7; ABD Anayasası, 1789, m.II/2.

[1057] Bu sayıları çok da yüksek görmemek gerekir. Örneğin Savaş Gazileri Bakanlığının 236.000 personelinden sadece 40 tanesinin; Sosyal Güvenlik İdaresinin 65.000 personelinden sadece 21'inin atamasında meclis onayı söz konusu olmaktadır. David E. Lewis, **The Politics of Presidential**

Askeri personel ve diplomatların atama ve terfilerinin bir formaliteden ibaret olduğunu söylemek mümkündür. Ancak yargı mensupları, kamu kurumu yöneticileri ve bağımsız kurum ve kuruluşların üyelerinin atamasının Meclis tarafından onaylanma süreci hayli uzun ve hararetli geçmektedir.[1058]

Görüldüğü üzere meclislere verilen üst düzey kamu görevlilerinin atamalarını onaylama yetkisi oldukça geniş olabilmekte ve bu sebeple de başkanın kendi çalışma ekibini kurması uzun bir zamana yayılabilmektedir. Bir başkanın göreve gelir gelmez stratejik makamlara acilen atamaların yapması gerekmektedir. Başkanın kendi ekibini kurabilmesi, seçmenlere vermiş olduğu sözleri yerine getirebilmesi açısından önem arz etmektedir. Başkanın çalışma ekibini kuramaması sebebiyle politikalarında gecikme yaşanması, haliyle başkanın siyasi açıdan sorgulanmasına sebebiyet verebilecektir.[1059]

Başkanın atamalarda yapacağı tercihler tam bir siyasi mühendislik gerektirmekte olup, durum ve şartlara göre tercihler evrilebilmektedir. Başkanın seçilmesinin ertesinde üç şeyi yapması beklenmektedir. Bunlardan birincisi, göreve gelen başkanın, seçmenlerinin taleplerini derhal yerine getirebilmek için bir önceki başkanın oluşturduğu ekip ile çalışmaktansa kendi çalışma arkadaşlarını belirlemesidir. Özellikle başkanlık makamındaki siyasi ekolün değişiminde görülen bu uygulamaya 2003 yılında Brezilya Başkanı olarak seçilen Lula da Silva'nın atama kararları örnek olarak gösterilebilir. Başkan tarafından atanıp Meclis tarafından onaylanması gereken üst düzey memuriyetlerin %44'ü, Başkanın göreve gelmesinin hemen ardından değiştirilmiştir.[1060]

Appointments- Political Control and Bureaucratic Performance, Oxford, Princeton University Press, 2008, s. 56.

[1058] Rybicki, **a.g.m.** s. 1; United States Senate, "Nominations", 2018, (Çevrimiçi) https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Nominations.htm, 15 Ağustos 2018.

[1059] Maeve P. Carey, "Presidential Appointments, the Senate's Confirmation Process, and Changes Made in the 112th Congress", Congressional Research Service, 2012, s. 8-9, (Çevrimiçi) https://fas.org/sgp/crs/misc/R41872.pdf, 17 Ağustos 2018; Anne Joseph O'Connell, "Waiting for Leadership: President Obama's Record in Staffing Key Agency Positions and How to Improve the Appointments Process", 2010, s. 3, (Çevrimiçi) https ://law.stanford.edu/wp-content/uploads/2018/07/dww_ appoint ments.pdf, 15 Şubat 2018.

[1060] Lopez, Bugarin, Bugarin **a.g.m.** s. 111-112.

Başkanın yapabileceği ikinci hareket, kendi iktidarını sağlamlaştırıp siyasi ömrünü uzatabilmek ve meclis desteğini elde edebilmek için bürokratik atamaları kendisine destek veren diğer partiler arasında dağıtmaktır. Başkanın meclis desteğini alma çabası, muhalefette kalacak partilerin sayısını azaltacağından dolayı daha çoğulcu bir siyasi atmosferin oluşmasına katkı sağlayabilecektir.[1061] Brezilya'da atamaların %17,3'ünün Başkanın partisinden, %30'unun ittifakın büyük ortağı olan partiden ve diğer atamaların ise ittifak içerisinde yer alan diğer partilerden olacak şekilde dağıtılarak Başkanın meclis desteğini alması, bu yargıya örnek olarak gösterilebilir.[1062]

Başkanın seçimler sonrası tercih edebileceği üçüncü yol ise muhalefette kalan partilerin de taleplerini göz ardı etmeyecek şekilde uzlaşmacı bir yol izleyerek atamaları yapmasıdır. Bu duruma, Arjantin Başkanı Nestor Kirchner'in partisinin seçimlerden zayıf çıkması üzerine, bakanlıkların dağıtımında muhalefette kalan partilere de teklif göndermesi örnek olarak gösterilebilir. Kirchner, ilk kabinesinde sadece 6 ismi kendisine yakın kişilerden seçerken; iç işleri, dış işleri, savunma, adalet ve ekonomi gibi son derece önemli bakanlıkların da aralarında bulunduğu 8 bakanı diğer partilere yakın isimlerden seçmiştir.[1063] Başkanın meclis desteğinden yoksun olduğu zamanlarda atamaları partiler arasında paylaştırması, başkanın iktidarını kuvvetlendirerek vaatlerini yerine getirebilmesini sağlayabilecektir. Görüldüğü üzere bürokratik atamaları, seçim veya siyasi desteği elde etme karşılığında ödenen politik bir para birimi olarak nitelendirmek yanlış olmayacaktır.[1064]

Başkanın meclis desteğine sahip olup olmadığına bakmadan, uzlaşmacı tavırlar sergileyerek her kesimin kucaklayabileceği isimleri bu makamlara getirmek için çabalaması, çoğulcu bir sistem inşası için gerekmektedir. Başkanın meclis

[1061] Juan Javier Negri Malbrán, **Bureaucratic Appointments In Argentina**, University of Pittsburgh Unpublished Phd Thesis, 2015, s. 63-68.
[1062] Praça, Freitas, Hoepers, **a.g.m.** s. 150-152; Şu husus da göz önünde tutulmalıdır ki başkanlık sistemine sahip ülkelerin çoğu çok partilidir. Bu sebeple başkanın meclis desteğini yakalaması oldukça zorlaşabilmektedir. Başkanın istediği kanunların çıkabilmesi ve atamalarda meclisin onayını alabilmesi için ittifaklar kurulmalıdır. Ancak bu ittifaklar, Mainwaring'in de belirttiği üzere oldukça kırılgan ve kısa süreli olup, ilgili her konuda ayrı ayrı pazarlıkların yapılmasını gerektirmektedir. Bu durum da başkanlık sisteminde ittifak kurmayı, parlamenter sisteme nazaran oldukça zorlaştırmaktadır. Mainwaring, **a.g.m.** s. 212-222.
[1063] Negri Malbrán, **a.g.e.** s. 63-67, 84.
[1064] Negri Malbrán, **a.g.e.** s. 64.

çoğunluğuna sahip olmadığı ve açık bir ittifakın olmadığı durumlarda normalde beklenen, meclisin atama kararlarının çoğunu reddetmesi olacaktır. Ancak başkanın böylesi bir durumdaki uzlaşmacı tavrı, bu durumu tersine çevirerek, başkanın atamalarının meclisten onay almasını sağlayabilecektir. Nitekim ABD Başkanı Bill Clinton'ın 105. ve 106. Kongre döneminde kendi partisinin 45 vekille azınlıkta olduğu dönemde yapmış olduğu atamaların yaklaşık %74'ünün Meclis tarafından onaylandığı görülmektedir.[1065] Muhalefetin çoğunluğa sahip olduğu bir Meclise onay yetkisinin verilmesine rağmen Başkanın yapmış olduğu atamaların kabul oranının bu kadar yüksek bir sayıyı yakalaması, atanacak kişilerin muhalefeti de kapsayacak isimlerden seçildiğini göstermektedir. Bu sayede devlet idaresi ile sorumlu olan üst düzey kamu görevlilerinin belirlenmesinde muhalefet, pek çok başkanlık ve parlamenter sisteme sahip ülkedekine göre daha işlevsel bir konuma taşınmış olmaktadır.

Buna ilaveten Başkanın uzlaşmacı tavrı, meclis desteğine sahip olması halinde dahi devam etmelidir. Zira bu dönemlerde yapılan atamaların, başkanın kendi partisinin atanacak kişiler aleyhine oy vermesi ile reddedilmesi dahi söz konusu olabilmektedir. Örneğin, ABD Başkanı Obama'nın, kendi partisinin 56 vekil ile meclis çoğunluğuna sahip olduğu 111. Kongre döneminde yapmış olduğu 964 atamanın sadece 843'ü (%87) meclis tarafından onaylanmıştır.[1066]

Son olarak, meclisin atamaları onama sürecinde, komisyon aşamasının nasıl geçtiğine ve muhalefetin buradaki rolüne değinmek yerinde olacaktır. Atanacak kişinin görev alanı yetkisi içine giren ilgili meclis komisyonu, öncelikle kişi hakkında derin bir "geçmiş araştırması" yapmaktadır. Cezai, hukuki ve siyasi geçmişi, silah kullanımı, aile ilişkileri, icra ettiği görevler veya hakkında çıkan haberler[1067] açısından yapılan değerlendirmeler sonucunda ilgili kişi sözlü mülakat

[1065] Jon R. Bond, Richard Fleischer, Glens Krutz, "The Presumption of Success on Presidential Appointments Reconsidered: How Delay Has become the Primary Method of Defeating Nominees" Midwest Political Science Association Conference, Chicago, 2006, s. 34, (Çevrimiçi) https://www.semanticscholar.org/paper/%E2%80%9CThe-Presumption-of-Success-on-Presidential-How-Has-Bond/d64619ac7d5f63ae60970720177d145806513765, 17 Ağustos 2018.
[1066] Carey, **a.g.m.** s. 3.
[1067] Paul C. Light, "Back to the Future on Presidential Appointments", **Duke Law Journal**, V. 64/8, 2015, s. 1500.

yapılmak üzere komisyona çağrılmaktadır.[1068] Kimi zaman açık oturum şeklinde yapılan bu komisyon çalışmalarına medya organları da davet edilerek, ataması oylanacak kişinin görüşleri ve kamu politikalarına muhtemel etkileri kamuoyunun gözleri önüne serilmektedir.[1069] Her yıl istihbarat yöneticileri, Türkiye ve Rusya büyükelçileri gibi çok önemli pozisyonlara gelecek neredeyse birkaç yüz üst düzey bürokratın ataması sırasında yapılan meclis komisyonu oturumlarına medyada genişçe yer verildiği görülmektedir.[1070] Özellikle ABD'de atanacak kişilerin medya eşliğinde komisyonda mülakata alınması o denli etkilidir ki bu aşamada yöneltilen yüzlerce hatta binleri aşabilen soru karşısında zor duruma düşürülen adaylar için "Atandıktan sonraki hayatında bir daha asla iş bulamayacak" denilerek kişinin bu süreçte düştüğü durum özetlenmeye çalışılmıştır.[1071]

Komisyon aşamasında muhalefet, atanacak kişi üzerinden başkanın siyasi meşruiyetini sorgulama yoluna gitme fırsatı bulmaktadır. Atanacak kişinin itibarını ve meşruiyetini azaltmak ve başkanın bu kişinin atama teklifini geri çekmesi için muhalefetin yoğun bir çaba sarf ettiği görülmektedir. Böylesi bir durumun en yakın örneklerinden birisi ABD Yüksek Mahkemesine ataması yapılan Brett Kavanaugh'un İkinci Meclisin alt Komisyonu tarafından sorgulanmasında görülmüştür. Atanılacak makamın öneminden ötürü ülke gündeminde olan bu süreç, hâkim adayının geçmişinde 18 yaş altındaki bir kişiye tecavüz ettiği iddiasının ileri sürülmesiyle daha da önem kazanarak tüm medyanın ve ülkenin odağı haline gelmiştir. İddia sahibinin medya huzurunda Mecliste vermiş olduğu ifade ile muhalefet vekilleri ile STK'lar, atama kararına şiddetle karşı çıkmış; Başkanın atama kararını geri çekmesi ve iktidar vekillerinin oylamadaki kararına etkileyerek olumsuz oy kullanması için yoğun çaba sarf etmişlerdir. Yapılan istihbarat araştırması sonucu tecavüze dair

[1068] Henry B. Hogue, Maeve P. Carey, "Appointment and Confirmation of Executive Branch Leadership: An Overview", Congressional Research Service, 2015, s. 4, (Çevrimiçi) https://fas.org/sgp/crs/misc/R44083.pdf, 18 Ağustos 2018; Carey, **a.g.m.** s. 4.
[1069] Gerhardt, **a.g.e.** s. 286-289; Hogue, Carey, **a.g.m.** s. 4.
[1070] Rybicki, **a.g.m.** s. 1.
[1071] Light, **a.g.m.** s. 1499-1500; Öyle ki kimi zaman adayların, aile ve cinsel yaşamı, sosyal ve siyasi mevzulardaki görüşleri gerek meclis gerekse de medyada çarpıtılarak kullanılmasıyla adayın yıpratılmasının sağlandığı sıklıkla görülmektedir.

hiçbir delile ulaşılamaması, atama sürecini oylama safhasına taşımış ve yapılan oylama sonucu Kavanaugh Yüksek Mahkeme hâkimi olarak seçilmiştir.[1072]

Komisyon faaliyetleri kapsamında muhalefetin siyasi veya ideolojik sebepler ile obstrüksiyon araçlarını devreye sokarak atamanın geciktirilmesini sağlaması da söz konusu olabilmektedir.[1073] Gittikçe gecikmelerin yaşandığı bu süreçte Başkan George W. Bush'un atamaları ortalama 97,4 gün; Barack Obama'nın atamaları ise 127,2 gün sonra gerçekleşebilmiştir.[1074] 1981-2014 yılları arasında, ABD Başkanlarınca yapılan atamaların Meclisten onay alma süresi ise ortalama 88,5 gün olmuştur. Muhalefetin sebep olduğu bu gecikmeler ile başkanın kamu politikalarında gecikmeler yaşaması sağlanmakta ve halk nezdinde siyasi avantaj elde edilebilmektedir.

Meclis onayına tabi üst düzey bürokrat atamalarının kapsamının, Brezilya, Arjantin ve ABD'de olduğu gibi geniş tutulması, yürütmenin özellikle atamalar hususunda "tekilci" politikalar izlemesini bir nebze olsun engelleyebilecektir. Ayrıca Arjantin'de olduğu gibi göreve atamanın yanı sıra görevden alma kararının da Meclis onayına tabi tutulması; Meclisin, dolaylı olarak da muhalefetin, yürütme karşısında oldukça etkin bir konuma taşınmasını sağlayacaktır. Aynı şekilde ABD'de olduğu gibi Başkanın bağımsız idari otoritelerin başkan ve üyelerini görevden alamaması gibi bir sınırlama ile yürütmenin bu tür kuruluşlar üzerindeki gücünün bir nebze olsun sınırlandırılması sağlanabilecektir.[1075] Başkanın yapacağı atamalarda, meclis desteğine sahip olsa dahi, meclisten yüksek bir oran ile onay alabilmesi için uzlaşmacı tavırlar sergileyerek liyakat sahibi ve ılımlı isimleri tercih etmesi, siyasetin tansiyonunu bir nebze olsun düşürebilecektir. Son olarak, atama kararlarının meclis tarafından onaylanmasında aranacak nisabın ne olması gerektiğine de değinmek

[1072] The Guardian, "Brett Kavanaugh Confirmed to US Supreme Court after Senate Votes in Favour", 2018, (Çevrimiçi) https://www.theguardian.com/us-news/2018/oct/06/brett-kavanaugh-confirmed-us-supreme-court, 6 Ekim 2018.
[1073] David C. Nixon, David L. Goss, "Confirmation Delay for Vacancies on the Circuit Courts of Appeal", **American Politics Research**, V. 29/3, 2001, s. 247; Matthew C. Stephenson, "Can the President Appoint Principal Executive Officers Without a Senate Confirmation Vote?", **Yale Law Journal**, V. 122/4, 2013, s. 944.
[1074] O'Connell, "Shortening Agency", **a.g.m.** s. 1669.
[1075] Vivian S. Chu, Daniel T. Shedd, "Presidential Review of Independent Regulatory Commission Rulemaking: Legal Issues", Congressional Research Service, 2012, s. 3, (Çevrimiçi) https://fas.org/sgp/crs/misc/R42720.pdf, 20 Ağustos 2018.

gerekmektedir. Bir önceki başlıkta meclisin üst düzey kamu görevlilerinin belirlenmesinde, meclisin sadece karar makamında olmasının yetmeyeceği; ayrıca yapılacak olan oylamada nitelikli çoğunluk aranmasının gerekliliğinden bahsedilmişti. Ancak bu başlık altında bahsedilen atamalarda, meclisin nitelikli çoğunlukla karar vermesini beklemek pek de rasyonel bir yaklaşım olmayacaktır. Zira sayıları binleri aşan üst düzey bürokrat atamalarının her birinin uzun bir süre komisyonda detaylıca incelendiği ve mecliste tartışıldığı bu sürecin, yüksek nisap belirlenmesi halinde tamamen tıkanması kaçınılmaz olacaktır. Böylece, iktidar olan ancak muktedir olamayan bir devlet başkanından söz etmek gerekecektir. Bu sebepten ötürü meclis tarafından onaylanması gereken kamu görevlilerinin sayıca fazla olduğu ülkelerde, onay nisabının meclis üye tamsayısının mutlak çoğunluğu olarak belirlenmesini normal karşılamak gerekmektedir.

3.2. Yargı Mensuplarının Belirlenmesi

Önceki bölümlerde parlamento içi muhalefetin hangi hukuki araçlar ile yasama ve yürütme organlarının işleyişine nasıl müdahil olduğu ve olması gerektiği hususları teferruatlıca izah edilmişti. Ancak bu organlar ile muhalefet arasındaki böylesi iç içe geçmiş bir ilişkinin varlığını, yargı organı ile muhalefet arasında aramak özellikle liberal anayasal sistemler için mümkün olmayacaktır. Zira yargının yüklendiği işlev, yargının hiçbir kurum ve kişinin baskısı ve etkisi altında olmadan çalışması ve bu organının tarafsız ve bağımsız niteliği gibi gereklerden ötürü, muhalefetin bu organın "işleyişinde" bir etkisinin olması elbette ki düşünülemez. Bu sebeple, kuvvetler ayrılığı teorisinin bir gereği olarak muhalefet dâhil tüm kişi ve kurumların yargı organı ile olan ilişkileri, sadece “yargının üye teşekkülü” ile sınırlı olabilmelidir.

Tüm çalışma boyunca pek çok yerde kuvvetlerin neden ayrı olması gerektiğinden, yargının bağımsızlığının öneminden ve kuvvetlerin hangi araçlar ile birbirini kontrol etmesi gerektiğinden bahsedilmiştir. Takip eden başlıklarda; tekrara girmeden genel bir toparlama yapılarak kuvvetlerin ayrılığının sınırlarından, yargının diğer kuvvetlerden olan bağımsızlığından, bunun öneminden ve muhalefeti de ötekileştirmeyecek bir formül ile yargı organının teşekkülünde nasıl bir yol izlenmesi

gerektiği hususlarından, liberal anayasal sisteme sahip ülkeler özelinde kıyaslamalar yapılarak bahsedilecektir.

Bu noktada konunun kapsamının dışına çıkmamak için hangi yargı mensuplarının inceleneceğinin çerçevesini çizmekte fayda vardır. Bu başlıkta sadece muhalefetin üye seçiminde söz sahibi olabildiği yüksek mahkemeler ile, hâkim ve savcıların tayin, terfi ve seçimi gibi işler ile ilgilenen yargı üst kurullarının üyelerinin seçimi ele alınacaktır. Bu kuruluşlar icra ettikleri görev gereği, siyaseti ve yargıyı etkileme ve yönlendirebilme yetisine sahip olabilecekleri için üzerlerine daha da dikkatle eğilmeyi gerektirmektedir. Özellikle yargı ayrılığı sistemlerindeki temyiz mahkemeleri ile yargı üst kurulları dışında kalan hâkimlerin belirlenmesinde muhalefete/meclise doğrudan bir rol verilmediği için burada bu yargı mensuplarının seçiminden oldukça yüzeysel bahsedilecektir. Ancak pek çok ülkede zikredilen temyiz mahkeme üyeleri ile alt derece yargı mensuplarının belirlenmesinde yargı üst kurulları etkin olduğu[1076] için aşağıdaki başlıkta yargı üst kurullarından bahsedilirken, dolaylı olarak da bu mahkemelerindeki yargı mensuplarının belirlenmesinde muhalefetin etkisinden de bahsedilmiş olacaktır.

3.2.1. Yargı Bağımsızlığı Bağlamında Muhalefetin Üye Seçim Yetkisi

Modern demokratik devlet teşkilatının yasama, yürütme ve yargı organı şeklinde üçlü bir yapıya ayrılması artık günümüzde herkesin üzerinde ittifak ettiği bir husus haline gelmiştir. Devleti oluşturan bu yapıların birbirinden ayrı olması, kimsenin birden fazla kuvveti kontrol edememesi ve bu kuvvetlerin anayasadan kaynaklanan fonksiyonlarını icra ederken bir diğer kuvvetin müdahalesine uğramaması beklenmektedir.[1077] Bu ifadeden, kuvvetler ayrılığının en saf ve yalın şekilde tanımlandığı görülmekte olup, buna göre hiçbir kuvvetin birbirinin faaliyet alanına müdahil olmaması gerektiği anlaşılmaktadır. Ancak günümüz liberal anayasal sistemlerinde, bu teorinin ütopik kaçan böylesi katı bir uygulaması ile pratikte

[1076] Katalin Kelemen, "Appointment of Constitutional Judges in a Comparative Perspective – with a Proposal for a New Model for Hungary", **Acta Juridica Hungarica**, C. 54/1, 2013, s. 7.
[1077] Vile, **a.g.e.** s. 14.

karşılaşmanın mümkün ve rasyonel olmadığı görülmektedir.[1078] Nitekim Vile, modern anlamda kuvvetler ayrılığının "fren ve denge" sistemi olmadan açıklanamayacağını vurgulamaktadır.[1079] Bunun en önemli sebeplerinden biri, devlet yapısının faaliyet alanının günümüzde oldukça genişlemiş olması ve bunun sonucunda da özellikle yasama ve yürütme organlarının kurumsal ve fonksiyonel anlamda birbiri ile iç içe geçen ilişkiler kurması olarak gösterilebilir.[1080]

Gerçekten de kuvvetlerin her birinin, çeşitli etkileşim araçları vasıtasıyla birbiri üzerinde etkide bulunabilmesi mümkündür. Örneğin, bakanların göreve başlamasının yasamanın güvenoyuna bağlı olması, yasamanın yürütme organını; soru, meclis araştırması, meclis soruşturması, güvensizlik oyu gibi mekanizmalarla denetlemesi, yürütme teşkilatı içinde kabul edilen birtakım üst düzey kamu görevlilerinin atanmasında yasamanın sürece dâhil edilmesi, devlet başkanının meclisi feshi ve yasama işlemlerini veto etmesi, yürütmenin kanun hükmünde kararname çıkarması, yasama veya yürütmenin yargı mensuplarını belirlemesi ve yargının yasama veya yürütme tarafından çıkartılan bir normu veya işlemi iptal etmesi gibi hususlarda bu üç kuvvetin ne denli iç içe geçen ilişkiler içinde olabileceği kolaylıkla görülebilmektedir. Bu noktada denilebilir ki kuvvetlerin temelde ayrılığı esastır ancak salt bir organın yetki alanına bırakılan hususlar haricinde her kuvvet, bir diğerinin kontrolüyle dengelenmiştir.[1081]

Yargı organı, kuvvetlerin ayrılığı ve birbirini dengelemesi hususunda en avantajlı konumda bulunmaktadır.[1082] Yargının, yasama ve yürütmenin neredeyse her türlü iş ve işlemini denetleme ve bunları iptal etme imkânı varken; bu iki organın, son söz söyleyici olan bu makamın kararlarına karşı "boyun eğmekten" başka bir alternatif tutum içerisinde bulunması söz konusu olamayacaktır.[1083] Tüm bu ifadelerden

[1078] Carolan, **a.g.e.** s. 18-20, Sajo, **a.g.e.** s. 75.
[1079] Vile, **a.g.e.** s. 15-19.
[1080] Ertaş, **a.g.e.** s. 25.
[1081] Avrupa Birliği Komisyonu, **a.g.e.** s. 12-13; Office of the High Commissioner for Human Rights In Cooperation With the International Bar Association, **a.g.e.** s. 115, Waldron, **a.g.m.** s. 438-443.
[1082] Kuvvetlerin ayrılığı teorisinde esasen yargının diğer organlardan olan/olması gereken ayrılığına vurgu yapılmakta olup, yasama ve yürütme arasında ise kuvvetlerin dağılımından bahsedilmektedir.
[1083] Ancak yasama organı, yargı organının yetkilerini azaltacak şekilde hukuk normu koyabilecek imkâna sahiptir. Bu da yasamanın yargı organını dengeleyebildiği ender alanlardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır.

çıkarılabilecek sonuç, yargının üstlendiği görevin öneminden dolayı bu organın görevini en iyi şekilde icra edebilmesi temin edilmelidir. Bu da ancak bu organın, diğer kuvvetlerden ayrılığının net bir şekilde sağlanması ile mümkün olabilecektir.

Yargının günümüzde icra ettiği fonksiyonu, demokratik sistemler şekillenmeden önceki dönemlerde olduğu gibi sadece bireyler arasındaki uyuşmazlıkları çözmek şeklinde görmek doğru değildir. Yargı organı, bireylerin yanı sıra devlet ile bireyler arasında ve hatta devlet organlarının birbiri arasındaki uyuşmazlıklarını çözmekle görevlendirilmiş hakem rolü üstlenen bir organdır.[1084] Modern demokrasilerde temel hak ve hürriyetlerin koruyucusu olan yargı organını, ayrıca yasama ve yürütme organının anayasanın çizdiği sınırlar dâhilinde kalması için çabalayan bir organ olarak da görmek mümkündür. Zaman içerisinde boyut değiştiren yargı organının faaliyet alanları, bu organı daha da önemli bir konuma taşımıştır. Zira günümüzde yargı organı denilince, tarafsızlık ve bağımsızlık, temel hak ve hürriyetlerin en önemli savunucusu ve anayasanın sesi ve koruyucusu gibi nitelendirmeler akla gelmektedir. Bu sebeple, böylesi bir yer işgal eden ve önemli sıfatları haiz olan bir kuvvetin tarafsızlık ve bağımsızlığının temin edilmesi hukuk devleti ve kuvvetler ayrılığı teorisi açısından önem arz etmektedir. Günümüzde ülkelerin, bilhassa "siyasal açıdan gelişmişlik seviyesinin" belirlenmesinde, yargı organının tarafsızlık ve bağımsızlığının önemli bir ölçüt olarak kabul görmesi de bu yargıları destekler niteliktedir.[1085]

İşten'in de belirttiği üzere yasama ve yürütme kuvvetleri çoğu zaman aynı siyasi oluşum etrafında toplanabilmekte ve buradan doğan güç ile bu iki kuvvetin güçlerini yargıyı ele geçirmek için kullanması söz konusu olabilmektedir. Bu durum da hukuk

---

[1084] Eren, **"Anayasa Hukuku"**, **a.g.e.** s. 631-634.

[1085] Fatih Özkul, "Anayasalarımızda Yargının Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı", **Ankara Barosu Dergisi**, C. 74/3, 2016, s. 203; Yargı bağımsızlığının böyle bir öneme kavuşmasında elbette ki AİHS, Birleşmiş Milletler ve Venedik Komisyonu gibi pek çok uluslararası belgenin katkıları da unutulmamalıdır: 1948 yılında akdedilen İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin 10. maddesi, 1950 yılında kabul edilen ve 1953'te yürürlüğe giren AİHS 6. maddesi, 1966 yılında akdedilen Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme'sinin 14. maddesi, Venedik Komisyonunun ülkelerin yargı organları hakkında hazırlamış olduğu raporlar, Avrupa Konseyi Hâkimlerin Bağımsızlığı, Etkinliği ve Rolü Konusunda Tavsiye Kararı, Birleşmiş Milletler Bangolar Yargı Etiği İlkeleri ve bunlar gibi pek çok uluslararası belgede yargının bağımsız ve tarafsızlığına atıflar yapılmaktadır. Bu belgeler sayesinde pek çok ülke kendi yargı sistemleri üzerinde reformlar gerçekleştirebilmek için örnek alabileceği minimum standartları görebilmiş olmaktadırlar.

devleti ilkesinin ve temel hak ve hürriyetlerin zarar görmesine yol açabilmektedir.[1086] Zira temel hak ve hürriyetler ile hukuk devletinin varlığı, ancak yargının tarafsız ve bağımsız olduğu zaman anlam ifade etmektedir.[1087] Eren'in de belirttiği üzere hukuk devletinde "hukuk güvenliğinin" sağlanabilmesi için yargı bağımsızlığına zarar getirmeyecek şekilde bir sistemin tasarlanması gerekmektedir.[1088]

Tüm liberal anayasalarda görülen bu iki kavramın ne anlama geldiğine kısaca değinmekte fayda vardır. Yargının tarafsızlığı, yargı önüne gelen bir konuda yargı mensuplarının hiçbir önyargı beslemeden hukuka ve vicdani kanaatlerine göre karar vermesi olarak tanımlanabilir. Yargı bağımsızlığı ise yargı mensuplarının yargılamanın tüm aşamalarında dış ve iç baskı ve etkiden arî bir şekilde hukuka ve vicdani kanaatlerine göre karar vermesidir.[1089]

Yargının bağımsızlığının temin edilebilmesi için emeklilik, ödenek, tayin, terfi, disiplin gibi hususlarda yargı mensuplarına pek çok teminatların bahşedildiği görülmektedir.[1090] Ancak uzun uzadıya yargı mensuplarının bağımsızlığının nasıl temin edildiğindenn bahsetmek yerine bu çalışmanın konusu gereği yargı organının bağımsızlığının sağlanması ile muhalefetin birtakım yargı mensuplarının seçiminde etkin rol oynaması arasındaki ilişki incelenecektir. Bu bağlamda şu soruların cevapları aranacaktır: Yargının bağımsızlığına zarar getirmeyecek şekilde yargı ile muhalefet arasında nasıl bir ilişki tesis edilebilecektir? Yargının bağımsız kalması gerektiğine yapılan bunca atıftan sonra yargı organının teşekkülünde muhalefete rol vermek veya verilmesini savunmak ne derece örtüşmektedir?

[1086] İnanç İşten, "Yargı Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı", **Gaziantep University Journal of Social Sciences**, V. 13/2, 2014, s. 308.

[1087] Yüksel Metin, "Türkiye'de Yargı Bağımsızlığına İlişkin Kimi Sorunlar ve Çözüm Önerileri", Anayasa Yargısı, C. 27, 2010, s. 220; Saadet Yüksel, "Türk Anayasa Hukukunda Hâkimlerin Bağımsızlığına Genel Bir Bakış", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C. LXX/2, 2012, s. 73.

[1088] Eren, **"Anayasa Hukuku"**, **a.g.e.** s. 605.

[1089] Özbudun, "**Türk Anayasa**", **a.g.e.** s. 387-388; Cem Duran Uzun, "Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yargı", **Seta Analiz**, Sayı 193, 2017, s. 11; Metin, **a.g.m.** s. 220.

[1090] Yargı mensuplarına tanınan bu garantiler hakkında daha fazla bilgi için Bkz.: Yüksel, "Türk Anayasa Hukukunda Hakimlerin", **a.g.m.** s. 80-86.

3.2.2. Yargı Mensuplarının Seçiminde Uygulanan Genel Modeller

Yargının tarafsızlık ve bağımsızlığını sadece muhakeme süreciyle veya hüküm tesisi süreciyle açıklamak doğru değildir. Yargı organının teşekkülünde rol oynayacak süjelerin sınırlarının tayin edilmesi de yargının tarafsızlık ve bağımsızlığı ile yakından ilgilidir.[1091] Zira pek çok ülkedeki deneyimlerden de görülebileceği üzere yargı organının teşekkülünde söz sahibi olan kişi/kurumların, dolaylı da olsa yargının faaliyetleri üzerinde geniş bir etkisi söz konusu olabilmektedir.[1092] Hamilton'un yargıçların bağımsızlığı üzerine söylediği, "Bir kişinin maddiyatını elinde bulunduran kişi, o kişinin iradesine de etki edebilmektedir"[1093] ifadesini, "Bir kişinin atanmasında söz hakkına sahip olan kişi, o kişinin iradesine de etki edebilmektedir." şeklinde uyarlamak yanlış olmayacaktır.

Özellikle yüksek mahkeme ve yargı üst kurullarının üyelerinin belirlenmesi, anayasa yapım aşamalarında ve anayasa değişiklik tekliflerinde en hararetli tartışma konularından biri olup her kesimin iştahını kabartan bir husus olagelmiştir. Yargı mensuplarının seçiminde söz sahibi olmak dolaylı olarak yargı üzerinde tesire de sahip olmak anlamına geldiği için bu tahsisatın bir sarraf titizliği ile yapılması ve ileriye yönelik tüm öngörüler hesaba katılarak bir sistem tasarlanması gerekmektedir. Aksi takdirde *jüristokrasi* olarak adlandırılan yargının iktidarı veya yargının belli kesimlerin eline düşmesi gibi durumlar ile karşılaşılması kaçınılmaz olacaktır. Zira unutulmamalıdır ki yargı, amaçlara ulaşmak için değil, hukuka ulaşmak için kullanılması gereken bir araçtır.

XX. yüzyıla kadar, herhangi bir oylama yapılmadan tek bir kişinin, genellikle devlet başkanının belirlediği kişiler yüksek yargı mensubu olabilirken, günümüz liberal anayasal sistemlerinde böylesi bir uygulama artık kalmamıştır. Bu kişilerin seçim

---

[1091] Nuno Garoupa, Tom Ginsburg, "Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence", **Coase-Sandor Working Paper Series in Law and Economics Paper** No: 444, 2008, s. 2; Yüksel, **a.g.m.** s. 71.

[1092] Özkul, **a.g.m.** s. 204.

[1093] Alexander Hamilton, "Federalist No: 79", Congress Resources, (Çevrimiçi) https://www.congress.gov/resources/display/content/The+Federalist+Papers#TheFederalistPapers-79, 14 Eylül 2018.

yetkisinin oldukça farklı kombinasyonlarla farklı kesimlere dağıtıldığı görülmektedir.[1094] Böylelikle kuvvetler ayrılığı teorisinin en önemli unsurlarından biri olan kuvvetlerin birbirini frenleyebilmesi sağlanabilmiş olacaktır. Sing'in de belirttiği gibi yasama, yürütme ve yargı organları arasındaki ayrılık, demokrasi köprüsünün temel direkleri olup; bunlardan birinin etki ve etkinliğinin azaltılması veya artırılması, bu köprünün dayanamayıp yıkılmasına yol açabilecektir.[1095]

Yargı mensuplarının belirlenmesinde çok çeşitli süjeler söz sahibi olabilmektedir. Bunların başında devlet başkanı, bakanlar kurulu ve yargı organının kendisi gelmektedir. Ancak yüksek mahkeme ve yargı üst kurullarının üyelerinin belirlenmesinde çeşitli kişi veya kurumlara dağıtılmış olan bu yetkiden muhalefetin/meclisin hariç tutulması elbette ki düşünülemez. Bu bağlamda yargının tarafsızlık ve bağımsızlığına halel getirmeyecek şekilde yargının "üye teşekkülünde" muhalefetin sınırlı da olsa dahlini düşünmek, liberal anayasal demokrasiler için olağan kabul edilmesi gereken bir durumdur.

Yargı mensuplarının belirlenmesinde pek çok yöntemin uygulandığı görülmektedir. Bunlardan biri, halk tarafından seçim ile belirlemedir. Yargı organının yetkilerini millet adına yürütmesi, tıpkı yasama ve yürütme organları gibi yargı mensuplarının da demokratik seçimler ile iş başına gelmesi fikrini doğurmaktadır.[1096] Dünyada nadir bir şekilde tercih edilen halk tarafından seçim yöntemi, birçok şaibeye/sakıncaya mahal verebilmesi açısından eleştiri konusu yapılmıştır. Bu sakıncaların başında seçim yarışına girecek olan yargı mensuplarının, kararlarını halk desteğine göre vermesi, siyasileşmesi, siyasetin rüzgarını arkasına alma gayretine girişmesi gelmektedir.[1097] Seçime hazırlık bütçelerinin oldukça yüksek olduğu da

---

[1094] Kelemen, **a.g.m.** s. 9.

[1095] Suraj Singh, Sandeep Bhalothia, "Analysis of National Judicial Appointment Commission Act, 2014", **Indian Journal of Legal Philosophy**, V. 3/2, 2015, s. 270-271.

[1096] Münci Kapani bu hususta şu değerlendirmeyi yapmaktadır: "Filhakika, millî hâkimiyet prensibinin cari olduğu memleketlerde, milletin, kendi namına kaza hakkını istimal edecek olan kimseleri tayin selahiyetinden, doğrudan doğruya veya bilvasıta kendisi tarafından seçilmemiş bir teşekkül lehinde feragat etmesinin, mezkûr prensip esaslarına aykırı düşeceğini kabul etmek lâzımdır." Bkz.: Münci Kapani, **İcra Organı Karşısında Hakimlerin İstiklali**, Ankara, Güzel Sanatlar Matbaası, 1956, s. 53.

[1097] Benzer şekilde yargı mensuplarının halk tarafından seçilmesi, verilen yargı kararlarının popülistleşmesine sebebiyet verebilecektir. Örneğin ABD'de de bazı eyaletlerde, seçime girecek hâkim adaylarının daha ağır hapis cezası verme eğiliminde oldukları görülmüştür. Gönenç, "**Siyasi İktidarın**", **a.g.e.** s. 142.

düşünüldüğünde, bağış ve finansman temin etmeden veya örgütlenmiş bir siyasi partinin resmi veya örtülü desteğini almadan bir seçim yarışına girmek mümkün olamayacaktır.[1098] Bu durum da yargı mensuplarının, seçilebilmek için liyakat sahibi olmanın yanı sıra; finansman, parti desteği gibi hususlara sahip olma arayışına girmesine sebebiyet verebilecektir. Bir diğer ifadeyle bir hâkimin ilgili göreve gelebilmesi/atanabilmesi için belirleyici ölçüt, büyük seçim bütçesi veya siyasiler ve kanaat önderleriyle olan yakınlığı değil, liyakat olmalıdır. Nitekim yüksek mahkemeler ile yargı üst kurullarının teşekkülünde bu usulün uygulandığı bir ülke mevcut değildir. Sınırlı sayıda ülkede de olsa alt derece mahkemelerde görev yapan yargı mensuplarının belirlenmesinde halk tarafından seçim usulünün uygulandığı görülmektedir. Örneğin, İsviçre'de federe düzeydeki yargı mensuplarını halk seçmektedir. Aynı şekilde ABD'de birtakım eyaletlerde yargı mensupları, siyasiler gibi seçim yarışına girmekte ve seçimle göreve gelmektedir.[1099]

Bahsedilmesi gereken bir diğer usul ise yargı üyelerinin kendi içerisinden seçim yaparak yargı üst kurulları ile yüksek mahkeme üyelerini belirlemesidir. Bu usulde yargı, diğer organlardan ciddi manada soyutlanarak kendi kabuğu içerisinde kalmakta ve bir yargı teknokrasisi ortaya çıkmaktadır.[1100] Bu usulün faydalı yanı, yasama ve yürütmenin, yargının teşekkülünden uzak tutulması sayesinde yargının bağımsızlığının temin edilmesidir. Yargının seçim sürecini bizzat kendisinin yürütmesi, yargı camiasında diğer organlara karşı bir beklentinin oluşmamasını sağlayacak ve böylelikle yargının bağımsızlığı pekişecektir.[1101] Ancak unutulmamalıdır ki bu durum, belli başlı yan etkilere de yol açabilmektedir. Yargı mensuplarının, yüksek mahkeme ve yargı üst kurullarını seçmesi, yargı mensuplarının asli vazifelerinden uzaklaşarak adalet mekanizmasının yavaşlamasına ve yargı mensuplarının siyasi ideolojik, dini veya mezhepsel açıdan kutuplaşmasına sebebiyet verebilecektir. Böylece yargı mensuplarının seçilebilmek için sahip olması

[1098] Şeref Ünal, **Anayasa Hukuku Açısından Mahkemelerin Bağımsızlıgı ve Hâkimlik Teminatı**, Ankara, TBMM Kültür Sanat Yayınları Yayın No: 65, 1994, s. 47; Kapani, "**İcra Organı**", **a.g.e.** s. 27-28.
[1099] Gönenç, "**Siyasi İktidarın**", **a.g.e.** s. 142; Ünal, **a.g.e.** s. 48; ABD'de 38 eyalette yargı mensupları halk tarafından seçilmektedir.
[1100] Özkul, **a.g.m.** s. 241.
[1101] Bülent Beder, Mehmet Altundiş, "Yasama ve Yürütme Fonksiyonlarının Yargı Bağımsızlığına Müdahalesi", **Yasama Dergisi**, C. 13, 2009, s. 101-04.

gereken sıfat olan liyakat dışında, yukarıda zikredilen sıfatlara sahip olunması, seçilebilmek için bir ön koşul haline gelebilecektir.[1102] Benzer şekilde Kapani de bu usulün, yargı organının bir zümre sınıfına dönüşmesine ve belli ailelerden oluşan kapalı bir teşekküle dönüşmesine ve liyakatten ziyade karabetin ehemmiyet kazanmasına sebebiyet verebileceğine değinmektedir.[1103] Bu modelin olumsuz sonuçlarının engellenebilmesi için yargı mensuplarının kendi içerisinde seçim yaparak belirleyeceği kişilerin, yasama veya yürütme organlarının onayına sunulması gibi bir model önerilebilir.[1104] Böylece millet egemenliği, kuvvetler ayrılığı ve kuvvetler arası kontrol ve denge ilkeleri zarar görmeden muhalefetin de yargı mensuplarının belirlenmesi sürecine dâhil olması mümkün olabilecektir.

Yüksek mahkemeler ile yargı üst kurullarının üyelerinin belirlenmesinde uygulanan bir diğer model ise doğrudan atama yöntemidir. Örneklerine ileride değinileceği üzere bu usulde yargı mensuplarını belirleme yetkisi bir veya birden fazla makama bahşedilmekte olup, hiçbir ek işlem, seçim veya onaya tabi olmadan, doğrudan yargı mensubunun kim olacağına karar verilmektedir.[1105] Bu noktada, doğrudan ana muhalefet partisinin belli sayıdaki yargı mensubunu belirlemesine imkân tanınması akla getirilebilir. Ancak böylesi bir hususun benimsenmesi halinde yargının siyasallaşmaması ve bağımsızlığının korunması için muhalefete ayrılan bu oranın düşük tutulması gerekmektedir.

Bir diğer usulde ise sıralı bir atama ilişkisi olup belli bir makam, atanacak kişiyi belirlemekte, bir diğer makam ise belirlenen kişiyi veya belirlenen kişiler arasından bir kişiyi seçmekte veya onaylamaktadır. Burada, yargı mensuplarının belirlenmesinde diğer organlara da yetki verilerek kuvvetler arası kontrol sağlanmakta ve buna ilaveten yargı mensubunu belirleyen makamın bir diğer

---

[1102] Uzun, "Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yargı", **a.g.m.** s. 16; Bu seçim usulünün en büyük bedelini ödeyen ülkelerden birisi de Türkiye'dir. 2010 Anayasa değşikliği ile Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun 22 üyesinin 15'i çeşitli yargı kollarından, yargı mensuplarınca seçilmekteydi. 2016 yılında darbe teşebbüsüne kalkışan terör örgütü FETÖ'nün yargı yapılanması, 2012 yılında yargıyı ele geçirmek adına yoğun bir çaba göstermiş ve seçimler sonucunda Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun çoğunluğunu 4 yıllık bir süreliğine ele geçirebilmiş ve amaçlarına ulaşmak için pek çok hukuksuz faaliyetlerinde Kurulun tüm olanaklarını ve yetkilerini kullanmışlardır.

[1103] Kapani, "**İcra Organı**", **a.g.e.** s. 53-54.

[1104] Levent Gönenç, "Dünyada ve Türkiye'de Yüksek Yargı Kurulları", Tepav, 2011, s. 13, (Çevrimiçi) www.tepav.org.tr/tr/yayin/s/394, 17 Eylül 2018.

[1105] Gönenç, "**Siyasi İktidarın**", **a.g.e.** s. 110.

makamın onayına tabi tutulması ile de ayrıca çifte bir kontrol sağlanmaktadır.[1106] Atanacak kişinin belirlenmesinde onay veya karar makamlarından en azından birinin meclise bırakılmış olması, muhalefetin bu süreçten dışlanmaması açısından gerekli bir düzenleme olarak düşünülebilir.

Mevcut olan tüm bu modellerden sonra özellikle yüksek yargı organları ile yargı üst kurullarının seçiminde yargının bağımsızlığının ve muhalefetin etkinliğinin gözetileceği bir modelin inşası nasıl olmalıdır sorusuna yanıt aramak gerekecektir. Önerilebilecek modellerden birincisi, meclisin, ilgili yargı mensuplarının seçiminde tek yetkili mercii olarak belirlenmesidir. Liberal anayasal sistemlerde muhalefetin sahip olduğu ve olması gerektiği hak ve imkânların anlatıldığı bu çalışmada, mevzu bahis olan yargı üyelerinin tamamının meclis/muhalefet tarafından seçilmesi gerektiğinin ileri sürülmesinin muhalefeti güçlendireceği açıktır. Ancak böylesi bir durumun, anayasal sistemin liberalliğini, çoğulculuğunu ve yargının bağımsızlığını da etkileyebileceği de akılda tutulmalıdır. Zira yasama organının siyasi kişilerden oluştuğu unutulmamalıdır. Ayrıca yürütmeyi oluşturan veya destekleyen partinin/partilerin meclis çoğunluğuna sahip olması gibi durumlar, yasama organının da en az yürütme kadar yargının bağımsızlığının karşısında olası bir tehdit olmasına sebebiyet verebilmektedir. Bu sebeple, bu sakıncaları ortadan kaldırmak adına meclisin yargı mensuplarını belirlemesi hususuna birtakım "yumuşatıcı" ilaveler yapmakta fayda vardır. Bu noktada, yasama organının yargı mensuplarının seçiminde mecliste aranması gereken nisabın artırılması önerilebilir. Yargı mensuplarının seçilmesinde basit veya salt çoğunluktan daha yüksek bir nisabın aranması ile partiler arası ittifak arayışı teşvik edilebilecek ve muhalefetin de dışlanmayacağı bir tablo çizilebilecektir.[1107] Neredeyse tüm liberal anayasal sistemlerde görülen parçalı meclis figürü gerçeği ile yargı mensubunun seçilebilmesi için 3/5 veya 2/3 gibi ulaşılması güç bir oranın belirlenmesi kuralı birleştiği takdirde, muhalefette bulunan partiler *de*

[1106] Kelemen, **a.g.m.** s. 12.
[1107] Ünal, **a.g.e.** s. 51.

facto bir veto yetkisine kavuşmuş olacaklardır.[1108] Böylelikle toplumun ve meclisin tüm farklılıklarının bu kurullarda temsiline imkân sağlanmış olacaktır.[1109]

Yargı mensuplarının belirlenmesinde yargı, yasama ve yürütme organına eşit kotalar belirlemek şeklinde bir tasarımın yapılması da düşünülebilir. Bu modele ek bir kural getirilerek daha çoğulcu bir yargının teşekkül etmesi sağlanabilir. Buna göre yargı ve yürütme organları tarafından belirlenecek üyelerin atanabilmesi için önerilen bu kişilerin yasama organınca ayrıca nitelikli çoğunluk ile onaylanması zorunluluğu getirilebilir. Bu sayede meclis/muhalefete daha başat bir rol verilerek konumları güçlendirilebilir.

Bir başka model ise yürütme organının seçim sürecinden hariç tutularak diğer iki organa yetki verilmesidir. Yürütmenin dışlandığı bu modelde yargı mensupları tarafından önerilecek isimler arasından yasama organının, bir tercih yapması da bir diğer model olarak önerilebilir. Bu sistemde yürütmenin dışlanmasının ana sebebini şu şekilde gerekçelendirmek mümkündür. Yasama organına yargı mensuplarını seçme hakkı verilmesiyle, dolaylı olarak yürütmeye de seçme hakkı zaten verilmiş olmaktadır. Zira parlamenter sistemlerde yürütmenin yasamadan çıkması, başkanlık sistemlerinde ise yürütmenin mutlaka yasama organında bir veya birkaç parti tarafından destekleniyor olması gerçeği hesaba katıldığında, üye seçiminde yasamaya ilaveten yürütmeye de yetki verilmesi yürütmenin orantısız bir güce sahip olmasına sebebiyet verebilecektir. Yargının en temel fonksiyonlarından birinin, idarenin eylemlerini hukukun sınırları içerisinde tutmak olmasından dolayı, yürütmenin üye seçimine yasama organı üzerinden dâhil olması daha olumlu sonuçların alınmasını sağlayabilecektir.

3.2.3. Yüksek Mahkeme Üyelerinin Seçimi

Yargı birliği ve yargı ayrılığı sistemine sahip ülkelerin yüksek mahkeme üyelerinin atanmasında farklı uygulanmaların varlığı gözlemlenmektedir. Bu sebeple, sistemlere

[1108] Sibel İnceoğlu, "Yeni Anayasada Bağımsız Bir Yargı İçin Neler Yapmalı? Uluslararası Belgeler Işığında Öneriler", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, C. 95, 2011, s. 243; Levinson, Pildes, **a.g.m.** s. 2370.
[1109] Consultative Council of European Judges, "CCJE Opinions and Magna Carta", 2007, para. 32, (Çevrimiçi) https://rm.coe.int/168074779b, 17 Eylül 2018.

dair bir girizgâh verildikten sonra kısa bir tasnif yapılarak konunun daha sistematik bir biçimde incelenmesine çalışılacaktır.

Yargı sistemleri incelendiğinde yargı birliği ve yargı ayrılığı temelinde iki farklı yapının varlığı göze çarpmaktadır. Bu tasnif, ülkelerin yüksek mahkemelerinin sayısı ve/veya görev ve yetkileri ile ilgili bir tasniftir. Yargı birliğini uygulayan ülkelerde tek bir temyiz merci bulunurken, bu mahkeme, genel mahkemelerde verilen kararların temyiz merci konumunda olup, bazı ülkelerde ayrıca norm denetimi ile de yetkilendirilmektedir. İspanya gibi bazı ülkelerde ise tek bir temyiz mahkemesine ilaveten, norm denetimi yapan ayrı bir mahkeme bulunmaktadır. Ancak bu ikili mahkeme yapısı, yargı sistemini yargı ayrılığına dönüştürmeye yetmemektedir. Yargı ayrılığını uygulayan ülkelerde ise uzmanlık alanlarına göre bölünmüş birden fazla temyiz merci ve buna ilaveten çoğu ülkede norm denetimi yapan ayrı bir anayasa mahkemesinin varlığı göze çarpmaktadır.[1110]

Yargı ayrılığı sistemini uygulayan ülkelerde temyiz mahkemeleri ile norm denetimi yapan mahkemelerin genellikle ayrı bir şekilde örgütlendiği görülmektedir. Temyiz mahkemelerinin vermiş olduğu kararların bireyler veya bireyler ile devlet arasındaki uyuşmazlıklara ilişkin olması ve siyaseti genellikle ilgilendirmeyen hususlara dair olması sebebiyle bu mahkemelerin üye seçiminde meclislerin rolü oldukça sınırlı tutulmaktadır. Buna karşın, norm denetimi yapan mahkemelerin siyaseti yakından ilgilendiren soyut norm denetimi, parti kapatmaları ve yetki uyuşmazlıklarını çözme hususlarında kararlar alabilmesi, kuvvetler arası fren ve denge ilkesi uyarınca bu mahkemelerin üye teşekkülünde siyasilerin aktif bir konumda yer alması gerekliliğini doğurmuştur. Her ne kadar tam bir genelleme yapılamasa da aşağıda örnekleri verileceği gibi yargı birliği sistemini uygulayan ülkelerde tek bir yüksek mahkemenin var olması, mahkeme üyelerinin seçiminde aynen "yargı ayrılığı

[1110] Yüksek mahkeme yapılarının şekillenmesinde ülkelerin hukuk gelenekleri ve sistemlerinin büyük etkisini görmek mümkündür. Buna ilaveten ülkelerin bölünme veya sömürgesi olduğu devletten bağımsızlığını ilan etmesi sonrası, önceden bağlı olduğu devletin kurduğu sistemi devam ettirmesi de yargı teşkilatının şekillenmesinde oldukça etkin bir sebeptir. Örneğin sosyalist ülkelerde genellikle yargı birliğinin uygulanması neticesinde, Sovyetler veya Yugoslavya'dan ayrılan devletlerde de yaygın bir şekilde yargı birliği sisteminin uygulandığı görülmektedir. Aynı şekilde yargı birliğini tercih eden İngiltere'nin Hindistan, Güney Afrika, Avustralya ve ABD gibi eski sömürgeleri ile İspanya'nın Arjantin, Uruguay, Şili ve Venezüella gibi eski sömürgelerinin yargı ayrılığı sistemini tercih ettiği görülmektedir. Bkz. Eren, **"Anayasa Hukuku"**, **a.g.e.** s. 593-595.

sistemindeki norm denetimi yapan mahkemelerde" olduğu gibi meclis ve muhalefetin sürece katılmasını gerektirmiştir.

Bu genel tasnifi yaptıktan sonra, kısaca "yargı ayrılığı" sisteminde, norm denetimi yapmayan temyiz mahkemelerinin üye seçimine değinmek gerekir. Bunun akabinde, meclis ve muhalefetin aktif bir konuma oturtulduğu "yargı ayrılığındaki" norm denetimi yapan mahkemeler ile "yargı birliğindeki" norm denetimi yapıp yapmadığına bakılmaksızın var olan tek yüksek mahkemenin üyelerinin belirlenme usulünü incelemek daha uygun olacaktır.

Yargı ayrılığının uygulandığı Avusturya ve Japonya gibi ülkeler incelendiğinde, Temyiz Mahkemelerinin üyelerinin önerilmesi ve/veya atanmasında devlet başkanı ve hükümetlerin etkin olduğu görülmektedir.[1111] Yürütmeye atama yetkisinin verilmesinin temel sebebini, yargı ayrılığı sisteminin genellikle parlamenter sistemlerde uygulanması ve bu sistemlerde devlet başkanının sembolik düzeyde kalan yetkileri olması ve siyaset üstü bir kimliğe sahip olması gibi gerekçelerle açıklamak mümkündür. Ancak ne olursa olsun yüksek mahkeme üyelerinin belirlenmesinde doğrudan yürütme organına yetki verilmesini, muhalefet açısından olumsuz bir durum olarak değerlendirmek gerekmektedir. Buna karşın, Hollanda ve Litvanya gibi oldukça sınırlı sayıda ülkede ise Temyiz Mahkemelerinin üyelerinin belirlenmesinde Meclise yetki verildiği görülmektedir. Hollanda'da İkinci Meclise, atanacak her makam için üçer isim önerme hakkının verilmesini, muhalefeti güçlendirebilecek bir düzenleme olarak görmek mümkündür. Her ne kadar Meclisin önereceği isimler arasından seçilecek kişilerin belirlenmesi işlemi, Kralın onayını gerektirse de Meclisin sürece dâhil edilmesi açısından buradaki uygulamayı olumlu görmek gerekmektedir. Litvanya'da da Temyiz Mahkemelerinin üyelerini atama yetkisi Devlet Başkanı'na ait olsa da bu kararların Meclis tarafından onaylanması zorunluluğu getirildiği görülmektedir.[1112] Öte yandan, yargı ayrılığına sahip ülkelerde temyiz mahkemelerinin üyelerinin seçiminde en büyük yetkinin yargı üst kuruluşlarına bırakıldığı görülmektedir. Örneğin, Türkiye'de Yargıtay üyelerinin tamamı ile Danıştay üyelerinin 3/4'ünü atama yetkisi; İngiltere ve Belçika'da ise

[1111] Avusturya Anayasası, 1920, m. 134/3; Japonya Anayasası, 1946, m. 6/1, 79/1.
[1112] Hollanda Anayasası, 1815, m. 118/1; Litvanya Anayasası, 1992, m. 112/2, 3

Temyiz Mahkemelerinin tüm üyelerini belirleme yetkisi yargı üst kurullarına bırakılmıştır.[1113] Bu ülkelerde, Temyiz Mahkemelerine üye atama veya atanacak üyeyi önerme yetkisinin yürütmenin eline doğrudan verilmektense, yürütmenin üye seçimine genellikle kısmen müdahil olabildiği yargı üst kuruluşlarının eline bırakılmasını muhalefet açısından olumlu görmek gerekir. Pek çok ülkede ise karma sistemler benimsenerek, meclisler yerine, yürütmeye, temyiz mahkemelerinin bizzat kendisine ve/veya yargı üst kurullarına temyiz mahkemelerinin üyelerinin belirlenmesi yetkisi verilmiştir.[1114] Aşağıdaki başlıkta, yargı üst kurullarının üye teşekkülünde muhalefetin konumu incelenirken, dolaylı olarak yargı ayrılığı sistemlerindeki temyiz mahkemelerinin üyelerinin atanmasında muhalefetin rolü de incelenmiş olacağı için burada ayrıca detaya inilmeyecektir.

Yargı ayrılığı sistemine sahip ülkelerdeki norm denetimi yapan mahkemeler ile yargı birliğine sahip ülkelerdeki yüksek mahkemelerin üyelerinin seçiminde muhalefetin rolünün oldukça etkin olabileceği yukarıda zikredilmişti. Burada bu sistem ve mahkemeler daha detaylıca incelenecek olup, bu mahkemelerin ayrı ayrı isimlendirilmesinden kaçınmak için sadece "mahkeme" kavramının kullanımı tercih edilecektir.

Ülkeden ülkeye değişmekle beraber bu mahkemeler, alt derece mahkemelerin kararlarının temyiz edildiği yerler ve/veya yasama organınca çıkarılan içtüzük, kanun, organik kanun, milletlerarası antlaşma ve anayasa gibi normların, anayasa aykırılığını incelemek ile yetkilendirilmiş veya kendilerini yetkilendiren mercilerdir. Bu mahkemelerin yüklendiği işlev ve sahip olduğu önem günümüzde gittikçe artmakta olup, bu mahkemelere temyiz ve/veya norm denetiminin yanı sıra bireylere bireysel başvuruda bulunma ve devlet organları, kurumlar veya federe-federal devlet arasındaki uyuşmazlıkları çözüme bağlama gibi yetkiler de verilmiştir. Böylesi önemli hususlarda son kararı vermeye yetkili olan bu mahkemeler, işlevleri gereği yargıyı etkilediği kadar siyaseti ve bireyleri de etkilemektedir. Bu sebepten ötürü bu

[1113] Türkiye Anayasası, 1982, m. 154/2, 155/3; Belçika Anayasası, 1831, m. 151/4, 5; Gunter Hirsch, "Appointing of Supreme Court Judges Examination of Situation in Individual Countries", 2006, s. 8, (Çevrimiçi) http://reseau-presidents.eu/sites/default/files/Report_Hirsch_eng%5B1%5D.pdf, 10 Ekim 2018.
[1114] Daha fazla karşılaştırma için Bkz. Hirsch, **a.g.e.** s. 1-21

mahkemelerin üyelerinin belirlenmesinde, yargı bağımsızlığının temin edileceği ve muhalefetin/farklı seslerin de temsil edileceği bir modelin tasarlanması gerekmektedir.

Liberal anayasal sisteme sahip ülkelerde, mahkemelerin üyelerinin belirlenmesi sürecinde muhalefetin de rol aldığı modelleri dörde ayırmak mümkündür. Bu modellerden ilkinde, mahkemenin "tüm üyelerini", bir başka makamın onayına gerek kalmadan doğrudan meclis seçmektedir. Örneğin, Brezilya'da 11 kişilik Mahkemenin, üyelerinin tamamının meclis üye tamsayısının 1/2'si ile seçilmesi hüküm altına alınmıştır. Polonya'da da Mahkemenin 15 üyesi, Meclis tarafından seçilmektedir.[1115] Seçim usulüne ve seçimde aranacak nisaba dair bir anayasal garantinin olmaması, yargının ve seçilecek kişilerin siyasetin gölgesinde kalmasına yol açabilecektir. Kanunlar ile seçim nisabının kolaylıkla değiştirilebilir olması bir risk unsuru olarak görülmelidir. Farklı seslerin bir araya gelebildiği nadir kuruluşlardan biri olan "meclislerin" mahkemenin tüm üyelerinin seçilmesinde yetkili olması, mahkemeye de toplumun aynasının tutulmasına katkı sağlayacaktır. Bu sayede toplumdaki siyasi mozaiğin yargı organına da yansıması sağlanmış olabilecektir. Ancak daha önce zikredildiği üzere bu olumlu etki, seçimde aranacak nisabın nitelikli çoğunluk olarak belirlenmesi halinde gerçekleşebilecektir. Nitekim Polonya'da Mahkemeye, 1989 ile 2002 yılları arasında seçilen 27 hâkimin sadece 2 tanesinin muhalefet partilerinin gösterdiği adaylar arasından seçilmesi[1116] bu yargıları destekler niteliktedir.

Almanya, Kosta Rika, Macaristan, Hırvatistan, Portekiz ve Uruguay gibi ülkelerde ise Mahkemelerin üyelerinin tamamının Meclis tarafından seçilmesi bahsedilen diğer ülkelerle benzerlik göstermektedir. Ancak bu seçimde aranan nisabın meclis üye tamsayısının 2/3'ü olarak belirlenmesi diğer ülkelerden ayrışan bir noktadır.[1117]

[1115] Brezilya Anayasası, 1988, m. 101; Polonya Anayasası, 1997, m. 194/1.
[1116] Kelemen, **a.g.m.** s. 16.
[1117] Almanya Anayasası, 1949, m. 94/1; Kosta Rika Anayasası, 1949, m. 158; Macaristan Anayasası, 2011, m. 24/8; Hırvatistan Anayasası, 1991, m. 126; Uruguay Anayaası, 1966, m. 236; European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), "The Composition of", **a.g.e.** s. 54-55.

Böylece bu ülkelerde mecliste bulunan muhalefet partileri ile ittifak kurmadan Mahkemeye üye seçimini tasavvur etmek pek de mümkün olamayacaktır.

Uygulanan bir diğer modelde ise toplumdaki azınlıkların veya çeşitliliklerin mahkemelerde temsiline imkân tanıyan düzenlemeler mevcuttur. Her ne kadar İsviçre ve Kuzey Makedonya'da Mahkemenin üyelerinin seçiminde nitelikli bir çoğunluğun varlığı anayasal bir kural olarak aranmasa da bu ülkelerde toplumdaki farklı seslerin Mahkemedeki varlığının garantiye alınabilmesi için çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. İsviçre'de 38 kişiden oluşan Mahkeme üyelikleri, tıpkı bakanlıklarda olduğu gibi ülkenin 3 ana etnik kökeni arasında orantılı olarak dağıtılmıştır. Buna göre Mahkeme üyelerinin 3'ünün İtalyanca, 12'sinin Fransızca ve 23'ünün Almanca ana diline sahip olması gerekmektedir. Aynı şekilde Kuzey Makedonya'nın 9 üyeli Mahkemesinin 3 üyesinin, Makedonya ülkesindeki çoğunluğa ait olmayan ırk/dinlere mensup kişiler arasından seçilmesi zorunluluğu da bu minvaldedir.[1118] Böylesi bir ayrıcalığı teâmülen de olsa 9 üyeli Litvanya Mahkemesinin 1 üyesinin seçiminde, 12 üyeli İspanya Mahkemesinin 1 üyesinin seçiminde de görmek mümkündür.[1119]

Muhalefetin, mahkeme üyelerinin seçim sürecine dâhil olduğu üçüncü modelde meclis, mahkeme üyelerinin "tamamının" belirlenmesinde karar makamında yer almasına rağmen atamanın gerçekleşebilmesi için atama kararının başkaca bir makamın onaylaması gerekmekte veya bir başka makam veya kişi tarafından alınan atama kararı meclisin onayına sunulmak zorundadır. Bir diğer ifade ile meclisin atama sürecinde bir ortağı bulunmaktadır; ya meclis atamayı yapmakta, bir başka makam onaylamakta ya da bir başka makam atamayı yapmakta, meclis onaylamaktadır. Örneğin, ABD'de Mahkemenin 7 üyesinin tamamı Şili'de Mahkemenin 21 üyesinin tamamını, Tayvan'da Mahkemenin 15 üyesinin tamamı, Slovenya'da Mahkemenin 9 üyesinin tamamı, Çekya'da Mahkemenin 15 üyesinin

[1118] İsviçre Anayasası, 1999, m. 168/1; Kuzey Makedonya Anayasası, 1991, m. 109/1; European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), "The Composition of Constitutional Courts", 1997, s. 78-79, (Çevrimiçi) https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-STD(1997)020.aspx, 13 Eylül 2018.
[1119] European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), "The Composition of", **a.g.e.** s. 9.

tamamı, Devlet Başkanları'nca atanmakta, akabinde ise yapılan bu atamalar Meclislerin onayına sunulmaktadır.[1120] Burada yapılacak olan oylamalarda aranacak nisabın nitelikli çoğunluk olmaması tartışma konusu edilebilmektedir. Zira devlet başkanı ile meclis çoğunluğunun aynı ekolden gelmesi durumunda mahkemelerin üye çoğunluğunun belli bir siyasi cenahın eline geçmesi mümkün olabilecektir.

Nijerya'da ise 15 kişiden oluşan Mahkeme üyelerini, yargı üst kurulu, Devlet Başkanı'na önermekte, Devlet Başkanı bu isimler arasından bir seçim yapmakta ve seçilen bu isimler Meclisin onayına sunulmaktadır.[1121] Devlet Başkanının belirlediği isimlerin, tüm yargı mensuplarının idari amiri olarak kabul edilebilecek olan bir makam olan yargı üst kurulu tarafından önerilmesi ve Devlet Başkanı'nca yapılacak olan atamaların meclis onayından geçmesi bu usulü yukarıdaki ülkelerdeki uygulamalardan daha demokratik yapmaktadır. Nijerya'daki uygulamayı özellikle kuvvetler arası fren ve dengenin sağlanmasına sunacağı katkıdan ötürü emsal alınması gereken bir örnek olarak görmek gerekecektir. Litvanya'da ise 9 üyeli Mahkemenin üçer üyesi Meclis Başkanı, Devlet Başkanı ve Yüksek Mahkeme Başkanı'nca belirlenmekte olup, önerilecek bu isimlerin her biri Mecliste yapılan oylama sonrasında görevlerine başlayabilmektedirler.[1122] Litvanya'daki bu usulü, ABD, Şili ve Tayvan gibi ülkelerdeki usulden ayıran en temel faktör ise adayları belirleme makamı, tek bir kişiye indirgenmemiş olması ve siyasi bir kimliği olmayan Temyiz Mahkemesi Başkanının da sürece dâhil edilmiş olmasıdır. Ayrıca Devlet Başkanı ve Temyiz Mahkemesi Başkanının belirleyeceği isimlerin Meclis onayından geçmesi zorunluluğu ile Meclise bu süreçte başrol oynama imkânı tanınmaktadır.

Bu modelde bahsi geçen tüm ülkelerde meclis onay makamında olup, aranan nisap ise basit çoğunluk veya meclis üye tamsayısının salt çoğunluğudur. Bu durum da siyasilerin mahkeme üyelerini belirleme sürecine dâhil olduğu bu modelde, meclisin basit çoğunlukla karar alarak mahkemenin yapısını siyasi iktidarın eline ve kaderine bırakmasına yol açabilmektedir. Ancak bu noktada ABD ile ilgili birtakım bilgiler vermek gerekmektedir. Zira ABD'de yerleşen meclis kültürü, partilerin yapısı ve

[1120] ABD Anayasası, 1789, m. II/2; Şili Anayasası, 1980, m. 78/1,2; Tayvan Anayasası, 1947, m. 5/1,2; Slovenya Anayasası, 1991, m. 163/1; Çekya Anayasası, 1993, m. 84/2.
[1121] Nijerya Anayasası, 1999, m. 230/2-b,Ek 3-1. kısım/m.21-a,1.
[1122] Litvanya Anayasası, 1992, m. 103/1.

devlet başkanlığı ile meclis seçimlerinin farklı zamanlarda yapılması, yargı mensuplarının seçiminde aranan nisabın 1/2 olmasının doğurabileceği olumsuz etkileri bertaraf edebilecek neticelere sebep olmaktadır. ABD'deki partilerin disiplinsiz oluşu, Başkanın Meclis desteğine sahip olduğu zamanlarda dahi atamalar hususunda dikkatli davranmasına sebebiyet vermektedir. Başkanın kendi partisinden bile fire verdiği sıklıkla görülebildiğinden dolayı muhalefette olan partilerin de reddetmeyeceği/destekleyeceği adayların Mahkemeye aday gösterilmesi gerekmektedir. Ayrıca başkanlık seçimi ile meclis seçiminin ayrı zamanlarda yapılması, her iki gücün zaman zaman farklı ellerde olabilmesine yol açabilmekte ve bu durum da Başkanın yapacağı atamalara yansımaktadır. Örneğin, 100. Kongre döneminde Başkan Reagan'ın partisi Mecliste 45 vekille azınlıktayken, Robert H. Bork Powell'ın Mahkeme adaylığı için Mecliste yapılan oylamada almış olduğu oy 42'de kalmıştır. Bu da partilerin disiplinsiz olmasından ötürü vekillerin hür iradeyle karar verebildiğinin bir kanıtı olarak görülebilir. Aynı Kongre döneminde Mahkemeye aday gösterilen Anthony M. Kennedy'in ise oyların neredeyse tamamı olan 97 oy alması da bu yargıyı destekler niteliktedir.[1123] Bu yargıyı destekleyecek genel bir istatistik sunmak gerekirse: Başkanın, Meclis desteğine sahip olduğu dönemlerde yaptığı Mahkeme atamalarının %90'ı kabul görmüşken; desteğe sahip olmadığı dönemlerde yapmış olduğu atamaların %60'ı kabul görmüştür.[1124] Ancak böylesi tabloları ABD dışındaki ülkelerde görmek pek de mümkün olmadığı için basit çoğunluk kuralının atamalarda aranmaması, muhalefetin varlığı ve konumunun güçlendirilmesi açısından daha uygun olacaktır.

Arjantin Anayasası'nda, böylesi bir sonucun doğmaması için Devlet Başkanı'nca Mahkemeye yapılacak olan atamaların, meclis üye tamsayısının 2/3'ünün onayından geçmesi zorunluluğu getirilmiştir.[1125] Bu model içerisinde muhalefeti en aktif konuma taşıyan uygulamalardan biri ise Meksika'da olup buna göre Devlet Başkanı, Mahkemeye seçilecek her bir üyelik için üçer aday göstermekte ve Meclis bu isimler arasından istediği ismi oylamaya katılanların 2/3'ü ile onaylayarak atma işlemini

[1123] United States Senate, "Supreme Court", **a.g.e.;** United States Senate, "Party Division", 2018, (Çevrimiçi) https://www.senate.gov/history/partydiv.htm, 15 Eylül 2018.
[1124] Levinson, Pildes, **a.g.m.** s. 2370-2371.
[1125] Arjantin Anayasası, 1853, m. 99.

gerçekleştirmektedir. Meclis 30 gün içerisinde herhangi bir ismi atayamadığı takdirde Başkan, önerdiği isimlerden istediğini atayabilme imkânına sahip olacaktır. Ancak 11 üyeli Mahkemenin mevcut üyelerinin atamaları incelendiğinde, 11 üyenin tamamının 2/3 ile Meclisten onay alarak göreve geldiği görülmektedir.[1126] Böylece mümkün olacak en az sayıda partinin dışlanacağı bir ittifakın kurularak ilgili üyenin ataması gerçekleştirilebilecek ve muhalefet, karar alıcı bir konuma taşınmış olacaktır. Ancak bu modelde bahsedilen tüm ülkelerde meclisler, devlet başkanının kararlarını sadece ret veya kabul edebilirken, farklı bir isim önerme gibi bir imkâna sahip değillerdir. Her iki organın da seçim sürecine katılması kuvvetler arası fren ve dengeyi sağlasa da üyeleri belirleme yetkisinin devlet başkanında olması kuvvetler arası fren ve dengenin yürütme lehine tesis edildiğini göstermektedir.

Meclisin, devlet başkanının yapmış olduğu atama kararlarını "onaylayacak" konumda olmasını küçümsememek gerekmektedir. Özellikle ABD'de Mahkemeye yapılacak atama sürecinde yaşanan hadiseler bu yargıyı destekler niteliktedir. Üst düzey kamu görevlilerinin atanmasında muhalefetin rolünün incelendiği başlıklarda da zikredildiği üzere Devlet Başkanının yapmış olduğu bürokrat ve yargı mensubu atamaları öncelikle alt komisyonlarda, akabinde Mecliste tartışılmakta, adayların yaşantılarıyla ilgili istihbarat çalışması ve günlerce sürebilen mülakatlar yapılmaktadır. Medyanın da desteği ile toplumun tüm dikkatinin üzerine çekildiği bu onay safhası bazen o denli ileri gidebilmektedir ki Devlet Başkanı, yapmış olduğu atamayı geri çekerek Meclise yeni isimler önermektedir. ABD Yüksek Mahkemesi üyeliği için Başkan tarafından günümüze kadar önerilen 163 adayın ancak 119'u Meclisten onay almış ve göreve başlayabilmiştir. Göreve başlayamayan adayların 12'si, çeşitli sebepler sonucunda Başkan tarafından adaylıktan geri çekilmiştir.[1127]

Slovakya'da ise Meclisin aktif bir konuma taşınması adına önemli bir adım atılmış ve Meclise, Mahkemeye seçilecek her bir adaylık için ikişer isim önerme imkânı getirilmiştir. Önerilen isimler, Devlet Başkanının onayına sunulmakta ve kabul

[1126] Meksika Anayasası, 1917, m. 76/1-b-8, 96/1.
[1127] United States Senate, "Supreme Court Nominations: Present-1789", 2018, (Çevrimiçi) https://www.senate.gov/pagelayout/reference/nominations/Nominations.htm#confirmed_footnote, 15 Eylül 2018.

edilmesi halinde atama gerçekleşmektedir.[1128] Diğer ülkelerin aksine burada adayları önerme makamı, Meclis olarak belirlenerek, Meclisin mahkeme üyelerinin belirlenmesi sürecindeki rolü gerek yürütme organına gerekse de yukarıda zikredilen diğer ülkelere göre daha aktif bir konuma taşınmıştır. Bu sebeple, isimlerin Meclis tarafından belirlenmesiyle kuvvetler arası fren ve dengenin yasama lehine sağlandığı ileri sürülebilir.

Muhalefetin mahkeme üyelerinin seçiminde rol aldığı dördüncü modelde, seçim sürecine pek çok aktör katılmaktadır. Mahkeme üyelerinin seçiminde meclis/meclislere, meclis başkanlarına, yargı içerisinde bulunan temyiz mahkemelerine veya bu mahkemelerin başkanlarına, hükümete ve devlet başkanına yetkiler verildiği görülmektedir. Bu modelin yukarıdaki modellerden farkı, atama işleminin, zikredilen aktörler arasında paylaştırılmasıdır. Örneğin, Türkiye'de 15 kişilik Mahkemenin 3 üyesini Meclis seçmektedir. Ancak Meclise bahşedilen bu yetkinin bir makamın önerisi ile kısıtlandığını söylemek yanlış olmayacaktır. Buna göre 2 üye, Sayıştay Başkan ve üyeleri arasından gösterilecek üçer aday arasından, 1 üye ise baro başkanlarının serbest avukatlar arasından göstereceği üç aday arasından Meclis tarafından seçilmektedir. Mecliste yapılacak olan oylamada ilk turda meclis üye tamsayısının 2/3'ü, ikinci oylamada meclis üye tamsayısının 1/2'sinin oyu aranırken, bu sayılara ulaşılamaması halinde yapılacak olan üçüncü oylamada en çok oyu alan iki adaydan en çok oyu alan seçilmektedir. Böylece Mecliste basit çoğunluk ile adayın seçilmesine imkân tanınmaktadır.[1129] Bulgaristan'da Mahkemenin 12 üyesinin 4'ü; Endonezya'da Mahkemenin 9 üyesinin 3'ü; Ukrayna'da Mahkemenin 18 üyesinin 6'sı; Gürcistan'da Mahkemenin 9 üyesinin 3'ü; İtalya'da Mahkemenin 15 üyesinin 5'ini; Romanya'da Mahkemenin 9 üyesinin 6'sı Meclis tarafından doğrudan seçilmekte olup herhangi bir makamdan ayrıca bir onaya ihtiyaç duyulmamaktadır.[1130] Meclisin sürece dâhil edilmesini olumlu görmek gerekir ancak nitelikli çoğunluk kuralı ile muhalefetin de sürece katılımının temin edilmesi daha doğru olacaktır.

[1128] Slovakya Anayasası, 1992, m. 134/1,2.
[1129] Türkiye Anaysasası, 1982, m. 146.
[1130] Bulgaristan Anayasası, 1991, m. 147/1; Endonezya Anayasası, 1945, m. 24C/3; Ukrayna Anayasası, 1996, m. 148/1,2; Gürcistan Anayasası, 1995, m. 88/2; İtalya Anayasası, 1947, m. 135/1; Romanya Anayasası, 1991, m. 142/2.

Fransa'da ise 9 kişilik Mahkemenin üçer üyesi, Birinci ve İkinci Meclis Başkanları ve Devlet Başkanı doğrudan hiçbir oylamaya veya bir başka makamın onayına gerek duyulmadan atanmaktadır. Ancak Meclis Başkanlarına 6 üyenin seçiminin verilmesini, muhalefet açısında bir lütuf olarak görmemek gerekmektedir. Zira her seçim sonucunda görülmese de muhalefet, mecliste azınlıkta olduğu için, meclis başkanlık makamına genellikle sahip olamamaktadır. Ancak Devlet Başkanı'na verilmiş olan atama yetkisinde muhalefetin bir müdahalesi/tesiri söz konusu olabilmektedir. Buna göre her iki Mecliste bulunan daimî komisyonda, Devlet Başkanının yapacağı bu atama kararları oylanmakta ve olumsuz oyların toplamının 3/5'e ulaşması halinde Başkan, ilgili kişinin atamasını yapamamaktadır. Böylece meclise/muhalefete dolaylı da olsa mahkeme üyelerinin seçimine dâhil olma imkânı getirilmiştir.[1131] Güney Kore'de ise Mahkemenin 9 üyesinin 3'ü Meclis tarafından belirlenmektedir. Ancak belirlenen bu isimlerin Devlet Başkanı'nca onaylanma zorunluluğu bulunmaktadır. Bu durum da haliyle meclisin, mahkeme üyelerinin seçimi hususunda elini zayıflatabilecek bir durum olarak düşünülebilir. Zira bu ülkelerde, aşağıda değinilecek olan ülkelerdeki gibi meclis, istediği kişiyi doğrudan atayamamaktadır.[1132]

Sırbistan'da da Meclisin üye belirleme kararı, bir başka makamın "onayına" tabi tutulmuştur. Ancak üye seçiminde Meclise ikinci bir rol verilmiş ve Meclis bir başka makamın belirlediği Mahkeme üyelerinin atama kararını "onaylama" makamına oturtulmuştur. Sırbistan'da 15 kişilik Mahkemenin beşer üyesini Devlet Başkanı, Meclis ve Yüksek Mahkeme üyeleri seçmektedir. Devlet Başkanının 5 üyelik için önereceği 10 isim arasından Meclis oylama yaparak Mahkeme üyelerini belirleyecektir. Aynı şekilde Meclisin 5 üyelik için önereceği 10 isim de Devlet Başkanının onayına sunulacaktır. Mecliste her iki işlem için de aranan nisap 2/3 olarak belirlenmiştir.[1133] Görüldüğü üzere seçim sürecine Yüksek Mahkemenin de dâhil edilmesi, atama işleminin yasama ve yürütmenin karşılıklı rızasına bırakılmış olması ve Meclisin bu işlem için 2/3 gibi ulaşılması pek de kolay olmayan bir nisaba mecbur bırakılması, Sırbistan'daki Mahkeme üyelerinin belirlenme usulünü

[1131] Fransa Anayasası, 1958, m. 56/1, 13/5.
[1132] Güney Kore Anayasası, 1948, m. 111/2.
[1133] Sırbistan Anayasası, 2006, m. 172/2.

yukarıdaki ülkelerden ayırmakta ve Meclise, bilhassa muhalefete daha "başat" bir rol verildiğini göstermektedir.

İspanya'da ise Mahkemenin 12 üyesinin 8'i Meclisler tarafından eşit sayıda belirlenmekte olup bu işlem için aranan nisap 3/5 olarak belirlenmiştir. Belirlenen isimlerin göreve başlaması için Kralın onayı gerekse de bu işlemin tamamen bir prosedürden ibaret olması, Meclisin bu süreçteki rolünü etkilememektedir.[1134] Tunus'ta 12 üyeli Mahkemenin 4 üyesini; Şili'de ise 10 üyeli Mahkemenin 4 üyesini; Fas'ta ise 12 üyeli Mahkemenin 6'sını Meclis doğrudan seçmektedir. Bu ülkelerde seçim için aranan nisabın, liberal anayasalarda görülmesi beklenen nisap olan 2/3 olarak belirlenmesi muhalefetin başat bir rol oynayacağı bir sistem kurgulandığını göstermektedir.[1135]

3.2.4. Yargı Üst Kurulu Üyelerinin Seçimi

Yargı mensuplarını, gerek yargının kendi içerisinden gerekse de yasama ve yürütme organından gelebilecek muhtemel etki ve baskılardan korumak, yargı mensuplarının tayin, terfi, disiplin gibi özlük işlemlerinin ve mahkemelerin idari ve mali işlemlerinin yargının bağımsızlığı içerisinde yapılabilmesini sağlamak için bir çatı örgütün varlığına ihtiyaç duyulmuştur.[1136] Yargı üst kuruluşları (kurul) olarak nitelendirilen ve özellikle II. Dünya Savaşı sonrası oldukça yaygınlaşan bu yapılar, yargı mensuplarının daha güvenceli bir sistemde görevlerini icra edebilmesini sağlayan en önemli anayasal güvencelerden/kurumlardan biridir.[1137]

Yargı organının icra ettiği görevin hayatiliği, yasama ve yürütme organında bu organa sahip olabilme veya etki edebilme isteği uyandırmaktadır. Bunu başarabilmek

---

[1134] İspanya Anayasası, 1978, m. 159/1.

[1135] Tunus Anayasası, 2014, m. 11, 118/2; Şili Anayasası, 1980, m. 92/1-b; Fas Anayasası, 2011, m. 130/1.

[1136] Kasım Erdem, Mehmet Solak, "Bazı Ülkelerde Yargı Konseylerinin Oluşumu ve Görevleri", **Yasama Dergisi,** C. 13, 2009, s. 124.

[1137] Uzun, "Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yargı", **a.g.m.** s. 13; Dünyada 121 ülkede yargı üst kuruluşları bulunmaktadır. Garoupa, Ginsburg, a.g.m. s. 26; Bu başlıkta nasıl bir kurula sahip olunması gerektiği, kurulun hangi yetkiler ile donatılması gerektiği, üyelerin görev süresi, adalet bakanı ve müsteşarının kurul üyeliği, üyelerin hukukçu olup olmaması gibi hususlardan ziyade bu çalışmanın konusu gereği, ülkelerdeki uygulamalar üzerinden yapılacak değerlendirme ve kıyaslamalar ile kurulun üye teşekkülünde muhalefete ne gibi olanaklar tanındığı ve tanınması gerektiği tespit edilmeye çalışılacaktır.

için yasama ve yürütme organlarının elindeki en önemli silah ise norm ihdas edebilme yetkisidir. Yasama ve yürütme organlarının sahip olduğu bu imkân ile yargı mensuplarının göreve alınma, eğitim, tayin, terfi, gibi işlemler üzerinde tasarrufta bulunmasının önüne geçebilmek için anayasaca güvence altına alınmış ve çerçevesi tüm ayrıntılarıyla çizilmiş bir kurulun oluşturulması gerekmektedir.[1138]

Bu tür ihtiyaçlara binaen oluşturulan kurulları, sahip oldukları yetkiler gereği çeşitli modellere ayırmak mümkündür. Bu ayrımın yapılması, kurulların üye teşekkülünde yapılan taksimatın değerlendirilmesinin daha doğru yapılmasını sağlayacaktır. Zira yetkileri oldukça dar olan bir kurul ile yetkileri oldukça geniş olan bir kurulunun üyelerinin çoğunun siyasilerce veya muhalefet/meclis tarafından seçilmesi birbiriyle aynı sonuçları vermeyecektir. Bu sebeple, yüzeysel olarak hangi ülkedeki kurulların ne tür yetkiler ile donatıldığının tasnifini yapmak yerinde olacaktır.

Güney Avrupa modelinde kurullar; yargının, yargı mensuplarının ve mahkemelerin bağımsızlığının temini, hâkim ve savcıların göreve kabulü, göreve kabul sonrası ve meslek içi eğitimi, terfii, tayini, disiplini gibi özlük işlerde yetkilidir. Kuzey Avrupa modelinde ise kurullar; mahkemelerin iş yükünün belirlenmesi, yargının mali ihtiyaçlarının belirlenmesi ve mali işlerinin yürütülmesi, yargının faaliyetlerinin izlenmesi ve teknik hususlardaki gereksinimlerinin karşılanması gibi görevler ile donatılmıştır.[1139] Genellikle Avrupa devletleri için yapılan bu tasnifi, Garoupa daha da genişleterek üçlü bir ayrıma gitmiştir. İlk modelde kurullar, göreve kabul etme, disiplin, görevden alma, terfi ve tayin gibi oldukça geniş yetkilerle donatılmış olup bu kurullar Japonya, Meksika, Tayland, İtalya, Fransa, Türkiye, İspanya, Portekiz ve Singapur gibi ülkelerde bulunmaktadır. İkinci modelde ise kurulların yetkisi daha sınırlı olup hâkimlerin atamalarına etki etmektedirler. Belçika, Kanada, ABD, İngiltere, Almanya bu modele sahip ülkeler arasında gösterilmektedir. Son olarak ise Paraguay, Macaristan, İsveç Danimarka, Hollanda, Brezilya ve Panama gibi ülkelerde Kurullar, mahkemelerin idaresi ve yargının bütçesinin idaresi gibi kapsamı oldukça dar olan yetkiler ile donatılmıştır.[1140] Hangi model belirlenirse belirlensin,

[1138] Gönenç, "Dünyada ve Türkiye'de", **a.g.e.** s. 1.
[1139] Erdem, Solak, **a.g.m.** s. 124.
[1140] Garoupa, Ginsburg, a.g.m. s. 25; Gönenç, "Dünyada ve Türkiye'de", **a.g.e.** s. 1-3.

kurulların icra ettikleri görev gereği yargının bağımsızlığına zarar vermeyecek bir üye teşekkülünün planlanması gerekmektedir.

Venedik Komisyonunun raporlarında, kurul üyelerinin çoğunun yargı organı içerisinden bizzat seçilmesi, yargı dışından seçilecek üyelerin seçiminde yürütme yerine yasamaya rol verilmesi ve bu kişilerin seçiminde nitelikli çoğunluğun aranması gerektiği üzerinde durulmuştur.[1141] Ancak kurullar, norm denetimi yapan mahkemeler gibi siyaseti doğrudan ilgilendiren bir iş icra etmedikleri için oluşumlarında meclislere, norm denetimi yapan mahkemelerde olduğundan daha fazla başat bir rol verilmesi daha uygun olabilecektir. Kurulun tüm üyelerinin meclis tarafından seçilmesi dahi düşünülebilir. Ancak bu durumda en azından üyelerin bir kısmının yargı organları tarafından belirlenmesi, meclisin ise önerilen isimler arasından tercihte bulunmasına olanak tanınmalıdır.

Kurulun üye teşekkülünde pek çok sınıflandırma yapmak mümkündür. Bu çalışmanın konusu itibariyle sadece meclisin/muhalefetin üyelerin belirlenmesi sürecine dâhil olduğu modelleri sınıflandırmak gerekirse 3 modelden bahsetmek mümkündür.

Bu modellerden ilkinde, meclis dolaylı bir konumda yer almakta olup meclis, atama makamının kararını onaylamakla yetkilendirilmiştir. Örneğin, Kenya'da 10 kişilik Kurulun 2 üyesini Devlet Başkanı atamakta ancak yapılan bu atama Meclisin onayından geçmek zorundadır. Slovenya'da 11 kişiden oluşan Kurulun 6 üyesi yargı mensupları arasında seçilmekteyken, 5 üyesi Devlet Başkanı'nca seçilmektedir. Ancak bu 5 üyenin atama işleminin tamamlanabilmesi için Meclis tarafından onaylanması gerekmektedir. Macaristan'da ise Kurul üyelerinin tamamı Devlet Başkanı'nca belirlenmekte olup, bu atamaların Meclisin onayından geçmesi

[1141] European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), "Judicial Appointments", 2007, s. 7, (Çevrimiçi) https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)028-e, 16 Eylül 2018; European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), "Opinion on the Reform of the Judiciary In Bulgaria", 1999, s. 7, (Çevrimiçi) https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF(1999)005-e, 15 Eylül 2018.

gerekmektedir. Kurul Başkanının belirlenmesinde ise Meclise başrol verilmekte olup bunun için aranan nisap 2/3 olarak belirlenmiştir.[1142]

Fransa'daki Kurul seçimi esasen herhangi bir sınıflandırmaya pek uymasa da meclisin üye seçimindeki pasif durumu gereği bu model altında incelenmesi daha uygun olacaktır. Buna göre Fransa'da Kurulun ikişer üyesini, her iki Meclisin Başkanı doğrudan seçmektedir. Doğrudan bu yetkinin Meclislere verilmemesinden dolayı bu seçim usulü eleştiri konusu yapılabilir. Ancak zayıf ihtimalle de olsa partiler arası ittifak veya pazarlıklar sonucu, Meclis Başkanlıkları muhalefetten isimlerden seçildiği takdirde Kurula seçilecek üyelerin belirlenmesinde muhalefetin bir dahlini görmek mümkün olabilecektir. Ayrıca Devlet Başkanı'na verilmiş olan Kurula 2 üye atama yetkisinde de muhalefetin bir müdahalesi/tesiri söz konusu olabilmektedir. Buna göre her iki Mecliste bulunan daimî komisyonda, Devlet Başkanının yapacağı atama kararları oylanmakta ve olumsuz oyların toplamının 3/5'e ulaşması halinde Başkan, ilgili kişinin atamasını geri çekmek zorunda kalmaktadır.[1143]

Bir diğer modelde ise kurul üyeliklerine doğrudan muhalefetin üye atayabilmesi mümkündür. Hırvatistan'da hâkimler ve savcılar için ayrı şekilde örgütlenmiş ve 11'er üyeden oluşan iki Kurul bulunmakta olup, her iki Kurula Meclisten ikişer milletvekili seçilmektedir. Her iki Kurul için seçilecek olan üyelerden birinin mutlaka muhalefetten olması Anayasaca düzenlenmiştir. Her iki Meclis Başkanının Kurulun doğal üyesi olduğu Dominik Cumhuriyeti'nde Kurulun 8 üyesinin ikisi her iki Meclisteki ikinci büyük partilerin üyeleri arasından seçilmesi gerekmektedir.[1144] Dominik'te Meclislerde ikinci büyük çoğunluğa ulaşan partinin ittifaklar ile meclis çoğunluğunu elde etmesi ve Meclis Başkanlıklarını elde etmesi ihtimali hesaba katıldığında, Kurulun 4 üyesinin muhalefetten olabilmesi mümkün olabilecektir. Elbette ki tam tersi bir senaryoyu da hesaba katmak gerekmektedir. Güney Afrika Cumhuriyeti'nde ise 23 kişiden oluşan Kurulun 6 üyesi Meclisin kendi üyeleri

[1142] Kenya Anayasası, 2010, m. 171/1-h; Slovenya Anayasası, 1991, m. 131/1; Macaristan Anayasası, 2011, m. 25/6.
[1143] Fransa Anayasası, 1958, m. 65/3, 13/5.
[1144] Hırvatistan Anayasası, 1991, m. 124/5, 125/6; Dominik Cumhuriyeti Anayasası, 2015, m. 178/1-2,3,4,5.

arasından seçilmekte olup, bu üyelerin 3'ünün muhalefet partisi tarafından belirlenmesi gerekmektedir. Benzer şekilde Hindistan'da da 6 üyeli Kurulun 2 üyesi Başbakan, Adalet Bakanı ve ana muhalefet partisi başkanından oluşan bir komisyon tarafından atanmaktadır.[1145]

Görüldüğü üzere bu ülkelerde milletvekillerine kurula üye olma imkânı tanınmaktadır. Her ne kadar kurulun icra ettiği görev gereği siyasilerin buraya üyeliği, yargının bağımsızlığı ve kuvvetlerin ayrılığı açısından bir tereddüte mahal verse de, siyasilere ayrılan kontenjanların sınırlı olduğu unutulmamalıdır. Ancak mecliste bulunan milletvekilleri arasından kurullara üye gönderilmesi yerine meclisteki partilerinin yargı teşkilatı içerisinden göstereceği kişilerin kurula üye yapılmasının, yargıya siyasetin daha az bulaşması adına olumlu bir gelişme olabilecektir.

Meclise, kurul üyelerini belirleme hususunda daha aktif bir rol veren üçüncü modelde ise meclis, belli sayıdaki kurul üyesini, herhangi bir makamın onayına sunmadan, doğrudan doğruya kendisi seçmektedir. Örneğin, Brezilya'da 15 kişilik Kurulun 2 üyesini; Slovakya'da 18 kişilik Kurulun 3 üyesini; Ukrayna'da 20 üyeli Kurulun 3 üyesini; Polonya'da ise 25 üyeli Kurulun 6 üyesini Meclis seçmektedir.[1146] Meclisin kurulların üye yapısına nispeten daha fazla üye ile katkı sağladığı ülkeler de mevcuttur. Örneğin, Portekiz'de 17 kişilik Kurulun 7 üyesi; Almanya'da 32 kişilik Kurulun 16 üyesi; Sırbistan'da ise 11 üyeli Kurulun 8 üyesi Meclis tarafından seçilmektedir.[1147] Bahsedilen bu ülkelerin Meclislerindeki seçimde aranan karar yeter sayısının nitelikli çoğunluk olarak belirlenmemesi, Kurulun yapısını siyaset lehine bozmakla beraber, muhalefetin seçim sürecinde bir etki gösterememesine yol açmaktadır. Gerek bu hususların sağlanması gerekse de yargının bağımsızlığının temini için kurul üyelerinin meclisteki seçiminde aranacak nisabın artırılarak muhalefetin de bu sürece aktif bir şekilde katılması sağlanmalıdır.

[1145] Güney Afrika Anayasası, 1996, m. 178/1-h; Hindistan Anayasası, 1949, m. 124A/1-d.
[1146] Brezilya Anayasası, 1988, m. 103B/1-xiii; Slovakya Anayasası, 1992, m. 141A/1-b; Ukrayna Anayasası, 1996, m. 131/2; Polonya Anayasası, 1997, m. 187/1-3.
[1147] Portekiz Anayasası, 1976, m. 218/1-b; Almanya Anayasası, 1949, m. 95/2; Sırbistan Anayasası, 2006, m. 153/2.

Meclise daha aktif bir rol veren bir diğer ülke ise Türkiye olup, 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile Kurul yeniden yapılandırılmış ve 13 üyenin 7'sinin seçimi doğrudan meclise bırakılmıştır. Oldukça teferruatlı bir seçim usulü öngören düzenleme şu şekildedir:

> *Kurulun Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçilecek üyeliklerine ilişkin başvurular, Meclis Başkanlığına yapılır. Başkanlık, başvuruları Anayasa ve Adalet Komisyonları Üyelerinden Kurulu Karma Komisyona gönderir. Komisyon her bir üyelik için üç adayı, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğuyla belirler. Birinci oylamada aday belirleme işleminin sonuçlandırılamaması halinde ikinci oylamada üye tamsayısının beşte üç çoğunluğu aranır. Bu oylamada da aday belirlenemediği takdirde, her bir üyelik için en çok oyu alan iki aday arasında ad çekme usulü ile aday belirleme işlemi tamamlanır. Türkiye Büyük Millet Meclisi, Komisyon tarafından belirlenen adaylar arasından, her bir üye için ayrı ayrı gizli oyla seçim yapar. Birinci oylamada üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu; bu oylamada seçimin sonuçlandırılamaması halinde, ikinci oylamada üye tamsayısının beşte üç çoğunluğu aranır. İkinci oylamada da üye seçilemediği takdirde en çok oyu alan iki aday arasında ad çekme usulü ile üye seçimi tamamlanır.*[1148]

Türkiye'de, yukarıda zikredilen ülkelere göre "muhalefet açısından" nispeten daha uygun bir Kurul teşekkülü öngörüldüğü söylenebilir. Gerek komisyon safhası gerekse de komisyonların belirlediği isimlerin Mecliste oylanması safhasında aranan nisabın 2/3 ve 3/5 olarak belirlenmesi, partileri ittifak kurmaya iten bir durum olarak görülmektedir. Her ne kadar bu iki nisaba da ulaşılamaması durumunda ad çekme suretiyle üyelerin belirlenmesi imkânının getirilmesi, ittifak arayışına etki edebilecek olsa da şu ana kadar seçilen 7 üyenin tamamının ittifak ile seçildiği görülmektedir.[1149]

Sayısal olarak daha fazla üyenin meclis tarafından seçilmesine imkân tanıyan ülkeler arasında İspanya ve Bulgaristan vardır. İspanya'da ise 21 üyeli Kurulun teşekkülünde Meclise oldukça önemli bir yetkinin verildiği görülmektedir. Buna göre doğal üye haricindeki 20 üyenin 8'ini Meclisler doğrudan seçmektedir. Buna ilaveten her iki Meclis 6'şar üyeyi, yargı mensuplarının kendi aralarından seçtikleri 18'er aday arasından seçmektedirler. 20 üyenin tamamının seçilmesinde aranan nisap, partilerin ittifak etmeden ulaşmasının pek de kolay olmadığı 3/5 olarak belirlenmiştir. Her ne

[1148] Türkiye Anayasası, 1982, m. 159/3.
[1149] Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi, "Cilt 46-92. Birleşim, 5. Oturum", 2017, s. 80-81, (Çevrimiçi) https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d26/c046/tbmm26046092.pdf, 19 Eylül 2018.

kadar meclisin seçim işlemleri Kralın onayına tabi olsa da bu işlem bir formaliteden ibarettir. Bulgaristan'da ise Kurulun 14 üyesinin 3'ü doğal üye olup geriye kalan üyelerin tamamını Meclis, meclis üye tamsayısının 2/3'ü ile seçmektedir.[1150]

Sonuç olarak, meclisin kurul üyelerinin seçiminde daha aktif bir rol oynaması, seçimlerde nitelikli çoğunluk aranması, kurula seçilecek kişilerin siyasi kimliğinin olmaması ve meclisin seçeceği kişilerin en azından bir kısmının yargı organının kendi içerisinden önereceği kişilerden olması gerek muhalefetin bu süreçten dışlanmaması gerekse de yargı ve yargı üst kurulunun bağımsızlığı açısından oldukça elzemdir.

[1150] İspanya Anayasası, 1978, m.122/3; Bulgaristan Anayasası, 1991, m. 130/3.

SONUÇ

Bu çalışmada liberal anayasal sisteme sahip ülkelerde bulunan parlamento içi muhalefetin etkinliği incelenmiş, kıyaslanmış ve muhalefet için en uygun ortamın nasıl tesis edileceğinin tespitine çalışılmıştır. Öncelikle oldukça farklı nitelendirmeler yapılan ve kapsamı net çizgiler ile belirlenmemiş olan parlamento içi muhalefet kavramı tanımlanarak çalışmanın sınırları çizilmiştir. Buna göre parlamento içi muhalefeti; meclis azınlığı veya çoğunluğuna sahip olup olmadığına bakılmaksızın, ülkenin genel siyasetini yürüten hükümet veya devlet başkanı ile aynı siyasi ekolden gelmeyen ve bu makamları/siyasi iktidarı hukuki yollar ile ele geçirme gayreti içerisinde olan meclisteki siyasi parti ve bağımsız milletvekillerinin oluşturduğu bir bütün şeklinde tanımlamak mümkündür.

Bu çalışma ile ulaşılmak istenen amaçların başında parlamento içi muhalefetin güçlendirilerek toplumun tüm kesimlerinin sesinin duyulabileceği çoğulcu bir demokrasinin inşa edilmesi ve sınırlı ve hesap sorulabilen bir iktidara sahip olunabilmesinde ne gibi hukuki reformların yapılması gerektiğinin belirlenmesi gelmektedir. Ayrıca burada, liberal anayasal sisteme sahip ülkelerde, parlamento içi muhalefetin rolüne tesir edebilecek hukuki mekanizmaların neler olabileceği ve parlamento içi muhalefetin sahip olduğu ve olması gereken konuma ilişkin kıyaslamalar yapılarak bir model oluşturulması amaçlanmıştır. Bu bağlamda parlamento içi muhalefetin etkinliğini artırmak için oluşturulmak istenen bu anayasal modelin hangi hukuki değerler üzerine bina edilmesi gerektiği tespit edilmiştir. Bu hukuki değerler; çoğulcu bir demokratik düzen, kuvvetler arası ayrılık, fren ve denge ve liberal bir anayasal sistemdir. Bir diğer ifade ile çoğulcu demokraside ve liberal bir anayasal sistemde, kuvvetler arası ayrılık, fren ve dengenin sağlanması ile parlamento içi muhalefetin etkin bir şekilde faaliyet gösterebileceği bir atmosfere sahip olunabileceği vurgulanmıştır. Zikredilen bu dört hususu, değişik kombinasyonlar ile ifade etmek mümkündür. Zira iç içe geçmiş olan bu kavramların her biri, bir diğerinin varlığına hizmet etmektedir. Gerçekten de bu çalışma ile parlamento içi muhalefetin nasıl etkinleştirileceği hususunda modeller geliştirilirken, diğer yandan dolaylı olarak, kuvvetlerin fren ve denge sistemi ile donatılarak, çok

sesliliğe imkân veren çoğulcu bir demokrasinin ve liberal bir anayasal nizamın nasıl kurgulanabileceğinin formülü verilmiştir.

Bu çalışmada, çoğulcu bir demokrasiye sahip olunması için öncelikle parlamento içi muhalefetin hayat bulabileceği ve etkin bir şekilde faaliyet gösterebileceği bir sistem kurulması gerektiği sonucuna varılmıştır. Zira çoğulcu bir toplum düzeninin inşa edilmesi için sadece çoğunluğun karar alıcı makamları işgal etmemesi, azınlıkta kalanların da karar alım sürecine maksimum düzeyde katılımının temin edilmesi ve azınlıkta kalanların haklarının garanti altına alınması gerekmektedir. Bu noktaya ulaşabilmenin ancak parlamento içi muhalefet için birtakım altyapısal hususların hazır edilmesine bağlı olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Bunun için öncelikle temel hak ve hürriyetlerin, bilhassa ifade, basın, örgütlenme ve toplanma hürriyetlerinin garanti altına alınmış olması gerekmektedir. Zira çok sesliliği temin edecek olan bu hürriyetlere hayat hakkı verilmeyen bir toplumda, idarecilere neyin doğru ve yanlış olduğunu söyleyebilecek bir alternatif çıkmasının mümkün olamayacağı ve sistemin çoğunlukçu bir yapıya ve otoriterliğe kayacağı açıktır. Parlamento içi muhalefetin etkinleştirilerek çoğulcu bir düzenin inşa edilebilmesi için gerekli olan bir diğer altyapısal husus ise çoğulculuğu sağlayacak bir seçim sürecinin tasarlanmasıdır. Evvela seçimlerin düzenli aralıklar ile adil, serbest, şeffaf, yargının yönetim ve denetiminde, ulusal ve uluslararası kuruluşların gözetiminde ve genel oy, eşit oy, gizli oy ve açık tasnif gibi ilkelerin kabul edildiği bir atmosferde yapılması gerekmektedir. Buna ilaveten seçimlerde, yönetimde istikrar ilkesi uğruna temsilde adalete zarar verecek uygulamalardan kaçınılmalıdır. Bu bağlamda toplumdaki farklı seslerin mecliste kendisine temsil imkânı bulabileceği bir seçim sisteminin kabul edilmesi, seçim barajının düşük tutulması, seçim ittifaklarına imkân tanıyan düzenlemelerin yapılması ve seçimlerde maddi açıdan parlamento içi muhalefete pozitif ayrımcılık yapılması akla getirilebilir. Çoğulcu bir ortamın sağlanabilmesi için seçilmiş tüm milletvekillerinin, bilhassa parlamento içi muhalefet temsilcilerinin yasama bağışıklığı zırhı ile donatılması da ayrıca sağlanmalıdır. Parlamento içi muhalefetin, zikredilen bu altyapısal hususların olmadığı bir ortamda güçlenmesi ve siyaset arenasına çıkması mümkün olamayacak ve çoğulculuktan ziyade otoriterleşme ve tek seslilik görülecektir. Bu sebeple, hukuk sistemi içerisinde

güçlü yetkilerle donatılarak etkinliği üst seviyelere taşınan bir parlamento içi muhalefetin var olabilmesi için yukarıda zikredilen altyapısal hususların temin edilmesi ve başta anayasa ve içtüzükler olmak üzere ilgili mevzuatın buna göre tasarlanması gerekmektedir. Yukarıda özetlenmeye çalışılan sonuçlara uygun bir şekilde mevzuat düzenlemelerinin yapılması halinde, çok sesliliğin ve hoşgörünün hâkim olduğu bir siyaset ortamına kavuşmak mümkün olabilecek ve yönetimin hukukiliği, hesap verilebilirliği ve şeffaflığı temin edilebilecektir.

Bu çalışmada ulaşılan sonuçlardan bir diğeri de parlamento içi muhalefetin etkinliğinin hangi araçlarla artırılarak kuvvetlerin birbirinden ayrıldığı; ve birbirini frenlediği ve dengelediği bir düzenin nasıl inşa edilebileceği ile ilgilidir. Öncelikle belirtilmelidir ki kuvvetler ayrılığının uygulanmasında yargı organı bağlamında bir tartışma bulunmamaktadır. Yargının işleyişinde, mümkün olduğunca, diğer kuvvetlerden ayrı kalması gerekmektedir. Ancak yine de yasama organına, yüksek yargı ve yargı üst kuruluşlarının mensuplarının belirlenmesinde bir rol verilmesi gerektiği literatürde genel olarak kabul edilmektedir. Buna karşın, yasama ve yürütme organlarının arasındaki ayrılığın, siyasi partilerin kurulmasından sonra günümüzde pek bir anlamının kalmadığı söylenebilir. Bu sebeple, kuvvetler arası değil partiler arası ayrılık kavramının içinin doldurulması gerekmektedir. Zira günümüzde anayasal sistemlerin artık yasama ve yürütme özelinde değil iktidar ve muhalefet ayrımı üzerinden şekillendirilmeye başlandığı görülmektedir. Dolayısıyla doğrudan yasama organına yürütme karşısında kullanabileceği bir yetki verileceği veya hukuki bir imkân bahşedileceği zaman hesaba katılması gereken aktörün parlamento içi muhalefet olması gerektiği hatırda tutulmalıdır. Ancak bu takdirde kuvvetlerin tek bir elde birleşmediği ve anayasal güçlerin birbirini frenleyebileceği bir düzen inşa edilebilmiş olacaktır. Zira parlamenter sistemlerde yürütmenin varlığının meclis çoğunluğuna dayanması ve başkanlık sistemlerinde de yürütmenin genellikle yasama çoğunluğuna sahip olması, yasama ve yürütmenin birleşmesine ve yasamanın anlamsızlaşmasına/güçsüzleşmesine yol açabilmektedir. Bu sebeple, sistemin, yürütmenin yasama çoğunluğuna sahip olup olmamasının bir önemi kalmayacak şekilde, parlamento içi muhalefet esas alınarak tasarlanması gerekmektedir. Bu bağlamda yapılabileceklerin başında, yasamaya bahşedilen

yürütmeyi denetleme araçlarının, parlamento içi muhalefetin kolaylıkla kullanabileceği ve sonuç alabileceği şekilde tasarlanması gelmektedir. Ancak bu şekilde kuvvetler arası ayrılık, fren ve denge sağlanabilecektir. Örneğin, soru müessesesine hukuki düzenlemelerde yer verilmesi ve bu mekanizmanın belirli bir günde kullanılmasının düzenlenmesine rağmen bu imkânın kullanımının meclisin çoğunluğu tarafından alınacak bir karar ile kanun yapım faaliyetleri lehine engellenememesi gerekmektedir. Aynı şekilde soruşturma, araştırma ve geçici meclis komisyonlarında, mecliste genellikle azınlıkta olan parlamento içi muhalefet partilerine pozitif ayrımcılık yapılarak komisyon başkanlığı veya komisyonun üye çoğunluğunun verilmesi ile yasamanın yürütmeyi denetleyebilmesinin kolaylaştırılması sağlanmalıdır. Bu örneği meclis başkanlık makamı ve meclis başkanlık divanının oluşumu için de zikretmek mümkündür. Meclis gündeminin belirlenmesinde azınlıkta olanların da belirleyici olması, meclisi olağanüstü toplantıya az bir çoğunluğun dahi çağırabilmesinin önünün açılması da parlamento içi muhalefeti güçlendirerek yasamanın, yürütme karşısındaki etkinliğini artıracak bir diğer örnektir. Toplum sözleşmesinin somutlaşmış hali olarak adlandırabileceğimiz anayasalar ile organik kanunların yapılması ve değiştirilmesinde nitelikli çoğunluk nisabının benimsenmesi ile yasamaya bırakılan bu yetkide parlamento içi muhalefete kilit bir rol verilmesi de yukarıdaki yargıyı destekleyen bir örnektir. Bu sayede parlamento içi muhalefet, nitelikli çoğunluk ile alınması gereken kararları meclisten çıkaracak güce sahip olamasa da kendi desteği olmadan kimsenin bu kararları almasına izin vermeyecek bir güce sahip olabilecektir. Benzer şekilde yasama organındaki az bir çoğunluğa, normların önleyici ve düzeltici denetiminin yapılmasını isteme imkânının getirilmesi ile yasamaya egemen olabilen yürütmenin önünün kesilebileceği bir nizam tasarlanabilecektir. Bu sayede parlamento içi muhalefet, istediği hususları yasalaştıracak bir güce sahip olmasa da istemeyeceği hususların yasalaşmasına veya yürürlükte kalmasına engel olacak bir olanağa kavuşabilecektir. Her ne kadar bu örneklerin sayısı artırılabilirse de bu misallerden de anlaşılacağı üzere kuvvetler arası fren ve dengenin tam manasıyla tesis edilebilmesi, yürütmeyi elinde bulunduran gücün yasamadaki etkinliğinin veya egemenliğinin azaltılmasına ve düzenlemelerin parlamento içi muhalefet eksenli yapılmasına bağlıdır. Ancak bu tür tedbirlerin alınabildiği bir düzende parlamento içi

muhalefet gücünü artırabilecektir. Bununla birlikte sınırlı ve hesap sorulabilir bir iktidar görünümü ile karşılaşmak mümkün olabilecek ve kuvvetlerin birleşmesi tehdidi ortadan kalkabilecektir. Aksi takdirde parlamento içi muhalefet, sadece görünüşte var olan, yürütme ve yasama faaliyetlerini izlemekten başka etkin bir müdahale gücü olmayan bir konuma sürüklenecektir.

Bu çalışmada ideal bir anayasal nizamın üzerine inşa edileceği hukuki değerlerden biri olan liberal anayasal sisteme nasıl sahip olunabileceği ise parlamento içi muhalefetin etkinliği üzerinden açıklanmıştır. Bir diğer ifadeyle muhalefetin anayasal sistemdeki rolünün nasıl artırılacağı tespit edilirken liberal bir anayasal sistem için gerekli olan hususların neler olduğu da dolaylı olarak izah edilmiş olmaktadır. Zira bir sistemin yasal nizam olarak nitelenebilmesi için kuvvetler arası ayrılık, iş birliği, fren ve dengenin tesis edilmesi, hukuk devleti ilkesinin benimsenmesi, yargının bağımsızlığının ve idarenin yasallığının temin edilmiş olması, devletten ziyade bireye önem verilmesi gerekmektedir. Ayrıca hak ve hürriyetlerin güvence altına alınması, ekonomik faaliyet özgürlüğünün olması, idarecilerin düzenli aralıklarla ve adil bir yarış içerisinde seçilmesi de diğer gerekliliklerdendir. Kısacası; sınırlı, yasal ve hesap verebilir bir iktidarı öngören liberal anayasal sisteme ulaşmak için parlamento içi muhalefetin bir süje olarak devleti oluşturan üç ana organ olan yasama, yürütme ve yargıda ne gibi rolleri olabileceğinin tespiti yapılmıştır.

Bu çalışma ile varılan sonuçlardan bazıları hükümet sistemleri ile ilintili olup tüm çalışma boyunca her hükümet sistemi ile ilgili değerlendirme ve önerilerde bulunulmuştur. Başkanlık sistemlerinde başkanı "krallaştıran" imkânların olduğu, yasamanın anlamsızlaştığı gibi genel inanışların aksine pek çok ülkedeki uygulamada durumun pek de öyle olmadığı zikredilmiştir. Bunun başlıca sebebini, parlamento içi muhalefetin anayasal sistem içerisindeki yerinin güçlendirilmesine bağlamak mümkündür. Gerçekten de bu ülkelerde yasama ve yürütme arasındaki ayrılığın esasen şahsiyetlerle sınırlı olduğu, bunun haricinde pek çok işlemde yasama ve yürütmenin birbirine muhtaç olduğu görülmektedir. Örneğin, hükümetin yasamanın güvenine dayanmadan göreve başlayamayacağı parlamenter sistemlerdekine benzer

şekilde başkanlık sistemlerinde de en azından bakanların meclisten onay almadan göreve başlayamayacağının düzenlendiği görülmektedir. Hatta bazı ülkelerde daha ileri bir düzenleme getirilerek, bakanların göreve başlamasında olduğu gibi Başkanın ilgili bakanı azlettiği durumlarda da ayrıca meclisten onay alınması gerekmektedir. Aynı şekilde üst düzey kamu görevlilerinin atanmasında genellikle yürütmeyi temsil eden başkanın atama makamında olduğu, ancak yasama organının da bu atamaları onaylama makamında olduğu görülmektedir. Yasamanın onay vermediği hiçbir atamanın gerçekleşemeyeceği bu düzende, parçalı bir meclis figürü veya disiplinsiz bir parti yapısının olması durumunda, yürütmenin yasamaya, dolaylı olarak da parlamento içi muhalefete, ne denli muhtaç olabileceği görülmektedir. Benzer şekilde böyle bir sistemde yasamanın içerisinden çıkmayan bakanların, yasamanın istemi ile mecliste, sorulara sözlü olarak cevap vermek zorunda kalması ve mecliste bakanların güvensizlik önergeleri ile siyasi olarak azledilmesi de parlamento içi muhalefet eksenli bir sistem tasarımının eseridir. Zikredilen bu tür düzenlemelere sahip başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerin parlamenter sistemlerden dahi güçlü bir parlamento içi muhalefet ve yasama organına sahip olduğu görülmektedir. Parlamento içi muhalefeti güçlendirecek bu tür düzenlemelerin yapılması ile başkanlık sistemine yapılan en büyük eleştirilerin vücut bulmuş hali olan "kazanan her şeyi alır" sözünün her zaman doğru olmayabileceği ortaya çıkacaktır. Öte yandan bu tür düzenlemelerin yapılmamasının ise kuvvetlerin birleştiği ve tek sesliliğin olduğu bir siyasi atmosferin yaşanmasına sebebiyet verebileceğini söylemek yanlış olmayacaktır.

Parlamenter sistemlerde de yasama ve yürütme kuvvetlerinin birleşmesinin kaçınılmaz olması sebebiyle parlamento içi muhalefet göz önünde tutularak düzenlemelerin yapılması gerektiği sonucuna ulaşılmıştır. Bunun için öncelikle rasyonelleştirilmiş parlamentarizm araçlarıyla hükümetlerin kurulmasını kolaylaştıran ve hükümetlerin yıkılmasını zorlaştıran mekanizmalardan kaçınarak parlamento içi muhalefetin de bu süreçlerde aktif rol oynamasının sağlanması gerekmektedir. Bu sayede basit çoğunluklar ile hükümetler kurulmamış, mümkün olduğu kadar az partinin koalisyon dışında kaldığı hükümetler kurulabilmiş olacaktır. Aynı şekilde hükümeti denetleme araçlarının daha etkin kullanılmasının sağlanması

ve üst düzey kamu görevlilerinin atanmasında neredeyse tek yetkili olan yürütmenin yanına meclisin de oturtulması gibi hususlarda yapılacak düzenlemeler ile parlamento içi muhalefetin hak ettiği esas konuma ulaştırılabilmesi mümkün olabilecektir.

KAYNAKÇA

ABD Senato İçtüzüğü: 2013, (Çevrimiçi) https://www.rules.senate.gov/download/the-rules-of-the-senate, 17 Eylül 2017.

Abdulhakimoğulları, Erdal;

Baykan, Metin: "Anayasa Değişikliklerinin Yargısal Denetimi", **Ankara Barosu Dergisi**, C. 70/3, 2012, s. 19-40.

Abdulhakimoğlulları, Erdal: "Türkiye'de Siyasi Partilere Yapılan Devlet Yardımı ve Siyasi Partilerin Mali Denetimi", **Liberal Düşünce**, 2002, s. 169-180.

Acton Research Lord Acton

Quote Archive: "Power and Authority", 2018, (Çevrimiçi), https://acton.org/research/lord-acton-quote-archive, 16 Ağustos 2017.

Adams, Ross J.: "Whose Vote Counts? Minority Vote Dilution and Election Rights", **Journal of Urban and Contemporary Law**, V. 35, 1989, s. 219-235.

Akad, Mehmet; Vural Dinçkol,

Bihterin; Bulut, Nihat: **Genel Kamu Hukuku**, 12. bs., İstanbul, Der Yayınları, 2017.

Akbulut, Olgun: "Criteria Developed by the European Court of Human Rights on the Dissolution of Political Parties", **Fordham International Law Journal**, V. 34/1, 2010, s. 45-77.

Aksar, Yusuf: **Teoride ve Uygulamada Uluslararası Hukuk**, Cilt 1, 3. bs., Ankara, Seçkin, 2015.

Akyıldız, Ali: "Demokrasinin Sayılarla Sınavı: Seçim Sistemleri", **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, C. 7, 2014, s. 127-148.

Albrecht, Holger: **Political Opposition and Authoritarian Rule in Egypt**, PhD Thesis, Eberhard-Karls Universität Tübingen, 2008.

Alfred Grosser: "France: Nothing but Opposition", **Political Oppositions in Western Democracies**, Ed. by. Robert A. Dahl, New Haven, Yale University Press, 1966, s. 284-302.

Algan, Bülent: **Muhalefet Hakkı ve Türkiye'deki Görünümü**, Ankara, Adalet, 2015.

Alkan, Haluk: "Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Meclisin Denetim Yetkisi", **SETA Perspektif**, Sayı: 165, 2017, s. 1-3.

Aliefendioğlu, Yılmaz: **Anayasa Yargısı ve Türk Anayasa Mahkemesi**, Ankara, Yetkin, 1996.

Alifendioğlu, Yılmaz: "Hukuk -Hukukun Üstünlüğü- Hukuk Devleti", **Ankara Barosu Dergisi**, C. 58/2, 2001, s. 29-68.

Almanya Anayasası: 1949, (Çevrimiçi) https://www.btgbestellservice.de/pdf/80201000.pdf, 16 Eylül 2017.

Almanya Millet Meclisi

İçtüzüğü: 1969, (Çevrimiçi) https://www.btgbestellservice.de/pdf/80060000.pdf, 1 Şubat 2018.

Altınkök, Serhat: "Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi İçtihatları Açısından Serbest Seçim Hakkı", **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, C. 5/5, 2015, s. 37-81.

Altuğ, Yılmaz: **Parlamento Hukuku**, İstanbul, Çağlayan Kitabevi, 2003.

Alvarez, Mike; Cheibub, Jose Antonio; Limongi, Fernando et al.: "Clasifying Political Regimes", **Studies in Comparative International Development**, V. 31/2, 1996, s. 3-36.

Amerika Birleşik Devletler Anayasası: 1789, (Çevrimiçi) https://www.archives.gov/founding-docs/constitution 17 Eylül 2017.

American Newspaper Association Foundation: "Speaking of a Free Press, 200 Years of Notable Quotations About Press Freedoms", 2005, (Çevrimiçi) http://nieonline.com/thelearningforum/downloads/napi/sp eaking_of_a_free_press.pdf, 27 Mart 2017.

Amnesty International UK: **Undermining Freedom of Expression in China The Role of Yahoo!, Microsoft and Google**, London, The Human Rights Action Centre, 2006.

Anderson, Barry: "The Changing Role of Parliament in the Budget Process", **OECD Journal on Budgeting**, V. 9, 2009, s. 1-10.

Anderson, Barry: "The Value of a Nonpartisan, Independent, Objective Analytic Unit to the Legislative Role in Budget Preparation", **The Role of Parliaments in the Budget Process**, Ed. by. Riccardo Pelizzo, Rick Stapenhurst,

David Olson, Washington, D.C., The World Bank, 2005, s. 38-44.

Anderson, Lisa: "Lawless Government and Illegal Opposition: Reflections on the Middle East", **Journal of International Affairs**, V. 40/2, 1987, s. 219-232.

Andorra Meclis İçtüzüğü: 1993, (Çevrimiçi) http://www.consellgeneral.ad/fitxers/documents/reglament/Reglament%20ANG.pdf, 16 Ocak 2019.

Andrad, Gustavo Femandes de: "Comparative Constitutional Law: Judicial Review", **Journal of Constitutional Law**, V. 3/3, 2001, s. 977-989.

Arjantin Anayasası: 1853, (Çevrimiçi) www.biblioteca.jus.gov.ar/argentina-constitution.pdf, 19 Eylül 2017.

Arsal, Sadri Maksudi: **Türk Tarihi ve Hukuk**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1974.

Arslan, Zühtü: **Anayasa Teorisi**, Ankara, Seçkin, 2008.

Arslan, Zühtü: "The Opening Session of the Conference on Freedom of Expression: Still a Precondition for Democracy?" The Council of Europe, 13-14 October 2015 Strasbourg, (Çevrimiçi) http://anayasa.gov.tr/en/inlinepages/press/NewsAndEvents/detail/pdf/fulltext.pdf, 25 Mart 2017.

Atar, Yavuz: **Demokrasilerde Anayasal Değişmenin Dinamikleri ve Anayasa Yapımı**, Konya, Mimoza, 2000.

Atar, Yavuz: **Türk Anayasa Hukuku**, 11. bs., Ankara, Seçkin, 2017.

Atlay, Kâmil: "Türk Parlamento Hukukunda Gensoru", **Yasama Dergisi**, C. 16, 2010, s. 57-102.

Austrian Red Cross: "Iran: Organization and Functioning of Political Parties", 2017, (Çevrimiçi) http://www.refworld.org/pdfid/5943a4a14.pdf, 14 Kasım 2017.

Avrupa Birliği Komisyonu: "Türkiye Cumhuriyeti'nde Yargı Sisteminin İşleyişi İstişari Ziyaret Raporu", 2008, s. 12-13, (Çevrimiçi) www.abgm.adalet.gov.tr/avrupabirligi/turkyargisi/istisariziyaret/tr/İstisariZiyaretRaporu-2008-tr.pdf, 18 Eylül 2018.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Ek Protok.: 1952, https://www.echr.coe.int/pages/home.aspx?p=basictexts, 20 Aralık 2017.

Avustralya Anayasası: 1901, (Çevrimiçi) https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Powers_practice_n_procedures/Constitution.aspx, 22 Şubat 2018.

Avusturya Anayasası: 1920, (Çevrimiçi) https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf, 20 Eylül 2017.

Avusturya Millet Konseyi İçtüzüğü: 1975, (Çevrimiçi) https://www.parlament.gv.at/ENGL/PERK/RGES/GOGNR/ 20 Eylül 2017.

Ayala, Soledad Perez de: "FTAs and Erskine May: Conflicting Needs? - Politeness in Question Time", **Journal of Pragmatics**, V. 33, 2001, s. 143-169.

Aydın, M. Akif: **Türk Hukuk Tarihi**, 6. bs. İstanbul, Hars Yayıncılık, 2007.

Baber, James Julius: "An Analysis of Different Constitutional Amendment Models", **Law School Student Scholarship**, Paper 435, 2014.

Bakırcı, Fahri: "Yasama Sürecinin Hızlandırılması ve Sakıncaları", **Kanun Yapma Tekniği**, Ed. by Yener Üner, Ankara, Türkiye Barolar Birliği, 2015, s. 21-62.

Ball, Alan: **Modern Politics and Government**, 4. bs., London, Macmillan Press, 1988.

Bandyopadhyay, Siddhartha;

Chatterjee, Kalyan;

Sjöström, Tomas: "Pre-electoral Coalitions and Post-election Bargaining", **Quarterly Journal of Political Science**, V. 6/1, 2011, s. 1-53.

Bangladeş Anayasası: 1972, (Çevrimiçi) bdlaws.minlaw.gov.bd/pdf_part.php ?id=367, 25 Eylül 2017.

Barendt, Eric: "Is There a UK Constitution?", **Oxford Journal of Legal Studies**, V. 17, 1997, s. 137-146.

Barendt, Eric: "Separation of Powers and Constitutional Government", **Public Law**, 1995, s. 599-619.

Bass Jr., Harold F.: **Historical Dictionary of United States Political Parties**, 2. bs., Plymouth, The Scarecrow Press, Inc., 2009.

Başlar, Kemal: "Uluslararası Antlaşmaların Onaylanması, Üstünlüğü ve Anayasal Denetimi Üzerine", **Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni Prof. Dr. Sevin Toluner'e Armağan**, C. 24/1-2, 2004, s. 1-62.

BBC News: "1951, Churchill Back in Power at Last", (Çevrimiçi) news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/vote_2005/basics /4393277.stm, 13 Nisan 2017.

BBC News: "Romania's Traian Basescu Survives Impeachment Vote", 2007, (Çevrimiçi) https://www.bbc.com/news/ world-europe-19034173, 30 Eylül 2018.

Beder, Bülent;

Altundiş, Mehmet: "Yasama ve Yürütme Fonksiyonlarının Yargı Bağımsızlığına Müdahalesi", **Yasama Dergisi**, C. 13, 2009, s. 85-121.

Belarus Anayasası, 1994, (Çevrimiçi) president.gov.by/en/constitution_en/, 26 Eylül 2017.

Belçika Anayasası: 1831, (Çevrimiçi) www.parliament.am/library/sahman adrutyun ner/belgia.pdf, 27 Eylül 2017.

Belçika Millet Meclisi

İçtüzüğü: 2019, (Çevrimiçi) https://www.dekamer.be/kvvcr/pd f_sections/publications/reglement/reglement_UK.pdf, 03 Şubat 2019.

Belyaeva, Nina; Bull,

Thomas; Goldberger,

David et al.: **Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly**, 2. bs., Warsaw, OSCE ODIHR, 2010, s. 15.

Benton, Meghan;

Russell, Meg: "Assessing the Impact of Parliamentary Oversight Committees: The Select Committees in the British House of Commons" **Parliamentary Affairs**, V. 66, 2013, s. 772–797.

Bergougnous, George: **Presiding Officers of National Parliamentary Assemblies- A World Comparative Study**, Geneva, Inter Parliamentary Union, 1997.

Besley, Tim; Prat, Andrea: "Handcuffs for the Grabbing Hand? Media Capture and Government Accountability", **American Economic Review**, V. 96/3, 2006, s. 720-736.

Bevan, Shaun; John, Peter: "Policy Representation by Party Leaders and Followers: What drives UK Prime Minister's Questions?", **Government and Opposition**, V. 59/1, 2015, s. 59-83.

Beydoğan, T. Ayhan: **Türk Hukukunda Siyasi İfade Hürriyeti**, Ankara, Liberal Düşünce Topluluğu, 2003.

Biezen, Ingrid Van: **Political Parties in New Democracies Party Organization in Southern and East-Central Europe**, Basingstoke/New York, Palgrave Macmillan, 2003.

Bilir, Faruk: "Hükümetin Siyasi Sorumluluğu ve Gensoru", **Parlamenter Denetim Sempozyumu**, 2012, s. 135-152.

Bilir: Faruk: "Türk Anayasa Hukukunda Gensorunun Düzenlenişi ve Etkililiği", **Yasama Dergisi**, C. 25, 2013, s. 7-16.

Bloomberg, "Italy's Constitutional Referendum Results", 5 Aralık 2016, (Çevrimiçi) https://www.bloomberg.com/graphics/2016-italian-referendum/, 23 Şubat 2018.

Blöndal, Jon. R.: "Budget reform in OECD Member Countries: Common Trends", **OECD Journal on Budgeting**, V. 2, 2003, s. 7-26

Bond, Jon R.; Fleischer, Richard; Krutz, Glens: "The Presumption of Success on Presidential Appointments Reconsidered: How Delay Has become the Primary Method of Defeating Nominees" Midwest Political Science Association Conference, Chicago, 2006, (Çevrimiçi) https://www.semanticscholar.org/paper/%E2%80%9CThe-Presumption-of-Success-on-Presidential-How-Has-Bond/d64619ac7d5f63ae60970720177d145806513765, 17 Ağustos 2018.

Borer, Douglas A.; Morrissette, Jason J.: "Russian Authoritarian Pluralism: A Local and Global Trend?", **Cambridge Review of International Affairs**, V. 19, 2006, s. 571-588.

Bosna Hersek Anayasası, 1995, (Çevrimiçi) host.uniroma3.it/progetti/cedir/cedir/Lex-doc/Bos_Cost.pdf, 28 Eylül 2017.

Böckenförde, Markus: **Constitutional Amendment Procedures**, 2. bs., Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2017.

Brack, Nathalie; Weinblum, Sharon: "Political Opposition: Towards a Renewed Research Agenda", **Interdisciplinary Political Studies**, V. 1/1, 2011, s. 69-79.

Brezilya Anayasası: 1988, (Çevrimiçi)www.brazilgovnews.gov.br/@@busca?SearchableText=constitution, 29 Eylül 2017.

Brown, Wm. Holmes, Johnson Charles W., Sullivan John V.: **House Practice A Guide to the Rules, Precedents, and Procedures of the House**, Washington, U.S. Government Printing Office, 2011.

Buchanan, James M.: "Notes on the Liberal Constitution" **Cato Journal**, V. 14/1, 1994, s. 1-9.

Bui, Thiem H.: "Liberal Constitutionalism and the Socialist State in an Era of Globalisation", **The Global Studies Journal**, V. 5/2, 2013, s. 43-54.

Bulgaristan Anayasası: 1991, (Çevrimiçi)www.government.bg/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?p=0159&n=000007, 29 Eylül 2017.

Bücker, Joseph: **Obstruction of Parliamentary Proceedings, Association of Secretary Generals of Parliaments Publications**, Inter-Parliamentary Union Review Issue No: 158, 1989.

Bülbül, Mehmet: "Bir Parlamenter Denetim Yolu olarak TBMM'de Yazılı Soru", **Yasama Dergisi**, C. 4, 2007, s. 27-56.

Bülbül, Mahmut: "Soruda İşleyiş ve Uygulamadaki Sorunlar", **Parlamenter Denetim Sempozyumu**, 2012, s. 74-87.

Calabresi, Steven G.;

Berghausen, Mark E.;

Albertson, Skylar: "The Rise and Fall of the Separation of Powers", **Northwestern University Law Review**, V. 106/2, 2012, s. 527-550.

Caniklioğlu Dikmen,

Meltem: **Anayasal Devlette Meşruiyet**, Ankara, Yetkin Yayınları, 2010.

Carey, Maeve P.: "Presidential Appointments, the Senate's Confirmation Process, and Changes Made in the 112th Congress", Congressional Research Service, 2012, (Çevrimiçi) https://fas.org/sgp/crs/misc/R41872.pdf, 17 Ağustos 2018.

Carolan, Eoin: **The New Separation of Powers A Theory for the Modern State**, Oxford, Oxford University Press, 2009.

Carroll, Royce; Cox,

Garry W.: "Shadowing Ministers Monitoring Partners in Coalition Governments." **Comparative Political Studies**, V. 45/2, 2012, s. 220-236.

Catt, Helena; Ellis, Andrew;

Maley, Michael; Wall,

Alan; Wolf, Peter: **Electoral Management Design**, Stockholm, IDEA, 2014.

Chafetz, Josh: "The Unconstitutionality of the Filibuster", **Cornell Law Faculty Publications**, V. 43/4, 2011, s. 1003-1040.

Cheibub, José Antonio;

Limongi, Fernando: "Legislative-Executive Relations", **Comparative Constitutional Law**, Ed. by. Tom Ginsburg, Rosalind Dixon, Cheltenham, Edward Elgar, 2011, s. 211-233.

Chigudu, Daniel: "A Critical Review on the Determinants of a Free, Fair and Credible Election", **International Relations and Diplomacy**, V. 4, 2016, s. 508-518.

Chiriac, Lucian: "About the Legal Nature and the Legal Effect of the Censure Motion Within the Constitutional Law System in Romania", **Curentul Juridic, The Juridical Current, Le Courant Juridique**, V. 50, 2012, s. 13-20.

Chrimes, Stanley Bertram: **English Constitutional History**, London, Oxford University Press, 1953.

Chu, Vivian S.; Shedd,

Daniel T.: "Presidential Review of Independent Regulatory Commission Rulemaking: Legal Issues", Congressional Research Service, 2012, (Çevrimiçi) https://fas.org/sgp/crs/misc/R42720.pdf, 20 Ağustos 2018.

Civil Rights Defenders: "Putting the Lid on Freedom of Expression in Russia", 2016, (Çevrimiçi) https://www.civilrightsdefenders.org/files/CRD-3300-Rapport-YttrandefrihetRyssland2.pdf, 12 Kasım 2017.

Claudio Lisandro E.: "From Scandalous Politics to Public Scandal: Corruption, Media, and the Collapse of the Estrada Regime in the Philippines", **Asian Politics & Policy**, V. 6/4, 2014, s. 539-554.

Cole, Jared P.;

Garvey, Todd: "Impeachment and Removal", Congressional Research Service, 2015, (Çevrimiçi) https://fas.org/sgp/crs/misc/R44260.pdf, 22 Temmuz 2018.

Comella, Victor Ferreres: "The European Model of Constitutional Review of Legislation: Toward Decentralization?", **International Journal of Constitutional Law**, V. 2/3, 2004, s. 461–491.

Commission on Security

and Cooperation in Europe: "The Russian Duma Elections December 17", 1995, (Çevrimiçi) https://www.csce.gov/sites/helsinkicommission.house.gov/files/1995RussianDumaElection.pdf, 18 Nisan 2017.

Committee on the Judiciary

House of Representatives: "Constitutional Grounds for Presidential Impeachment" Ninety-Third Congress Second Session, 1974, (Çevrimiçi) https://democrats-judiciary.house.gov/sites/democrats.judiciary.house.gov/files/1974ImpeachmentInquiryReport.pdf, 21 Temmuz 2018.

Commonwealth Parliamentary

Association: "Government and Opposition –Roles, Rights and Responsibilities", 2005, (Çevrimiçi) https://www.agora

parl.org/sites/default/files/CPA%20-%20Government%20and %20OppositionRoles,%20Rights%20and%20Responsibilities%20-%202005%20-%20EN%20-%20PI.pdf, 8 Haziran 2017.

Congressional Research Service: "Shutdown of the Federal Government: Causes, Processes, and Effects", 2018, (Çevrimiçi) https://fas.org/sgp/crs/misc/RL34680.pdf, 19 Ocak 2019.

Consultative Council of European Judges: "CCJE Opinions and Magna Carta", 2007, (Çevrimiçi) https://rm.coe.int/168074779b, 17 Eylül 2018.

Coronel, Sheila S.: "The Role of the Media in Deepening Democracy", (Çevrimiçi) http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN 010194.pdf, 31 Mart 2017.

Council of Europe-Directorate General of Democracy and Political Affairs: "Power and Empowerment – The Interdependence of Democracy and Human Rights, Forum for the Future of Democracy 2007 Session", (Çevrimiçi) http://www.coe.int/t/dgap/forumdemocracy/Activities/Forum%20sessions/2007/ID6036-Forum2007-Power%20and%20empowerment%20FINAL.pdf, 12 Haziran 2017.

Council of Europe

Parliamenary Assembly: "Parliamentary Immunity: Challenges to the Scope of the Privileges and Immunities Enjoyed by Members of the Parliamentary Assembly", 2016, (Çevrimiçi) http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-en.asp?FileID=22801&lang=en, 15 Haziran 2017.

Council of Europe

Parliamentary Assembly: "Resolution 1601: Procedural Guidelines on the Rights and Responsibilities of the Opposition in a Democratic Parliament", 2008, (Çevrimiçi) http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17626&lang=en, 11 Haziran 2017.

Creasy, Sir Edward: **The Rise And Phogress of the English Constitution**, 10. bs., London, Publisher in Ordinary to her Majesty, 1868.

Crepaz, Markus

Michael L; Steiner, Jürg: **European Democracies**, 6. b.s., New York, Pearson, 2009.

Çam, Esat: **Çağdaş Devlet Sistemleri**, İstanbul, Der, 2000.

Çekya Anayasası: 1993, (Çevrimiçi) https://www.vlada.cz/en/za-premierem-a-vladou/constitution-of-the-czech-republic-new-8073/, 30 Eylül 2017.

Çekya Temsilciler Meclisi

İçtüzüğü: 1995, (Çevrimiçi) https://www.psp.cz/en/docs/laws/1995/90.html, 30 Eylül 2017.

Çelebi, Fatih: "Fransa Millet Meclisi Üzerine", **Yasama Dergisi**, C. 21, 2012, s. 51-84.

Çelik, Özlem: "Siyasi Partilerin ve Adayların Seçim Harcamalarının Sınırlandırılması", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 45/3, 2012, s. 109-128.

Çin Anayasası: 1982, (Çevrimiçi) www.npc.gov.cn/englishnpc/Constitution/node_ 825.htm, 15 Ağustos 2017.

Çoban, Ali Rıza: **Anayasayı Değiştirme Yetkisi, Sınırları ve Denetimi**, Ankara, Adalet Yayınevi, 2011.

Daalder, Hans: "The Rise of Parties in Western Democracies", **Political Parties and Democracy**, Ed. by. Larry Diamond, Marc F. Plattner, London, The Johns Hopkins University Press, 2001.

Dahl, Robert A.: **Pluralist Democracy in the United States**, Chicago, Rand McNally, 1967.

Dahl, Robert A.: **Political Oppositions in Western Democracies**, New Haven, Yale University Press, 1966.

Dahl, Robert A.: **Polyarchy, Participation and Opposition**, New Haven, Yale University Press, 1971.

Dahl, Robert A.: **Regimes and Oppositions**, New Haven, Yale University Press, 1973.

Dahlström, Carl: "Political Appointments in 18 Democracies, 1975-2007", **QoG Working Paper Series**, 18, 2009.

Danimarka Anayasası: 1953, (Çevrimiçi)www.thedanishparliament.dk/Publications/My_Constitutional_Act_with_explanations.aspx, 1 Ekim 2017.

Danimarka Meclisi

İçtüzüğü: 1953, (Çevrimiçi) www.thedanishparliament.dk/publications/standing%20orders%20of%20the%20folketing.aspx?page=all, 1 Ekim 2017.

Darmanovic, Srdjan: "Electoral Disputes-Procedural Aspects in Supervising Electoral Processes", 2010, (Çevrimiçi) http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-STD(2010)048-e, 9 Nisan 2017.

Debus, Marc: "Pre-electoral Commitments and Government Formation", **Public Choice**, V. 138, 2009, s. 45-64.

Delice, Aslan: **Anglo-Sakson Örnekler Işığında Siyasal Parti ve Seçim Yasaları**, İstanbul, 12 Levha, 2016.

Demir, Fevzi: "Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi ve Türkiye", **Yaşar Üniversitesi Dergisi Özel Sayı**, 2013, s. 831-876.

Derdiman, Ramazan Cengiz: **Anayasa Hukukunun Genel Esasları ve Türk Anayasa Düzeni**, Bursa, Alfa Aktüel, 2006.

Diamond, Larry: "Toward Democratic Consolidation." **Journal of Democracy**, V. 5 /3, 1994, s. 4-17.

Doğan, İlyas;

Demirdal, Balkan: "İfade Özgürlüğü", **İnsan Hakları Hukuku**, Ed. by. İlyas Doğan, 2. bs. Ankara, Astana, 2015, s. 629-656.

Doğru, Osman: "İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi Uygulamasında Toplanma ve Örgütlenme Özgürlüğü", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, V. 64, 2006, s. 39-69.

Dominik Cumhuriyeti

Anayasası: 2015, (Çevrimiçi) https://www.constituteproject.org/constitution/Dominican_Re public_2015.pdf?lang=en, 23 Şubat 2018.

Donohue, George A.; Tichenor,

Philip; Olien, Clarice N.: "A Guard Dog Perspective on the Role of the Media", **Journal of Communication**, V. 45/2, 1995, s. 115-132.

Elklit, Jorgen;

Svensson, Palle: "What Makes Elections Free and Fair?" **Journal of Democracy**, 1997, s. 32-46.

Elster, Jon: **Ulysses Unbound. Studies in Rationality, Precommitment, and Constraints**, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

Endonezya Anayasası: 1945, (Çevrimiçi) www.indonesia.cz/the-government-of-the-republic-of-indonesia/ 22 Şubat 2018.

Erdem, Kasım;

Solak, Mehmet: "Bazı Ülkelerde Yargı Konseylerinin Oluşumu ve Görevleri", **Yasama Dergisi**, C. 13, 2009, s. 123-143.

Erdem, Nazlı: "Siyasi Partilerin Finansmanı Ve Mali Denetimi", **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Prof. Dr. Şeref Ertaş'a Armağan**, C. 19-Özel Sayı, 2017, s. 3105-3145.

Erdoğan, Aysel: "İslamiyet'ten Önce Türk Devletlerinde Meclis Anlayışı: Toy, Kengeş, Kurultay Örneği",

Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C. 11/1, 2014.

Erdoğan, Emre: "Seçim Sistemleri ve Siyasal Sonuçları: İstikrar ve Temsiliyet", 1999, (Çevrimiçi) https://www.academia.edu/346993/Se%C3%A7im_Sistemleri_ve_Siyasal_Sonu%C3%A7lar%C4%B1, 12 Nisan 2017.

Erdoğan, Gökhan: "Bağımsız İdari Otoriteler", **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, C. 7/24, 2016, s. 565-598.

Eren, Abdurrahman: **Anayasa Hukuku Ders Notları**, İstanbul, 12 Levha, 2018.

Eren, Abdurrahman: "Türkiye'de Uygulanan %10 Genel Seçim Barajının Serbest Seçim Hakkını İhlal Sorunu", **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 16/2, 2008, s. 63-110.

Eren, Abdurrahman: **Ulusal İnsan Hakları Kurumları**, İstanbul, 12 Levha, 2012.

Eroğlu Durkal, Müzeyyen

Akbey, Ferhat: "Bütçe Hukukunda Bir Tartışma: Sayıştayın Performans Denetimleri Yerindelik Denetimi Sayılır mı?", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C. LXXIV/1, 2016, s. 1-52.

Eroğlu, İzzet: "Türkiye Büyük Millet Meclisi Danışma Kurulu Tarihî Süreci ve İşleyişi", **Yasama Dergisi**, C. 7, 2007, s. 77-108.

Eroğlu, İzzet: "Türkiye Büyük Millet Meclisi Danışma Kurulunun İşlevleri", **Yasama Dergisi**, C. 8, 2008, s. 5-64.

Eroğul, Cem: "2007 Cumhurbaşkanı Seçimi Bunalımından Çıkarılabilecek Dersler", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C. 62/3, 2007, s. 167-171.

Eroğul, Cem: **Anayasayı Değiştirme Sorunu**, Ankara, Sevinç Matbaası, 1974.

Eroğul, Cem: "Siyasi Partilerin Devlet Yardımına İlişkin Anayasa Mahkemesi Kararları", **Prof. Dr. Tuncer Karamustafaoğlu'na Armağan, Atılım Üniversitesi Hukuk Fakültesi**, Ankara, Adalet Yayınevi, 2010, s. 77-102.

Ertaş, Türker: **Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki İlişkiler**, Ankara, Seçkin, 2018.

Eryılmaz, Bilal: **Bürokrasi ve Siyaset**, İstanbul, Alfa Yayınları, 2002.

Estonya Anayasası: 1992, (Çevrimiçi) https://www.riigiteataja.ee/en/eli/530102013003/consolide, 2 Ekim 2017.

European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): "Code Of Good Practice in Electoral Matters Adopted Guidelines and Draft Explanatory Report", 2002, (Çevrimiçi) http://www.venice.coe.int/webforms/documents/ default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023-e, 10 Nisan 2018.

European Commission for Democracy Through Law

(Venice Commission): "Comparative Report on Treshold and Other Features of Electoral Systems which Bar Parties from Access to Parliament" (I-II) Study No: 485/2008, (Çevrimiçi) http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2008)037-e, 10 Nisan 2018.

European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): "Compilation of Venice Commission Opinions Concerning the Ombudsman Institution", 2016, (Çevrimiçi) https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2016)001-e, 2 Şubat 2019.

European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): "Conference on Relations of the Constitutional Court with other Public Authorities", 2015, (Çevrimiçi) http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU(2015)021-e, 25 Nisan 2018.

European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): "Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measures", 1999, (Çevrimiçi) http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF(2000)001-e, 15 Nisan 2017.

European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): "Judicial Appointments", 2007, (Çevrimiçi) https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)028-e, 16 Eylül 2018.

European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): "Opinions and Reports Concerning Freedom of Expression and Media", 2016, (Çevrimiçi) www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=cdl-pi(2016)011-e, 11 Ağustos 2018.

European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): "Opinion on the Draft Law on Ombudsman for Human Rights of Bosnia and Herzegovina", 2015, (Çevrimiçi) www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)034-e, 12 Ağustos 2018.

European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): "Opinion on the Draft New Constitution of Iceland", 2013, (Çevrimiçi) www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)010-e, 27 Şubat 2018.

European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): "Opinion on the Reform of the Judiciary In Bulgaria", 1999, (Çevrimiçi) https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF(1999)005-e, 15 Eylül 2018.

European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): "Report on the Role of The Opposition in a Democratic Parliament", 2010, (Çevrimiçi) http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)025-e, 15 Mayıs 2017.

European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): "Opinion on Three Legal Questions Arising in the Process of Drafting the New Constitution of Hungary", 2011, (Çevrimiçi) www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)001-e, 27 Nisan 2018.

European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): "Report on Constitutional Amendment", 2009, (Çevrimiçi) http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDLAD (2010)001-e, 19 Şubat 2018.

European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): "Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities", 2014, (Çevrimiçi) http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)011-e, 16 Haziran 2017.

European Conference of Presidents of Parliament, "Rights and Responsibilities of the Opposition in a Parliament", 2010, (Çevrimiçi) http://www2.parliament.cy/cyprusjune2010/images/media/redirectfile/Background%2520paper%2520-%2520Rights%2520and%2520Responsibilities%252of%2520opposition%2520in%2520a%2520Parliament.pdf, 9 Haziran 2017.

European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): "Seminar on the Role of the Constitutional Court in the Implementation of International Law", 1998, (Çevrimiçi) http://www.venice.coe.int/webforms/events/?v=1998, 31 Temmuz 2018.

European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): "The Composition of Constitutional Courts", 1997, (Çevrimiçi) https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-STD(1997)020.aspx, 13 Eylül 2018.

European Conference of Presidents of Parliament: "Majority and Opposition– Striking a Balance in Democracy", 2014, (Çevrimiçi) websitepace.net /documents/10643/ 1166760/Theme_3.pdf/df0 2875d-f8b1-4002-a2ad-f8a12a119255, 15 Mayıs 2017.

European Parliament-Directorate General for Internal Policies: "Parliamentary Immunity in a European Context", 2015, s. 7-8, (Çevrimiçi) http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/536461/IPOL_IDA(2015)536461_EN.pdf, 17 Haziran 2017.

European Parliament Directorate General for Research: "Parliamentary Control of Budget Implementation, 1999, (Çevrimiçi) http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/1999/168431/IPOL-BUDG_ET(1999)168431_EN.pdf, 22 Ocak 2019.

European Parliament-Directorate General for Research: **Parliamentary Immunity in the Member States of the European Community and in the European Parliament, Luxembourg, Legal Affairs Series**, 1993.

European Parliament

Research Service: "Russian Media – Under State Control", 2015, (Çevrimiçi) http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/559467/EPRS_ATA(2015)559467_EN.pdf, 16 Kasım 2017.

Evik, Ali Hakan: "Yargıya İntikal Etmiş Bir Konu Hakkında Meclis Araştırması Açılmasının Hukuki Analizi", **Erzincan Üniversitei Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 10/3-4, 2006, s. 81-123.

Fas Anayasası, 2011, (Çevrimiçi) https://www.constituteproject.org/constitution/Morocco_2011.pdf?lang=en, 3 Kasım 2017

Federico Fabbrini, "Kelsen in Paris: France's Constitutional Reform and the Introduction of a Posteriori Constitutional Review of Legislation", **German Law Journal**, V. 9/10, s. 1297-1312.

Fendoğlu, Hasan Tahsin: **Anayasa Hukuku**, Ankara, Yetkin, 2015.

Feyzioğlu, Turhan: **Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Kazai Murakabesi**, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, 1951.

Fildişi Sahilleri Anayasası: 2016, (Çevrimiçi) http://www.loc.gov/law/foreign-news/article/cte-divoire-new-constitution-adopted/, 3 Ekim 2017.

Filipinler Anayasası: 1987, (Çevrimiçi) www.officialgazette.gov.ph/constitutions/1987-constitution/, 4 Ekim 2017.

Filipinler Meclis İçtüzüğü: 1995, (Çevrimiçi) http://www.congress.gov.ph/download/docs/hrep.house.rules.pdf, 28 Mayıs 2018.

Filipov, David: "Here are 10 Critics of Vladimir Putin Who Died Violently or in Suspicious Ways", Washington Post 23 March 2017, (Çevrimiçi) https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2017/03/23/here-are-ten-critics-of-vladimir-putin-who-died-violently-or-in-suspiciousways/?utm_term=.4d1230f25048, 11 Kasım 2017.

Finck, Danielle E.: "Judicial Review: The United States Supreme Court Versus the German Constitutional Court", **Boston College International & Comparative Law Review**, V. XX/1, 1997, 123-157.

Finlandiya Anayasası: 1999, (Çevrimiçi) https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/julkaisut/Documents/ekj_3+2013.pdf, 1 Şubat 2018.

Forestiere, Carolyn: "The Role of Opposition Activity In Evaluating Legislative Behavior", **ECPR Joint Sessions of Workshops**, 2005.

Fransa Anayasası: 1958, (Çevrimiçi) www.conseilconstitutionnel.fr/conseilconstitutionnel/english/constitution/constitution-of-4-october-1958.25742.html, 5 Ekim 2017.

Fransa Millet Meclisi

İçtüzüğü: 2010, (Çevrimiçi) www2.assembleenationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly#Title5, 1 Şubat 2018.

Freedom House: "Freedom in the World 2017", 2017, (Çevrimiçi) https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2017, 29 Ekim 2017.

Freedom House: "Speak No Evil", 2006, (Çevrimiçi) https://freedomhouse.org/sites/default/files/inline_images/Speak%20No%20Evil-%20Mass%20Media%20Control%20in%20Contemporary%20China.pdf, 15 Kasım 2017.

Gareth Piggott: "The 2015 Election –The Numbers Behind the Result", 2015, (Çevrimiçi) https://data.london.gov.uk/blog/the-2015-election-the-numbers-behind-the-result/, 13 Nisan 2017.

Garoupa, Nuno;

Garlicki, Lech: "Constitutional Courts Versus Supreme Courts", **International Journal of Constitutional Law**, V. 5/1, 2007, s. 44-68.

Gediz, Demet;

Sağın, Abdüsselam: "Merkez Bankası Bağımsızlığı Kavramı", **İktisat Politikası Araştırmaları Dergisi**, C. 2/2, 2015, s. 95-112.

Gel'man, Iakovlevich: "Political Opposition in Russia is It Becoming Extinct?", **Russian Politics and Law**, V. 43/3, 2005, s. 25-50.

Gençkaya, Ömer Faruk: "Parlamenter Bilgi Edinme ve Denetim Aracı Olarak Soru", **Parlamenter Denetim Sempozyumu**, 2012, s. 66-73.

Gençkaya, Ömer Faruk;

Gündüz, Umut;

Cihangir-Tetik, Damla: "Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık", 2016, (Çevrimiçi) http://www.seffaflik.org/wp-content/uploads/2015/03/si

yasetin-finansman%C4%B1-rapor_Ocak-2016.pdf, 20 Mayıs 2018.

Gerber, Elisabeth R;

Morton, Rebecca B.: "Primary Election Systems and Representation", **Journal of Law, Economics & Organization**, V. 14/2, 1998, s. 304-324.

Gerhardt, Michael J.: **The Federal Appointment Porcess**, Durham, Duke University Press, 2000.

Ginsburg, Tom: "Comparative Constitutional Review", United States Institute of Peace, 2011, (Çevrimiçi) https://www.law.uchicago.edu/node/48386, 27 Nisan 2018.

Ginsburg, Tom: "Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence", **Coase-Sandor Working Paper Series in Law and Economics** Paper No: 444, 2008.

Ginsburg, Tom: "The Global Spread of Constitutional Review", **The Oxford Handbook of Law and Politics**, Ed. by. Keith E. Whittıngton R. Daniel Kelemen, Gregory A. Caldeira, New York, Oxford University Press, 2008, s. 81-98.

Glassman, Matthew Eric: "A Parliamentary Style Question Period: Proposals and Issues for Congress", Congressional Research Service, 2009, (Çevrimiçi) https://fas.org/sgp/crs/misc/RL34599.pdf, 28 Haziran 2018.

Goodwin-Gill, Guy S.: **Free and Fair Elections**, Genova, Inter Parliamentary Union, 2006.

Gottehrer, Dean M.: "Fundamental Elements of an Effective Ombudsman Institution" **9th IOI World Conference**, 2009.

Gönenç, Levent: "Dünyada ve Türkiye'de Yüksek Yargı Kurulları", Tepav, 2011, (Çevrimiçi) www.tepav.org.tr/tr/yayin/s/394, 17 Eylül 2018.

Gönenç, Levent: **Siyasi İktidarın Denetlenmesi – Dengelenmesi ve Yargı**, 2. bs., Ankara, Adalet, 2015.

Gönenç, Levent: "Türkiye'de Hükümet Sistemi Tartışmalarına İlişkin Değerlendirmeler", **Başkanlık Sistemi Özel Sayısı, Yeni Türkiye**, C. 51, 2013.

Gönenç, Levent: **Türkiye'de Seçim Uyuşmazlıkları ve Çözüm Yolları**, Ankara, Adalet, 2008.

Gören, Zafer: **Anayasa Hukuku**, 2. bs., Ankara, Yetkin, 2015.

Gözler, Kemal: **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Cilt 1, Bursa, Ekin, 2011.

Gözler, Kemal: **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Cilt II, Bursa, Ekin, 2011.

Gözler, Kemal: **Devlet Başkanları- Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi**, 2. bs., Bursa, Ekin, 2016.

Gözler, Kemal: **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, 16. Baskı, Bursa, Ekin, 2014.

Gözler, Kemal;

Kaplan, Gürsel: **İdare Hukuku Dersleri**, 14. bs., Bursa, Ekin, 2013.

Göztepe, Ece: "Çoğunlukçu Demokrasi Anlayışına Karşı Çoğulcu Demokrasi Modelleri Normatif Düzenleme Olanakları

ve Bunun Sınırlılığı Üzerine Bazı Düşünceler", **Çoğulcu Demokrasi Çoğunlukçu Demokrasi İkilemi ve İnsan Hakları Toplantısı**, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2010.

Gözübüyük, A. Şeref: **Anayasa Hukuku**, 11. bs., Turhan Kitapevi, Ankara, 2010.

Gözübüyük, Şeref;

Tan, Turgut: **İdare Hukuku**, Cilt 1 Genel Esaslar, 5. bs., Ankara, Turhan Kitabevi, 2007.

Gunther, Richard;

Diamond, Lerry: "Types and Functions of Parties", **Political Parties and Democracies**, Ed by. Richard Gunther, Lerry Diamond, Baltimore, Johns Hopkins University Press 2001.

Gül, Cengiz: **İktidarın Sınırlandırılması ve Hukuk Devleti**, Ankara, Adalet, 2010.

Gülfidan, Osman Serkan: **Yasama Dokunulmazlığı**, İstanbul, 12 Levha, 2011.

Gündüz, Harun: "Türkiye Büyük Millet Meclisinin Olağanüstü Toplanması: Tatilde veya Ara Vermede Toplantı", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, C. 103, 2012, s. 286-306.

Güney Afrika Anayasası: 1996, (Çevrimiçi) https://www.gov.za/DOCUMENTS/CONSTITUTION/constitution-republic-south-africa-1996-1, 6 Ekim 2017.

Güney Kore Anayasası: 1948, (Çevrimiçi)english.ccourt.go.kr/cckhome/images/eng/main/Constitution_of_the_Republic_of_Korea.pdf, 7 Ekim 2017.

Gürcistan Anayasası: 1995, (Çevrimiçi)https://matsne.gov.ge/en/document/view/30346, 8 Ekim 2017.

Güveyi, Ümit: "Anayasa Yargısı ve Demokrasi İlişkisi", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 16/3, 2012, s. 137-162.

Güveyi, Ümit: **Demokratik Devlet İlkesi Çerçevesinde Seçimleri Yönetimi ve Denetimi**, İstanbul, 12 Levha, 2013

Hahm, Sung Deuk; Heo, Uk: "The First Female President in South Korea: Park Geun-hye's Leadership and South Korean Democracy", **Journal of Asian and African Studies**, 2017, s. 1-17.

Hakyemez, Yusuf Şevki: "Çoğunlukçu Demokrasi Anlayışı, Rousseau ve Türk Anayasaları Üzerindeki Etkisi", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 52/4, 2003, s. 69-92.

Hamilton, Alexander;

Hamilton, Alexander: "Federalist No: 78", Congress Resources, (Çevrimiçi) https://www.congress.gov/resources/display/content/The+Federalist+Papers#TheFederalistPapers-78, 4 Ekim 2018.

Hamilton, Alexander: "Federalist No: 79", Congress Resources, (Çevrimiçi) https://www.congress.gov/resources/display/content/The+Federalist+Papers#TheFederalistPapers-79, 14 Eylül 2018.

Hannah Arendt: **Crisis of the Republic**, New York, Harcourt Brace & Company, 1972.

Hansard Society, "Tuned in or Turned off? Public Attitudes to Prime Minister's Questions," 2014, (Çevrimiçi)

https://assets.ctfassets.net/u1rlvvbs33ri/v5KOp60C6Os0y2MYiMYyg/da0ce4465c346bb592fde93de3550b3c/Publication__Tuned-in-or-Turned-off-Public-attitudes-to-PMQs.pdf, 26 Mayıs 2018.

Has, Volkan: **Anayasayı Değiştirme Süreci**, 2. bs., Ankara, Adalet, 2009.

Has, Volkan: **Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin Çalışma Düzeni**, Ankara, Adalet, 2009.

House of Common: "Opposition Parties in the House of Commons", 2013, (Çevrimiçi) http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06057/SN06057.pdf, 15 Ocak 2019.

Hazama, Yasushi: "Constitutional Review and the Parliamentary Opposition in Turkey", **The Developing Economies**, V. 34/3, 1996, s. 316-338.

Hazell, Robert; Hursit,

Turan; Mehta, Harmish;

Waller, Peter: **Improving Parliamentary Scrutıny of Public Appointments**, London, The Constitution Unit, UCL, 2017.

Heitshusen, Valerie "The Speaker of the House: House Officer, Party Leader, and Representative", Congressional Research Service, 2017, (Çevrimiçi) https://fas.org/sgp/crs/misc/97-780.pdf, 13 Aralık 2017.

Herbert Döring: "Times as a Scare Resource: Government Control of the Agenda", **Parliaments and Majority Rule in**

Western Europe, Ed. by Herbert Döring, Frankfurt, Campus, 1995.

Hırvatistan Anayasası: 1991, (Çevrimiçi) https://www.constituteproject.org/constitution/Croatia_2010.pdf?lang=en, 9 Ekim 2017.

Hindistan Anayasası: 1949, (Çevrimiçi) https://www.india.gov.in/my-government/constitution-india/constitution-india-full-text, 9 Ekim 2017.

Hirsch, Gunter: "Appointing of Supreme Court Judges Examination of Situation in Individual Countries", 2006, (Çevrimiçi) http://reseau-presidents.eu/sites/default/files/Report_Hirsch_eng%5B1%5D.pdf, 10 Ekim 2018.

Hoadley, John F.: **Origins of American Political Parties, 1789-1803**, Lexington, The University Press of Kentucky, 1986.

Hofstadter, Richard: **The Idea of a Party System: The Rise of Legitimate Opposition in the United States, 1780-1840**, Berkeley, The University of California Press, 1969.

Hollanda Anayasası: 1815, (Çevrimiçi) https://www.government.nl/documents/regulations/2012/10/18/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands-2008, 11 Ekim 2017.

Hollander, Jordan: "A Comparative Cross-National Study of VoterTurnout and Electoral Systems, 1972-2005", 2006, (Çevrimiçi) https://www.lycoming.edu/schemata/documents/POLISCI_Hollander_Spring2010_Final.pdf, 12 Nisan 2017.

Hoppe, Tilman: "Public Corruption: Limiting Criminal Immunity of Legislative, Executive and Judicial Officials in

Europe", **Vienna Journal on International Constitutional Law**, V. 4, 2011, s. 538-549.

Hostetter David L.: "The Iran-Contra Hearings, 1987", **Congress Investigates: A Critical and Documentary History**, Ed. by Robert C. Byrd, Revised Edition Cilt: 1, New York, Facts on File, 2011, s. 968-1006.

House of Lords: "House of Lords Briefing Membership", 2009, (Çevrimiçi) http://www.oireachtas.ie/members%20hist/default.asp?housetype=1&HouseNum=2%205&di%20sp=mem#tabs-3, 7 Aralık 2017.

House of Oireachtas: "Seanad Members' Directory", 2017, (Çevrimiçi) www.oireachtas.ie/members-hist/default.asp?housetype=1&HouseNum=25&di sp=mem#tabs-3, 6 Aralık 2017.

Huber, John D.: "The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies", **The American Political Science Review**, V. 90/2, 1996, s. 269-282.

Huda, K. M. Nurul: "The State of Parliamentary Democracy: Worldwide Reflections", **Asian Affairs**, V. 27/1, 2005, s. 5-23.

Hugelier, Sara: "Freedom of Expression and Transparency: Two Sides of One Coin", **Jura Falconis Jg.**, V. 47, 2010-2011, s. 61-91.

IDEA: "The Global State of Democracy Indices", 2017, (Çevrimiçi) https://www.idea.int/gsod-indices/#/indices/world-map, 10 Nisan 2018.

Inter-Parliamentary Union: **Global Parliamentary Report 2017 Parliamentary Oversight: Parliament's Power to Hold Government to Account**, France, Courand et Associés, 2017.

Inter Parliamentary Union: **Parliaments of World**, Vol. I, Facts on File Publications, 1986.

Inter Parliamentary Union, "Spain Congreso de los Diputados", 2019, (Çevrimiçi) archive.ipu.org/parline-e/reports/2293.htm, 02 Şubat 2019.

İba, Şeref: "Parlamento Hukukunda Obstrüksiyon ve Giyotin Kavramları", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 52/1, 2003, s. 147-165.

İba, Şeref: **Siyasi Partiler ve Seçim Hukuku**, 2. bs. Ankara, Seçkin, 2017.

İba, Şeref: "TBMM İçtüzüğünden Doğan Bir Yasama Aktörü Olarak Danışma Kurulu", **Yasama Dergisi**, C. 18, 2011 s. 35-50.

İba, Şeref: "TBMM'nin Toplantı Düzeni Yönünden Kapalı (Gizli) Oturum Kavramı", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C. 59/3, 2014, s. 105-129.

İba, Şeref: **Türkiye'de Meclis Başkanlığı ve Başkanlık Divanı**, Ankara, Nobel, 2001.

İnceoğlu, Sibel: "Yeni Anayasada Bağımsız Bir Yargı İçin Neler Yapmalı? Uluslararası Belgeler Işığında Öneriler", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, C. 95, 2011, s. 235-268.

İngiltere Avam Kamarası

İçtüzüğü: 2015, (Çevrimiçi)https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmstords/0004/so_hc0004_170420.pdf, 2 Şubat 2018.

İngiltere Lordlar Kamarası

İçtüzüğü: 2005, (Çevrimiçi) https://www.parliament.uk/business/publications/house-of-lords-publications/rules-and-guides-for-business/the-standing-orders-of-the-house-lords-relating-to-private-business/, 12 Ekim 2017.

İran Anayasası: 1979, (Çevrimiçi) https://www.constituteproject.org/constitution/Iran_1989.pdf?lang=en, 16 Ağustos 2017.

İrlanda Anayasası: 1937, (Çevrimiçi) https://www.taoiseach.gov.ie/eng/Historical_Information/The_Constitution/February_2015_-Constitution_of_Ireland_.pdf, 15 Ekim 2017.

İrlanda Meclis İçtüzüğü: 1992, (Çevrimiçi) www.oireachtas.ie/parliament/media/about/standingorders/Standing-Orders-2016.pdf, 2 Şubat 2018.

İslam, Mohammad Tarikul: "Freedom of Press in Democracy: Bangladesh Perspective", **Asian Affairs**, V. 29/3, 2007, s. 44-60.

İspanya Anayasası: 1978, (Çevrimiçi) www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.pdf, 15 Ekim 2017.

İspanya Meclis İçtüzüğü: 1978, (Çevrimiçi)www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/standing_orders_02.pdf, 1 Şubat 2018.

İsveç Anayasası: 1974, (Çevrimiçi)https://www.riksdagen.se/en/SysSiteAssets/07.-dokument--lagar/the-constitution-of-sweden-160628.pdf/, 16 Ekim 2017.

İsveç Meclis İçtüzüğü, 2014, (Çevrimiçi) http://www.riksdagen.se/en/documents-and-laws/, 26 Mayıs 2018.

İsviçre Anayasası: 1999, (Çevrimiçi)https://www.admin.ch/op/en/classified-compilation/19995395/index.html, 18 Ekim 2017.

İşten, İnanç: "Yargı Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı", **Gaziantep University Journal of Social Sciences**, V. 13/2, 2014, s. 285-313.

İtalya Anayasası: 1947, (Çevrimiçi) www.jus.unitn.it/dsg/pubblicazioni/costituzione/costituzione%20genn2008eng.pdf, 17 Ekim 2017.

İtalya Temsilciler Meclisi

İçtüzüğü:2001: (Çevrimiçi) en.camera.it/application/xmanager/Projects/camera_eng/file/RULES_OF_PROCEDURE_CHAMBRE_OF_DEPUTIES.pdf, 1 Şubat 2018.

İtişgen Dülger, Rezzan: **Parlamenter Sistemde Devlet Başkanının Cezai Mesuliyeti**, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, 2017.

İzgi, Ömer; Gören, Zafer: **Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Yorumu**, Cilt 2, Ankara, TBMM Basımevi, 2002.

İzlanda Anayasası: 1944, (Çevrimiçi) https://www.government.is/publications/legislation/lex/?newsid=89fc6038-fd28-11e7-9423-005056bc4d74, 23 Şubat 2018.

İzlanda Meclis İçtüzüğü: 2011, (Çevrimiçi) https://www.althingi.is/english/about-the-parliament/standingorders-of-the-althi ngi-/, 1Şubat 2018.

Jacobsen, Thorkild: "Primitive Democracy in Ancient Mesopotamia", **Journal of Near Eastern Studies**, V. 2/3, 1943, s. 159-172.

Japonya Anayasası: 1946, (Çevrimiçi)https://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html, 19 Ekim 2017.

Jenny, Marcelo;

C. Müller, Wolfgang: "Presidents of Parliament: Neutral or Asset of the Majority?", **Parliaments and Majority Rule in Western Europe**, Ed. by Herbert Döring, Frankfurt, Campus, 1995, s. 326-365.

Kaboğlu, İbrahim Ö.: **Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)**, 12. bs., İstanbul, Legal, 2017.

Kada, Naoko: "The Role of Investigative Committees in the Presidential Impeachment Processes in Brazil and Colombia", **Legislative Studies Quarterly**, V. XXVIII/1, 2003, s. 29-54.

Kafesoğlu, İbrahim; **Atatürk İlkeleri ve Dayandığı Tarihi Temeller**, İstanbul, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, 1983.

Kafesoğlu, İbrahim: **Türk Tarihi**, Ankara, Yaykur Yayınları, 1976.

Kalabalık, Halil: **İnsan Hakları Hukuku**, 5. bs., Ankara, Seçkin, 2017.

Kanada Anayasası: 1867, (Çevrimiçi) www.justice.gc.ca/eng/csjsjc/just/05.html, 20 Ekim 2017.

Kanadoğlu, Sabih: "AKP Tek Başına Seçemez," Cumhuriyet, 2006, (Çevrimiçi) https://www.cumhuriyetarsivi.com/katalog/192/sayfa/2006/12/26/8.xhtml, 10 Oca 2019.

Kapani, Münci: **İcra Organı Karşısında Hakimlerin İstiklali**, Ankara, Güzel Sanatlar Matbaası, 1956.

Kapani, Münci: **Politika Bilimine Giriş**, 21. bs., Ankara, Bilgi Yayınevi, 2008.

Kaplan, İbrahim: "Demokrasi-Hukuk-Otorite", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C. 49/1, 1994, s. 267-271.

Karacan, Ali İhsan: "Köşk Seçiminde Anayasadaki Püf Nokta", Habertürk, 2006, (Çevrimiçi) https://www.haberturk.com/gundem/haber/10439-kosk-secimindeanayasadaki-puf-nokta, 10 Ocak 2019.

Karagöz, Kasım: **Doğrudan Demokrasi Aracı Olarak Halk Girişimi**, Ankara, Yetkin, 2010.

Karakaş, Mehmet: "Kamu Harcamalarında Sayıştay Tarafından Yapılan Denetime Tarihsel Bir Bakış Ve 5018 Sayılı Kanun Çerçevesinde Sayıştayda Yapılan Düzenlemeler", **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, 48. Seri, 2005, s. 52-70.

Karan, Ulaş: "İfade Özgürlüğü Hakkı", **İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Anayasa, Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Kapsamında bir İnceleme**, Ed. by. Sibel İnceoğlu, 3. bs., İstanbul, Beta, 2013, s. 355-380.

Karatepe, Şükrü: **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara, Savaş, 2016.

Karin Törnström: “The Democratic Dilemma: Dissolution of Political Parties in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights”, Master Thesis, Lund University, 2014, (Çevrimiçi) http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordOId=4451640&fileOId= 4457907, 3 Nisan 2017.

Kaufman, Irving R.: "The Essence of Judicial Independence", **Colombia Law Review**, V. 80/4, 1980, s. 671-701.

Kaynak, Harun: **Parlamento Hukukunda Genel Görüşme**, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, TBMM, 2009.

Kefale, Asnake: “The (Un)making of Opposition Coalitions and the Challenge of Democratization in Ethiopia, 1991–2011”, **Journal of Eastern African Studies**, V. 5/4, 2011, s. 681-701.

Kelemen, Katalin: "Appointment of Constitutional Judges in a Comparative Perspective – with a Proposal for a New Model for Hungary", **Acta Juridica Hungarica**, C. 54/1, 2013, s. 5-23.

Kelly, Richard: “Prime Minister’s Questions” 2015, (Çevrimiçi) http://www.legco.gov.hk/general/english/library/stay_informed_parliamentary_news/prime_ministers_questions.pdf, 25 Mayıs 2018.

Kelsen, Hans: “Judicial Review of Legislation: A Comparative Study of the Austrian and the American Constitution”, **The Journal of Politics**, V. 4/2, 1942, s. 183-200.

Kenya Anayasası: 2010, (Çevrimiçi) https://www.constituteproject.org/constitution/Kenya_2010.pdf?lang=en, 21 Ekim 2017.

Keskinsoy, Ömer: "Anayasa Değişikliklerine Dâir Kanunların Yargısal Denetimine Eleştirel Bir Bakış", **Liberal Düşünce**, Sayı 63, 2011, s. 169-177.

Kılıç, Abbas: "Siyasi Sorumluluk Kurumunun Hükümet Sistemleri Açısından Değerlendirilmesi", **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, C. 8, 2016, s. 269-299.

Kılıçoğlu, M. Sinan: "Türkiye'de Yasama Organının Yürütme Organını Siyasi Denetimi", **Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XVII/1–2, 2013, s. 31-71.

Kırgızistan Anayasası: 2010, (Çevrimiçi) https://www.constituteproject.org/constitution/Kyrgyz_Republic_2010.pdf?lang=en, 22 Ekim 2017.

Kiiza, Julius: "The Role of Opposition Parties in a Democracy", **Regional Conference on Political Parties and Democratisation in East Africa**, 2005.

Kishlansky, Mark; Geary, Patrick; O'Brien, Patricia: **Civilization in the West**, 7. bs., New York, Pearson/Longman, 2008.

Kocaman, Habip: "Parlamenter Denetim Yolları: Genel Görüşme, Meclis Araştırması, Meclis Soruşturması ve Gensoru", 2009, (Çevrimiçi) http://www.yasader.org/web/faaliyetler/05-11-2009-kadin-stk/08-kocaman.pdf, 30 Kasım 2017.

Koger, Gregory: **Filibustering: A Political History of Obstruction in the House and Senate (Chicago Studies in American Politics)**, Chicago, University of Chicago Press, 2010.

Kokott, Juliane;

Kaspar, Martin: "Ensuring Constitutional Efficacy", **The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law**, Ed. by. Michel Rosenfeld, András Sajó, Oxford, Oxford University Press, 2012.

Kolombiya Anayasası: 1991, (Çevrimiçi) https://www.constituteproject.org/constitution/Colombia_2005.pdf, 25 Ekim 2017.

Kosta Rika Anayasası: 1949, (Çevrimiçi) https://www.constituteproject.org/constitution/Costa_Rica_2011.pdf?lang=e, 22 Ekim 2017.

Köse, H. Ömer: **Dünyada ve Türkiye'de Yüksek Denetim**, 2. bs., Ankara, Sayıştay 145. Yıl Yayınları, 2007.

Köse, H. Ömer: "Yüksek Denetimde Çağdaş Gelişmeler ve Sayıştayın Konumu", **Sayıştay Dergisi**, C. 65, s. 111-150.

Krause, George A.; Lewis,

David E.; Douglas, James: "Political Appointments, Civil Service Systems, and Bureaucratic Competence: Organizational Balancing and Executive Branch Revenue Forecasts in the American States", **American Journal of Political Science**, V. 50/3, 2006, s. 770-787.

Krehbiel, Keit;

Meirowitz, Adam: "Minority Rights and Majority Power: Theoretical Consequences of the Motion to Recommit", **Legislative Studies Quarterly**, V. 27/2, 2002, s. 191-217.

Kuchins, Andrew C.: "Russian Democracy and Civil Society: Back to the Future", 2006, (Çevrimiçi) http://carnegieendowment.org/files/helcommtestimony.pdf, 13 Kasım 2017.

Kucsko-Stadlmayer, Gabriele: **European Ombudsman-Institutions**, Wien, Springer-Verlag, 2008.

Kyritsis, Dimitrios: "Constitutional Review in Representative Democracy", **Oxford Journal of Legal Studies**, V. 32/2, 2012, s. 297–324.

Lalander, Rickard: "The Impeachment of Carlos Andrés Pérez and the Collapse of Venezuelan Partyarchy", **Presidential Breakdowns in Latin America**, Ed. by. Mariana Llanos, Leiv Marsteintredet, Palgrave Macmillan, New York, 2009, s. 129-146.

Lane, Jan-Erik: **Constitutions and Political Theory**, Manchester, Manchester University Press, 1996.

Law on the Amendments to the Law on the Human Rights Ombudsman of Bosnia And Herzegovina: 2006, (Çevrimiçi) www.ohr.int/ohr-dept/legal/laws-of-bih/pdf/008%20-%20HUMAN%20RIGHTS%20OMBUDSMAN%20OF%20BOSNIA%20AND%20HERZEGOVINA/BH%20Law%20on%20Amendments%20to%20Law%20on%20Human%20Rights%2032-06.pdf, 8 Ağustos 2018.

Larsen, Jakob A.O.: "Demokratia", **Classical Philology**, V. 68/1, 1973, s. 45-46.

Law On The Election of the President of the Republic (Serbia): 1990, (Çevrimiçi) http://www.rik.parlament.gov.rs/doc/dokumenta/zakoni/eng/2.%20zakon%20o%20izboru%20predsednika%20cln.pdf, 15 Mayıs 2018.

Leech, Beth L.: "Lobbying and Influence", **The Oxford Handbook of American Political Parties and Interest Groups**, Ed. by. L. Sandy Maisel Jeffrey M. Berry, New York, Oxford University Press, 2010.

Legal Department of the Belgian House of Representatives: "Introduction to the Belgian House of Representatives and its Rules of Procedure", 2014, (Çevrimiçi) https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/reglement/Introduction%20to%20the%20Belgian%20House%20of%20Rep_2014.pdf, 27 Mayıs 2018.

Lehmann, Wilhelm: "Parliamentary Committees of Inquiry in National Systems: A Comparative Survey of EU Member States", 2010, (Çevrimiçi) http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/462427/IPOL-AFCO_NT(2011)462427_EN.pdf, 29 Mayıs 2018.

Levinson, Daryl J.; Pildes, Richard H.: "Separation of Parties, Not Powers", **Harvard Law Review**, V. 119/1, 2006, s. 2311-2386.

Levitsky, Steven;

Cameron Maxwell A: "Democarcy without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru", **Latin American Politics And Society**, V. 45/3, 2003, s. 1-33.

Lewis, David E.: **The Politics of Presidential Appointments-Political Control and Bureaucratic Performance**, Oxford, Princeton University Press, 2008.

Light, Paul C.: "Back to the Future on Presidential Appointments", **Duke Law Journal**, V. 64/8, 2015, s. 1499-1512.

Lijphart, Arend: **Patterns of Democracy, Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries**, 2. bs., New Haven, Yale University Press, 2012.

Lijphart, Arend: **Thinking about Democracy Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice**, New York, Routledge, 2008.

Limpitlaw, Justine: **The Role of the Media and Press Freedom In Society, Media Law Handbook for Southern Africa –** Volume I, South Africa, Konrad Adenauer Stiftung, 2012.

Linz, Juan J.: "The Perils of Presidentialism", **Journal of Democracy**, V. 1/1, 1990, s. 51-69.

Linz, Juan J.: "The Virtues of Parliamentarism", **Journal of Democracy**, V. 1/4, 1990, s. 84-91.

Lippmann, Walter: "The Indispensable Opposition", **Atlantic Monthly**, 1939.

Litvanya Anayasası: 1992, (Çevrimiçi) europam.eu/data/mechanisms /COI/COI%20Laws/Lithuania/Lithuania_Constitution_1992,%20amended%20in%202003.pdf, 26 Ekim 2017.

Lopez, Felix; Mauricio, Bugarin, Mauricio; Bugarin, Karina: "Turnover of Political Appointments in Brazil, 1999 to 2012", **Journal of International Cooperation Studies**, V. 22/1, 2014, s. 109-120.

Lübnan Anayasası: 1926, (Çevrimiçi) https://www.constituteproject.org/constitution/Lebanon_2004.pdf?lang=en, 26 Ekim 2017.

Macaristan Anayasası: 2011, (Çevrimiçi) www.kormany.hu/download/e/02/00000/The%20New%20Fundamental%20Law%20of%20Hungary.pdf, 7 Kasım 2017.

Macaristan Meclis İçtüzüğü: 1994, (Çevrimiçi) http://www-archiv.parlament.hu/hazszabaly/resolution.htm, 03 Şubat 2019.

Madison, James: "Federalist No. 47", Congress Resources, (Çevrimiçi) https://www.congress.gov/resources/display/content/The+Federalist+Papers#TheFederalistPapers-47, 4 Ekim 2018.

Madison, James: "Federalist No. 51", Congress Resources, (Çevrimiçi) https://www.congress.gov/resources/display/content/The+Federalist+Papers#TheFederalistPapers-51, 4 Ekim 2018.

Madison, James: "Federalist No. 53", Congress Resources, (Çevrimiçi) https://www.congress.gov/resources/display/content/The+Federalist+Papers#The FederalistPapers-53, 4 Ekim 2018.

Maer, Lucinda; Ryan-White, Georgina: "Commissioner for Public Appointments", House of Common Library, 2017, (Çevrimiçi) https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN03368, 8 Şubat 2019.

Manglapus, Raul S.: **Will of the People: Original Democracy in Non-Western Societies**, Westport, ABC-CLIO, 1987.

Mainwaring, Scott: "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination", **Comparative Political Studies**, V. 26/2, 1999, s. 198-228.

Kuzey Makedonya Anayasası: 1991, (Çevrimiçi) www.refworld.org/docid/3ae6b4dcc.html, 22 Şubat 2018.

Malezya Anayasası: 1957, (Çevrimiçi) www.agc.gov.my/agcportal/uploads/files/Publications/FC/Federal%20Consti%20(BI%20text).pdf, 28 Ekim 2017.

Manning, John F.: "Separation of Powers as Ordinary Interpretation", **Harvard Law Review**, V. 124, 2011, s. 1939-2040.

Mansourian, Hani: "Iran: Religious Leaders and Opposition Movements", **Journal of International Affairs**, V. 61/1, 2007, s. 219-231.

Markert, Thomas: "Constitutional Amendment Procedures as a Challenge to New Democracies", **Armenian Journal of Poltical Science**, V. 1/2, 2015, s. 39-48.

Matthews, Felicity;

Flinders, Matthew: "The Watchdogs of 'Washminster' – Parliamentary Scrutiny of Executive Patronage in the UK", **Commonwealth and Comparative Politics**, V. 53/2, 2015, s. 153-176.

Mattson, Ingvar: "Private Members' Initiatives and Amendments", **Parliaments and Majority Rule in Western Europe**, Ed. by Herbert Döring, Frankfurt, Campus, 1995, s. 448-487.

Mattson, Ingvar;

Strøm, Kaare: "Parliamentary Committees", **Parliaments and Majority Rule in Western Europe**, Ed. by Herbert Döring, Frankfurt, Campus, 1995.

May, Thomas Erskine: **A Treatise upon the Law, Privilages, Proceedings and Usage of Parliament**, 20. bs., London, Butterworths, 1983.

McCulloch, Robert W.: "Question Time in the British House of Commons", **The American Political Science Review**, V. 27/6, 1933, s. 971-977.

McDaniel, Tim: **Autocracy, Modernization, and Revolution in Russia and Iran**, Princeton, Princeton University Press, 1991.

McGann, Anthony J.: **The Logic of Democracy: Reconciling Equality, Deliberation, and Minority Protection**, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2006.

Meksika Anayasası: 1917, (Çevrimiçi) https://www.constituteproject.org/constitution/Mexico_2015.pdf?lang=en, 30 Ekim 2017.

Mersel, Yigal: "The Dissolution of Political Parties: The Problem of Internal Democracy", **International Journal of Constitutional Law**, V. 4/1, 2006, s. 84-113.

Miceli, Vincenzo,

(Çev. Atıf Akgüç): **Modern Parlamentolar**, Ankara, Ulus Basımevi, 1946.

Michael G. Roskin: **Countries and Concepts Politics, Geography, Culture**, 12. bs., New York, Pearson, 2013.

Mill, John Stuart: **On Liberty**, The Pennsylvania State University, 1998 (İlk Basım 1859).

Milton, John: **Areopagitica**, Rockville, Maryland, 2008, (İlk Basım 1644).

Minzner, Carl: "China's Turn Against Law", **The American Journal of Comparative Law**, V. 59, 2011, s. 935-984.

Minzner, Carl: "Countries at the Crossroads 2011: China", Freedom House, 2013, (Çevrimiçi) https://freedomhouse.org/sites/default/files/booklet.pdf, 14 Kasım 2017.

Miş, Nebi; Duran, Hazal: "Seçim İttifakları", Seta, Sayı: 232, 2018, (Çevrimiçi) https://setav.org/assets/uploads/2018/02/232.-SEC%CC%A7I%CC%87M-I%CC%87TTI%CC%87FAKLARI.pdf, 15 Nisan 2018.

Mitchell, Paul: "The United Kingdom: Plurality Rule Under Siege", **The Politics of Electoral Systems**, Ed. by. Michael Gallagher, Paul Mitchell, New York, Oxford University Press, 2005.

Monika Nalepa: "Adapting Legislative Agenda Setting Models to Parliamentary Regimes: Evidence from the Polish Parliament", **The Journal of University of Bialystok**, V. 50/1, 2017, s. 181-204.

Montesquieu Charles de Secondat Baron de: "The Spirit of Law", 1748, (Çeviri: Thomas Nugent-1752) (Çevrimiçi) https://socialsciences.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/montesquieu/spiritoflaws.pdf, 25 Aralık 2018.

Morgenstern, Scott; Negri, Juan Javier; Perez-Linan, Anibal, "Parliamentary Opposition in Non-Parliamentary Regimes: Latin America", **The Journal of Legislative Studies**, V. 14, 2008, s. 160–189.

Morton, Frederic Lee: "Judicial Review in France: A Comparative Analysis", **The American Journal of Comparative Law**, V. 36/1, 1988, s. 89-110.

Mukherjee, Ranjana: Senior Public Service: High Performing Managers of Government, 2004, (Çevrimiçi) http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/epublish docs/SPS%20note%201216.pdf, 10 Şubat 2019.

Murphy, John: **The U.S. Government How It Works the Impeachment Process**, United States of America, Chelsea House Publishers, 2007.

National Democratic Institute: "Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives", 2013 (Çevrimiçi) https://www.ndi.org/files/FINAL-Policy-Development-PDF-2.pdf, 17 Ocak 2019

National Democratic Institute for International Affairs: "Committees in Legislatures", Legislative Research Series Paper 2, 1996, (Çevrimiçi) https://www.ndi.org/files/030_ww_committees.pdf, 23 Ocak 2018.

National Democratic Institute for International Affairs: "Indonesia's Change of President and Prospects for Constitutional Reform", 2001, (Çevrimiçi) unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN002422.pdf, 20 Temmuz 2018.

Negri Malbrán, Juan Javier: **Bureaucratic Appointments In Argentina**, University of Pittsburgh Unpublished Phd Thesis, 2015.

Nehmelman, Remco; Vetzo, Max: "Extension of Parliamentary Immunity", **Freedom of Speech Under Attack**, Ed. by. Afshin Ellian; Gelijn Molier, Den Haag, Eleven International Publishing, 2015.

Nepal Anayasası: 2015, (Çevrimiçi) https://www.nepal.gov.np/National Portal/view-page?id=4, 1 Kasım 2017.

Neziroğlu, İrfan: **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, Ankara, Seçkin, 2008.

Neziroğlu, İrfan: "Türkiye Büyük Millet Meclisinde Parlamenter Denetim Aracı Olarak Sözlü Soru Önergelerinin Etkinliği", **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 8/2, 2006, s. 151-168.

Nhan, Vi L.: "Media in China: Methods of State Control", **The Orator**, V. 1, 2008, s. 36-50.

Nijerya Anayasası: 1999, (Çevrimiçi) publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org/sites/fdl/files/assets/law-library-files/Nigeria_Constitution_1999_en.pdf, 2 Kasım 2017.

Nixon, David C.; Goss, David L.: "Confirmation Delay for Vacancies on the Circuit Courts of Appeal", **American Politics Research**, V. 29/3, 2001, s. 246-274.

Norm, Kelly: **Direction in Australian Electoral Reform: Professionalism and Partisanship in Electoral Management**, Canberra, Anu E Press, 2012.

Norris, Pippa: "Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems", **International Political Science Review**, V. 18/3, 1997, s. 297-312.

Norris, Pippa: "The Role of the Free Press in Promoting Democratization, Good Governance, and Human Development", **Paper for the Midwest Political Science Association Annual Meeting"** World Press Freedom Day", 20-22 nd April Chicago Palmer House, 2006.

Norveç Anayasası: 1814, (Çevrimiçi) https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/english/constitutionenglish.pdf, 11 Kasım 2017.

O'Connell, Anne Joseph: "Shortening Agency and Judicial Vacancies through Filibuster Reform- An Examination of Confirmation Rates and Delays from 1981 to 2014", **Duke Law Journal**, V. 64, 2015, s. 1645-1715.

O'Connell, Anne Joseph: "Waiting for Leadership: President Obama's Record in Staffing Key Agency Positions and How to Improve the Appointments Process", 2010, (Çevrimiçi) https ://law.stanford.edu/wp-content/uploads/2018/07/dww_ appoint ments.pdf, 15 Şubat 2018.

Office of the High Commissioner for Human Rights In Cooperation With the International Bar Association: "Human Rights In The Administration of Justice: A Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers, "2003, (Çevrimiçi) https://www.ohchr.org/Documents/Publications/training9Titleen.pdf, 12 Eylül 2018.

Okumuş, Ali: **Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları Işığında Türkiye'de İfade Hürriyeti**, Ankara, Adalet, 2007.

Ombudsman Law: 2003, (Çevrimiçi) http://www.theioi.org/downloads/s3lu/Europe_Macedonia_Ombudsman_Law.pdf, 30 Ocak 2019.

Onar, Erdal: **1982 Anayasasında Anayasayı Değiştirme Sorunu**, Ankara, Ankara Üniversitesi, 1993.

Onar, Erdal: "Dünyada Parlamento Kavramının Doğuşu, Gelişimi ve Günümüzdeki Görünümü", **Milli Egemenlik ve Demokrasi Kurultayı**, 1995.

Onar, Erdal: **Meclis Araştırması**, Ankara, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No. 419, 1977.

OpenNet Initiative: "Internet Filtering in China in 2004-2005: A Country Study", 2005, (Çevrimiçi) https://opennet.net/sites/opennet.net/files/ONI_China_Country_Study.pdf, 15 Kasım 2017.

Organic Act Regarding the Ombudsman: 1981, (Çevrimiçi) https://www.defensordelpueblo.es/en/wp-content/uploads/sites/2/2015/06/LOIngles.pdf, 08 Ağustos 2018.

Orth, John V.: "Presidential Impeachment: The Original Misunderstanding", **Constitutional Commentary**, V. 17, 2000, s. 587-591.

OSCE Human Dimension Seminar: "The Role of Political Parties in The Political Process", 2011, (Çevrimiçi) http://www.osce.org/odihr/80984?download=true, 8 Haziran 2017.

Önder, Murat: "Üst Düzey Yöneticilerin Yetiştirilmesi ve Geliştirilmesi: Bazı Ülkelerde ve Türkiye'de Durum", **Türkiye İdare Dergisi**, C. 67/409, 1995, s. 133-157.

Örnek, Acar: "Siyasal Sistemlerde Memurların Durumu", **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, C. 33, 1984, s. 291-305.

Özbudun, Ergun: **Parlamenter Rejimde Parlamentonun Hükümeti Murakabe Vasıtaları**, Ankara, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1962.

Özbudun, Ergun: "Seçim Sistemleri ve Türkiye", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 44, Sayı 1-4, 1995, s. 521-539.

Özbudun, Ergun: **Türk Anayasa Hukuku**, 15. bs., Ankara, Yetkin, 2014

Özel Öğrenci Barınma Hizmetleri Yönetmeliği: 2017, (Çevrimiçi) www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/05/20170506-5.pdf, 28 Haziran 2018.

Özer, Atilla: **Anayasa Hukuku**, 7. bs., Ankara, Gazi Kitabevi, 2016.

Özer, M. Akif: "TBMM'ce Uygulanan Parlamento Denetimi: Eleştirel bir İnceleme", **Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü**, C. 32/2, 2000, s. 33-55.

Özkul, Fatih: "Anayasalarımızda Yargının Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı", **Ankara Barosu Dergisi**, C. 74/3, 2016, s. 201-263.

Pak Kwan, Chau: The Relationship between the Government and the Opposition or Minority Parties in Selected Places", Research and Library Services Division Legislative Council Secretariat, 2002, (Çevrimiçi) http://www.legco.gov.hk/yr02-03/english/sec/library/0203rp01e.pdf, 24 Ocak 2018.

Pakistan Anayasası: 1973, (Çevrimiçi)www.na.gov.pk/publications/constitution.pdf, 3 Kasım 2017.

Parliament of Canada: "Glossary of Parliament Procedure", 2017, (Çevrimiçi) http://www.ourcommons.ca/About/Glossary/Index-e.html#LetterO, 30 Kasım 2017.

Patterson, Annabel: "More Speech on Free Speech", **Modern Language Quarterly**, V. 54/1, 1993.

Pedersen, Helene H.; Halpin, Darren; Rasmussen, Anne: "Who Gives Evidence to Parliamentary Committees? A Comparative Investigation of Parliamentary Committees and their Constituencies", **The Journal of Legislative Studies**, V. 21/ 3, 2015, s. 408–427.

Pennings, Paul: "Parliamentary Control of the Executive in 47 Democracies", 2000, (Çevrimiçi) https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/8ca5e71b-6749-4bbe-9f04-96d7b94f250e.pdf, 27 Kasım 2017.

Peru Anayasası: 1993, (Çevrimiçi) www.congreso.gob.pe/Docs/files/CONSTITUTION_27_11_2012_ENG.pdf, 15 Ağustos 2017.

Peters, Guy: **The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Coparative Public Administration**, Oxon, Routledge, 2010.

Philippe, Xavier: "Constitutional Review in France: "The Extended Role of the Conseil Constitutionnel Through the New Priority Preliminary Rulings Procedure (QPC)", **University Paul Cézanne (Aix-Marseille III)**, 2012, s. 65-94.

Pildes, Richard H.: "Political Parties and Constitutionalism", **Comparative Constitutional Law**, Ed. by. Tom Ginsburg, Rosalind Dixon, Cheltenham, Edward Elgar, 2011, s. 254-264.

Polonya Anayasası: 1997, (Çevrimiçi) www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/konse.htm, 4 Kasım 2017.

Polsby, Nelson W.: "Political Opposition in the United States", **Government and Opposition**, V. 32/4, 1997, s. 511-521.

Pond, David: "Legislative Control of Cabinet Appointments to the Public Service: A Canadian Case-Study in the Political Limits to Parliamentary Reform", **Parliamentary Affairs**, V. 61/1, 2008, s. 52–72.

Posner, Paul; Park, Chung-Keun: "Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations" **OECD Journal on Budgeting**, V. 7/3, 2007, s. 1-26.

Praça, Sérgio; Freitas, Andréa; Hoepers, Bruno: "Political Appointments and Coalition Management in Brazil, 2007-2010", **Journal of Politics in Latin America**, V. 3/2, 2011, s. 141-172.

Poorter, Jurgen C.A. de: "Constitutional Review in the Netherlands: A Joint Responsibility", **Utrecht Law Review**, V. 9/2, 2013, s. 89-105.

Portekiz Anayasası: 1976, (Çevrimiçi) www.tribunalconstitucional.pt/tc/en/crpen.html, 6 Kasım 2017.

Pozsár-Szentmiklósy, Zoltán: "Supermajority in Parliamentary Systems – A Concept of Substantive Legislative Supermajority: Lessons from Hungary", **Hungarian Journal of Legal Studies**, V. 58/3, 2017, s. 281-290.

Quintão, Thales Torres: "Parliamentary Ombudsman (ouvidoria) and Its Democratic Potential: The Brazilian Case ", **The IAPSS Journal of Political Science**, V. 31, 2016, s. 5-25.

Radyo ve Televizyonların

Kuruluş ve Yayın

Hizmetleri Hakkında Kanun: 2011, (Çevrimiçi) www.mevzuat.gov.tr/Mevzuat Metin/1.5.6112.pdf, 6 Ağustos 2018.

Rahat, Gideon: "Which Candidate Selection Method is the Most Democratic?", **Government and Opposition**, V. 44/1, 2009, s. 68-90.

Rasch, Bjørn Erik: "Parliamentary Voting Procedures", **Parliaments and Majority Rule in Western Europea**, Ed. by Herbert Döring, Frankfurt, Campus, 1995.

Rasch, Bjørn Erik;

Congleton, Roger D.: "Amendment Procedures and Constitutional Stability", **Democratic Constitutional Design and Public Policy: Analysis and Evidence**, Ed by Roger D. Congleton; Birgitta Swedenborg, London, MIT, 2006, s. 319-342.

Rattinger, Alexandra: "The Impeachment Process of Brazil: A Comparative Look at Impeachment in Brazil and the United States",

University of Miami Inter-American Law Review, V. 49, 2018, s. 129-166.

Rebecca Barlow: "Shahram Akbarzadeh, Prospects for Feminism in the Islamic Republic of Iran", **Human Rights Quarterly**, V. 30, 2008, s. 21-40.

Reif, Linda C.: **The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System**, Leiden, Springer Science Business Media Dordrecht, 2004.

Renwick, Alan: "House of Lords Reform A Briefing Paper", 2011, (Çevrimiçi) www.psa.ac.uk, 4 Aralık 2017.

Reporters Without Borders: "2017 World Press Freedom Index", 2017, (Çevrimiçi) https://rsf.org/en/ranking, 15 Kasım 2017.

Reuters: "Romania's Basescu Wins Referendum: Official", 2007, (Çevrimiçi) https://www.reuters.com/article/us-romania-referendum/romanias-basescu-wins-referendum-official-idUSL2026723720070520, 30 Eylül 2018.

Riddlesperger, James W.;

King, James D.: "Elitism and Presidential Appointments", **Social Science Quarterly**, V. 70, 1989, s. 902-910.

Riddell, Peter: "What is a Public Appointment?" 2017, (Çevrimiçi) https://publicappointmentscommissioner.independent.gov.uk/what-is-a-public-appointment/, 9 Şubat 2019.

Ríos, Ana-María; Bastida,

Francisco; Benito, Bernardino:"Budget Transparency and Legislative Budgetary Oversight: An International Approach", **American**

Review of Public Administration, 2014, s. 1-23.

Romanya Anayasası: 1991, (Çevrimiçi)www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371, 7 Kasım 2017.

Roskin, Michael G.; Cord, Robert L.; Medeiros, James A.; Jones, Walter S.: **Political Science an Introduction**, 12. bs., New York, Pearson, 2012.

Rousseau, Jean-Jacques: "Social Contract", (Çevrimiçi) https://www.ucc.ie/archive/hdsp/Rousseau_contrat-social.pdf, 25 Nisan 2017.

Rudgers David F.: "The Church Committee on Intelligence Activities Investigation, 1975–76", **Congress Investigates: A Critical and Documentary History**, Ed. by Robert C. Byrd, Revised Edition Cilt: 1, New York, Facts on File, 2011, s. 927-967.

Russo, Federico: "Government Formation in Italy: The Challenge of Bicameral Investiture", **Parliaments and Government Formation**, Ed. by Bjorn Erik Rasch, Shane Martin, José Antonio Cheibub, Oxford, Oxford University Press, 2015, s. 136-152.

Rusya Anayasası: 1993, (Çevrimiçi) www.constitution.ru/en/10003000-01.htm, 17 Ağustos 2017.

Rybicki, Elizabeth: "Senate Consideration of Presidential Nominations: Committee and Floor Procedure", Congressional Research Service, 2017, (Çevrimiçi) https://fas.org/sgp/crs/misc/RL31980.pdf, 10 Ağustos 2018.

Saalfeld, Thomas: "On Dogs and Whips: Recorded Votes", **Parliaments and Majority Rule in Western Europe**, Ed. by. Herbert Döring, Frankfurt, Campus, 1995.

Sabah: "Bulgaristan'da Seçmenlere Kiril Alfabesiyle Dilekçe Yazma Zorunluluğu!", (Çevrimiçi) www.sabah.com.tr /dunya/2017/03/26/bulgaristanda-secmenlere-kiril-alfabesiyle-dilekce-yazma-zorunlulugu, 16 Nisan 2017.

Sabuncu, M. Yavuz: "Seçim Barajları ve Siyasal Sonuçları", **Anayasa Yargısı**, C. 23, 2006, s. 191-197.

Sağlam, Fazıl: **Siyasi Partiler Hukukunun Güncel Sorunları**, Ankara, Beta, 1999.

Sağlam, Salih: "Meclis Araştırması ve Genel Görüşmede İşleyiş ve Uygulamadaki Sorunlar", **Parlamenter Denetim Sempozyumu**, 2012, s. 95-109.

Sajo, Andras: **Limiting Government: An Introduction to Constitutionalism**, Budapest, Central European University Press, 1999.

Salmond, Rob: "Parliamentary Question Times: How Legislative Accountability Mechanisms Affect Mass Political Engagement", **The Journal of Legislative Studies**, V. 20/3, 2014, s. 321–341.

Salomon, Eve: **Guidelines for Broadcasting Regulation**, 2. bs., London, Commonwealth Broadcasting Association, 2008.

Santiso, Carlos: "Legislatures and Budget Oversight in Latin America: Strengthening Public Finance Accountability in

Emerging Economies", **OECD Journal on Budgeting**, V. 4/2, 2004, s. 45-76.

Sanz, Carlos: "The Effect of Electoral Systems on Voter Turnout: Evidence from a Natural Experiment", **Political Science Research and Methods**, 2012, s. 689-710.

Saray, Mehmet: **Türk Devletlerinde Meclis (Parlamento), Demokratik Düşünce ve Atatürk**, Ankara, Atatürk Araştırma Merkezi Yayını, 1999.

Sartori, Giovanni: **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, (Çeviren) Ergun Özbudun, Ankara, Yetkin, 1997.

Sartori, Giovanni: "Neither Presidentialism nor Parliamentarism", **The Failure of Presidential Democracy**, Ed. by. Juan J. Linz, Arturo Valenzuela, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1994, s. 106-118.

Sartori, Giovanni: **Parties and Party Systems: A Framework for Analysis**, New York, Cambridge University Press, 1976.

Sartori, Giovanni: "The Party Effects of Electoral Systems", **Political Parties and Democracy**, Ed. by. Larry Diamond and Marc F. Plattner, London, The Johns Hopkins University Press, 2001, s. 13-28.

Sartori, Giovanni: **The Theory of Democracy Revisited**, New Jersey, Chatham House Publishers, 1987.

Saunders, Cheryl: "Separation of Powers and the Judicial Branch", **Judicial Review**, V. 11/4, 2006, s. 337-347

Saygılı, Abdurrahman: "Meclis Başkanlık Divanının Bireysel ve Düzenleyici İşlemleri", **Ankara Barosu Dergisi**, C. 66/3, 2008, s. 104-107.

Sayıştay Kanunu: 2010, (Çevrimiçi) www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin /1.5.6085.pdf, 12 Ocak 2019.

Schapiro, Leonard: "Foreword", **Government and Opposition**, V. 1/1, 1965, s. 1-6.

Schauer, Frederick: **Free Speech a Philosophical Enquiry**, New York, Cambridge University Press, 1982.

Schellknecht, Helmut: "The System of Parliamentary Committees", **Constitutional and Parliamentary Information**, V. 139/40, 1984, s. 86-158.

Schick, Allen: **The Federal Budget: Politics, Policy, Process**, Washington D.C., Brookings Institution Press, 2007.

Schmidt, Manfred G.: "Political Performance and Types of Democracy: Findings from Comparative Studies", **European Journal of Political Research**, V. 41, 2002, s. 147-163.

Schüttemeyer, Suzanne S.: "Hierarchy and Efficiency in the Bundestag: The German Answer for Institutionalizing Parliament", **Parliaments in the Modern World. Changing Institutions**, Ed. by Copeland, Gary W.; Patterson, Samuel Charles, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1994, s. 29-58.

Schwindt-Bayer, Leslie A.: "How Presidents Legislate: Agenda Control and Policy Success in Costa Rica", presented in: American

Political Science Association August 28-31, 2010, s. 1-25.

Selen, Ufuk;

Taytak, Mustafa: "Türkiye'de Bütçenin Yasama Organı Tarafından Denetimi ve Sayıştayın Konumu", **Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, C. 19/1, 2017, s. 193-223.

Senato della Repubblica: "Gruppi Parlamentari XVII Legislatura", 2017, (Çevrimiçi) www. senato..it/leg/17/BGT/Schede/Gruppi/Grp.html, 6 Aralık 2017.

Senegal Anayasası: 2001, (Çevrimiçi) https://www.constituteproject.org/constitution/Senegal_2009.pdf, 8 Kasım 2017.

Sevinç, Murat: "Güncel Gelişmelerin Işıgında, 1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C. 57/2, 2002, s. 109-137.

Seyitdanlıoğlu, Mehmet: "Eski Türklerde Devlet Meclisi "Toy" Üzerine Düşünceler", **Tarih Araştırmaları Dergisi**, C. 28/45, 2009, s. 1-11.

Sezer, Abdullah: **Demokrasi Teorisi ve Pratiğinde Seçim Barajları**, İstanbul, Legal, 2014.

Shugart, Matthew Soberg: "Elections: The American Process of Selecting a President: A Comparative Perspective", **Presidential Studies Quarterly**, V. 34/3, 2004, s. 632-655.

Shugart, Matthew Soberg;

Carey, John M.: **Presidents and Assemblies Constitutional Design and Electoral Dynamics**, Cambridge, Cambridge

University Press, 1997.

Sır, Onur: **Hukuk Devleti Açısından Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Yargısal Denetimi**, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2010.

Sırbistan Anayasası: 2006, (Çevrimiçi)www.srbija.gov.rs/cinjenice_osrbiji /ustav.php?change_lang=en, 9 Kasım 2017.

Sieberer, Ulrich: "Hire or Fire? The Link between Cabinet Investiture and Removal in Parliamentary Democracies", **Parliaments and Government Formation**, Bjorn Erik Rasch, Shane Martin, José Antonio Cheibub, Oxford, Oxford University Press, 2015, s. 309-330.

Silbey, Joel H.: "American Political Parties History, Voters, Critical Elections, and Party Systems", **The Oxford Handbook of American Political Parties and Interest Groups**, Ed. by L. Sandy Maisel, Jeffrey M. Berry, New York, Oxford University Press, 2010.

Singapur Anayasası: 1963, (Çevrimiçi) https://sso.agc.gov.sg/Act/CONS1963, 10 Kasım 2017.

Singh, Suraj;

Bhalothia, Sandeep: "Analysis of National Judicial Appointment Commission Act, 2014", **Indian Journal of Legal Philosophy**, V. 3/2, 2015, s. 270-279.

Singh, Tej Bahadur: "Principle of Separation of Powers and Concentrat, on of Authority", **Judicial Training and Research Institute Journal**, V. 4/5, 1996, s. 1-11.

Slovakya Anayasası: 1992, (Çevrimiçi) https://www.prezident.sk/upload-files/46422.pdf, 12 Kasım 2017.

Slovakya Meclis İç Tüzüğü: 1996, (Çevrimiçi) https://www.nrsr.sk/web/Static/en-US/NRSR/Dokumenty/rules_of_procedure.pdf, 28 Mayıs 2018.

Slovenya Anayasası: 1991, (Çevrimiçi) www.us-rs.si/media/constitution.pdf, 15 Kasım 2017.

Smilov, Daniel: "The Judiciary: The Least Dangerous Branch?", **The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law**, Ed. by. Michel Rosenfeld, András Sajó, Oxford, Oxford University Press, 2012.

Smith, Gordon: **Politics in Western Europe**, London, Heinemann, 1980.

Sobacı, Mehmet Zahid; Köseoğlu, Özer: **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Üst Kademe Yöneticiler**, İstanbul, Seta, 2011.

Solberg, Winton U.: **The Federal Convention and the Formation of the Union of the United States**, New York, Bobbs-Merrill, 1958.

Somer-Topcu, Zeynep; Williams, Laron K.: "Opposition Party Policy Shifts in Response to No-Confidence Motions", **European Journal of Political Research**, V. 53, 2014, s. 600–616.

Sözcü: "Soma'da 94 Maden Ocağı Kapatıldı", 2014, (Çevrimiçi) https://www.sozcu.com.tr/2014/gundem/soma-da-94-maden-ocagi-kapatildi-644726/, 12 Ocak 2019.

Stepan, Alfred; Skach, Cindy: "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism versus Presidentialism", **World Politics**, V. 46/1, 1993, s. 1-22.

Stephan, Lorentz: "Bans on Political Parties – The Limitation of Free Political Competition by the German Federal Constitutional Court", **Ritsumeikan Law Review**, V. 31, 2014.

Stephenson, Matthew C.: "Can the President Appoint Principal Executive Officers Without a Senate Confirmation Vote?", **Yale Law Journal**, V. 122/4, 2013, s. 940-979.

Stone Sweet, Alec: **Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe**, Oxford, Oxford University Press, 2000.

Stone Sweet, Alec: "The Politics of Constitutional Review in France and Europe", **International Journal of Constitutional Law**, V. 5/1, 2007, s. 69-92.

Strøm, Kaare: **Minority Government and Majority Rule**, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

Sunay, Reyhan: **Avrupa Sözleşmesinde ve Türk Anayasasında- İfade Hürriyetinin Muhtevası ve Sınırları**, Ankara, Liberal Düşünce Topluluğu, 2001.

Sunstein, Cass R.: "Political Equality and Unintended Consequences," **Columbia Law Review**, V. 94, 1994, s. 1390-1414.

Swiss Federal Council: "Presidents of the Confederation", 2019, (Çevrimiçi) https://www.admin.ch/gov/en/start/federal-presidency /history-federal-presidency/praesidenten-seit1848-liste.html, 14 Ocak 2019.

Şen, Mustafa Lütfi: "Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Uygulaması", **Amme İdare Dergisi**, C. 28, 1995, s. 77-92.

Şili Anayasası: 1980, (Çevrimiçi) https://www.constituteproject.org/constitution/Chile_2012.pdf, 16 Kasım 2017.

Şirin, Tolga: **30 Soruda Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Hakkı**, İstanbul, 12 Levha, 2013.

Tahiroğlu, Bülent;

Erdoğmuş, Belgin: **Roma Hukuku Dersleri**, İstanbul, Der, 2010

Tamadonfar, Mehran: **Islamic Law and Governance in Contemporary Iran: Transcending Islam for Social, Economic, and Political Order**, Lanham, Lexington Books, 2015.

Tan, Turgut: "Bagımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 35/2, 2002, s. 11-37.

Tanör, Bülent;

Yüzbaşıoğlu, Necmi: **1982 Anayasasına göre Türk Anayasa Hukuku**, 14. bs. İstanbul, Beta, 2014.

Taşdöğen, Salih: **Anayasa Hukukunda Karşı İmza Kuralı**, Ankara, Seçkin, 2016.

Taşkın, Ş. Cankat: "1982 Anayasası'nda Cumhurbaşkanının Sorumsuzluğu", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, 2011, C: 92, s. 385-418.

Tayvan Anayasası: 1947, (Çevrimiçi) law.moj.gov.tw/Eng/LawClass/LawContent.aspx?PCODE=A0000001, 25 Şubat 2018.

TBMM: "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun", 2010, (Çevrimiçi) https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5982.html, 21 Şubat 2018.

TBMM Adalet Komisyonu Tasarısı: "Ceza Muhakemesi Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı (1/775) ve Adalet Komisyonu Raporu", 2016, (Çevrimiçi) https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/sirasayi_sd.sorgu_baslangic, 10 Temmuz 2018.

Telli, Kutlay: **İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi Bağlamında Siyasi Partiler Rejimi**, Ankara, Seçkin, 2012.

Teshome, Wondwosen: "Opposition Parties and the Politics of Opposition in Africa: A Critical Analysis", **International Scholarly and Scientific Research & Innovation**, V. 3/7, 2009, s. 1624-1638.

Teziç, Erdoğan: **Anayasa Hukuku**, 11. bs., İstanbul, Beta, 2006.

Teziç, Erdoğan: **Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları**, İstanbul, İstanbul Üüniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, 1980.

The American Presidecy Project: “Presidential Vetoes”, 2018, (Çevrimiçi) www.presidency.ucsb.edu/data/vetoes.php, 25 Nisan 2018.

The Commissioner for Public Appointments: "Annual Report 2016/17", 2018, (Çevrimiçi) https://publicappointmentscommissioner.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2017/07/OCPA-Report-2016-17-.pdf, 10 Şubat 2019.

The Commissioner for Public Appointments: "Annual Report 2016/17", 2019, (Çevrimiçi), https://publicappointmentscommissioner.independent.gov.uk /wp-content/uploads/2018/10/Annual-Report-17-18-2.pdf, 10 Şubat 2019.

The Economist: "The Economist Intelligence Unit's Democracy Index", 2017, (Çevrimiçi) https://infographics.economist.com/2018/DemocracyIndex/, 10 Nisan 2018.

The Electoral Commission: “Electoral Legislation, Principles and Practice: A Comparative Analysis”, 2012, (Çevrimiçi) http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0009/150498/Electoral-legislation-comparative-analysis.pdf, 10 Nisan 2017.

The Guardian: "Brett Kavanaugh Confirmed to US Supreme Court after Senate Votes in Favour", 2018, (Çevrimiçi) https://www.theguardian.com/us-news/2018/oct/06/brett-kavanaugh-confirmed-us-supreme-court, 6 Ekim 2018.

The Law Library of Congress: Global Legal Research Center, "National Parliaments", 2016, (Çevrimiçi) https://www.loc.gov/law/help/national-parliaments/australia.php, 16 Aralık 2017.

The National Unification of Advisory Council: "Appointment Procedure", 2018, (Çevrimiçi) https://www.nuac.go.kr/english/sub03/sub02.jsp, 6 Ağustos 2018.

Thompson, Wayne: "The Pearl Harbor Committee, 1945–46", **Congress Investigates: A Critical and Documentary History**, Ed. by Robert C. Byrd, Revised Edition Cilt: 1, New York, Facts on File, 2011, s. 668-714.

Tocqueville, Alexis de: **Democracy in America, A Penn State Electronic Classics Series Publication**, Pennsylvania, The Pennsylvania State University, 2002.

Topuzkanamış, Şafak Evran: "Siyasi Partilere Devlet Yardımı", **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 14/2, 2012, s. 167-203.

Trager, Robert; Dickerson Donna L.: **Freedom of Expression in the 21st Century**, London, Pine Forge, 1999.

Transparency International: "Corruption Perceptions Index 2016", 2017 (Çevrimiçi) https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016, 16 Kasım 2017.

Truexy, Rory: "The Temporal Logic of Repression in China: A Political Calendar Approach", 2015, (Çevrimiçi) https://willopines.files.wordpress.com/2016/02/b3b62-rtruex-temporallogicofrepressionv25.pdf, 10 Kasım 2017.

Tsebelis, George: "Decision Making in Political Systems: VetoPlayers in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism", **British Journal of Political Science**, V. 25/3, 1995, s. 289-325.

Tsebelis, George: **Veto Players How Political Institutions Work**, New York, Russell Sage Foundation, 2011.

Tunaya, Tarık Zafer: **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, 5. bs., İstanbul, Araştırma Eğitim, Ekin Yayınları, 1982.

Tunç, Hasan: "Demokrasi Türleri ve Müzakereci Demokrasi Kavramı", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XII/1-2, 2008.

Tunç, Hasan: "Hükümetin Siyasi ve Hukuki Denetiminde Meclis Soruşturması", **Parlamenter Denetim Sempozyumu**, 2012, s. 110-134.

Tunç, Hasan: **Parlamento İçi Muhalefet**, Konya, Cemre, 1997.

Tunç, Hasan; Bilir, Faruk;

Yavuz, Bülent: **Türk Anayasa Hukuku**, 6. bs., Ankara, Adalet, 2015.

Tunus Anayasası: 2014, (Çevrimiçi) https://www.constituteproject.org/constitution/Tunisia_2014.pdf, 18 Kasım 2017.

Turan, İlter: "Parlamenter Demokraside Denetim İşlevi ve Türkiye" **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi** Dergisi, C. 33/1, 1978, s. 1-33.

Turhan, Mehmet: **Anayasal Devlet**, 4. bs., Ankara, Naturel, 2005.

Turhan, Mehmet: "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Siyasi Parti Kapatma Davaları", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C. 57-3, 2002.

Tutum, Cahit: "Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 9/4, 1976.

TÜİK: "Milletvekili Genel Seçimleri 1923-2011", (Çevrimiçi) file:///C:/Users/abdurrahman%20tekin/Downloads/7313738032524155604..pdf, 13 Nisan 2017.

TÜİK: "Milletvekili Seçim İstatistikleri", (Çevrimiçi) www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1061, 18 Nisan 2017.

Tülen, Hikmet: "Meclis Soruşturması Uygulamaları Üzerine Bazı Gözlem ve Değerlendirmeler", **Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 2/1, 1998, s. 21-40.

Türkiye Anayasası: 1982, (Çevrimiçi) https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2017.pdf, 10 Haziran 2017.

Türkiye Büyük Millet Meclisi: "Manisa'nın Soma İlçesinde, Başta 13 Mayıs 2014 Tarihinde Olmak Üzere Meydana Gelen Maden Kazalarının Araştırılarak Bu Sektörde Alınması Gereken İş Sağlığı ve İş Güvenliği Tedbirlerinin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu Raporu Cilt 1", 2014, (Çevrimiçi) https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss680-bolum-1.pdf, 12 Ocak 2019.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma Merkezi: **Anayasa Değişiklik Yöntemleri Venedik Komisyonu Raporu ve Ülke İncelemeleri**, Ankara, TBMM Basımevi, 2010.

TBMM İçtüzüğü: 1973, (Çevrimiçi) https://www.tbmm.gov.tr/docs/ictuzuk.pdf, 10 Haziran 2017.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi: "Cilt 46-92. Birleşim, 5. Oturum", 2017, (Çevrimiçi) https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d26/c046/tbmm26046092.pdf, 19 Eylül 2018.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi: "Genel Kurul İstatistikleri", 2018, (Çevrimiçi) www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/istatistikler/genelkurulistatistik.html, 2 Ekim 2018.

Ukrayna Anayasası: 1996, (Çevrimiçi) https://www.justice.gov/sites/default/files/eoir/legacy/2013/11/08/constitution_14.pdf, 22 Şubat 2018.

Uluşahin, Nur: **Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi**, Ankara, Yetkin, 1999.

United Nations: "Declaration of Principles For International Election Observation", 2005, (Çevrimiçi) http://www.osce.org/odihr/16935?download=true, 8 Nisan 2017.

United Nations: **Report of Interregional Seminar on the Development of Senior Administratiors in the Public Service of Developing Countries**, New York, 1969.

United Nations Development Programme: **Principles for Independent and Sustainable Electoral Management- International Standards for Electoral Management Bodies**, New York, 2015.

United States Senate: "Nominations", 2018, (Çevrimiçi) https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Nominations.htm, 15 Ağustos 2018.

United States Senate: "Obama Cabinet Nominations", 2018, (Çevrimiçi), https://www.senate.gov/reference/Obama_cabinet.htm, 25 Temmuz 2018.

United States Senate: "Party Division", 2018, (Çevrimiçi) https://www.senate.gov/history/partydiv.htm, 15 Eylül 2018.

United States Senate: "Supreme Court Nominations: Present-1789", 2018, (Çevrimiçi) https://www.senate.gov/pagelayout/reference/nominations/Nominations.htm#confirmed_footnote, 15 Eylül 2018.

United States Senate: "Trump Cabinet Nominations", 2018, (Çevrimiçi) https://www.senate.gov/reference/Trump_cabinet.htm, 25 Temmuz 2018.

Uruguay Anayasası: 1966, (Çevrimiçi) https://www.constituteproject.org/constitution/Uruguay_2004.pdf?lang=en, 19 Kasım 2017.

United States Department of State: "Human Rights 2015 Reports", 2016, (Çevrimiçi) https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/#wrapper, 15 Kasım 2017.

Uran, Peri: "Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Türk Anayasa Mahkemesinin Basın Özgürlüğüne Yaklaşımı", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, C. 120, 2015, s. 87-130.

Uslu, Ferhat: **Anayasa Yargısının Sınırları Sorunu**, Ankara, Adalet Yayınevi, 2014.

Uygun, Oktay: "Demokrasinin Çoğunlukçu ve Çoğulcu Modelleri İki Bin Beş Yüz Yıllık bir Tartışmanın Analizi", **Çoğulcu Demokrasi Çoğunlukçu Demokrasi İkilemi ve İnsan Hakları Toplantısı**, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayınları: 186, 2010.

Uygun, Oktay: **Demokrasi- Tarihsel, Siyasal ve Felsefi Boyutlar**, 3. bs., İstanbul, 12 Levha, 2017.

Uygun, Oktay: **Devlet Teorisi**, 2. bs., İstanbul, 12 Levha, 2015.

Uygun, Oktay: **Kamu Hukuku İncelemeleri-İnsan Hakları, Demokrasi, Hukuk Devleti, Egemenlik**, 2. bs., İstanbul, 12 Levha, 2013.

Uzun, Cem Duran: "Anayasa Önerilerinde Siyasi Partilerin Finansmanı ve Yeni Bir Öneri", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, V. 94, 2011, s. 235-258.

Uzun, Cem Duran: "Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yargı", **Seta Analiz**, Sayı 193, 2017.

Uzun, Cem Duran: "Siyasi Partilerin Finansmanı Devlet Yardımı, Sınırlamalar ve Mali Denetim", **Seta Analiz**, Sayı 110, 2014, s. 1-41.

Ülgen, Özen: **Anayasa Yargısında İptal Kararlarının Etkileri**, İstanbul, 12 Levha, 2016.

Ünal, Şeref: **Anayasa Hukuku Açısından Mahkemelerin Bağımsızlığı ve Hâkimlik Teminatı**, Ankara, TBMM Kültür Sanat Yayınları Yayın No: 65, 1994.

Üner, Yener: **Kanun Yapma Tekniği**, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2015.

Ürdün Anayasası: 1952, (Çevrimiçi) www.kinghussein.gov.jo/const_ch1-3.html, 20 Kasım 2017.

Ürün, Özgül Özkan: **Parlamenter Hükümet Sisteminde Denetimin Etkinleştirilmesi: Soru, Genel Görüşme, Meclis Araştırması**, Kırıkkale Üniversitesi Doktora Tezi, 2016.

Vanberg, Georg: **The Politics of Constitutional Review in Germany**, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

Vermeule, Adrian: "Absolute Voting Rules", **John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper No. 257**, 2005.

Vienna Convention on the Law of Treaties: 1969, (Çevrimiçi) https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%201155/volume-1155-i-18232-english.pdf, 28 Nisan 2018.

Vile, Maurice J. C.: **Constitutionalism and the Separation of Powers**, 2. bs., Indianapolis, Liberty Fund, 1998.

Volio, Lorena González: "The Institution of the Ombudsman The Latin American Experience", **Revista IIDH**, V. 37, 2003, s. 219-248.

Waldron, Jeremy: "Separation of Powers in Thought and Practice?", **Boston College Law Review**, V. 54, 2013, s. 433-468.

Weaver, Russell L.: "Advice and Consent In Historical Perspective", **Duke Law Journal**, V. 64, 2015, s. 1717-1753.

Weghorst, Keith R.;

Lindberg, Staffan I.: **Effective Opposition Strategies: A Foundation for Improved Quality of Government, QoG Working Paper Series 21**, 2010.

Wehner, Joachim: "Good Practice in Parliamentary Budget Scrutiny: International Comparisons", 2017, (Çevrimiçi) www.lse.ac.uk/business-and-consultancy/consulting/consulting-reports/good-practice-in-parliamentary-budget-scrutiny, 28 Ocak 2019.

Wehner, Joachim: **Legislatures and the Budget Process: The Myth of Fiscal Control**, New York, Palgrave Macmillan, 2010.

Wertheimer, Fred;

Weiss Manes, Susan: "Campaign Finance Reform: A Key to Restoring the Health of Our Democracy", **Columbia Law Review**, V. 94/4, 1994, s. 1126-1159.

White, David: "Political Opposition in Russia: The Challenges of Mobilisation and the Political–Civil Society Nexus", **East European Politics**, V. 31/3, 2015, s. 314-325.

Wigley, Simon: "Parliamentary Immunity in Democratizing Countries: The Case of Turkey", **Human Rights Quarterly**, V. 31, 2009, s. 567-591.

Wigley, Simon: "Parliamentary Immunity: Protecting Democracy or Protecting Corruption?" **The Journal of Political Philosophy**, C. 11/1, 2003, s. 23-40.

Williams, Laron K.: "Opposition Parties and the Timing of Successful No-Confidence Motions", **Political Science Research and Methods**, V. 4/3, 2016, s. 533–553.

Wockelberg, Helena: "Weak Investiture Rules and the Emergence of Minority Governments in Sweden", **Parliaments and Government Formation**, Ed. by Bjorn Erik Rasch, Shane Martin, José Antonio Cheibub, Oxford, Oxford University Press, 2015, s. 233-252.

Wulwick, Richard P.;

Macchiarola, Frank J.: "Congressional Interference with the President's Power to Appoint", **Stetson Law Review**, V. 24, 1995, s. 625-652.

Yamamoto, Hironori: **Tools for Parliamentary Oversight a Comparative Study of 88 National Parliaments**, Switzerland, Inter-Parliamentary Union, 2007.

Yavuz, Bülent: "Çoğulcu Demokrasi Anlayışı ve İnsan Hakları", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XIII/1-2, 2009.

Yavuz, Bülent;

Bülbül, Mehmet: "Çift Meclis Sistemi ve Türkiye", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 16, 2012, s. 217-260.

Yayla, Atilla: "Anayasacılık, Anayasal Demokrasi ve İdeolojiler" **Liberal Düşünce**, Sayı 66, 2012, s. 13-22.

Yeni Zellanda Temsilciler

Meclisi İçtüzüğü: 1996, (Çevrimiçi) https://www.parliament.nz/en/pb/parliamentary-rules/standing-ordersarchive/document/00HOH PBReferenceStOrders4/standing-orders-of-the-house-of-representatives-2014, 21 Kasım 2017.

Yıldız, Ceren: **Anayasaya Uygunluk Bakımından Önleyici Denetim**, İstanbul, 12 Levha, 2018.

Yıldız, Ferhat: **Türk Anayasa Hukukunda Basın Özgürlüğü**, Ankara, Adalet, 2013.

Yılmaz Turgut, Nükhet: **Siyasal Muhalefet**, 2. bs., Ankara, İmaj Yayınevi, 2014.

Yılmaz, Didem: **Bir Denge Unsuru Olarak Anayasal Muhalefetin Parlamento İçindeki İktidarı**, Ankara, Yetkin, 2016.

Yolcu, Tuğba: **Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Türk Demokratikleşme Sürecine Etkisi**, İnönü Üniversitesi Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2013.

Yunanistan Anayasası: 1975, (Çevrimiçi) www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-156%20aggliko.pdf, 23 Kasım 2017.

Yunanistan Meclis

İçtüzüğü: 1987, (Çevrimiçi) www.hellenicparliament.gr/en/Vouli-ton-Ellinon/Kanonismos-tis-Voulis/, 1Şubat 2018.

Yücel, Bülent: "Devlet Başkanı Sorumsuzluğunun Hükûmet Sistemine Yansımaları ve Türkiye Uygulaması", **Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi Prof.Dr. Akar Öcal Armağanı**, 2016, s. 123-134.

Yüksek Seçim Kurulu: "Kesin Seçim Sonuçları" (Çevrimiçi) www.ysk.gov.tr/tr/haber/kesin-secim-sonuclari/77783, 10 Temmuz 2018.

Yüksel, Saadet: "Hükümet Sistemi Değişikliği Tartışmalarına Dair Anayasal Değerlendirme: Başkanlık Sistemindeki ve Parlamenter Sistemdeki Kurumsal Değişkenler", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C. LXXIII/2, 2015, s. 135-170.

Yüksel, Saadet: "Türk Anayasa Hukukunda Hâkimlerin Bağımsızlığına Genel Bir Bakış", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C. LXX, 2012, s. 71-98.

Zabunoğlu, Hamdi Gökçe: **Türk Anayasal Düzeninde Siyasal Hak ve Özgürlüklerin Kapsamı ve Sınırları**, Ankara, Yetkin, 2013.

Zhao, Yuezhi: **Media, Market, and Democracy in China: Between the Party Line and the Bottom Line**, Urbana and Chicago, University of Illinois Press, 1998.

Zimbron, Ricardo: "The Unappreciated Margin: Turkish Electoral Politics Before the European Court of Human Rights", **Harvard International Law Journal**, V. 49, 2007, s. 10-20.

Zirker, Daniel: "The Political Dynamics of Presidential Impeachment in Brazil", **Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies**, V. 21/41, 1996, s. 9-29.

Yargı Kararları

Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı: 1977/81 Karar Sayısı: 1977/60.

Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı: 2007/45 Karar Sayısı: 2007/54.

Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı: 2012/102 Karar Sayısı: 2012/207.

Aziz v. Cyprus, 69949/01.

Bukta and Others v. Hungary, 25691/04.

Castells v. Spain, 11798/85.

Cisse v. France, 5134/99.

Christians Against Racism and Fascism v. United Kingdom, 8440/78.

Çiloğlu vd. v. Turkey, 73333/01.

Danıştay 2. Dairesi, Esas Sayısı: 2015/776, Karar Sayısı: 2015/7223.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, Esas Sayısı: 2016/3790, Karar Sayısı: 2017/3426.

Disk and Kesk v. Turkey, 38676/08.

Djavit An v. Turkey, 20652/92.

Eon v. France 26118/10.

Freedom and Democracy Party v. Turkey, 23885/94.

Handyside v. United Kingdom, 5493/72.

Herri Batasuna and Batasuna v. Spain, 25803/04-25817/04.

Ivanov and Others v. Bulgaria, 46336/99.

Lingens v. Austria, 9815/82.

Marbury v. Madison, 5 U.S. 176 (1803).

Oya Ataman v. Turkey, 74552/01.

Pakdemirli v. Turkey, 35839//97.

Piermont v. France, 15773/89- 15774/89.

Plattform Ärzte Für Das Leben v. Austria, 10126/82.

Rassemblement Jurassien et Unite Jurassienne v. Switzerland, 8191/78.

Samüt Karabulut v. Turkey, 16999/24.

Schwabe and M. G. V. Germany, 8080/08, 8587/08.

Sinclair v. United States, 279, U.S. 263.

Socialist Party and Others v. Turkey 20/1997/804/1007.

Stankov and Ilinden Birleşik Makedonlar Derneği v. Bulgaria, 29221/95.

Texas v. Johnson, 491 U.S. 397 (1989).

The Georgian Labour Party V. Georgia, 9103/04.

United Communist Party of Turkey v. Turkey, 19392/92.

United States v. Eichman, 496 U.S. 310 (1990).

Ziliberberg v. Moldova 61821/00.

ÖZGEÇMİŞ

25 Mart 1990 tarihinde İstanbul'da doğan Abdurrahman Tekin ilköğrenimini Vankulu İlköğretim Okulu'nda, orta öğrenimini Özel Çınar İlköğretim Okulu'nda, lise öğrenimini Milli Piyango Anadolu Lisesi'nde, üniversite öğreniminin lisans aşamasını ise Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde 2007-2011 yılları arasında tamamladı.

Millî Eğitim Bakanlığı Yurtdışı Yükseköğrenim Bursu Programı kapsamında İngiltere'de Master yapma hakkı kazanan Abdurrahman Tekin, Nottingham Law School'da "İnsan Hakları" alanında eğitimini tamamlayarak mezun oldu.

Ulusal ve uluslararası dergilerde yayınlanmış 6 makale, 2 uluslararası tebliğ, bir kitap bölüm tercümesi bulunan Tekin, 2015'ten bu yana Yalova Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde Araştırma Görevlisi olarak görev yapmaktadır.