



Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Kamu Hukuku Anabilim Dalı

**2017 ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİ SONRASI TBMM'NİN  
YÜRÜTMİYİ DENETİM ARAÇLARI**

Mert Hüseyin Akgün

Yüksek Lisans Tezi

Ankara, 2021



Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Kamu Hukuku Anabilim Dalı

2017 ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİ SONRASI TBMM'İN  
YÜRÜTMİYİ DENETİM ARAÇLARI

Mert Hüseyin Akgün

Yüksek Lisans Tezi

Ankara, 2021



## TEŞEKKÜR

Tez çalıőmam sırasında bana kıymetli katkılarıyla her zaman destek olan danışmanım Prof. Dr. Hasan Tahsin Fendoğlu'na, tez sınav jüri üyesi olarak görev yapan kıymetli hocalarım Dr. Öğr. Üyesi Özge Okay Tekinsoy ve Dr. Öğr. Üyesi Cem Duran Uzun'a teşekkür ederim.

Ayrıca hayatımın her döneminde sabır ve desteklerini esirgemeyen anneme, ve babama ve biricik kardeşime de Őükranlarımı sunarım.

## ÖZET

Akgün, Mert Hüseyin. *2017 Anayasa Değişiklikleri Sonrası TBMM'nin Yürütmeyi Denetim Araçları*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2021.

Uzun tarihsel tecrübelerle dayalı olarak gelişen siyasi iktidarın sınırlanması düşüncesi bugün liberal demokratik düzenin vazgeçilmez bir ilkesi haline gelmiştir. Sınırlı iktidar arayışına cevap verebilmek için anayasa yargısı ve idari yargı marifetiyle yasama ve yürütme organlarının gerçekleştirdiği işlem ve eylemler yargısal denetime tabi tutulmuştur. Diğer taraftan 20. yüzyıldan itibaren siyasal sistemdeki ağırlığı giderek artan yürütme organının denetimi sadece yargısal denetimle sınırlı tutulmamış yüksek temsil gücüne sahip bir kuruluş olarak parlamentolar da hükümetlerin demokratik siyasal denetimi konusunda önemli işlevler üstlenmişlerdir. Yasama organlarının yaptığı denetim parlamentoların toplumsal muhalefetin temsilcilerine ev sahipliği yapması nedeniyle çoğulcu demokratik düzenin gelişimine de katkı sağlamaktadır.

Meclis, yürütme organını hem genel anlamda kanun yapma tekeli, hükümet bütçesini üzerindeki kontrol yetkisi ve ihtisas komisyonları aracılığıyla hem de daha özelde sahip olduğu klasik denetim araçları olan soru, genel görüşme, meclis araştırması ve soruşturması yoluyla denetleyebilmektedir. Böylece yasama erki hem hükümeti doğrudan denetleyerek hem de denetim faaliyeti sırasında oluşturduğu alternatif bilgi kaynaklarıyla kamuoyu oluşumunu katkı sunarak siyasi iktidarın hesapverirliğini ve şeffaflığını sağlamaktadır. Böylece kadim bir ihtiyaç olan siyasi iktidarın sınırlanarak keyfi davranışlarının önlenmesi amacına da hizmet etmektedir.

Bu tez böylesi önemli bir fonksiyonu karşılama iddiasına sahip TBMM'nin denetim mekanizmalarını 2017 Anayasa değişikliği sonrası oluşan yeni hukuki düzen ve yeni hükümet sistemi çerçevesinde incelemektedir. Çalışma neticesinde TBMM'nin denetim araçlarının etkinliğine ilişkin sorunlar sebepleriyle ortaya konulmuş ve çözüm önerileri getirilerek Meclisin denetim kapasitesinin geliştirilmesine katkı sunulması amaçlanmıştır.

**Anahtar Sözcükler:** Kuvvetler ayrılığı, 2017 Anayasa değişiklikleri, denge ve denetleme mekanizmaları, yürütme organının denetimi, hükümet sistemleri, başkanlık sistemi.

## ABSTRACT

Akgün, Mert Hüseyin. *The Parliament's Tools for Supervising the Executive Body after the 2017 Constitutional Amendments*, Master's Thesis, Ankara, 2021.

The thought of limiting the political power that has developed based on long historical experiences has become an indispensable principle of the liberal democratic order today. In order to respond to the search for limited power, the acts and actions carried out by the legislative and executive organs through the constitutional justice and administrative jurisdiction were subjected to judicial review. On the other hand, since the 20th century, the control of the executive body, which has been increasingly dominant in the political system, was not limited to judicial control, but parliaments, as a collective representative institution, also assumed important functions in the democratic political control of governments. The control of the legislative bodies also contributes to the development of a pluralistic democratic order, as parliaments host representatives of the opposition.

The parliament can audit the executive body both through the monopoly of legislative making in general, the power of control over the government budget and the specialized commissions, and more specifically through the questions, general debate, parliamentary inquiry and investigation, which are the classical control tools it has. Thus, the legislative power ensures the accountability and transparency of the political power by both directly supervising the government and contributing to the formation of public opinion with the alternative sources of information it creates during the audit process. Thus, it also serves the purposes of limiting political power and preventing arbitrary behavior.

This thesis examines the control mechanisms of the The Grand National Assembly of Turkey, which claims to meet such an important function, within the framework of the new legal platform and new government system that emerged after the 2017 Constitutional amendment. As a result of the study, the problems related to the efficiency of the audit tools of the GNAT were put forward due to their reasons and it was aimed to contribute to the development of the audit capacity of the Parliament by proposing solutions.



**Keywords:** Separation of powers, 2017 Constitutional amendments, balance and control mechanisms, the audit of executive branch, government systems, presidential system.

## İÇİNDEKİLER

<b>KABUL VE ONAY</b> .....	Hata! Yer işareti tanımlanmamış.
<b>YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI</b> .....	Hata! Yer işareti tanımlanmamış.
<b>ETİK BEYAN</b> .....	Hata! Yer işareti tanımlanmamış.
<b>TEŞEKKÜR</b> .....	v
<b>ÖZET</b> .....	vi
<b>ABSTRACT</b> .....	viii
<b>İÇİNDEKİLER</b> .....	x
<b>KISALTMALAR DİZİNİ</b> .....	xiii
<b>GİRİŞ</b> .....	1

### 1.BÖLÜM

#### HÜKÜMET SİSTEMLERİNE GÖRE YASAMANIN

#### YÜRÜTME ORGANINI DENETİMİ ..... 4

1.1	Kuvvetler Ayrılığı İlkesi ve Sınırlı İktidar Düşüncesi .....	8
1.2	Meclis Hükümeti Sistemi .....	13
1.3	Parlamentar Sistem .....	14
1.3.1	Güvenoyu ve Gensoru Önergesi .....	18
1.3.2	Soru .....	19
1.3.3	Meclis Araştırması .....	21
1.3.4	Genel Görüşme.....	22
1.3.5	Meclis Soruşturması.....	22
1.3.6	Hükümet Bütçesinin Kabulü ve Denetimi .....	23
1.4	Başkanlık Sistemi .....	26
1.4.1	Bütçe Hakkı ve Denetimi .....	29
1.4.2	Üst Düzey Kamu Görevlilerinin Atanması .....	33

1.4.3	Başkan ve Diğer Kamu Görevlilerinin Azledilmesi .....	35
1.4.4	Meclis Araştırma ve Soruşturmaları .....	36
1.5	Yarı Başkanlık Sistemi .....	37
1.5.1	Fransa .....	40
1.5.2	Polonya.....	42

## **2.BÖLÜM**

### **TÜRK ANAYASALARINDA YASAMANIN YÜRÜTMİYİ DENETİMİ ..... 45**

2.1	Osmanlı İmparatorluğu'ndaki Anayasal Gelişmeler .....	45
2.1.1	1876 Kanun-i Esasisi .....	46
2.1.2	1909 Anayasa Değişiklikleri Sonrası .....	48
2.2	1921 Anayasası (Teşkilat-ı Esasiye Kanunu).....	50
2.3	1924 Anayasası.....	53
2.4	1961 Anayasası.....	55
2.5	1982 Anayasası.....	57
2.5.1	Soru .....	59
2.5.2	Meclis Araştırması ve Genel Görüşme .....	60
2.5.3	Gensoru .....	60
2.5.4	Meclis Soruşturması.....	62

## **3.BÖLÜM**

### **2017 ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİ SONRASI**

#### **MECLİSİN DENETİM ARAÇLARI..... 64**

3.1	Yeni Hükümet Sistemine Geçiş .....	64
3.2	2017 Anayasa Değişikliklerinin Getirdiği Hükümet Sisteminin Niteliği .....	67
3.2.1	Muhalefetin Eleştirileri .....	72
3.3	Yazılı Soru.....	74
3.3.1	Yazılı Sorunun Şekli Şartları .....	76

3.3.2	Yazılı Sorunun İşlevi.....	77
3.4	Genel Görüşme.....	78
3.5	Meclis Araştırması .....	80
3.5.1	Araştırma Komisyonunun Görev Alanı ve Yetkileri .....	81
3.5.2	Araştırma Komisyonlarının Etkinliği.....	83
3.6	Meclis Soruşturması .....	86
3.6.1	Cumhurbaşkanı Hakkındaki Meclis Soruşturması.....	87
3.6.2	Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlar Hakkındaki Meclis Soruşturması 94	
	<b>SONUÇ.....</b>	<b>95</b>
	<b>KAYNAKÇA .....</b>	<b>98</b>
	<b>EK 1. ORJİNALLİK RAPORU .....</b>	<b>Hata! Yer işareti tanımlanmamış.</b>
	<b>EK 2. ETİK KURUL İZİN MUAFİYETİ FORMU .....</b>	<b>Hata! Yer işareti tanımlanmamış.</b>

## KISALTMALAR DİZİNİ

ABD: Amerika Birleşik Devletleri

AK Parti: Adalet ve Kalkınma Partisi

Bkz. : Bakınız

BMM: Büyük Millet Meclisi

C : Cilt

CHP: Cumhuriyet Halk Partisi

CMK: Ceza Muhakemesi Kanunu

Çev. : Çeviren

Der. : Derleyen

DP: Demokrat Parti

E. : Esas

Ed. : Editör

HDP: Halkların Demokratik Partisi

K. : Karar

KİT: Kamu iktisadi teşebbüsleri

m. : Madde

MBK: Milli Birlik Komitesi

MGK: Milli Güvenlik Kurulu

MHP: Milliyetçi Hareket Partisi

s. : Sayfa

S. : Sayı

TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi

vd. : Ve devamı

Vol. : Volume

## GİRİŞ

Toplumsal ilişkilerin düzenlenmesi için üstün bir otoriteye duyulan ihtiyaç siyasi iktidarı doğururken<sup>1</sup> ona tanınan eşsiz ve kuşatıcı hükmetme gücü iktidarın kötü niyetli kullanımı tehlikesini de beraberinde getirmiştir. Bu madalyonun iki yüzü olarak nitelendirebileceğimiz durum, siyasi iktidara ve dolayısıyla devlet aygıtına hükmeden otoriteler ile siyasi iktidarların keyfi davranışlarına muhatap olanlar arasında yüzyıllar boyunca sürececek bir gerilim yaratarak siyasi iktidarın sınırlanması arayışlarını ortaya çıkarmıştır. Antik Yunan’da devlet yönetiminde fonksiyonların ayrılığından söz eden Aristoteles ve John Locke’dan, modern kuvvetler ayrılığı teorisinin temellerini atan Fransız düşünür Montesquieu’ya kadar uzanan süreç hep bu arayışın sonucunda gelişmiştir. Montesquieu “The Spirit of the Laws” adlı ünlü eserinde yasama, yürütme ve yargı organlarını görevleri yönünden tasnif ettikten sonra yasama ve yürütme fonksiyonlarının tek bir kişi ya da grubun eline geçmesinin özgürlükleri ortadan kaldıracığına dikkat çekmiş, yargının yasama veya yürütme erkleriyle birleşmesi halinde de aynı sonucun gerçekleşeceğini belirtmiştir<sup>2</sup>.

Gerçekten 19. yüzyıl ve sonrasında yaşananlar Montesquieu’yu haklı çıkarmış; özellikle sanayi devriminin getirdiği teknolojik imkanlarla devlet aygıtının giderek daha sofistike bir araç haline gelmesi; siyasi iktidara mutlak biçimde hakim olan zorba yöneticilerin keyfi davranışlarının maliyetini de tasavvur edilemeyecek boyutlara ulaştırmıştır. Despotizm olarak ifade edilen yasama, yargı ve yürütme organlarının bir kişi ya da toplulukta temerküzü<sup>3</sup>, bireylerin en temel hak ve özgürlüklerini siyasi iktidarı tekelinde toplayan gücün insafına teslim etmiştir. Mutlak iktidar anlayışına sahip Almanya’daki faşist Hitler, İspanya’daki Franco, Sovyetler Birliği ve Çin’deki komünist Stalin ve Mao rejimleri, milyonlarca kişinin ölümüne, işkenceye uğramasına ve sürgün edilmesine sebep olarak tarihin gördüğü en büyük insanlık trajedilerini gerçekleştirmiştir.

---

<sup>1</sup> Teziç, Erdoğan. *Anayasa Hukuku*. İstanbul: Beta Yayınları, 21. Baskı, 2016, s. 101.

<sup>2</sup> Montesquieu, Charles de Secondat. *The Spirit of the Laws*. Çev. Anne M. Cohler, Basia C. Miller, Harold Stone. Cambridge University Press, 1989, s. 157.

<sup>3</sup> Teziç, 2016, s. 494.

Örnekleri çoğaltılabilecek olan bu diktatoryal rejimler kuvvetler birliğine dayalı yönetimlerin, ideolojik farklılıkların bir önemi olmaksızın barındırdığı ortak tehlikeyi işaret etmektedir. Tarihte defalarca yaşandığı üzere kuvvetlerin ayrılmadığı, iktidar gücünün dengelenmediği ve sınırlanmadığı hükümet sistemlerinde yönetim anlayışı - şiddeti güç temerküzünün derecesine, fiziki ve politik olanaklara göre değişmekle birlikte- öyle ya da böyle önce keyfiliğe ve ardından zorbalığa evrilmektedir. Dolayısıyla tarihin bugün geldiği aşamada kuvvetler ayrılığının gerekliliği hususunda bir şüphe bulunmamaktadır. Artık öğretinin yoğunlaştığı sorun kuvvetler ayrılığının demokratik siyasi iktidarın etkinliği ile sınırlılığını en optimum düzeyde nasıl buluşturulabileceğidir.

Siyasi iktidarın üç ayrı kuvvet arasında işlevsel ve organik açıdan ayrılması sınırlı iktidarın ön koşulu olsa da tek şartı değildir. Zira yargı, yasama ve yürütme organlarının bir kere ayrılmış olması bu kuvvetler ayrılığının sürdürülebilirliğini garanti etmez. Bunun sağlanması ve sınırlı iktidar olgusunun devam edebilmesi için bu organların hem kendi içinde hem de birbirlerine karşı kontrol edilmesini temin edecek araçlara ihtiyaç vardır. Bu tezin konusunu oluşturan parlamentoların yürütme organlarını denetim araçları da bu arayışın sonucunda ortaya çıkmış ve uygulanmıştır.

Parlamente denetimin klasik araçları olan meclis araştırması, soru, gensoru, meclis soruşturması ve genel görüşme kurumları gereğince uygulanması halinde siyasi iktidarın sınırlanması ihtiyacına ciddi katkılar sunma potansiyeline sahiptir. Günümüzde hükümetlerin denetiminin en etkili yolu olarak yargısal denetim kabul edilse de demokratik hükümetlerin yine demokratik meşruluğu haiz ve kolektif bir niteliği bulunan yasama organlarınca denetlenmesi yürütme erkinin şeffaflığını ve yatay hesapverirliğini sağlayarak sınırlı siyasi iktidar olgusunun gerçekleşmesine hizmet edecektir. Bu araçların ekseriyetle hukuken hükümetleri bağlayıcı bir sonuç doğurmaması taşıdıkları önemi eksiltmez. Çünkü hukuki yaptırımdan yoksun olsa dahi meclisin gerçekleştireceği aleni denetim kamuoyu oluşumuna katkı sağlayarak hükümetlerin keyfi davranışlarını bir nevi halka ihbar eder. Demokratik rejimlerin en temel özelliği olan seçimler yoluyla iktidarın değişmesi unsuru muhafaza edildiği müddetçe bu ihbarın siyasi iktidarlar için ne derecede önemli olduğu ise izahtan varestedir.



Türkiye’de meclisin hükümetleri denetim araçlarının geçmişi esasen 1876 Kanuni Esasisi’ne kadar gittiği, bu mekanizmaların farklı usul ve uygulamalarla da olsa sonrasında kabul edilen tüm anayasalarda kendisine yer bulduğu görülmektedir. Türkiye’nin parlamenter hükümet sisteminde radikal bir değişiklik meydana getiren 16 Nisan 2017 Anayasa değişikliği sonrasında ise Anayasa’daki meclisin denetim ve bilgi edinme araçları yeniden düzenlenerek muhafaza edilmiştir. Bu çalışmanın ana konusunu da 2017 anayasa değişiklikleri sonrası meclisin sahip olduğu denetim araçları oluşturmaktadır.

Bu bağlamda tezde öncelikle parlamentoların hükümeti denetleme fonksiyonunun dayandığı teorik zemin incelenmiş; kuvvetler ayrılığı ilkesi ve sınırlı iktidar düşüncesi üzerinde durulmuştur. Ardından kuvvetler ayrılığı ilkesine dayalı olarak yapılan klasik hükümet sistemi tasnifi çerçevesinde hükümet sistemlerinin temel özellikleri ortaya konmuş, meclisin denetim mekanizmaları da parlamenter rejim, ABD modelini esas alan başkanlık sistemi ve Fransa ve Polonya örneğinden hareketle yarı başkanlık sistemleri temelinde mukayeseli olarak ele alınmıştır. Tezin ikinci bölümünde Osmanlı – Türk Anayasaları hakkında bilgi verilmiş ve 1876 Kanuni Esasi’sinden 1982 Anayasasına değin yürürlüğe giren anayasalarda meclisin sahip olduğu denetim araçları incelenmiştir.

Nihayet üçüncü bölümde ise Türkiye’nin yeni hükümet sistemine geçişi, 2017 Anayasa değişikliğinin getirdiği hükümet sisteminin niteliği, denetim mekanizmalarına ilişkin yeni anayasal düzenleme ve 2018 TBMM İç Tüzük değişikliğinin meclisin denetim kabiliyetine etkileri; hukuki zemin ve yaklaşık üç yıllık uygulamadan hareketle ele alınmıştır. Ulusal ve uluslararası literatürden faydalanarak yürütülen araştırma neticesinde diğer ülkelerdeki düzenlemeler ve öğretilerdeki tartışmalar ışığında, klasik denetim araçları özelinde Meclisin yürütmeyi denetiminde yaşanan eksiklikler tespit edilmiş ve iyileştirme önerileri getirilmiştir.

## 1. BÖLÜM HÜKÜMET SİSTEMLERİNE GÖRE YASAMANIN YÜRÜTME ORGANINI DENETİMİ

Bugün demokratik rejimlerde hükümetlerin yasama organları tarafından denetlenmesi - denetimin araçları ve kuvveti, hükümet sisteminin tipine göre farklılık gösterse de- tüm liberal anayasal düzenlerde kabul edilmiştir. Yürütme erkinin denetlenmesindeki bu yaygın uzlaşısı, tıpkı anayasacılık hareketlerinde olduğu gibi tarihsel süreç içinde hükümetleri sınırlamaya duyulan ihtiyaçtan doğmuştur<sup>4</sup>. Bu aşamada karşımıza yanıt bulunması gereken bazı sorular çıkar. Tezin bu ilk bölümünde şu dört soru cevaplanmaya çalışılacaktır:

- Yürütme neden sınırlandırılmalı, bu sınırlandırma kim tarafından ve nasıl yapılmalı?
- Yürütmenin denetimi anayasacılık düşüncesi ve kuvvetler ayrılığı teorisinde nereye oturur?
- Yürütmenin denetimi ve iktidarın sınırlandırılması arasında nasıl bir ilişki vardır?
- Denetimin sınırları ve ölçütleri nelerdir?

Egemenlik yetkisi dahilinde icrai kamu gücünü kullanan ve hükümet olarak bildiğimiz kavrama karşılık gelen yürütme erkinin denetlenmesi, içinde yer aldığı devlet iktidarının sınırlandırılması düşüncesinden bağımsız şekilde değerlendirilemez. Devlet iktidarının sınırlandırılması ihtiyacı ise siyasi iktidarların keyfiliğinden doğmuştur<sup>5</sup>. Bir ülkedeki en üstün iradeyi oluşturan ve zor kullanma meşruiyetine sahip yegâne unsur olan siyasi iktidar kamusal düzenin sağlanması ve toplum hayatının sağlıklı şekilde sürdürülmesi için elzemdir. Bununla birlikte devlet aygıtına hükmeden siyasi iktidarın kendisine sunulan yetkileri suiistimal ederek keyfi şekilde kullanması ihtimali büyük bir tehlikeyi de

<sup>4</sup> Gözler, Kemal. *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi C. 1*. Bursa: Ekin Yayıncılık, 1.Baskı, 2011, s. 538.

<sup>5</sup> Özbudun, Ergun. *Anayasacılık ve Demokrasi*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2019, s. 15.

gündeme getirmektedir<sup>6</sup>. Bu da denetleme ve dengeleme (checks and balances) mekanizmalarının ve dahi anayasalcılık hareketlerinin ve dolayısıyla iktidarın sınırlandırılması arayışlarının çıkış noktasını oluşturmuştur.

İnsanlık tarihi, keyfi yönetimlerin sayısız örnekleriyle doluyken sadece geçen yüzyılda yaşanan Nazizm ve Faşizm tecrübelerini hatırlamak sınırsız ve keyfi iktidar kaygısının ne kadar yerinde bir hassasiyet olduğunu kanıtlamaya yetmektedir. Nitekim bu tehlikeyi İngiliz tarihçi Lord Acton sınırlı iktidar akımının mottosunu oluşturan şu meşhur cümlesiyle ifade etmiştir: “Her iktidar yozlaşmaya meyillidir, ancak mutlak iktidar mutlaka yozlaşır”<sup>7</sup>. Mutlak anlamda iktidara sahip olmanın beraberinde getirdiği keyfi, rızaya değil salt zora dayanan yönetimler giderek farklı saik ve yöntemlerle büyük insan hakları ihlalleri doğurabilir ve hatta kendi yarattığı mer’i hukukunu bile çiğneyebilir<sup>8</sup>.

Bu aşamada anayasal devlet, demokratik devlet ve anayasal demokrasi kavramlarını birbirinden ayırtırmak sınırlı iktidar olgusunun da sağlıklı bir kavramsal zemine oturmasını sağlayacaktır. Anayasal devlet, görünüşte değil gerçek anlamda insanların temel hak ve özgürlüklerinin korunabilmesi için anayasayla kısıtlanmış sınırlı devleti ifade eder<sup>9</sup>. Demokrasi ise en öz tanımıyla devlet yöneticilerinin halk tarafından belirlenmesidir. Bugün doktrinde üzerinde uzlaşılan unsurları itibarıyla demokratik devlet; genel oya ve serbest seçimlere dayanan, adil rekabet koşulları altında iktidarı elde etmek için yarışan birden çok siyasi partinin yer aldığı çok partili siyasal hayata ve temel hak ve özgürlüklerin anayasal güvenceye sahip olduğu rejimi ifade eder<sup>10</sup>. Görüldüğü gibi temel hak ve özgürlüklerin anayasal güvenceye sahip olması esas itibarıyla liberal

<sup>6</sup> Gönenç, Levent. “Siyasi İktidarın Denetlenmesi, Dengelenmesi ve Anayasa.” *TEPAV*, 2010, s. 1,

<https://www.tepav.org.tr/upload/files/1280236405->

1.Siyasi\_Iktidarın\_Denetlenmesi\_Dengelenmesi\_ve\_Anayasalar.pdf,(Erişim tarihi 16.01.2021).

<sup>7</sup> Lord Acton’ın Başpsikopos Mandell Creighton’a yazdığı mektup;

[https://history.hanover.edu/courses/excerpts/165acton.html\\_](https://history.hanover.edu/courses/excerpts/165acton.html_) (Erişim tarihi: 13.04.2021).

<sup>8</sup> Gönenç, Levent. *Siyasi İktidarın Denetlenmesi-Dengelenmesi ve Yargı*. Ankara: Adalet yayınevi, 2014, s.4.

<sup>9</sup> Özbudun, 2019, s. 7, 9.

<sup>10</sup> Uzun, Cem Duran. *Anayasa Hukuku Açısından Siyasi Partilerin Finansmanı*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2010, s. 3.

demokrasinin asli unsuru olmakla birlikte demokrasinin vazgeçilmez ilk ögesi değildir. Demokrasiyi var eden birincil koşul siyasi iktidarın halk tarafından belirlenmesidir.

Anayasal demokrasi ya da bir başka ifadeyle siyasi iktidarın anayasal hak ve özgürlükler lehine sınırlandığı liberal demokrasi ise iki ana unsuru içerir: Halkın iktidarı seçimlerle belirlenmesi ve vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin siyasi iktidarın muhtemel zorbalıklarına karşı garanti edilmesi. İtalyan siyaset bilimci Sartori anayasal-liberal demokrasinin bu iki ögesinin birbirine tercih edilecek hususlar olmadığını vurgulamış ve demokrasinin iktidarı belirleme hakkına indirgenmesine de karşı çıkmıştır. Hatta anayasal demokrasinin liberal unsurunu teşkil eden bireyin siyasi iradenin keyfi fiillerine karşı hukukun güvencesi altına alınmasının örneğin iktidarın daha kısıtlı bir genel oya dayanan seçimlerle belirlenmesinden çok daha önemli bulmaktadır<sup>11</sup>.

Bu çerçevede anayasal demokrasilerin temel ilkesinin demokratik yollarla iş başına gelmiş siyasi iktidarın görev süresince anayasal kurallarla keyfiliğe karşı sınırlandırılması olduğunu söylemek mümkündür. Gönenç, çağdaş anayasal demokrasi uygulamasını dört başlıkta özetlemektedir:

1. Devlet anayasal olarak; kanun koymak, kanunları uygulamak ve kanunların hukuka uygun bir şekilde yapılması ve tatbik edilmesini sağlamak şeklinde üç anayasal fonksiyona sahiptir.
2. Bu fonksiyonlar kuvvetler ayrılığı ilkesini hayata geçirmek üzere üç ayrı organ (yasama, yürütme, yargı) tarafından yerine getirilir.
3. Devlet organları hukuk devleti ilkesi doğrultusunda hukuk kurallarıyla sınırlıdır.

---

<sup>11</sup> Sartori, Giovanni. "How Far Can Free Government Travel?" *Journal of Democracy*, vol. 6, 1995, s. 101-111.

4. Özü itibarıyla halkın iktidarını (rule of the people) ifade eden demokrasinin vazgeçilmez bir gereği olarak egemenlik yetkisinin kaynağı halktır<sup>12</sup>.

Siyasi iktidarın sınırlanması denildiğinde demokrasiler bakımından üzerinde durulması gereken kavramların başında “hesapverirlik”<sup>13</sup> (accountability) gelmektedir. Rejime liberal demokratik kimliğini kazandıran hususlardan olan hesapverirliği sağlayan kurum ve mekanizmalar; siyasal sistemin demokratik olup olmadığının sadece seçimlere dayalı olarak takdir edilmesinin önüne geçer<sup>14</sup>. Böylece seçimle iş başına gelen güçlü çoğunluğa sahip iktidarların otoriterliğe meyledip rejimi anti demokratik bir çizgiye kaydırmasına da önlem alınmış olur.

Gönenç’in vatandaşların kamu kurumlarına ve görevlilerine, devlet erklerinin de kendi içlerinde birbirine hesap sorma kapasitesi olarak tanımladığı<sup>15</sup> hesap verirlik kavramı Guillermo O’Donnell tarafından dikey ve yatay biçimde ikiye ayrılarak tasnif edilmiştir<sup>16</sup>. Dikey hesapverirlik (vertical accountability) kamu kurumlarının bireylere, toplumsal gruplara-yapılara özetle halka karşı aktif bir sorumluluk içinde bulunmalarını sağlar. Bu yukarıdan aşağıya hesap verirliği sağlayan mekanizmaların başında serbest ve adil seçimler gelir. Basın yayın ve sivil toplum kuruluşlarının devlet organlarının faaliyetlerini sorgulamaları da dikey hesap verirlik fonksiyonunun bir parçasıdır. Devlet iktidarını kullanan erklerin birbirlerine karşı sorumlu olmalarını öngören yatay hesapverirliğe (horizontal accountability) örnek olarak da parlamentonun ya da yargı organının yürütme

<sup>12</sup> Gönenç, 2014, s. 30-31.

<sup>13</sup> Accountability kavramı Türkçe literatürde daha çok hesap verebilirlik olarak çevrilmekteyse de Özbudun isabetli bir şekilde taşıdığı “ihtiyari olma” anlamı sebebiyle “verebilirlik” kelimesini kullanmamakta bunun yerine “verirlik” ifadesini tercih etmektedir. Özbudun, accountability’nin hesap veren bakımından takdiri olmadığını zorunluluk içerdiğini vurgulamıştır. Bkz. Özbudun, 2019, 88. Gerçekten kavramın İngilizce literatürde kullanıldığı bağlam hesap verene hesap verip vermeme hususunda bir takdir bırakmamakta, ona sorumluluk yüklemektedir.

<sup>14</sup> Gönenç, 2014, s. 7.

<sup>15</sup> Gönenç, 2014, s. 8.

<sup>16</sup> O’Donnell, Guillermo A. “Horizontal Accountability in New Democracies.” *Journal of Democracy* vol. 9, 1998, s. 112-126.

erkini denetlemesini verebiliriz<sup>17</sup>. Özbudun Andreas Schedler'in makalesinden<sup>18</sup> hareketle yatay hesap verirligi şu beş başlıkta özetlemiştir:

1. “Yatay hesapverirlik, devlet-içi bir süreçtir; yani bir devlet kurumunun başka bir devlet kurumu üzerindeki denetimi söz konusudur;
2. Bu denetim, izleme, bilgi isteme, kamuya açıklamalarda bulunma ve cezalandırma gibi çeşitli şekiller alabilir;
3. Denetimi yapan kurumun, bu konuda hukuken yetkili kılınmış olması gerekir;
4. Hesap sorma, denetlenen kurumun hukuka aykırı eylem ve işlemleri bakımından söz konusudur;
5. Denetleyen (hesap soran) kurumun kararlarının icra kabiliyeti olması, yani müeyyidelerinin bulunması gerekir.”<sup>19</sup>.

### 1.1 Kuvvetler Ayrılığı İlkesi ve Sınırlı İktidar Düşüncesi

Toplumdaki en üstün iktidarı ifade eden siyasi iktidarın John Locke'un devlet teorisindeki özgümlüklerin temin edilmesi amacına hizmet edebilmesi ancak denetim altında tutulmasıyla mümkündür. Maddi ya da manevi her güç gibi devlet aygıtını kontrol etmenin verdiği eşsiz kuvvet de pekala kötüye kullanılabilir ki yakın tarih bunun elim neticeleriyle doludur. Gönenç'in örneğinden ilhamla siyasi iktidarın sınırlanmasını ıslah edilen bir nehrin artık yıkıcı değil faydalı hale gelmesine benzetebiliriz. Kuvvetler ayrılığı prensibi somutlaşmış ifadesini denge ve denetleme (checks and balances) mekanizmalarında bulur. Bu mekanizmalarla devlet aygıtını kontrol eden siyasi iktidarın elindeki çarpıcı güç ıslah edilmiş olur. Sınırlı iktidar olgusunu oluşturmaya çalışan yatay

---

<sup>17</sup> Gönenç, 2014, s. 8.

<sup>18</sup> Andreas Schedler. “Conceptualizing Accountability”, *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, der. Andreas Schedler, Larry Jay Diamond, and Marc F. Plattner, London: Lynne Rienner Publishers, 1999, s. 14-18.

<sup>19</sup> Özbudun, 2019, s.88-89.

hesapverirlik ise geleneksel anlamda çeşitli anayasal normlarla sağlanır. Bunların başında ise devletin üç temel fonksiyonunun farklı organlarca yerine getirilmesi ya da diğer bir ifadeyle siyasi iktidarın bölünmesini öngören kuvvet ayrılığı ilkesinin uygulanması gelir<sup>20</sup>.

Kuvvetler ayrılığı prensibi ve onun temelinde yer alan iktidarı sınırlama düşüncesine karşı, bazı düşünür ve politikacıların getirdiği en yaygın eleştirilerden birisi iktidarın sınırlandığı takdirde etkisizleşeceği varsayımıdır<sup>21</sup>. Bu bağlamda Fransız Jean Jacques Rousseau ve Alman Carl Schmitt'in görüşlerinden örnek olarak bahsedilebilir. Rousseau monarşi karşıtı bir cumhuriyetçi olarak kat'i bir şekilde halkın çoğunluğunun iradesi anlamına gelen genel iradeyi savunmuştur. Bu bakımdan Rousseau'ya göre asıl olan kamusal yetkilerin genel iradeye dayalı olarak kullanılmasıdır. Dolayısıyla devlet organları onun asla yanılmayacağını öngördüğü halk iradesine uygun olarak teşekkül etmişlerse zorba yönetimlerin oluşması da mümkün olmayacaktır. Şüphesiz Rousseau'nun genel iradenin asla sınırlanamayacağına dayanan bu düşüncesi sınırlı iktidar anlayışına ve liberal manada kuvvetler ayrılığı ilkesine terstir<sup>22</sup>. Nitekim onun sınırsız milli-çoğunluk iradesi düşüncesine Nazi hukuk teorisyeni Carl Schmitt tarafından totaliter bir demokrasi anlayışını temellendirmek adına atıf yapılmıştır.

Schmitt demokrasi ve anayasalcılığın farklı değil tezat olduğunu açıklarken 1789 Fransız İnsan Hakları Bildirgesinde yer alan "Hakların güvence altına alınmadığı ve kuvvetler ayrılığının sağlanmadığı toplumların anayasası yoktur." hükmünü örnek göstererek kuvvetler ayrılığının da aslında demokrasinin değil anayasalcılığın bir unsuru olduğunu ifade etmiştir. Schmitt buradan hareketle kuvvetler birliğine dayalı diktatöryal yönetimlerin anti liberal olduğunu fakat anti demokratik olmadığını iddia etmektedir.<sup>23</sup>

Saf kuvvetler ayrılığı öğretisinde (the pure doctrine of the separation of powers) erkler ayrılığının, salt olarak devlet fonksiyonlarının ayrı organlara verilmesi ve bu organların

<sup>20</sup> Gönenç, 2014, s. 36.

<sup>21</sup> Gönenç, 2014, s. 37.

<sup>22</sup> Teziç, 2016, s. 490-491.

<sup>23</sup> Schmitt, Carl, *Parlamentar Demokrasinin Krizi*. Çev. Emre Zeybekoğlu, Ankara: Dost Kitabevi Yayınları, 4. Basım, 2017, Ankara, s.64.

da birbirlerinin görev alanlarına müdahale etmemesine indirgenmesi<sup>24</sup> sınırlı iktidar arayışına tatmin edici bir cevap oluşturamamıştır. Kuvvetler ayrılığını gerçekleştirebilmek için bunun ötesine ihtiyaç vardır. Erklar ayrıldıktan sonra bir kuvvet çeşitli sebeplerle dominant hale gelip diğer organlar üzerinde üstünlük kurarak kuvvetler ayrılığını ihlal etmesinin önüne geçilmesi gerekir.

Saf kuvvetler ayrılığı öğretisi, bir kuvvetin diğerleri üzerinde tahakküm kurmasını önlemeye dönük pratik bir tedbir öngörmüyordu<sup>25</sup>. Bu eksiklik, saf öğretilen farklı olarak bir dizi somut mekanizma getirmek suretiyle organların birbirini kontrol etmelerine olanak sağlayan denge ve denetleme teorisini (the theory of checks and balances) ortaya çıkarmıştır<sup>26</sup>. Denge ve denetleme mekanizmalarının yasama, yürütme ve yargının katı bir şekilde ayrılıp birbirlerine müdahil olmalarının yasaklandığı saf kuvvetler ayrılığı doktrinine aykırı düştüğü bir gerçektir. Ancak erkler ayrılığı ilkesi, denge ve denetleme teorisine tahkim edilerek keyfi uygulamalara karşı direnç kazanmış ve liberal demokrasiler için önemli bir güvence teşkil etmiştir. Denge denetleme ya da kuvvetler ayrılığı araçlarının temel bir fonksiyonu vardır: iktidarı oluşturan erkleri görev ve yetki bakımından anayasayla kayıt altına almak ve bu bağlamda kuvvetlerin birbirlerini sınırlandırması suretiyle bir bütün olarak devlet iktidarını sınırlamak. Dolayısıyla anayasaya mündemiç denetim mekanizmaları liberal demokrasiyi tesis edecek anayasanın varoluşsal bir koşuludur.

Kuvvetler ayrılığı ile denge ve denetleme mekanizmalarının iktidarın etkinliğini kısıtladığı yönündeki tenkitler kuvvetler ayrılığının yukarıda açıklanan amaçlarını ve fikri temellerini göz ardı etmektedir. Kuvvetler ayrılığının esas itibarıyla hangi gayeye özgülenmiş olduğunu Amerikan Federal Yüksek Mahkemesindeki Yargıç Louis Brandeis'in 1826 tarihli Myers v. United States kararında yazdığı karşı oyda bulabiliriz. Brandeis, kuvvetler ayrılığının ne olduğu ya da ne olmadığını şu veciz ifadeyle ortaya koymuştur: "Kuvvetler ayrılığı doktrini iktidarın etkinliğini artırmak için değil keyfi

---

<sup>24</sup> Vile, Maurice John Crawley. *Constitutionalism and the Separation of Powers*. Indianapolis: Liberty Fund, 2nd Edition, 1998. s. 14.

<sup>25</sup> Gönenç, 2014, s. 40.

<sup>26</sup> Vile, 1998, s. 18-19.



kullanımını engellemek içindir<sup>27</sup>”. Benzetme yapmak gerekirse geçmişinde defalarca hırsızlık eylemlerine maruz kalmış bir ticari işletmenin tedarik ettiği güvenlik sistemlerini, maliyeti ve o işletmenin satış gelirlerini artırmadığı için eleştirmekle kuvvetler ayrılığı teorisini siyasi iktidarın etkinliğini zayıflattığı için zararlı görmek aynı ölçüde abesle iştigal etmektir.

Diğer taraftan adil ve serbest seçimlerin demokrasilerin en temel hesapverirlik aracı olması<sup>28</sup>, yatay hesapverirlik sağlayan kurumları daha az önemli kılmaz. Bu husus demokratik seçimlerin liberal demokrasinin sürdürülmesi için yeterli olmadığını ortaya koyan tarihsel tecrübeler dayanır. ABD Anayasasının kurucu babaları (founding fathers) denetim araçlarının gerekliliğini insanoğlunun bu deneyimlerine ve gücü istismar etmeye müsait doğasına atıfla açıklıyor: “... bu tür araçlar hükümetin suiistimallerini denetlemek için zorunlu olmalıdır... Eğer insanlar melek olsaydı, devlete ihtiyaç olmazdı, ya da şayet insanları melekler yönetseydi, iktidara dair ne iç ne de dış kontrollere gerek kalırdı... Halka bağımlı olması kuşkusuz siyasi iktidarın birincil kontrol mekanizmasını oluşturur, ancak geçmiş tecrübeler insanoğluna ilave tedbirlerin gerekliliğini de öğretmiştir.”<sup>29</sup> Özetle demokratik seçimler anayasal demokrasinin ilk ve vazgeçilmez koşuludur, fakat tek şartı değildir; gereklidir ama yeterli değildir.

Bu bağlamda yasamanın yürütmeyi denetlemesinin de denge ve denetleme teorisi dahilinde işlev gören bir yatay hesapverirlik aracı olduğunu ifade edebiliriz. Yasamanın yürütme erkini denetlemesi hükümetlerin keyfi davranışlarını sınırlandırma amacı gütmekte bir başka deyişle teorik amaca uygun olarak yürütmenin dengelenmesi sağlanmaktadır. Denge ve denetleme teorisi sınırlı iktidar hedefine ulaşmak için yasama, yargı ve yürütme organlarını hem birbirlerinden ayırmış hem de birbirlerine karşı kullanacakları çeşitli denetim mekanizmaları öngörmüştür. Çalışmamızın konusunu

<sup>27</sup> Supreme Court of the United States. U.S. Reports: Myers v. United States, 272 U.S. 52. 1926, Periodical, s.293, <https://www.loc.gov/item/usrep272052/> (Erişim Tarihi: 05.11.2020).

<sup>28</sup> Özbudun, 2019, 89.

<sup>29</sup> Hamilton, Alexander; Madison, James; Jay John. *The Federalist*, Indianapolis: Hackett Publishing Company, 2004, s. 281.

oluşturan yasamanın yürütmeyi denetiminin ölçüsü ve yolları hükümet sistemlerine ve ilgili devletin anayasal mimarisine göre değişkenlik gösterir.

Tüm demokratik hukuk devletlerinde yargı, doğası gereği diğer organlardan bağımsız olduğu için hükümet sistemlerinin sınıflandırılmasında geleneksel olarak yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki ilişki esas alınır<sup>30</sup>. İlk tasnif, kuvvetlerin bir organda birleşmesi veya birbirinden ayrılmasını baz alır. Yasama ve yürütme erkleri şayet yürütme organında birleşirse yani hükümet hem yasa yapma hem de uygulama yetkilerine sahip olursa bu mutlak monarşi veya dikta rejimi olarak adlandırılır. Eğer erkler yasama organında toplanırsa bu kez meclis hükümeti sistemi meydana gelir. Kuvvetler ayrılığının hâkim olduğu, yasama ve yürütme yetkilerinin ayrı organlara verildiği hükümet sistemleri ise kendi içinde erklerin ayrılık şiddetine göre kuvvetlerin sert şekilde ayrıldığı başkanlık sistemi ve daha yumuşak biçimde ayrıldığı parlamenter sistem olmak üzere ikiye ayrılır<sup>31</sup>. Hükümet sistemlerini yasama ve yürütme organları arasındaki ayrılığın şiddetine göre oluşturulmuş bir renk skalası üzerinde gösterirsek skalanın en açık renkli ucunda meclis hükümeti sistemi kuvvetler ayrılığının en katı olduğu koyu renkli ucunda ise başkanlık sistemi yer alır.

Yumuşak-dengeli bir kuvvetler ayrılığı parlamenter sisteminin, sert kuvvetler ayrılığı da başkanlık sisteminin karakteristik özelliğidir. Bunu belirleyen temel ölçüt ise parlamenter sistemdeki kuvvetler ayrılığını yumuşatan yürütmenin yasamaya karşı siyasi sorumluluğunun bulunması<sup>32</sup> diğer bir ifadeyle hükümetin meclis tarafından göreve getirilip görevden uzaklaştırılmasıdır. Öte yandan başkanlık sisteminde bu iki organ birbirinden tamamen ayrılmış ve her iki kuvvet de seçimler yoluyla halka karşı sorumlu kılınmıştır. Mustafa Erdoğan'ın tasnifinden faydalanarak bu hükümet sistemlerini şöyle özetleyebiliriz: Erklerin hukuki-siyasi birliğini temel alan meclis hükümeti sistemi, hukuki ayrılığa-siyasi birliğe (Teziç'in ifadesiyle kuvvetlerin iş birliğine<sup>33</sup>) dayalı

<sup>30</sup> Fendoğlu, Hasan Tahsin. *Anayasa Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları, 8.Baskı, 2020, s. 539.

<sup>31</sup> Gözler, 2011, s. 553.

<sup>32</sup> Özbudun, Ergun. *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları, 20. Basım, 2020, s. 317.

<sup>33</sup> Teziç, 2016, s.503.

parlamenteer sistem ve kuvvetlerin kati ayrılığını esas alan başkanlık sistemi<sup>34</sup>. Kuvvetler ayrılığına sahip üçüncü bir hükümet modeli olarak da başkanlık ve parlamenteer sistem arasında konumlandırılan yarı başkanlık sistemini zikredebiliriz. Netice itibarıyla demokratik hükümet sistemleri şu dört başlıkta ele alınabilir: Meclis hükümeti sistemi, parlamenteer sistem, başkanlık sistemi ve yarı başkanlık sistemi. Çalışmamızın konusunu oluşturan yasamanın yürütmeyi denetiminin ölçüsü ve yolları hükümet sistemlerine ve ilgili devletin anayasal mimarisine göre değişkenlik göstereceği için aşağıda ana unsurlarıyla hükümet sistemleri hakkında bilgi verecek ve yasamanın yürütmeyi denetlemede kullandığı araçları karşılaştırmalı olarak parlamenteer sistem, başkanlık sistemi ve yarı başkanlık sistemlerine göre inceleyeceğiz.

## 1.2 Meclis Hükümeti Sistemi

Parlamenteonun hem yasama hem de yürütme yetkilerine sahip olduğu kuvvetler birliğine dayalı meclis hükümeti sisteminin tek aktörü adından da anlaşılacağı üzere meclistir<sup>35</sup>. Meclisten bağımsız bir yürütme organı-hükümet söz konusu değildir. Bu sistemde hükümeti meclisin icrai organı olarak görmek gerekir. Bakanlar kurulu gibi bir kolektif-özerk yapı olmadığı gibi hükümeti oluşturan bakanlar meclis tarafından tek tek görevlendirilir ve azledilebilir. Hükümetin tek fonksiyonu meclisin kabul ettiği yasaları ve aldığı kararları hayata geçirmekle sınırlandırılmıştır. Esasen bu sistemde “hükümet” olarak nitelendirilebilecek ayrı bir organdan bahsedilmesi dahi mümkün değildir zira hükümet meclisin kendisidir. Bakanları ise ancak icradan sorumlu uygulayıcılar olarak değerlendirmek gerekir<sup>36</sup>. Nitekim diğer hükümet modellerinin aksine meclis hükümeti sisteminde bir devlet başkanlığı kurumuna yer verilmez.

Fikri temellerini Rousseau'nun halk iradesinin bölünmezliği ve ona bağlı olarak genel iradenin de tek bir organda temsil edilmesi düşüncesinden alan<sup>37</sup> meclis hükümeti sistemi, işlevsel olmaması ve kuvvetler birliğinin getirdiği güç temerküzü sebebiyle çok az sayıda

<sup>34</sup> Erdoğan, Mustafa. *Anayasa Hukukuna Giriş Genel Esaslar*, Ankara: Siyasal Kitapevi, 2. Baskı, 2019, 246.

<sup>35</sup> Meclis hükümeti sisteminde bağımsız bir yürütme erki mevcut olmadığı için parlamenteonun hükümeti denetiminden de söz etmek mümkün değildir.

<sup>36</sup> Erdoğan, 2019, s. 255.

<sup>37</sup> Teziç, 2016, s. 499.

ülkede uygulanmıştır. Sistemin ilk uygulaması, kısa sürse de 1793 Anayasası ile Fransız İhtilalinin ardından Fransa’da gerçekleşmiştir. Türk anayasalcılık tarihindeki önemini dikkate alarak meclis hükümeti sistemin en çarpıcı örneğinin 1921 Anayasasında (85 Sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu<sup>38</sup>) vücut bulan hükümet rejiminin olduğunu söyleyebiliriz. 1921 Anayasası ikinci maddesinde “icra kudreti ve teşri salâhiyeti milletin yegâne ve hakikî mümessili olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder.” hükmüne yer vererek yürütme (icra) ve yasama (teşri) yetkilerini parlamento bünyesinde toplamış, bir devlet başkanlığı kurumu oluşturmamıştır. Nihayet Anayasa üçüncü maddesindeki “Türkiye Devleti, Büyük Milleti Meclisi tarafından idare olunur ve hükümeti ‘Büyük Millet Meclisi Hükümeti’ unvanını taşır” düzenlemesiyle Meclis hükümeti sisteminin benimsendiğini açıkça vurgulamıştır. Bugüne gelindiğinde ise sistemin dünyada uygulandığı tek devlet İsviçre’dir<sup>39</sup>.

### 1.3 Parlamenter Sistem

Yukarda ifade edildiği üzere kuvvetlerin prensip olarak ayrılığını kabul eden ve fakat yakın bir ilişki içinde olmalarını esas alan parlamenter sistemde yasama ve yürütmenin iş birliği söz konusudur. Hemen belirtelim ki sisteme ismini veren meclis, parlamenter modelde teorik olarak esas belirleyici organdır. Kaynağını Birleşik Krallık’tan alan sistem tarihsel süreç içinde parlamentonun kralın karşısında giderek güç kazanarak öne çıkması ve kralın sembolikleşerek hükümeti meclisin belirlemesiyle şekillenmiştir. Yürütmeyi oluşturan hükümet, meclisin güvenoyuyla göreve gelir ve meclis tarafından güvensizlik oyuyla görevine son verilebilir. Parlamentonun sistemdeki bu asli konumu terminolojiye de yansımıştır. Örneğin Büyük Britanya’da günümüzde hükümet üyesi bakanları ifade eden “minister” sözcüğü İngilizcede vekil, temsilci, görevli (agent, servant) anlamına gelir<sup>40</sup> aynı şekilde “prime minister” (başbakan) da pek ala “başvekil”

<sup>38</sup> 1921 Anayasası için bkz. <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1921-anayasasi/>, (Erişim tarihi: 14.12.2021).

<sup>39</sup> Teziç kuvvetler ayrılığı ilkesinin esas itibarıyla temsili demokrasiler için bir ihtiyaç olduğunu, İsviçre örneğinde olduğu gibi doğrudan demokrasi mekanizmalarının uygulandığı durumlarda siyasi iktidarın temel hak ve özgürlükler lehine kısıtlanmasına ihtiyaç olmadığı için kuvvetler ayrılığı yerine kuvvetler birliğine dayalı meclis hükümeti sisteminin benimsenebildiğini ifade etmektedir. Teziç, 2016, s. 490.

<sup>40</sup> “Minister”. Merriam-Webster.com Dictionary, Merriam-Webster, bkz. <https://www.merriam-webster.com/dictionary/minister#h2> (Erişim tarihi: 20.12.2020).

olarak Türkçeye çevrilebilir ki Türkiye’de de 1924 Anayasasında hükümeti oluşturan bakanlar vekil, başbakan ise başvekil olarak isimlendirilmiştir. Dolayısıyla bu etimolojik değerlendirmeden hareketle parlamenter sistemin ortaya çıkışında asıl olanın meclis olduğunu hükümet üyelerinin meclisin vekilleri olarak ortaya çıktığı söylenebilir.

Ancak bu husus sistemin tamamen yasamanın hakimiyetinde olduğu anlamına da gelmemelidir. Hükümetin de parlamentoyu dengeleyecek birtakım araçlara sahip olduğunu vurgulamalıyız. Hatta uygulamada siyasi partilerin gelişmesi, yürütme organı ve fonksiyonunun giderek genişlemesi ve etkin bir konuma gelmesi sebebiyle meclisin öğretide öngörülenin aksine arka plana düştüğü dahi görülmektedir<sup>41</sup>.

Parlamenter sistemin dört esasını ana hatlarıyla şu şekilde özetleyebiliriz<sup>42</sup>:

**1. Yürütme devlet başkanı ve bakanlar kurulu (hükümet) olmak üzere iki başlı bir yapıya sahiptir.**

Yürütme fonksiyonu esas olarak başbakanın başkanlığındaki bakanlar kurulu tarafından yerine getirilir. Pür parlamenter sisteme sahip ülkelerde devlet başkanı daha ziyade temsili yönü ağır basan bir rol üstlenir. Benimsenen rejimin cumhuriyet veya meşruti monarşi oluşuna göre devlet başkanlığı makamında oturan kişinin sıfatı ve seçilme şartları farklılaşır. Cumhuriyet söz konusu ise meclis yahut halk tarafından seçilen cumhurbaşkanından bahsedilirken, meşruti monarşide karşımıza özel veraset kurallarına göre belirlenen kral/kraliçe çıkar. Parlamenter sistemde devlet başkanlarının yetkileri bağlayıcı ya da icrai olmaktan uzaktır. Parlamenter sistemdeki parti siyasetinin dışında tarafsız bir statüye sahip olan devlet başkanlığını, devlet tüzel kişiliğinin ete kemiğe büründüğü makam olarak nitелеmek yanlış olmayacaktır. Simgesel nitelikteki yetkileri de devlet başkanlığının devleti fiilen temsil etme makamı olduğunu göstermektedir.

<sup>41</sup> Fendoğlu, 2020, s. 522.

<sup>42</sup> Turhan, Mehmet. *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*. Diyarbakır: Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1989, s. 43-56.

## **2. Devlet başkanının siyasi sorumsuzluğu parlamenter sistemin özgün unsurlarından biridir.**

Kural olarak icrai yetkilerden arındırılmış devlet başkanı, bu hususiyetinin sonucu olarak siyaseten sorumsuz kılınmıştır. Bunun yanında sorumsuzluğun tarihsel sebepleri de vardır. Parlamenter sistemin ana vatanı İngiltere’de devlet başkanlığı makamında oturan krala atfedilen nitelikler buna örnek olarak verilebilir. İngiltere’de kral için zikredilen “Kral hata yapmaz” (the king can not do wrong)<sup>43</sup> özdeyişini bu bağlamda değerlendirmek mümkündür.

Diğer taraftan parlamenter rejimde meclis ve hükümet başta olmak üzere devlet organları arasında çıkması muhtemel uyuşmazlıklarda devlet başkanına hakem rolünün biçilmesi de onun siyasi tarafsızlığı ve sorumsuzluğunu zorunlu hale getirmiştir. Mutlak siyasi sorumsuzluğu haiz devlet başkanlığına bağlı olarak karşımıza ortak-karşı imza kuralı çıkar. Bu ilke devlet başkanının bazı üst düzey kamu görevlilerinin atanması gibi yürütme organının bir parçası olarak yaptığı işlemlerin muhakkak başbakan tarafından da imzalanmasını ve bundan hükümetin sorumlu kılınmasını amaçlar. Bundaki amaç devlet başkanını eylem ve işlemlerinin sorumluluğundan soyutlayarak siyasi tartışmaların dışında tutmak ve böylece tarafsızlığını korumaktır<sup>44</sup>.

## **3. Dar anlamda hükümeti karşılayan<sup>45</sup> bakanlar kurulunun Meclise karşı siyasi sorumluluğu vardır.**

Hükümetin yasama organına karşı bakanlar nezdinde bireysel ve bakanlar kurulu olarak kolektif anlamda siyasal sorumluluğunun bulunması parlamenter sistemin en

---

<sup>43</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. Malcolm, Joyce Lee. “Doing No Wrong: Law, Liberty, and the Constraint of Kings”, *The Journal of British Studies*, Vol. 38, 1999, s. 161-186.

<sup>44</sup> Teziç, 2016, s. 509, 510.

<sup>45</sup> Teziç, 2016, s. 505.

karakteristik özelliğidir. Bu siyasal sorumluluğun neticesinde hükümetler meclisin çoğunluğunun desteğine sahip olmadan görevlerinde kalamazlar<sup>46</sup>.

#### **4. Parlatentonun hükümeti güvensizlik oyuyla düşürebilmesine karşın yürütme organı da meclisi feshedebilir.**

Bu karşılıklı fesih aracı parlamenter rejimde erkler arasındaki dengeyi sağlamaya dönük bir araç olarak öne çıkar. Parlamenter sistemde belirli şartların oluşması halinde yürütme organını oluşturan cumhurbaşkanı veya başbakana yasama erkini feshederek seçime götürme yetkisi tanınmıştır<sup>47</sup>. Meclisin feshetme yetkisinin bazı ülkelerde devlet başkanına verilmesi Teziç'in de ifade ettiği üzere devlet başkanının parlamenter sistemdeki siyaseten sorumsuz ve tarafsız konumuna zarar verir<sup>48</sup>.

Tüm hükümet modellerinde meclisin birincil fonksiyonu yasa yapmaktır. İkinci görevi ise hükümetin denetlenmesidir. Parlamento dar anlamda denetim faaliyetini şu beş kurum vasıtasıyla gerçekleştirir. Bunlar; gensoru, soru, genel görüşme, meclis araştırması ve meclis soruşturmasıdır. Ancak daha geniş anlamda parlamentolar; meclis komisyonlarının hükümet faaliyetlerini izlemesi, ombudsmanlık (kamu denetçiliği) mekanizması, hükümet bütçesinin kabulü ve kontrolü ile de hükümeti denetleyebilir. Gensoru hükümetin meclise karşı sorumluluğu sebebiyle parlamenter sisteme münhasır bir kurum iken diğer denetim vasıtalarına başkanlık sistemlerinde de rastlamak mümkündür<sup>49</sup>. Parlamenter sistemde başta bakanlar kurulunun meclise karşı bireysel ve kolektif sorumluluğu olmak üzere yasamanın hükümete karşı kullanabileceği pek çok denetim-kontrol mekanizması bulunur. Ancak teorik olarak gayet etkili oldukları değerlendirilen bu denge ve denetim araçları 20. yüzyılın başlarından itibaren yaygınlaşan ve güçlenen siyasi parti gerçekliği karşısında işlev kaybına uğramış ve öngörülenin tam tersine yürütmenin yasamayı kontrol etmesine yol açmıştır.

<sup>46</sup> Leon D. Epstein, "Parliamentary Government", *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 11, 1968, s. 419.

<sup>47</sup> Fendoğlu, 2020, s. 525.

<sup>48</sup> Teziç, 2016, s. 519, 522.

<sup>49</sup> Gözler, 2011, s. 854.

Cinsiyet, servet ve öğrenim düzeyi gibi sınırlamalar olmaksızın oy verme hakkı kapsamının genişlemesi olarak tanımlanan genel oy ilkesinin<sup>50</sup> siyasal hayatta giderek hâkim hale gelmesi siyasi partilerin gelişmesinin ilk tetikleyici unsurlarından olmuştur. Zira parlamento üyelerinin tek başlarına kalabalık seçmen kitlelerine ulaşması zor olduğu gibi halkın da adayları bireysel olarak tanıyıp aralarından tercih yapması mümkün değildir. Bu aşamada siyasi partiler, seçmen tercihlerini adaylardan ziyade bir politika önerisine yoğunlaştırma fonksiyonuyla karşımıza çıkmıştır<sup>51</sup>. Modern dönemde demokrasi örgütlü yapısı ve güçlü finans kaynaklarıyla siyasi partilerle özdeşleşerek “partiler demokrasisi”<sup>52</sup> halini almıştır.

Kanaatimizce parlamenter demokrasilerde yasamanın denetim araçlarının etkinliğini zayıflaması tek başına siyasi partilerin ortaya çıkışından kaynaklanmamış ona eşlik eden parti disiplininin parti içi demokrasiye zarar verecek ölçüde baskın hale gelmesi esas faktör olmuştur. Kuvvetlerin yumuşak ayrılığına dayalı parlamenter demokrasilerde partilerin iktidara gelebilmek için meclisten güven oyu alma mecburiyetleri, parti disiplini kavramını geliştirmiş ve güçler arasındaki dengeyi olumsuz etkilemiştir. Burada çalışmamızın kapsamını önceleyerek parlamenter rejimlerde denge ve denetleme teorisinin işleyebilmesi yahut diğer bir ifadeyle sistemin liberal demokratik niteliğini sürdürebilmesi için parti disiplini ve parti içi demokrasi arasındaki gerilimin makul bir dengeye kavuşturulmasının zorunlu olduğu tespitinde bulunmakla yetinelim. Aşağıda parlamenter sistemde meclisin sahip olduğu beş denetim aracı genel özellikleri itibarıyla incelenmiştir.

### 1.3.1 Güvenoyu ve Gensoru Önergesi

Parlamenter hükümet sistemindeki yasamanın hükümeti denetlemedeki başlıca aracı yürütmenin meclise karşı bireysel ve kolektif sorumluluğunu sağlayan güvenoyudur. Bakanlar kurulunun hem kolektif düzeyde hem de her bir bakan için bireysel olarak meclise karşı siyasi sorumluluğu söz konusudur. Bakanlar kendi görev alanlarıyla ilgili parlamentoya karşı şahsen sorumludur. Şayet meclis bakanın faaliyetlerinden memnun

---

<sup>50</sup> Özbudun, 2020, s.89.

<sup>51</sup> Teziç, 2016, s. 378.

<sup>52</sup> Özbudun, 2020, s. 92.



değilse güvensizlik oyuyla bakanı görevden çekilme mecburiyetinde bırakır. Kolektif siyasi sorumluluk ise hükümetin meclis tarafından daha önce yasama organına sunarak güvenoyu aldığı hükümet programına uymadığı gerekçesiyle yine gensoru önergesi ve sonrasındaki güvensizlik oyu ile düşürülmesiyle işletilir. Meclise karşı kolektif sorumluluğu bakanlar kurulunun başbakanın liderliğinde siyasi bir bütünlük içinde bulunmasını sağlar. Bu nedenle başbakanın görevinden istifası veyahut Yüce Divana sevkî<sup>53</sup> tüm bakanlar kurulunun çekilmesiyle neticelenir<sup>54</sup>. Çift kamaralı yasama organlarının olduğu ülkelerde ise hükümetin siyasal sorumluluğu sadece birinci meclise karşı bulunduğu için gensoru önergeleri sadece birinci meclisin üyeleri tarafından verilebilmektedir<sup>55</sup>.

Görüldüğü üzere parlamenter sistemde güvenoyu mekanizmasını harekete geçiren denetim aracı gensoru önergesidir. Gensoru önergesi meclisin hükümetin genel siyaseti hakkında bir müzakere açmasını sağlar. Yapılan tartışmaların ardından güven oylaması yapılarak bakanlar kurulunun kolektif sorumluluğu çerçevesinde parlamento desteğine sahip olup olmadığına karar verilir. Diğer taraftan hükümet tarafından da meclisten güvenoyu talebinde bulunulması söz konusu olabilir. Güvenoyu talebinde bulunulması elbette parlamentonun denetim araçlarından birisi değildir. Bilakis bunu güvensizlik oyu riski altında bulunduğu düşünülen bakanlar kurulunun bir çeşit meydan okumayla yasama organını hükümetten çekilmekle tehdit ederek meclisin siyasi baskısından kurtulma girişimi olarak değerlendirmek gerekir<sup>56</sup>.

### 1.3.2 Soru

Soru, bir parlamenter denetim usulü olarak milletvekillerinin bakanlar kurulundan herhangi bir konuda bilgi istemesi olarak tanımlanır ve hükümetin hesap verirliliğini sağlamayı amaçlar. Sorunun yöneltildiği bakanca hükümet adına cevaplanması

<sup>53</sup> 1982 Anayasası, mülga m.113.

<sup>54</sup> Teziç, 2016, s. 515.

<sup>55</sup> Bilir, Faruk. "Türk Anayasa Hukukunda Gensorunun Düzenlenişi ve Etkililiği." *Yasama Dergisi*, S. 25, 2013, s. 8.

<sup>56</sup> Teziç, 2016, s. 516.

mecburiyeti vardır<sup>57</sup>. Soruya yanıt verilmesi zorunlu olmakla birlikte verilen yanıt hükümetin siyasi sorumluluğu kapsamında değildir. Farklı koşullarla da olsa soruya parlamenter rejimlerin tamamında yer verilmiştir<sup>58</sup>.

Gerek sözlü gerekse de yazılı soru usulünde hükümete cevaplandırması için bir yazılı soru önergesi verilir. Soru cevabın veriliş şekline göre yazılı ve sözlü olmak üzere ikiye ayrılır. Hükümetin cevabı yazılı olarak vermesi öngörülmüşse yazılı soru, sözlü olarak yanıtlanacaksa sözlü sorudan bahsedilir. Sözlü soruda bakanların milletvekillerinden gelen sorulara parlamentoda şifahen cevap vermeleri için çoğunlukla<sup>59</sup> meclis çalışmaları içinde (örneğin Türkiye’de 2017 Anayasa değişikliği öncesinde haftada iki gün birer saat olduğu gibi) belli bir vakit ayrılır. Böylece hükümetin yürütme yetkisini ne ölçüde halkın çıkarlarına uygun kullandığı meclis tarafından güncel, hızlı ve rutin bir şekilde sorgulanabilir<sup>60</sup>.

Sözlü soru hükümetin meclisle yakın ilişkisi sebebiyle kural olarak parlamenter sisteme özgü bir denetim vasıtası iken çok daha yaygın olarak uygulanan yazılı soru Brezilya, Rusya ve Fransa gibi başkanlık ya da yarı başkanlık sistemlerinde de mevcuttur<sup>61</sup>. Yazılı soru usulüyle milletvekilleri bakanlardan bir konu hakkında detaylı açıklama ve bilgi talep edebilir. Ekseriyetle bu hak her parlamentere tanınmış olmakla birlikte bazı istisnai devletlerde belirli sayıda milletvekilinin bir araya gelerek soru sorabileceği öngörülmüş ya da her parlamenterin yöneltebileceği soru sayısı muayyen bir zaman dilimi için sınırlandırılmıştır. Örnek vermek gerekirse Avusturya’da bir soru için millet meclisinde en az beş milletvekilinin, federal mecliste de en az üç milletvekilinin ortak imzası gereklidir. Almanya’da ise her milletvekili bir ayda en fazla dört soru sorabilir<sup>62</sup>.

<sup>57</sup> Yamamoto, Hironori. *Tools for parliamentary oversight: A comparative study of 88 national parliaments*. Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2007, s. 49.

<sup>58</sup> Özbudun, Ergun. *Parlamanter Rejimde Parlatentonun Hükümeti Murakabe Vasıtaları*, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1962, s.18.

<sup>59</sup> Yamamoto’nun çalışmasında incelediği seksen sekiz devletten altmış yedisinde sözlü sorular için özel bir zaman diliminin ayrıldığı görülmektedir. Bkz. Yamamoto, 2007, s. 49.

<sup>60</sup> Yamamoto, 2007, s. 49.

<sup>61</sup> Yamamoto’nun çalışmasında incelediği seksen sekiz ülkenin seksen beşinde yazılı soru usulüne yer verilmiştir. Bkz. Yamamoto, 2007, s. 55.

<sup>62</sup> Yamamoto, 2007, s. 55.

Öte yandan bazı ülkelerde soruların cevaplandırılması için asgari bir süre koşulu öngörülmektedir. İrlanda'da dört gün, Bulgaristan'da dört gün, İspanya'da yirmi gün ve Fransa'da bir ay içinde soruların muhatabı tarafından cevaplandırılması gerekir. Bazı devletlerde ise herhangi bir son tarih belirlenmemiştir. Sorulara zamanında veya hiç yanıt verilmemesinin yaptırımına ilişkin de yeknesak bir uygulamadan söz etmemiz mümkün değildir. Örneğin Japonya'da sorular yedi gün içinde cevaplanmazsa hükümet gecikme için bir neden gösterir ve yeni bir süre belirler. Kanada ve İspanya'da ise yazılı olarak cevaplanmayan soruların mecliste sözlü şekilde yanıtlanabileceği öngörülmüştür<sup>63</sup>. Danimarka, Finlandiya, İtalya, Norveç ve İsveç'te ilgili bakana cevaptan kaçınma hakkı tanınmıştır<sup>64</sup>. Hukuki sonuçları itibarıyla ciddi bir müeyyideye bağlanmadığı gözlenen soru, bir denetim vasıtası olarak gerçek değerini meclis azınlığına kamuoyu önünde hükümeti faaliyetlerinden ötürü hesaba çekme imkânı vermesinden alır.

### 1.3.3 Meclis Araştırması

Parlamentonun hükümeti denetleme yollarından birisi de meclis araştırmasıdır. Esasen meclis araştırması iki temel fonksiyonu yerine getirir. Öncelikle bahsedildiği üzere hükümetin denetlenmesinde parlamentonun kullandığı araçlardan biridir. İkinci işlevi ise parlamentonun yasama yetkisi kapsamında kanuni düzenleme yapacağı konularla ilgili nitelikli bilgiye erişim ihtiyacını karşılamaktadır<sup>65</sup>. Meclis araştırmasının başlatılabilmesi için öncelikle, parlamentoda önerge verilerek oylama yapılır. Önergenin kabul edilmesi halinde araştırmayı gerçekleştirmek için milletvekillerinden oluşan bir komisyon kurulur ve araştırma sonucunda rapor hazırlanarak meclise sunulur.

Genel kurulda tartışılan araştırma komisyonu raporuyla ortaya çıkarılan bulgu ve bilgiler sonucunda adli ya da idari mercilerin harekete geçmesi tetiklenebilir<sup>66</sup>. Ancak asıl önemli işlevi kamuoyu önünde hükümetin faaliyetlerinin tartışılmasına aracılık etmesidir. Meclis araştırması bağlayıcı bir hukuki sonuca sahip olmasa da yatay hesapverirliği sağlayan mekanizmalar arasındadır. Ayrıca etkili bir şekilde işletildiği takdirde özellikle medya,

<sup>63</sup> Yamamoto, 2007, s. 58-59.

<sup>64</sup> Yamamoto, 2007, s. 36.

<sup>65</sup> Onar, Erdal. *Meclis Araştırması*. Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1977, s. 3.

<sup>66</sup> Anayurt, Ömer. *Anayasa Hukuku Genel Kısım*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2018, s. 369.

sivil toplum kuruluşları ya da toplumsal muhalefet gibi dikey hesapverirlik araçlarını harekete geçirerek önemli siyasal neticeler üretebilir.

### 1.3.4 Genel Görüşme

Genel görüşmeyi, herhangi bir konunun meclis oturumunda milletvekillerce müzakere edilmesi olarak tanımlayabiliriz. Soruda olduğu gibi hükümetin siyasi sorumluluğunu doğurmayan genel görüşmenin açılabilmesi için meclise bir önerge verilmesi gerekir. Önergenin verilmesi veyahut kabulü bazı koşullara bağlanabilir<sup>67</sup>. Örneğin Türkiye’de genel görüşme önergesinin ancak siyasi parti gruplarınca ya da en az yirmi milletvekili tarafından verilebileceği ve önergenin de Meclis Genel Kurulu tarafından kabul edilmesi gerektiği hükme bağlanmıştır<sup>68</sup>. Genel görüşme açılmasını talep etme hakkı Güney Kore’de sadece meclisteki siyasi parti liderlerine verilirken Yunan parlamentosunda her milletvekiline bireysel olarak genel görüşme açılması isteminde bulunma hakkı tanınmıştır<sup>69</sup>. Genel görüşme müessesesinin de soru ve araştırma usullerinde olduğu gibi bağlayıcı bir sonucu yoktur ve özü itibarıyla hükümet programının kamu önünde tartışılmasını amaçlar.

### 1.3.5 Meclis Soruşturması

Başbakan ve bakanların yerine getirdikleri görevleri sebebiyle işledikleri iddia olunan hukuka aykırı fiilleri için soruşturmanın meclis tarafından yerine getirilmesi usulüne meclis soruşturması denir. Meclis soruşturması açılabilmesi için her şeyden önce genel kurulun soruşturma açılması hakkındaki önergeyi oylayıp kabul etmesi gerekir. Önergenin kabul edilmesiyle milletvekillerinden oluşan bir soruşturma komisyonu kurulur<sup>70</sup>. Bazı ülkelerde soruşturma komisyonu geçici (ad hoc) nitelikte iken bazılarında daimî soruşturma komisyonları mevcuttur.

Soruşturma komisyonunun kurulması usulü de ülkeler arasında farklılık gösterir. Örneğin Alman Anayasasında soruşturma komisyonu kurulabilmesi için meclis üye tam sayısının

<sup>67</sup> Özbudun, 1962, s. 53.

<sup>68</sup> 5.3.1973 tarih ve 584 Karar numaralı Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü, m.102.

<sup>69</sup> Yamamoto, 2007, s. 63.

<sup>70</sup> Anayurt, 2018, s. 370.

dörtte biri kadar milletvekilinin talebi şart koşulur. İspanya ve Romanya’da ise meclisteki siyasi parti gruplarının istemde bulunması, soruşturma komisyonunun kurulması için yeterlidir. Bununla birlikte genellikle anayasalar soruşturma komisyonlarının meclis çoğunluğunun kabulü halinde kurulabileceğini belirtmişlerdir<sup>71</sup>. Soruşturma komisyonu tıpkı ceza soruşturması yürüten bir savcılık gibi hükümet üyelerine yöneltilen suçlamaları araştırır ve nihayet iddia edilen eylemlerin gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği hususunda rapor hazırlanır. Raporun ardından komisyonun görevi sona erer.

Ardından komisyon raporunun yargılamanın yapılması için ilgili yargı merciine gönderilip gönderilmeyeceği hakkında parlamentoda oylama yapılır. Eğer rapor kabul edilip suçlanan bakanların yargılanmasına karar verilirse dosya ilgili mahkemeye gider ve adli süreç işlemeye başlar. Bazı ülkelerde suçlanıp mahkemeye sevk edilen başbakan ise hükümet düşer, bakan ise bakanlık görevi sona ererken mahkemenin mahkûmiyet hükmü vermesine dek hükümetin veya bakanın görevine devam etmesine imkân tanıyan aksi örnekler de bulunmaktadır<sup>72</sup>. Önceki dört denetim yolunun aksine meclis soruşturması sonuçları itibarıyla bağlayıcı olma potansiyeline sahiptir. Burada söz konusu olan müeyyideler daha ziyade hükümet üyelerinin cezai sorumluluğunun işletilmesiyle ilgiliyse de göreviyle ilgili suç işlediği iddiasıyla hakkında komisyon raporu hazırlanan ve mahkemeye sevk edilen bir hükümetin karşılaşacağı siyasi baskı sebebiyle görevine devam etmesi çok da mümkün değildir.

### 1.3.6 Hükümet Bütçesinin Kabulü ve Denetimi

Modern parlamento kurumunun doğduğu İngiltere’de meclisin mutlak monarşiyi zayıflatarak kral aleyhine yasa yapma yetkisine sahip olmasının ilk adımı yürütmenin koyduğu vergilerin ancak meclisin onayıyla yürürlüğe gireceğinin kabul edilmesiyle atılmıştır. Britanya’da 1215 yılında imzalanan ve siyasi iktidarın sınırlandığı ilk düzenleme olarak kabul edilen Magna Cartha Libertatum (Büyük Hürriyet Fermanı) ile o tarihlerde aristokratik bir danışma meclisi olan Magnum Concilium’un izni olmadıkça vergi toplanamayacağı kuralı kral tarafından kabul edilmiştir. Dolayısıyla demokratik

<sup>71</sup> Yamamoto, 2007, s. 39-42.

<sup>72</sup> Anayurt, 2018, s. 370.

parlamentonun mutlak monarşilerle mücadelelerinde ilk hedefleri ve kazanımları vergilendirme yetkisini elde etmek olmuştur. İngiliz parlamentosu daha sonra vergi silahını bir kaldıraç olarak kullanmış ve giderek tüm yasama fonksiyonunu ele geçirmiştir<sup>73</sup>.

Bugün de meclisler hükümetin mali tasarruflarına rıza gösterme(me) yetkilerini yasama fonksiyonu dahilinde sürdürmektedir. Hükümetin önündeki bir yıl boyunca yapacağı harcamalar ve toplayacağı vergileri diğer bir deyişle gelir ve giderlerini belirleyen bütçe tasarısını kanunlaştırma yetkisi parlamentolara aittir. Ancak parlamenter rejimlerde iktidardaki disiplinli siyasi partilerin en baştan meclis çoğunluğunun desteğine sahip olmaları bütçe kanununun genellikle bakanlar kurulu tasarısının aynen kabulü şeklinde çıkmasına sebep olmaktadır. Bütçe konusunda çalışmamızı en çok ilgilendiren husus ise meclisin bütçeyi onaylayıp onaylamama yetkisi değil bütçe görüşmeleriyle hükümetin mali tasarruflarına ilişkin sağlanan yatay hesapverirlik imkanıdır. Bütçe kanununun komisyon ve genel kurul görüşmeleri esnasında harcama ve gelir kalemlerine göre ayrı ayrı kamuoyu önünde tartışılmasıyla parlamenter denetim gerçekleştirilmiş olur<sup>74</sup>. Bu bağlamda bütçe yasası görüşmelerini aslında bir denetim aracı değil denetim vesilesi olarak değerlendirmek gerekir<sup>75</sup>.

Meclisin bütçeyle ilgili süreçlere ne ölçüde müdahil olduğu ise şu beş kriter çerçevesinde değerlendirilebilir:

1. Yasama organı en az gelecek üç yılı içeren ve her yıl güncellediği bir orta vadeli bütçe stratejisi hazırlıyor mu?
2. Yasama organının hükümetin bütçe tasarısında değişiklik yapma yetkisi sınırlandırılmış mıdır?
3. Yasama organının hükümetin bütçe tasarısını müzakere etmesi için ne kadar süresi var?

<sup>73</sup> Gözler, Kemal. *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 4. Baskı, 2013, s. 330-333.

<sup>74</sup> Teziç, 2016, s. 466.

<sup>75</sup> Özbudun, 1962, s. 14.

4. Yasama erki bütçe konusunda uzmanlaşmış ve yürütme organından bağımsız olan bir kuruluşun teknik desteğine sahip mi?
5. Yasama organı bütçenin kendi kabul ettiği şekliyle uygulanması hususunda hükümeti zorlayabilecek yetkilere sahip mi? <sup>76</sup>

Ian Lienert bu beş esas çerçevesinde oluşturduğu indekste başkanlık, yarı başkanlık ve parlamenter sistemle yönetilen 28 demokratik ülkenin parlamentolarının hükümet bütçesi üzerindeki yetkilerini derecelendirmiştir. Amerika Birleşik Devletleri toplamda on puanla yasamanın bütçe konusunda en etkili olduğu ülke olurken, yine başkanlık sistemiyle idare olunan Meksika parlamenter kontrolün zayıf olduğu bir örnek olarak üç puanda kalmıştır. Parlamenter sisteme sahip ülkeler arasında İsveç dokuz puan, İtalya ve Japonya yedişer puanla öne çıkmıştır.

Buna karşın parlamentoya sadece bütçenin ifası sırasında yetki tanıyan Birleşik Krallık Avam kamarası sadece bir puanla bütçe konusunda bütünüyle etkisiz bir yasama organı profili çizmiştir. Hükümet sistemlerinin bütçe kontrolü bahsinde kendi içinde homojen bir görünüm ortaya koymadığını açıkça söyleyebiliriz. Dolayısıyla kuvvetlerin sert şekilde birbirinden ayrılmasıyla bütçe denetiminin etkinliği arasında tam anlamıyla doğru orantılı bir ilişki yoksa da Lienert'in çalışmasında incelediği ülkelerden hareketle yasama-yürütme ayrılığı ile meclisin hükümet bütçesini denetleme gücü arasında belli bir örtüşme olduğu da görülmektedir. Zira demokratik başkanlık sisteminin fikri arka planında yasamayı yürütmeden ayırarak bu ikisi arasında uyum değil kontrollü bir çatışma yaratılması isteği yatar. Bu sebeple başkanlık sisteminin meclise daha etkin bir bütçe denetimi zemini sunması doğaldır.

Bununla birlikte İsveç, parlamenter sisteme sahip bir ülke olarak meclisin (Riksdag) hükümet bütçesi üzerinde iki aşamalı etkili bir bütçe kontrolü tesis etmesini sağlayabilmiştir. İsveç'te gelecek yılın bütçesiyle ilgili yasama süreci Nisan ayında hükümetin parlamentoya harcama tavanlarıyla ilgili "İlkbahar Mali Politika Yasa Tasarısını" sunmasıyla başlar. Meclis bu yasa tasarısını muhalefetin alternatif önerilerini

---

<sup>76</sup> Lienert, Ian. "Who controls the budget: the legislature or the executive?". *International Monetary Fund Working Paper*, 2005.

de ele alarak görüşür ve haziran ayında bağlayıcı olmayan bir karara bağlar. Eylül ayında ise bu kez asıl bütçe tasarısı yasama organına sunulur. Riksdag Maliye Komisyonu bütçe tasarısının içerdiği 27 gider kalemi için ayrı ayrı harcama limitleri belirler. Ayrıca Riksdag'da bulunan bütün ihtisas komisyonları sorumlu oldukları harcama alanlarındaki ödeneklerin nasıl paylaşılacağına dair tekliflerini sunar ve nihayet yıl sonunda parlamento bütçe ödeneklerine son şeklini veren kararını kabul eder<sup>77</sup>. Sonuç itibarıyla parlamenter denetimde hükümet sisteminin mimarisi kadar hatta ondan daha çok parti içi demokrasi, çoğulcu demokratik kültür ve güçlü kurumsal yapıların varlığının belirleyici olduğunu ifade edebiliriz.

#### 1.4 Başkanlık Sistemi

Yukarıda ifade edildiği üzere kuvvetlerin sert ayrılığına dayanan başkanlık sistemi köklü gelenek ve teamüllerle donanmış İngiltere mehzalı parlamenter demokrasinin aksine ABD'nin kurucu babaları tarafından rasyonel değerlendirmeler sonucu geliştirilmiş bir hükümet sistemidir. Başkanlık sisteminin ortaya çıktığı ABD'de anayasa yapıcılarının birincil amacı federal siyasi iktidarı kullanan kongre ve başkan kontrol altında tutmaktı. Kurucular, bunun için sistemin merkezine kongreyi yerleştirmekle birlikte özü itibarıyla üç esaslı bir denge ve denetim yapısı oluşturdular. Bunlar; dikey iktidar paylaşımı içeren federalizm, yatay hesapverirlik ve iktidar sınırlamasını sağlayan sert bir kuvvetler ayrılığı ile başkan, kongre ve yüksek yargının birbirlerini dengeleyeceği ve denetleyeceği mekanizmalardır<sup>78</sup>.

Bugüne dek özgün yapısını koruyan Amerikan tipi başkanlık sistemi ilerleyen yıllarda bilhassa Latin Amerika'da yaygınlaşmış ancak dünyanın farklı yerlerinde ABD başkanlık sisteminin iktibas edilen yönü etkili denge ve denetim araçları değil, çoğunlukla yürütmenin monist yapısı olmuştur. Başkanlık sisteminin dünyadaki en kurumsallaşmış örneği aynı zamanda anavatanı olan ABD'dir<sup>79</sup>. Bu sebeple başkanlık sistemiyle ilgili

<sup>77</sup> Lienert, 2005, s. 13.

<sup>78</sup> Erdoğan, 2019, s. 247

<sup>79</sup> Fendoğlu başkanlık sisteminin tek başarılı örneğinin ABD uygulaması olmadığını, Brezilya ve Şili'nin başkanlık sisteminin iyi işlediği iki Latin Amerika ülkesi olduğunu belirtmektedir; Fendoğlu, Hasan Tahsin. *171 soruda Başkanlık Sistemi*. Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi, 2017, s. 232, 237.



genel ilkeleri mümkün olduğunca ABD uygulamasını baz alarak ortaya koymanın daha isabetli olacağı kanaatindeyiz. Yürütme yetkisinin tek başına demokratik meşruiyetini seçim yoluyla doğrudan halktan alan başkana ait olması, başkanlık sistemlerinin karakteristik özellikleri arasındadır<sup>80</sup>. Diğer bir ifadeyle bakanlar kurulu gibi kolektif bir hükümet organı söz konusu değildir.

Parlamenter sistemde bakanlar hükümet üyesi olarak yürütme görevini yerine getirmek üzere meclis tarafından yetkilendirilir. Bu sebeple her bir bakanın başbakan kadar olmasa da bağımsız bir siyasi ağırlığı bulunduğu bahsetmek mümkündür. Ancak başkanlık sisteminde yürütme erkini oluşturan bakanlar başkan tarafından yürütme yetkisini kullanırken kendisine yardımcı olması için görevlendirdiği üst düzey memur olmaktan öte bir konumda değildir. Bu noktada başkanla birlikte halk tarafından seçilen başkan yardımcısının tekçi yürütme yapısını ortadan kaldırdığı düşünülebilirse de başkan yardımcısını başkanın azil (impeachment), ölüm ve istifa gibi herhangi bir şekilde görevden ayrılması halinde kalan süresini tamamlamak için bekleyen bir tür başkan alternatifi olarak değerlendirebiliriz<sup>81</sup>.

Başkanlık sistemlerinde yürütmenin yani başkanın yalnızca halka karşı siyasi sorumluluğu olmasının doğal bir sonucu olarak parlamento (ABD Kongresinin başkanı anayasa gereğince vatana ihanet ve rüşvet gibi ağır suçları işlediği iddiasıyla azletmesi gibi) çok istisnai koşullar dışında başkanın görevine son veremez. ABD örneğinden yola çıkarsak Kongrenin başkanı görevden alması halinde dahi yeni bir başkanlık seçimine gidilmez, azledilen başkanın kalan süresini onunla birlikte halk tarafından seçilmiş olan başkan yardımcısı tamamlar. Diğer taraftan başkan da parlamenter rejimlerdeki fesih mekanizmasının aksine yasama organının görevine son veremez. Erkler birbirinden hem fonksiyonları hem de organik yapıları itibarıyla kesin bir biçimde ayrılmıştır. İşlevsel ayrılık yasa yapma görevinin münhasıran parlamentoya, yasalar çerçevesinde ülkeyi

---

<sup>80</sup> Turhan başkanlık sistemlerinin işleyişine ilişkin muhtemel bir risk olarak başkanın temsili yönü olan devlet başkanlığı ile siyasi nitelikli hükümet başkanlığını bir arada götürmekte zorluk çekebileceğine dikkat çekmektedir. Bkz. Turhan, Mehmet. "Parliamentarism or Presidentialism? Constitutional Choices For Turkey", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C.47, S.1 s. 156.

<sup>81</sup> Erdoğan, 2019, s. 248.

yönetme görevinin de aynı şekilde başkana verilmesiyle gerçekleştirilmiştir. Kuvvetlerin organik ayrılığı ise yasama, yürütme ve yargının kurumsal yapıları bakımından birbirlerinden net biçimde ayrıştırılmasını ifade eder. Bu çerçevede kabinedeki bir bakanın parlamenter olması veyahut Amerikan kongresinde görev alan bir milletvekilinin yürütme erkinde çalışması mümkün değildir. Öte yandan kongreyle başkan farklı görev süreleri ve seçim zamanlarına sahiptir<sup>82</sup>.

Bu husus başkanlık sisteminde kuvvetler ayrılığına “sert” niteliğini veren başlıca unsurdur. Parlamenter sistemde hükümetle meclisin iş birliğini esas alan yumuşak kuvvetler ayrılığının aksine burada yürütme yetkisinin parlamentoya karşı sorumluluğu bulunmayan başkana verilmesi karşılığında, başkanla kongrenin mümkün olduğunca farklı siyasi eğilimlerden oluşmasına olanak tanınmıştır. Organların oluşum süreçlerindeki bu farklılaştırma erklerin işlevsel ayrılığının kağıt üstünde kalmamasının en önemli güvencesini oluşturmuştur. Bu husus bize esasen başkanlık sistemindeki temel olgunun “denge” olduğunu da göstermektedir.

Başkanlık sisteminde kuvvetlerin bu sert ayrılığı aralarında denge ve denetim mekanizmaları olarak adlandırılan ve kuvvetler arasında belli kurumlar vasıtasıyla bir etkileşim oluşturulmasına engel teşkil etmemiştir. Bilakis yukarıda açıklandığı gibi denge ve denetim mekanizmaları saf kuvvetler ayrılığının iktidarın tek bir organda toplanmasına engel olamaması ihtiyacından doğmuştur. Bu eksikliğin giderilmesi ise Amerikan kurucu babalarının hayata geçirdikleri sistemin temel iddiası olmuştur. İlk bakışta ironik gibi dursa da denge ve denetim mekanizmaları maddi anlamda kuvvetler ayrılığının güvencesi olmuştur.

Başka bir söyleyişle Amerikan Anayasası kuvvetleri ayırmış ancak birbirinden tecrit etmemiştir. Bu sistemde erklerin fonksiyon yönünden ayrılığını şekli değil maddi olarak düşünmek gerekir. Fonksiyonlar organlara dağıtılmış ama hiçbir organın verilen yetkiyi bütünüyle tek başına kullanmasına izin verilmemiştir. Gerek kongre ve başkan gerekse de yargı organları anayasal yetkilerini kullanırken veya örgütlenirken mutlaka bir

---

<sup>82</sup> Erdoğan, 2019, s. 248.

aşamada başka bir organın desteğine muhtaç kalırlar<sup>83</sup>. Kongre yasa yapma tekeline sahiptir ancak yasaların yürürlüğe girmesi başkanın güçleştirici veto yetkisine tabidir. Başkanın veto yetkisi ancak onaylamadığı kanunun Kongrenin her iki kanadında (Senato ve Temsilciler Meclisi) da ayrı ayrı ancak üçte iki gibi oldukça ağır bir nitelikli çoğunlukla aynen kabul edilmesiyle aşılabılır. Buna karşılık Kongreye de bakanların ve büyükelçiler gibi üst düzey kamu görevlilerini atanmasını onaylama(ma) yetkisi tanınmıştır. Ayrıca kongreye bir takım istisnai şartlarda başkanı, başkan yardımcısını ve kamu görevlilerini azletme yetkisi verilmiştir<sup>84</sup>.

Diğer taraftan yargı da bu karşılıklı denge mekanizmalarından ayrık tutulmamıştır. Hukuk devleti ilkesinin bir gereği olarak başkanın yürütme yetkisi kapsamında çıkardığı kararnameler ve Kongrenin kabul ettiği kanunlar Federal Yüksek Mahkemenin (Federal Supreme Court) yargısal denetimine tabidir. Yüksek mahkeme üyeliğine aday gösterme yetkisi başkana verilirken adaylığı uygun bulma yetkisi ise Senatoya bırakılmıştır<sup>85</sup>. Bu etkileşim ağıyla şeklen kuvvetler ayrılığından ödün verilmiş gibi gözükse de asıl amaç karşılıklı bağımlılık ile bir kuvvetin dominant hale gelip diğer organları sindirmesinin önüne geçerek kuvvetler ayrılığının özünü korumaktır. Başkanlık sisteminin teorik temelleri ve kurumlarına dair bu genel açıklamalardan sonra aşağıda ABD başkanlık sisteminde parlamentonun yürütmeyi denetlemede kullandığı araçlar olan; hükümet bütçesinin yapılması ve denetimi, üst düzey kamu görevlilerinin atanmasını onaylama, başkan ve diğer yürütme görevlilerinin azli ile parlamentonun araştırma ve soruşturma yetkisi daha yakından incelenecektir.

#### 1.4.1 Bütçe Hakkı ve Denetimi

Hükümetin toplayacağı gelir (vergilendirme) ve yapacağı harcamaların meclis tarafından belirlenmesi ve kontrol edilmesi yukarıda açıklandığı gibi modern parlamento kurumuyla birlikte ortaya çıkmış ve parlamentonun başat görevlerinden biri olarak önemini her zaman korumuştur. Bu tarihi misyonunu parlamenter rejimden alan meclis, bütçe

<sup>83</sup> Fendoğlu, 2020, s. 537.

<sup>84</sup> Glassman, Matthew E. "Separation of Powers: An Overview. Congressional Research Service". *Congressional Research Service Report*, 2016. s.10.

<sup>85</sup> The Constitution of the United States, Article II, §2. Bkz. <https://www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript> (Erişim tarihi: 07.4.2020).

denetimi işlevini bugün belki de en etkili şekilde Amerikan başkanlık sistemi uygulamasında yerine getirmektedir. Esasen Birleşik Devletlerin kuruluşunda da toplumun kendisinden toplanan vergileri ve dolayısıyla bütçeyi parlamentoda denetleme isteği önemli bir motivasyon olmuştur. Amerikan halkının Birleşik Krallık'ın vergi mükellefi olmasına rağmen İngiliz parlamentosunda temsil edilmemesi, ABD'nin Birleşik Krallık'tan ayrılmasıyla neticelenen bağımsızlık savaşının “temsilsiz vergilendirme olmaz” (no taxation without representation) sloganıyla somutlaşan temel dinamiklerinden birisidir<sup>86</sup>.

Bu tarihsel önemine paralel şekilde Amerikan anayasal mimarisindeki Kongre'ye verilen en etkili silah, başkanın halka taahhüt ettiği federal hükümet programı için ihtiyaç duyduğu bütçenin Kongre'nin denetimi altına bırakılmış olmasıdır. Kongre'nin hükümeti mali açıdan kontrol etme fonksiyonu; vergilendirme, bütçe ve harcamaları yetkilendirme ile ödeneklendirme alanlarında oldukça geniş kapsamlı bir içeriğe sahiptir ve Kongre'ye bütçenin ötesine geçecek şekilde başkanın denetleme imkânı sunmaktadır<sup>87</sup>. Bütçe konusunda Kongre'ye tanınan işlevsel yetkiler yasamanın hükümete karşı sahip olduğu diğer tüm denetim araçlarının sigortası konumundadır.

Genel itibarıyla bütçe denetimi süreci Senato ve Temsilciler Meclisinin Genel Kurullarından ziyade komisyonlar tarafından yürütülmektedir. Bütçeyi denetleme ve düzenleme süreci kongrenin iki kanadının da etkin katılımıyla yürütülür. Buradaki *bütçeyi düzenleme* ifadesi anlamlıdır zira diğer hükümet sistemlerinin aksine Amerikan başkanlık sisteminde bütçe hükümetin parlamentoya onaylaması veya en fazla kamu önünde tartışılması için sunduğu bir tasarı değil bizatihi Kongre'nin kendisinin bir dizi kompleks yasal sürecin sonunda ve başkanla birlikte oluşturduğu bir metindir.

ABD Federal Bütçesi, yürütme organı ve parlamentonun ayrı ayrı yürüttüğü, toplamda on sekiz ayı bulan iki ana sürecin sonunda yürürlüğe girer. Yürütme safhası bütçe yürürlüğe girmeden yaklaşık bir buçuk yıl önce başkanın Yönetim ve Bütçe Ofisinin

<sup>86</sup> TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı. *ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri*, Ed. Semra Gökçimen Ankara: TBMM Basımevi, 2019, s. 196 vd.

<sup>87</sup> TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, 2019, s.196, 197.

(Office of Management and Budget) planlama rehberini (planning guidance) yayımlamasıyla başlar<sup>88</sup> ve akabinde yürütme bünyesindeki federal kuruluşlar kendi bütçelerine ilişkin önerilerini Beyaz Saray'a sunar ve başkan bütçe teklifini hazırlar. Amerikan hükümet sisteminde başkanın bütçedeki rolü asgari düzeyde tutulmuş ve politik hedefleri itibarıyla bütçenin genel çerçevesini çizmek ve önceliklerini belirlemekle sınırlandırılmıştır<sup>89</sup>. Bütçenin oluşumunda hem başkan hem de Kongre söz sahibi olmakla birlikte baskın figür Kongredir.

İkinci ana aşama Kongre'nin başkanın sunduğu bütçe teklifi üzerinde çalıştığı yasama periyodundan oluşur. Kongre, başkanın sunduğu harcama programlarını kaldırabilir veya başka bir harcama programı ekleyebilir. Kongre, yeni vergi ve gelir kalemlerini bütçeye ekleyebileceği gibi bazılarının parasal miktarlarını da değiştirebilir<sup>90</sup>. Kongre'nin her iki kanadı da bütçe teklifini görüşür ve toplam harcama miktarlarını belirleyen bütçe kararlarını (budget resolution) alır. Ardından bir ortak komisyon vasıtasıyla bu kararlar arasındaki farklılıklar giderilip tek bir bütçe kararı oluşturulur.

Ortak bütçe kararında yer alan harcama tutarları (bütçe büyüklüğü) Temsilciler Meclisi ve Senato bütçe komisyonları tarafından ilgili ödenek komisyonlarına dağıtılır. Her komisyon ulaşım veya çevre gibi kendi ihtisas alanlarındaki harcama ve programları inceleyerek ödenek kanunlarını hazırlar. Bu kanun teklifleri ile Kongre her bir kamu kuruluşu için ne kadar ödenek tahsis edileceğini belirlemiş olur<sup>91</sup>. Teklifler Kongre'nin her iki kanadında da ayrı ayrı oylanıp kabul edildikten sonra yine iki meclisin ödenek kanunları (appropriations act) yeknesak hale getirilir. Nihayet tek bir kanun halinde başkanın imzasına sunulurak federal bütçe süreci tamamlanır<sup>92</sup>.

ABD federal bütçesine ilişkin yasal sürecin yeni mali yılın başladığı 1 Ekim'e kadar tamamlanması ve ödenek yasalarının yürürlüğe sokulması gerekir. Ödenek kanunları her

<sup>88</sup> TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, 2019, s. 237.

<sup>89</sup> TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, 2019, s. 240.

<sup>90</sup> Office of Management and Budget. *Analytical perspectives, budget of the United States Government Fiscal Year 2019*, Washington, DC, 2018, s. 78.

<sup>91</sup> Bkz. <https://www.usa.gov/budget>, (Erişim tarihi: 03.01.2021).

<sup>92</sup> TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, 2019, s. 240-269.

yıl 30 Eylül itibarıyla Kongre tarafından yasalaştırılmadığı veyahut başkanın bu kanunları imzalamayıp yürürlüğe sokmadığı takdirde bütün federal hükümet hizmetleri durdurulur. Zaman zaman Kongre ve başkan arasındaki çekişmenin sonucu olarak yaşanan ve hükümetin kapatılması (government shutdown) olarak isimlendirilen bu hadise hukuki dayanağını doğrudan Anayasanın ilk maddesinden alır: “Yasayla verilen ödenekler haricinde Hazine’den para çekilemez”<sup>93</sup>.

Kongre’nin bütçe üzerindeki yetkisini etkili bir silaha dönüştüren hükümetin kapatılması uygulaması, kişi emniyetini ilgilendiren ve mülkiyet hakkının korunmasını gerektiren bazı önemli koşullar ve meslekler dışında kat’i surette uygulanır. Öyle ki hükümet faaliyetlerinde gönüllü bir biçimde çalışmak dahi yasal olarak yasaklanmış, hükümetin kapatılmasına ilişkin yasal hükümlere uymayanların cezalandırılması öngörülmüştür<sup>94</sup>. Amerikan anayasa ve yasa koyucularının hükümetin kapatılmasında bu denli katı davranabilmelerinin sebebi federal sistemin sağladığı esnekliktir. Kapatılan hükümet, yalnızca federal hükümet olup eyaletlerin yürütme organları bu eylemden etkilenmemektedir. ABD başkanlık modelinin bu özgün niteliği 4,4 trilyon dolara<sup>95</sup> ulaşan devasa bütçesiyle merkezi hükümetin kapatılmasının Amerikan vatandaşları açısından doğuracağı hayati sorunları büyük ölçüde azaltmaktadır. Zira ABD’nin federal hükümet bütçesinin iktisadi büyüklüğü, Çin ve Japonya dışındaki diğer tüm devletlerin gayri safi yurtiçi hasıllarından yüksek olsa da bütün bir Amerikan ekonomisinin içindeki payı yüzde 21’dir<sup>96</sup>.

Kongre’nin hükümeti mali açıdan denetlediği yetkiler kendisini yalnızca bütçenin oluşturulmasında değil uygulanmasında sırasında da gösterir. Kongre sahip olduğu güçlü hukuki ve kurumsal altyapıyla kamu kuruluşları için tahsis ettiği ödeneklerin amaçları doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığını denetler. Parlamento bu denetimi komisyonları aracılığıyla yürütür ve Sayıştay (Government Accountability Office), bağımsız denetim

<sup>93</sup> The Constitution of the United States, Article I, §9.

<sup>94</sup> TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, 2019, s. 281.

<sup>95</sup> Bkz. The Federal Budget in 2019, <https://www.cbo.gov/system/files/2020-04/56324-CBO-2019-budget-infographic.pdf>, (Erişim tarihi: 06.01.2021).

<sup>96</sup> Bkz. [https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?most\\_recent\\_value\\_desc=true](https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?most_recent_value_desc=true), (Erişim tarihi: 07.01.2021).

kuruluşları ile federal kuruluşların iç müfettişlerinden destek alır. Sayıştay Kongre adına yürütme organını gerek mali tasarruflarının uygunluğu gerekse de performans ve verimlilikleri yönünden denetler<sup>97</sup>.

Öte yandan her federal yürütme kurumunun bünyesinde bulunan genel müfettişler (inspector general) bir tür iç denetim fonksiyonu yerine getirir ve kendi kuruluşlarının yaptığı harcamaları tetkik ederek saptadığı yolsuzluk, israf, kaynakların kötüye kullanımı gibi durumları ve bunların giderilmesi için önerdiği çözümleri Kongre'ye mutad olarak raporlar. Bu genel müfettişler Kongre'ye yazılı ve sözlü olarak doğrudan bilgi verebilir ve hatta kongre oturumlarında tanıklık da yapabilir. Bunun dışında yine her federal kurum yıllık stratejik planlarını hazırlarken Kongre'ye danışmak, performans planları, hedefleri ve uygulama sonuçlarını da yine Kongre'ye raporlamak zorundadır<sup>98</sup>.

#### 1.4.2 Üst Düzey Kamu Görevlilerinin Atanması

Kongre'ye başkan denetlemede tanınan en güçlü araçlardan birisi de üst düzey kamu görevlilerinin atanmasının ("atamalar fıkrası"<sup>99</sup> diye anılan) Anayasa hükmüyle Senato'nun onayına tabi kılınmış olmasıdır. Kural olarak tüm üst düzey atamalar Senato'nun onayından geçmek zorundadır. Başkanın Kongre'nin onayına ihtiyaç duymaksızın atama yapabilmesi istisnaidir<sup>100</sup>. Atama yetkisi Anayasa'nın ikinci maddesinde şu şekilde düzenlenmiştir:

"Başkan, Senato'nun tavsiye ve rızası ile, ve mevcut senatörlerin üçte ikisinin onayı ile, antlaşmalar yapma yetkisine sahip olacak; ve büyükelçileri, diğer diplomatik kişi ve konsolosları, Yüksek Mahkeme yargıçları ile bu Anayasa'nın öngörmediği ve yasalarla kurulacak Birleşik Devletler makamları için bütün görevlileri önerecek ve Senato'nun tavsiye ve rızası ile bunların atamalarını yapacaktır: ancak Kongre uygun gördüğü alt

<sup>97</sup> TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, 2019, s. 277.

<sup>98</sup> Halchin, L. Elaine; Kaiser, Frederick, M. "Congressional Oversight." *Congressional Research Service Report*, 2012, s. 3.

<sup>99</sup> McMillion, Barry J. "Judicial Nomination Statistics and Analysis: U.S. District and Circuit Courts 1977-2018." *Congressional Research Service Report*, 2019, s.1.

<sup>100</sup> Davis, Christopher M.; Greene, Michael. "Presidential Appointee Positions Requiring Senate Confirmation and Committees Handling Nominations." *Congressional Research Service Report*, 2017, s.1.

düzeydeki görevlilerin atanmasını yasa ile, yalnızca Başkan'a, mahkemelere ya da Yönetim Bölümlerinin başkanlarına verebilecektir" (m.2, bölüm 2, fıkra 2)<sup>101</sup>.

Anayasa koyucu geniş kapsamlı bir onay yetkisiyle hükümetin tasarruf alanını sınırlandırma hususunda parlamenter sistemin dahi ötesine geçmiştir. Yürütme yetkisini tek bir kişiye bırakması ve onu siyaseten parlamentoya karşı sorumsuz kılmasını dengelemek adına Kongre'ye yürütme erkine çeşitli konularda müdahale etme olanağı tanımıştır<sup>102</sup>. Başkanın yürütme fonksiyonunu icra ederken birlikte çalıştığı kabinesini (the cabinet) oluşturan on beş bakanın görevlerine başlayabilmesi için tek tek Senato'nun onayından geçmesi gerekir. Senato'nun onay yetkisi sadece bakanlarla sınırlı değildir. Başkanın birlikte çalıştığı neredeyse tüm üst düzey kamu görevlilerini<sup>103</sup> ancak Senato'nun üçte ikisinin onayıyla atayabilmesi; Kongre iradesini, daima gözetilmesi gereken bir faktör haline getirmiştir. Örneğin yürütme içerisinde önemli görevlerin icra edildiği şu pozisyonlara yapılacak atamalar Senato'nun kabulüyle mümkün olmaktadır:

- Bakan yardımcıları, müsteşarlar, bakanlık teşkilatındaki yöneticiler, genel müfettişler,
- Merkez bankası başkanı ve guvernörler kurulu üyeleri gibi bağımsız kurumların yöneticileri,
- Genelkurmay başkanı ve diğer silahlı kuvvet birimlerinin yöneticileri,
- Başkanın yönetim ve bütçe ofisinin direktörü ve direktör yardımcısı,
- Ulusal Havacılık ve Uzay Dairesinin (NASA) yöneticileri,

---

<sup>101</sup> Amerika Birleşik Devletleri Anayasası, <https://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf> (Erişim tarihi:09.12.2020).

<sup>102</sup> TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, 2019, s. 277.

<sup>103</sup> Davis, Christopher M.; Greene, Michael. 2017, s.1.



- Merkezi İstihbarat Teşkilatı (CIA) ve diğer istihbarat kurumlarının yöneticileri
- Büyükelçiler ve diplomatik misyon temsilcileri<sup>104</sup>.

Ayrıca başkanın yargı mercilerine yapacağı atamalarda da Senato'nun tasdiki söz konusudur. Federal Yüksek Mahkemenin (Federal Supreme Court) başkan ve üyeleri başkan tarafından aday gösterilir ve Senato'da görüşülüp onaylanmaları halinde atanır. Yargıya dair bu atama usulü Federal Yüksek Mahkeme ile sınırlı olmayıp tüm federal yargı kademelerinde kendini gösterir. Birleşik Devletler 94 federal yargı bölgesine ayrılmış olup bu bölgelerde 94 bölge mahkemesi (district courts) ve 13 istinaf mahkemesi (courts of appeals / circuit courts) kurulmuştur<sup>105</sup>. Bunun yanında bu federal yargı bölgelerinde görev yapan 93<sup>106</sup> federal bölge savcısı (U.S. Attorneys)<sup>107</sup> bulunmaktadır. Bu mahkemelerde bulunan 900'e yakın yargıç<sup>108</sup> ve 93 federal savcının atanmasına ilişkin yetki de benzer bir prosedürle Kongre ve başkan arasında paylaştırılmıştır.

### 1.4.3 Başkan ve Diğer Kamu Görevlilerinin Azledilmesi

Başkanlık sisteminde parlamentonun yürütmeye karşı kullanabileceği yetkilerden bir diğeri başkan ve diğer hükümet görevlilerinin meclis tarafından bazı belirli koşullarda azledilebilmesidir. ABD Anayasasının ikinci maddesine göre “Başkan, Başkan Yardımcısı ve Birleşik Devletlerin bütün sivil yetkilileri, vatana ihanet, rüşvet, diğer ağır suçlar ve görevi kötüye kullanmakla suçlanır ve mahkûm olurlarsa, görevlerinden alınacaklardır (m.2, bölüm 4)”<sup>109</sup><sup>110</sup>. Görüldüğü üzere yargıçlar dahil tüm federal

<sup>104</sup> Davis, Christopher M.; Greene, Michael. 2017.

<sup>105</sup> Bennett, Anthony J. *A2 US government and politics*. London: Hodder Education, 4th Edition, 2013, s. 296.

<sup>106</sup> 94 yargı bölgesinde 93 federal savcının görev yapmasının sebebi iki ayrı yargı bölgesi olan Guam ve Kuzey Mariana Adalarının birlikte tek bir savcıya bağlanmış olmasıdır. Bkz. <https://www.justice.gov/usao/mission>, (Erişim tarihi: 25.12.2020).

<sup>107</sup> TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, 2019, s. 13.

<sup>108</sup> Davis, Christopher M.; Greene, Michael. 2017, s. 42.

<sup>109</sup> Bkz. <https://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf>, (Erişim tarihi: 18.01.2021).

<sup>110</sup> Boyunsuz, başkanlık sisteminde başkanın suçlandırılması kurumunun somut suç şüphesi dışında politik nedenlerle kullanılması halinde başkanın parlamentoya karşı siyasi sorumluluğuna benzer bir durumun ortaya çıkarak suçlandırmanın bir tür gensoruya dönüşebileceğini

yetkilileri kapsamına alan azil (removal) yetkisi; suçlama (impeachment) ve yargılama şeklinde iki ayrı safhadan oluşur. ABD Anayasası bir dava sürecinde farklı makamlarca yürütülen yargıdaki soruşturma ve kovuşturma aşamalarını çağrıştıran bir tasnif yaparak suçlama yetkisini münhasıran Temsilciler Meclisi'ne tanımış (m. 1, bölüm 2), aynı şekilde suçlandıktan sonra yargılama görevini de Senato'ya vermiştir (m. 1, bölüm 3).

Temsilciler Meclisi basit çoğunlukla başkan veya diğer bir federal yetkiliyi suçlayabilir. Ardından Temsilciler Meclisi'nin sevk ettiği suçlama dosyası üzerinden Senato'da yargılama yapılır. Senato'nun yargılama sonucunda itham edilen kişiyi suçlu bulması için senatörlerin üçte ikisinin bu yönde oy kullanması gerekir. Anayasa, Kongre'nin azledebileceği "sivil yetkililerin" kim olduğunu açıkça belirtmemiş olmakla birlikte uygulamada çoğunlukla yargıçlara ve siyasi nitelikteki devlet görevlilerine dönük olarak bu yetki kullanılmış, sıradan kamu personelleri bu kapsamda değerlendirilmemiştir<sup>111</sup>.

Kongrenin iki yüz yılı aşan geçmişi incelendiğinde azil yetkisini kıskançlıkla kullandığı görülecektir. 1799'dan 2020'ye kadar geçen sürede üçü başkan, biri bakan, biri senatör ve on beşi de federal yargıç olmak üzere toplam yirmi kişi Temsilciler Meclisi tarafından suçlanarak Senatoda yargılanmıştır. Yargılananlar arasında yer alan sekiz federal yargıç suçlu bulunarak görevlerine son verilmiştir<sup>112</sup>.

#### 1.4.4 Meclis Araştırma ve Soruşturmaları

Parlamentonun gerçekleştirdiği araştırma ve soruşturma süreçleri; Kongre'nin yürütme üzerinde etkin bir denetim ve gözetim unsuru haline gelmesini sağlar ve bu suretle güçler ayrılığı ilkesini tahkim eder. Kongre araştırma ve soruşturma faaliyetleri ile kanunlarla yetkilendirdiği hükümetin bu yasaları nasıl uyguladığını da denetlemiş olur. Bu gözetim fonksiyonu açık bir anayasal dayanağa sahip olmamakla birlikte Federal Yüksek

---

belirtmektedir. Bkz. Boyunsuz, Şule Özsoy. *Dünyada Başkanlık Sistemleri*, Ankara: İmge Kitabevi, 1. Baskı, 2017, s. 103.

<sup>111</sup> Cole, Jared P; Garvey, Todd. "Impeachment and Removal." *Congressional Research Service Report*, 2015, s. 3.

<sup>112</sup>Bkz.

[https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Senate\\_Impeachment\\_Role.htm#4](https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Senate_Impeachment_Role.htm#4) (Erişim tarihi: 10.01.2021).

Mahkeme<sup>113</sup> araştırma ve soruşturma yetkisinin Kongre'nin yasama işlevine mündemiç olduğunu kabul etmiştir. Mahkeme, Kongre'nin yeni yasal düzenlemelere ihtiyaç olup olmadığına, araştırma ve soruşturma faaliyetleriyle karar verebileceğini, dolayısıyla bunun yasa yapma yetkisinin bir parçası olduğuna hükmederek Kongre'nin gözetim işlevinin hukuki zeminini oluşturmuştur.

Kongre bu fonksiyonunu her iki mecliste de mevcut olan komisyonları vasıtasıyla yerine getirir. Komisyonlar görev alanlarına ilişkin araştırma ve soruşturma faaliyetleri yürütür, aleni bir şekilde gerçekleştirdiği oturumlarda (hearing) konuyu tartışır, tanık dinler, bilgi ve belge toplar. Anayasa Mahkemesi Kongre'nin tıpkı bir mahkeme gibi tanık çağırma yetkisi olduğunu kabul ederek<sup>114</sup> parlamentonun soruşturma kapasitesini güçlendirmiştir. Nitekim Kongre de yürüttüğü soruşturmalarda çağırdığı tanıkların beyanlarını sıkça kullanmaktadır<sup>115</sup>.

## 1.5 Yarı Başkanlık Sistemi

Geleneğe dayalı parlamenter rejim ve rasyonel arayışların sonucu olan başkanlık modelinin aksine bir hibrit hükümet sistemi olarak ortaya çıkan yarı başkanlık sistemlerinde temel tetikleyiciler daha ziyade hükümet sistemlerinde var olan konjonktürel ihtiyaçlar olmuştur<sup>116</sup>. Bu çerçevede yarı başkanlık sisteminin ilk örnekleri İmparatorluk sonrası Almanya'sının Weimar Cumhuriyeti'ni kuran 1919 Anayasası (1919-1933), 1919 Finlandiya Anayasası, 1920 Avusturya Anayasası, 1937 İrlanda Anayasasıdır<sup>117</sup>. Bu devletlere daha yakın dönemde sistemi karakterize eden bir model

<sup>113</sup> Watkins v. United States, 354 U.S. 178 (1957).

<sup>114</sup> Eastland v. United States Servicemen's Fund, 421 U.S. 491 (1975).

<sup>115</sup> Congressional Research Service, "Congressional Oversight Manual", <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL30240.pdf> (Erişim tarihi: 11.02.2021).

<sup>116</sup> Alkan, Haluk. *Karşılaştırmalı Siyaset: Başkanlık ve Parlamenter Sistemler Işığında Yarı Başkanlık Modelleri*. İstanbul: Açılım Kitap Yayınları, 2013, 1. Baskı, s. 143.

<sup>117</sup> Fendoğlu 2007 Anayasa değişikliği sonucu cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi usulünün öngörülmesi ve 2014 seçimleriyle cumhurbaşkanının ilk kez halk tarafından seçilmesi suretiyle Türkiye'nin de fiilen yarı başkanlık sistemine geçtiğini ifade etmektedir. Bkz. Fendoğlu, Hasan Tahsin. *Türkiye'de Başkanlık Sistemi*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2015, s. 318.

olarak 1958 V. Cumhuriyet Anayasası ile Charles de Gaulle'ün Fransa'sı ve Salazar rejiminin çöküşünün ardından kabul edilen 1976 Anayasası ile Portekiz eklenmiştir<sup>118</sup>.

Çoğunlukla ülkelerin bir hükümet krizinden çıkış gibi güncel siyasal ve idari koşullarının etkisiyle tasarlanan yarı başkanlık sisteminin bu sübjektif karakterini uygulandığı hemen her ülkede farklı özellikler taşıyarak birbirinden ayrışmasıyla da izlemek mümkündür. Portekiz örneğinde yürütmenin iki kanadını oluşturan cumhurbaşkanı ve başbakan arasında daha dengeli bir ilişki gözlenirken Fransa'da cumhurbaşkanı yürütme erkini bariz biçimde domine etmektedir.

Birbirinden çok farklı uygulamalarının ortaya çıkması yarı başkanlık sisteminin özgün bir teorik zemini bulunup bulunmadığı hususunda da tartışma yaratmıştır. Bununla birlikte yarı başkanlık modelini bir hükümet sistemi olarak ayırt edici şekilde tanımlamak için onu ilk kez kavramsallaştıran Maurice Duverger'in açıklamasından faydalanılabilir. Duverger yarı başkanlık sisteminde şu üç unsurun bir arada bulunması gerektiğini savunur: Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi, cumhurbaşkanının parlamenter modelin aksine sembolik olmayıp yürütme fonksiyonu içinde önemli yetkilere sahip olması ve başkanlık sisteminden farklı biçimde hükümetin (bakanlar kurulu) meclisin güvenoyuna tabi bulunması<sup>119</sup>.

Giovanni Sartori ise bir hükümet rejimini yarı başkanlık olarak nitelendirmek için şu beş hususun varlığını aramaktadır.

1. Devlet başkanı (cumhurbaşkanı) halk tarafından seçilir.
2. Yürütme organı cumhurbaşkanı ve başbakanın oluşturduğu çift başlı yapıdadır.

---

<sup>118</sup> Fendoğlu, Fransa dışındaki yarı başkanlık sistemine sahip olduğu belirtilen ülkelerdeki hükümet modellerinin esasen parlamenter sistem olarak kabul edilebileceğini ifade etmektedir; Fendoğlu, 2020, s. 573.

<sup>119</sup> Duverger, Maurice. "A New Political System Model: Semi-Presidential Government." *European Journal of Political Research*, Vol. 8, 1980, s. 166.

3. Cumhurbaşkanı icranın çift başlı yapısı gereği yürütme yetkisini tek başına kullanamaz. Yürütme yetkisi ve görevi cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu arasında paylaştırılmıştır.
4. Cumhurbaşkanından farklı olarak bakanlar kurulu parlamentoya karşı siyasal sorumluluğu bulunduğu için meclis çoğunluğunun desteğine muhtaçtır.
5. Yürütme içindeki bu iki aktör arasında yapılacak güç dağılımındaki farklılaşma sistemin çeşitlilik göstermesini sağlar. Ancak cumhurbaşkanı ve bakanlar arasındaki ilişkideki bu esnekliğin sınırı, potansiyel olarak her unsurun belli ölçüde bir özerkliğe sahip olmasıdır<sup>120</sup>.

Sartori ve Duverger'in bugün de yarı başkanlık rejimlerini diğer hükümet modellerinden ayırabilen bu tanımlarından yararlanarak yarı başkanlık sisteminin bazı temel özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz:

- Yürütme erki cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulundan oluşur. Cumhurbaşkanı parlamenter rejimin aksine başkanlık sistemlerinde olduğu gibi halk tarafından seçilir<sup>121</sup>. Bakanlar kurulu parlamenter sistemde olduğu gibi kolektif icra organı olarak meclise karşı siyasal olarak sorumludur. Bunun yanında cumhurbaşkanına da başbakan veya bakanları görevden alma yetkisi tanındığından bakanlar kurulunun “çifte sorumluluğu” söz konusudur.
- Yürütme görevi cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu arasında paylaştırılmıştır. Uygulamadan yola çıkarak ekseriyetle cumhurbaşkanının “düzenleyici ve arabulucu” nitelikte bir rol üstlenmesinin öngörüldüğü ve makro politik düzeyde devlet siyasetini belirlemesine/yürütmesine imkan tanıyan yetkilere sahip olduğu görülmektedir. Bakanlar kurulu ise ülkenin günlük yönetimi ve siyasetinden sorumlu bir organ profili çizer.

<sup>120</sup> Sartori, Giovanni. *Comparative Constitutional Engineering*. London: Macmillan Press, 1st Edition, 1994, s. 132.

<sup>121</sup> Fendoğlu yarı başkanlık sisteminin cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ve meclise karşı siyasal sorumluluğu bulunan bir bakanlar kurulunun varlığı şeklinde iki temel niteliğinin bulunduğunu belirtmiştir; Fendoğlu, 2020, s. 573.

- Gerçek anlamda çift başlı bir yürütme erkinden söz edebilmek için cumhurbaşkanı ve hükümetin yetkilerini birbirlerinden bağımsız şekilde kullanabilme imkanına sahip olması gerekir.

Sartori'nin potansiyel özerklik ("potential autonomy") olarak ifade ettiği bu son husus Alkan'a göre yarı başkanlık rejiminin ayırt edici özelliğidir. Zira hükümet ve cumhurbaşkanının ülke yönetimine ilişkin yetkilerini kullanabilmeleri ancak bu otonominin sağlanmış olmasıyla mümkündür ki bu da yarı başkanlığı başkanlık ve parlamenter sistemden ayıran çift başlı yürütme niteliğini garanti eder<sup>122</sup>. Ancak bu halde yarı başkanlık rejimindeki başbakanı başkanlık modelindeki başkan yardımcısından ve cumhurbaşkanını da parlamenter sistemdeki simgesel yetkilerle donatılmış devlet başkanından ayırt edebiliriz.

Yarı başkanlık sisteminde parlamentonun çift başlı yürütmeyi denetlemek için başvurduğu araçlar; türleri itibarıyla başkanlık ve parlamenter sistemleriyle aynı olmakla birlikte bu mekanizmaların kullanılma biçimi ve sonuçları farklılık arz eder. Yarı başkanlık sistemini karakterize eden bu esnekliği sebebiyle bu kısımda hükümeti denetleme araçları türleri itibarıyla değil ülkeler nezdinde incelenecek bu şekilde kontrol mekanizmalarının ve bir bütün olarak parlamenter denge ve denetim sürecinin ne ölçüde farklılaşabildiğine ışık tutmaya gayret edilecektir. Bu bağlamda aşağıda yarı başkanlık sistemiyle idare olunan ve fakat yürütmenin öne çıktığı Fransa ile komünist rejim sonrası kabul edilen 1997 Anayasasıyla parlamentonun öne çıktığı Polonya örneklerine değinilecektir.

### 1.5.1 Fransa

Yarı başkanlık sistemi denildiğinde akla gelen ilk ülkelerden olan Fransa'da devlete bugünkü hükümet rejimini kazandıran anayasa uzun bir siyasal istikrarsızlığın ardından kabul edilen 1958 V. Cumhuriyet Anayasasıdır<sup>123</sup>. 1946 Anayasasının on iki yılda yirmi

---

<sup>122</sup> Alkan, 2013, s. 150.

<sup>123</sup> Fransa V. Cumhuriyet Anayasası için bkz.

koalisyon hükümeti ile iç ve dış politik kargaşaya yol açan parlamenter rejimine bir tepki olarak ortaya çıkan V. Cumhuriyet Anayasasının tabiatıyla en çarpıcı hususiyeti cumhurbaşkanı nezdinde yürütmeyi güçlendirmesi olmuştur. Fransa’da cumhurbaşkanı düzenleyici işlem yapma, (seçmenlerin yüzde onunun ya da milletvekillerinin yüzde yirmisinin desteği ile) kanun teklifinde bulunma, parlamentoyu feshetme ve son derece geniş olağanüstü hâl (m.16) yetkileri ile donatılmıştır.

Birçok başkanlık sisteminde dahi rastlanmayan ölçüde kuvvetler arası ilişkilerde cumhurbaşkanının meclise üstünlük kurmasına yol açan bu anayasal mimari 2000 yılından itibaren yapılan değişikliklerle parlamento ve ona karşı sorumlu hükümet lehine dengelenmeye çalışılmıştır. Bu bağlamda cumhurbaşkanının sahip olduğu geniş atama yapma ve hükümetin yaptığı atamalarını veto etme yetkisini dengelemek için 23 Temmuz 2008’de yapılan anayasa değişikliği<sup>124</sup>, meclis komisyonlarının beşte üç oy çoğunluğu ile karar alması durumunda cumhurbaşkanının yapacağı atamaların reddedilmesine olanak tanımıştır (Fransa Anayasası, m.13/5)<sup>125</sup>.

İki kamaralı Fransız parlamentosunun hükümeti denetleme işlevine etkinlik kazandırmak amacıyla meclisin çalışma takvimine ilişkin Anayasa’da çeşitli güvencelere yer verilmiştir. Millet Meclisi ve Senatonun her hafta en az bir toplantısı parlamenterlerin hükümete yönelik sorularına ve hükümetin vereceği cevaplara özgülenmiştir. Bunun dışında her ayın bir haftasındaki parlamento oturumlarından birisi hükümetin eylem ve siyasetinin denetimine tahsis edilmiştir. Ayrıca çoğulcu bir yaklaşımla denetimi fiilen daha etkin kılmak amacıyla her iki meclisin her ay en az bir oturumunun gündemi parlamentodaki muhalif siyasi parti ve azınlık grupları tarafından belirlenmesi öngörülmüştür (m.48).

---

[https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/anglais/constiution\\_anglais\\_oct2009.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/anglais/constiution_anglais_oct2009.pdf) (Erişim tarihi: 25.03.2021).

<sup>124</sup> The Constitutional Law no. 2008/724 of July 23, 2008

<https://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/8808/preview> (Erişim tarihi: 01.04.2021).

<sup>125</sup> Alkan, 2013, s. 168-173.

Fransız parlamentosunu yürütmeye karşı zayıflatan hususların başında yasamanın genelliği ilkesinden taviz verilmesi gelmektedir. Parlamentonun kural olarak her konuda yasal düzenleme yapabileceği ilkesinden sapılarak Anayasanın 34. maddesinde meclisin kanun çıkarabileceği konular tahdidi olarak sayılmıştır. Her ne kadar parlamentoya bütçe ve kalkınma programlarının onaylanmasını da kapsamına alan geniş bir düzenleme alanı tanınmış olsa da sayılmış konular dışındaki genel düzenleyici işlem yapma yetkisi yürütme erkine terkedilmiştir. Böylece hükümetin ve cumhurbaşkanının parlamentonun çıkaracağı yasalara olan bağımlılığı azaltılarak yürütme öne çıkarılmıştır.

Parlamentoya ilişkin bir diğer kısıtlama ise çalışma süresine ilişkindir. Anayasa Fransa parlamentosun bir yasama yılında en fazla 120 gün çalışabileceğini hükme bağlamıştır (m.28). Bütçe konusunda da parlamenter denetim sınırlı tutulmuş hükümet bütçesinin belli koşullar dahilinde parlamento tarafından kabul edilmemesi halinde bakanlar kurulunun kararname ile bütçeyi yürürlüğe sokabilmesine imkân tanınmıştır<sup>126</sup>. Yürütmenin diğer kanadını oluşturan cumhurbaşkanına dair tek parlamenter denetim vasıtası ise görevini sürdürmesiyle açıkça bağdaşmayacak şekilde görevlerini ihlal etmesi durumunda cumhurbaşkanının parlamento üyelerinin üçte ikisinin oyu ile görevden alınabilmesidir (m.68)<sup>127</sup>.

### 1.5.2 Polonya

İkinci Dünya Savaşı sonrası oluşan iki kutuplu dünyada doğu bloğunda yer alan Polonya'da Soğuk Savaşın bitişiyle demokratik rejim tesis edilmiş ve yeni bir hükümet sistemi arayışına girilmiştir. Bu çerçevede hazırlanan 1997 Anayasası<sup>128</sup> cumhurbaşkanını bir yarı başkanlık sisteminin gerektirdiği asgari yetki sınırları içerisinde tutarak Fransa'daki uygulamanın aksine meclis-bakanlar kurulu-cumhurbaşkanı üçlüsü arasında daha dengeli bir güç dağılımı öngörmüştür. Polonya Anayasası bir taraftan

<sup>126</sup> Alkan, 2013, s. 189-191.

<sup>127</sup> TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Yarı-Başkanlık Sistemi*, Editör: Semra Gökçimen, Ankara: TBMM Basımevi, 2. Baskı, 2017, s.71.

<sup>128</sup> 1997 Polonya Anayasası için bkz. <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/konse.htm> (Erişim tarihi: 14.03.2021).



cumhurbaşkanını; yasaları güçleştirici şekilde veto etmek<sup>129</sup>, başkanlığında kabine toplantısı düzenleyebilmek, genelkurmay başkanı, kuvvet komutanları, yüksek yargıçlar, merkez bankası para politikası kurulu üyeleri ve milli güvenlik kurulu üyelerinin de aralarında olduğu bazı üst düzey kamu görevlilerini atamak, kanun gücünde olmamakla birlikte yönetmelik ve kararname çıkarmak, meclise yasa tasarısı sunmak ve bir bakanın yüce divana sevki için parlamentoya başvurmak gibi önemli yetkilerle donatmıştır. Diğer taraftan Anayasa pek çok noktada cumhurbaşkanından ziyade yasamayı ve bakanlar kurulunu önceleyen hükümler derç etmiştir. En başta yasamanın asliliği ve genelliği ile idarenin kanuniliği prensiplerini muhafaza ederek meclisi yürütmeye karşı öne çıkarmıştır<sup>130</sup>.

Çift kamaralı bir parlamentosu bulunan Polonya’da parlamentonun yasama ve denetim fonksiyonu daha ziyade Sejm adı verilen bir meclis tarafından yerine getirilirken Senato ise çoğunlukla Sejm’in kabul ettiği yasaları inceleyip önerilerde bulunarak ikincil bir rol üstlenmektedir<sup>131</sup>. Bu bağlamda meclis yazılı ya da sözlü biçimde “soru” yoluyla hükümet mensuplarından bilgi talep edebilir. Ayrıca on beş milletvekili bir araya gelerek bir bakandan meclis oturumunda belirli bir konuya dair talep edilen güncel verileri paylaşmasını isteyebilir<sup>132</sup>. Parlamento, yürütmeyi gözetim fonksiyonunu yirmi beş farklı meclis komisyonu vasıtasıyla yerine getirir<sup>133</sup>.

Komisyon tarafından ilgili olduğu düşünülerek komisyon toplantılarına çağrılan bakan ve kamu kurumu yöneticilerinin oturumlara katılım mecburiyetleri vardır<sup>134</sup>. Yine

<sup>129</sup> Anayasanın m.122/5 hükmüne göre cumhurbaşkanının reddederek meclise gönderdiği bir yasanın cumhurbaşkanına aynen geri gönderilip yürürlüğe girebilmesi için meclis tarafından tekrar ve en az beşte üç oy çoğunluğuyla kabul edilmesi gerekir.

<sup>130</sup> Polonya Anayasası, m.92, 93.

<sup>131</sup> TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, 2017, s.112.

<sup>132</sup> Bkz. “Functions of the Sejm”, <http://opis.sejm.gov.pl/en/funkcjesejmu.php> (Erişim tarihi: 20.02.2021).

<sup>133</sup> Roudik, Peter. “Parliamentary Oversight of the Executive Branch: Poland”, *Library of Congress Legal Reports*, 2020 [https://www.loc.gov/law/help/parliamentary-oversight/poland.php#\\_ftn9](https://www.loc.gov/law/help/parliamentary-oversight/poland.php#_ftn9) (Erişim tarihi: 08.02.2021).

<sup>134</sup> Polonya Meclis (Sejm) İchtüzüğü (The Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland), m.153;

[http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14798%3Ath](http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/index.php?option=com_content&view=article&id=14798%3Ath)

parlamentoya verilen denetim yetkilerinden birisi de başbakan ve bakanların Sejm üye tamsayısının beşte üçü tarafından Anayasayı ya da yasaları ihlal eden eylemleri veyahut görevleriyle ilgili olarak işlemiş oldukları suçlar dolayısıyla yargılanmak üzere Yüce Divana sevk edilmesidir (Anayasa, m. 145). Bütçe denetimi hususunda ise parlamento “Polonya Sayıştay’ı” diyebileceğimiz Yüksek Denetleme Kurulundan yardım alır. Kurul hükümetin parlamento tarafından tahsis olunan bütçeyi nasıl kullandığını inceler ve meclise görüşlerini bildirir (Anayasa, m. 204).

## 2. BÖLÜM

### TÜRK ANAYASALARINDA YASAMANIN YÜRÜTMİYİ DENETİMİ

#### 2.1 Osmanlı İmparatorluğu'ndaki Anayasal Gelişmeler

Türk anayasa hukuku doktrininde 19. yüzyıla kadar Osmanlı İmparatorluğu'nda padişahın iktidarının mutlak olduğu veyahut padişahın iradesinin şeriatla (İslam hukuku) sınırlı olmasına rağmen bu kısıtlanmayı denetleyecek herhangi bir otoritenin bulunmadığından yola çıkarak siyasi iktidarın sınırlanması anlamında bir anayasanın varlığından veyahut bir anayasacılık hareketinden söz edilemeyeceği belirtilmektedir<sup>135</sup>. Bu bağlamda monarşinin kurumsal olarak kayıtlanması ancak 1876 Kanuni Esasi'siyle mümkün olabilmektedir. Buna karşın pek çok yazara göre Osmanlı Devleti'ndeki anayasal gelişmelerin 7 Ekim 1808'de Rusçuk Âyanı Alemdar Mustafa Paşa'nın liderliğindeki birtakım âyanlar (Osmanlı taşrasındaki feodal yöneticiler) ile Sultan II. Mahmut arasında akdedilen Sened-i İttifak'la<sup>136</sup> başladığı kabul edilir<sup>137</sup>. Hukuki niteliği tartışmalı olsa da Sened-i İttifak padişahın mutlak iktidarını sınırlandırmış ve fakat uygulanmamıştır. Bu yönüyle Sened-i İttifak'ın pratik manada etkisiz bir anayasal belge olduğu söylenebilir<sup>138</sup>. Sened-i İttifak'ı 1839 Tanzimat ve 1856 Islahat Fermanı'nın ilan edilmesi takip etmiştir.

Bununla birlikte Fendoğlu, Türk tarihindeki anayasal gelişmelerin Kanuni Esasi'den hatta Sened-i İttifak'tan çok daha öncesine uzanan bir geçmişi olduğunu ifade etmektedir. Fendoğlu, Fatih Sultan Mehmet'in "Fatih Kanunnamesini" "maddi anlamda bir anayasa"<sup>139</sup> olarak kabul etmekle birlikte 1876 Anayasasına değin Osmanlı Devleti'nde

<sup>135</sup> Özbudun, 2020, s.23; Atar, Yavuz. *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 12. Baskı, 2018, s. 37; Tanör, Bülent. "Mustafa Kemal ve anayasal gelişme dinamiklerimiz." *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 1978, C. 43, S. 1-4, s. 386; Abadan, Yavuz. "Osmanlı İmparatorluğunda Anayasa Sistemine Geçiş Hareketleri". *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1957, C. 14, S.1, s.3.

<sup>136</sup> Fendoğlu, Sened-i İttifak'ın anayasa olarak kabul edilemeyeceğini, bir kamu hukuku belgesi olarak görülmesi gerektiğini ifade etmektedir. Bkz. Fendoğlu, 2020, s. 226.

<sup>137</sup> Sened-i İttifak'ın hukuki niteliğine ilişkin değerlendirmeler için bkz. Tanör, Bülent. *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)*, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 30. Baskı, 2017, s. 54.

<sup>138</sup> Özbudun temel hak ve hürriyetler açısından önemli yenilikler getiren bu belgeleri Osmanlı anayasal gelişmesinin birer parçası olarak kabul etmekle birlikte Sened-i İttifak'ta olduğu gibi reformların uygulanmasını denetleyecek ve iktidarı fiilen sınırlayacak kurumların tesis edilmediğine dikkat çekmiştir, bkz. Özbudun, 2020, s.24. Benzer yönde bkz. Atar, 2018, s. 40.

<sup>139</sup> Fendoğlu, 2020, s. 225.

çağdaş anlamda bir anayasa bulunmadığını da ifade etmektedir<sup>140</sup>. Fendoğlu Sened-i İttifak'ın da bir anayasa olmadığını bir kamu hukuku belgesi olarak nitelendirilebileceğini vurgulamış, Sened-i İttifak, Tanzimat ve Islahat Fermanlarının “anayasal devlete doğru giden bir sürece katkı sağladığını” belirtmiştir<sup>141</sup>.

### 2.1.1 1876 Kanun-i Esasisi

23 Aralık 1876 tarihli Osmanlı Kanun-i Esasisi<sup>142</sup> ya da diğer bir ifadeyle Anayasası mutlak iktidarı elinde tutan hükümdarın siyasi gücünün Türkiye tarihinde ilk kez kısmen halk tarafından seçilen bir parlamento lehine sınırlanmasını sağlamıştır. Anayasanın geneline padişah ve halk oyuyla seçilmiş milletvekillerinden oluşan Meclis-i Mebusan arasında bir denge<sup>143</sup> sağlama arayışının hakim olduğu görülmektedir. Bu çabanın arkasında Kanun-i Esasinin, Sultan II. Abdülhamid ve onun statüko yanlısı destekçileriyle Mithat Paşa liderliğindeki reformistler arasındaki güç mücadelesiyle geçen müzakereler neticesinde ilan edilmiş olması yatar<sup>144</sup>. Meclis-i Mebusan ve senatoya karşılık gelen Meclis-i Ayan şeklinde iki kamaralı bir yasama organı tesis eden Kanun-i Esasinin; meclisin kendiliğinden toplanamayıp ancak padişah tarafından toplantıya çağrılabilmesi<sup>145</sup>, milletvekillerinin kanun teklifinde bulunmasının padişahın iznine tabi tutulması, parlamentonun kabul ettiği yasalar üzerinde padişaha mutlak bir veto gücü tanınması, padişahın atadığı sadrazam (başbakan) ve heyet-i vükelanın (bakanlar kurulu) meclise değil sultana karşı sorumlu olması gibi nitelikleri meşruti monarşilerdeki sembolik hükümdar anlayışıyla kesin surette çelişmektedir.

<sup>140</sup> Fendoğlu, Hasan Tahsin. *Türk Anayasa Hukuku Tarihi*, Ankara: Yetkin Yayınları, 1. Baskı, 2021, s. 214-215.

<sup>141</sup> Fendoğlu, 2020, s. 226-229.

<sup>142</sup> Bkz.

<https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1876-k%C3%A2n%C3%BBn-i-es%C3%A2s%C3%AE/> (Erişim tarihi: 15.02.2021).

<sup>143</sup> Özbudun, Ergun. *The constitutional system of Turkey: 1876 to the present*. New York: Palgrave Macmillan, 2011, s.4.

<sup>144</sup> Aydın, Mehmet Akif. “Kanûn-i Esâsî.” *Türk Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi C.24*, İstanbul: TDV Yayınları, 2001, s.329.

<sup>145</sup> Sultan II. Abdülhamid 1878’de Kanun-i Esasinin 7. maddesi hükmü uyarınca parlamentoyu tatil etmiş ve yine aynı hükümün kendisine tanıdığı yetkiyle meclisi 30 yıl boyunca toplantıya çağırılmayarak kapalı tutmuştur.

Diğer taraftan 1876 Anayasasının (sadece erkeklere seçme hakkı tanınması gibi hususiyetleri sebebiyle kısmen) halk tarafından seçilen Meclis-i Mebusan'a yer vermiş olması, padişahın anayasadan sonra en üstün hukuki düzenleme olan yasa yapma gücünü elinden almıştır. Bu anlamda Kanun-i Esasi, tam manasıyla meşruti bir rejimi ihdas edemese de monarkın mutlak gücünden taviz vermesini ya da Tanör'ün ifadesiyle “gerçek bir meşrutiyete geçişi değil ama mutlakıyetten çıkışı”<sup>146</sup> sağlamıştır.

Anayasa hükümete belli koşullarda kanun hükmünde kararnameler ile düzenleme yapma yetkisi tanımış ve bu kararnamelerin Heyet-i Mebusan tarafından onanmasını şart koşarak istisnai niteliğini korumuştur (m. 36). Sonuç itibarıyla 1876 Anayasasının, modern parlamenter denetim kurumları açısından getirdiği en önemli yenilik her şeyden önce ilk kez kısmen de olsa halk oyuna dayalı bir meclisi tesis etmesi ve bu meclis aracılığıyla padişahın kanuni düzenleme yetkisini kısıtlamasıdır. Bu bağlamda 1876 Kanuni Esasisi Fendoğlu'nun belirttiği gibi İkinci Meşrutiyet'e ve hatta Cumhuriyetin ilanına giden sürecin bir hazırlık safhası olarak kabul edilebilir<sup>147</sup>.

Hükümetin parlamentoya karşı siyasi sorumluluğu bulunmadığından güven oylaması ve gensoru benzeri mekanizmalar düzenlenmemiş ayrıca meclis araştırması müessesine de yer verilmemiştir. Bununla birlikte Heyet-i Mebusan'ın bir klasik denetim usulü olan “soru” vasıtasına sahip olduğu görülmektedir. Milletvekillerinin bakanlara soru yöneltebilecekleri ve bakanların meclis çoğunluğunun davet etmesi halinde ya bizzat ya da bir temsilcileri aracılığıyla suallere yanıt verecekleri hükme bağlanmıştır. Fakat bakanlar kurulu (heyet-i vükela) üyelerinin (herhangi bir azami süreye bağlı olmaksızın) ertelemek suretiyle cevap vermekten kaçınmasına da imkân tanımıştır (m. 38). Bunun bir uygulaması 1908 sonrası ikinci meşrutiyet döneminde yaşanmıştır.

Meşrutiyetin ikinci kez ilan edilmesinin ardından 1908'de sadrazamlığa tayin edilen Kâmil Paşa'nın Harbiye ve Bahriye Bakanlıklarına İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin hilafına yaptığı atamalar bazı milletvekillerinin tepkisini çekmiş ve sadrazam meclise davet edilerek yöneltilecek sorulara yanıt vermesi istenmiştir. Ancak Kâmil Paşa (henüz

---

<sup>146</sup> Tanör, 2017, s.149.

<sup>147</sup> Fendoğlu, 2021, s. 824.

1909 Anayasa Değişiklikleri gerçekleşmediğinden) 38. maddedeki kaçınma hakkını kullanmıştır<sup>148</sup>.

Kanuni Esaside yer alan bir diğer denetim aracı da meclis soruşturmasıdır. Kanun-i Esasiye göre bakanların cezai mesuliyetleri bulunmakta ve Meclis-i Mebusan da bu sorumluluğu işleterek üçte iki oy çokluğuyla bakanlar kurulu üyelerinin Yüce Divan'a (Divan-ı Ali) sevki yönünde karar alabilmektedir. Ancak bu konuda da Meclis'e bağlayıcı yetki verilmemiş ve Divan-ı Ali'ye sevkini ancak padişahın tasdiğiyle (irade-i seniye) gerçekleşeceği belirtilmiştir (Kanuni Esasi, m. 31).

Öte yandan parlamentoya hükümetin mali denetimine ilişkin olarak da bazı yetkiler verilmiştir. Kamu kurumlarının mali hesaplarını incelemek üzere kurulan ve bugünkü Sayıştay'ın öncülü olan Divan-ı Muhasebat'ın<sup>149</sup> yaptığı incelemelerin neticesini Meclis-i Mebusan'a sunacağı hüküm altına alınmıştır (m. 105). Divan-ı Muhasebat'ın tamamı padişah tarafından kaydı hayat şartı ile atanan on iki üyesinden herhangi birinin görevden azledilmesi, Meclis-i Mebusan'ın çoğunluğu uygun bulunmasına bağlanmıştır (m. 106)<sup>150</sup>.

### 2.1.2 1909 Anayasa Değişiklikleri Sonrası

1908'de parlamentonun açılmasıyla Kanun-i Esasi yeniden yürürlüğe girmiş ve meşruti rejim tekrar uygulanmaya başlamıştır. Ne var ki hükümet krizleri, ayaklanmalar ve ordunun siyasete müdahaleleri gibi sebeplerle siyasi istikrar bir türlü sağlanamamıştır. Devam eden hükümet bunalımları ve nihayet 31 Mart ayaklanmasının bastırılması sonrası oluşan yeni politik konjunktürde Kanun-i Esasi'nin padişahı öne çıkaran arkaik yapısında önemli bir revizyona gidilmiştir. Anayasanın yirmi bir maddesini değiştiren ve parlamento tarafından kabul edilip 21 Ağustos 1909'da padişah tarafından onaylanan

<sup>148</sup> Tanör, 2017, s. 186.

<sup>149</sup> Divan-ı Muhasebat 1862'de Sultan Abdülaziz tarafından kurulmuş ve Kanun-i Esasi'nin 105, 106 ve 107. maddeleri tarafından anayasal bir kurum olarak yeniden düzenlenmiştir.

<sup>150</sup> Tanör, 2017, s. 142.

yasanın<sup>151</sup> getirdiği temel yenilik milli egemenlik (hakimiyet-i milliye) prensibinin benimsenmiş olmasıdır. Böylece en azından normatif düzeyde siyasi iktidarın gerçek sahipleri milletin vekili konumundaki mebuslar ve meclise karşı sorumlu bulunan (mebusların vekilleri diyebileceğimiz) heyet-i vükela (bakanlar kurulu) olmuştur. Siyaseten sorumsuz sultan ise çağdaş meşrutî rejimlere benzer şekilde sembolik yetkilerle sınırlanmıştır. 1909 değişiklikleri ile yukarıda Kanun-i Esasinin meşrutî parlamenter rejimlere kıyasla sahip olduğunu belirttiğimiz eksiklikleri giderilmiştir.

Bu çerçevede özetle;

- Hükümetin meclisten güven oyu alma mecburiyeti getirilmiş,
- Mebusların yasa teklifinde bulunmak için padişahın izin alma mecburiyetleri kaldırılmış,
- Parlamentonun kendiliğinden toplanacağı hüküm altına alınmış,
- Padişahın parlamentoyu feshetme yetkisini kullanması zorlaştırılmış ve feshi takiben üç ay içinde seçimlere gidilmesi şartı getirilmiş,
- Padişahın kanunlar üzerindeki mutlak veto gücü, parlamentonun üçte iki çoğunluğuyla aşılabilen güçleştirici veto yetkisine dönüştürülmüştür.
- Padişahın barış antlaşmaları, ticaret antlaşmaları, vatandaşların temel hakları ve kişi hakları ile mali yükümlülük doğuran antlaşmalar imzalaması parlamentonun onayına bağlanmıştır<sup>152</sup>.

<sup>151</sup> 7 Zilhicce 1293 Tarihli Kanun-i Esasî'nin Bazı Mevadd-ı Muaddelesine Dair Kanun, bkz. <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1876-k%C3%A2n%C3%BBn-i-es%C3%A2s%C3%AE/> (Erişim tarihi: 27.02.2021).

<sup>152</sup> Tanör, 2017, m. 194.

Yukarıda sayılan ve parlamentoyu yürütmeye karşı güçlendiren değişiklikler yasamanın genel itibarıyla hükümeti kontrol etme gücünü artırmıştır. En başta hükümetin meclise karşı siyasal sorumluluğunun bir sonucu olarak parlamenterlere bakanlar hakkında gensoru önergesi verme hakkı getirilmiştir. Kanun-i Esasi'nin ilk halinde 38. maddede istizah-ı madde olarak düzenlenen ve parlamentonun siyasi mesuliyetinin işletilmesiyle neticelenmediği için “soru” usulü olarak nitelendirilebilecek hüküm değiştirilmiştir. Böylece hakkında gensoru önergesi verilen bir bakanlar kurulu üyesi için Meclis-i Mebusan'da güven oylaması yapılabilecek ve eğer oy çokluğu ile güvensizlik kararı alınırsa ilgili bakan düşürülmüş olacaktır. Yine parlamenter rejimlerde görüldüğü üzere eğer güvensizlik oyu verilen kişi başbakan (sadrızam) ise hükümet bütünüyle düşmüş olacaktır.

## 2.2 1921 Anayasası (Teşkilat-ı Esasiye Kanunu)<sup>153</sup>

Misak-ı Milli kararını kabul eden Meclis-i Mebusan 16 Mart 1920'de İtilaf devletleri tarafından dağıtılmış ve 11 Nisan 1920'de de Sultan Vahdettin tarafından resmen feshedilmiştir. Osmanlı Mebusan Meclisinin fiilen ortadan kaldırılması üzerine Anadolu'daki milli mücadele hareketine öncülük eden Heyet-i Temsiliyye (Temsil Heyeti) Başkanı Mustafa Kemal Paşa 19 Mart 1920'de yayımladığı “İntihap Hakkındaki Tebliğ”de Ankara'da olağanüstü yetkilere sahip yeni bir kurucu meclisin<sup>154</sup> toplanacağını ilan etmiş ve yeni mebus seçimlerinin yapılacağını duyurmuştur<sup>155</sup>.

Böylece Osmanlı Mebusan Meclisinin Ankara'ya gelebilen üyeleri ve yeni seçilen mebuslardan teşekkül eden Büyük Millet Meclisi (BMM) 23 Nisan 1920'da açılmıştır. BMM bu dönemde bir yandan yasama ve yürütme yetkilerini bünyesinde toplayarak İstiklal Savaşını yürütmüş diğer yandan tarihi bir demokrasi ve hukuk devleti uygulaması gerçekleştirmiştir. Parlamento açılışından hemen sonra içinde bulunulan olağanüstü dönemin gerektirdiği adli, mali ve askeri konularda yasal düzenlemeler yapmaya

<sup>153</sup>20.01.1921 tarih ve 85 sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, bkz.

[https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR\\_KARARLAR/kanuntbmmc001/kanuntbmmc001/kanuntbmmc00100085.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc001/kanuntbmmc001/kanuntbmmc00100085.pdf) (Erişim tarihi: 14.03.2021).

<sup>154</sup> Özbudun, 2020, s. 25.

<sup>155</sup> Tunaya, Tarık Zafer. “Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümetinin Kuruluşu ve Siyasi Karakteri”. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 1958, C. 23, S. 3-4, s. 228.



başlamıştır. Nihayet 20 Ocak 1921 tarihine gelindiğinde 85 Sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Meclis tarafından kabul edilerek BMM yönetiminin temel ilke ve esasları hüküm altına alınmış ve bu Kanun 1924 yılına değin yürürlükte kalarak Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk anayasası vasfını haiz olmuştur.

Teşkilat-ı Esasiye Kanunu kurulmakta olan devletin temel unsurları ve prensiplerini ortaya koymakla yetinen, 24 maddeden ibaret çerçeve bir anayasadır. 1921 Anayasası ilk maddesinde egemenliğin tek kaynağı olarak millet iradesini göstermiş, Büyük Millet Meclisini “milletin yegâne ve hakikî mümessili” olarak nitelendirmiş (m. 2) ve esasen “milletin istiklâlini gene milletin azmü kararı kurtaracaktır” diyen 22 Haziran 1919 tarihli Amasya Genelgesinden bu yana ulusal egemenlik ilkesini güçlendiren sürece uygun bir yaklaşım izlenmiştir. İlk BMM'nin birincil gündemi ülkeyi işgalden kurtarmak olduğu için kuruluşundan itibaren devlet başkanlığı makamı oluşturulmamış böylece padişah yanlısı toplum kesimleriyle bir iç gerginlikten uzak durulmuştur<sup>156</sup>. Ancak Özbudun'un belirttiği gibi 1921 Anayasasıyla milli egemenliğe yapılan açık vurgu karşısında saltanatın artık benimsenemeyeceğinin de ipuçları verilmiştir<sup>157</sup>.

Teşkilat-ı Esasiye Kanunu icra (yürütme) ve teşrii (yasama) erklerini BMM bünyesinde toplamak suretiyle hükümet sistemi olarak meclis hükümeti modelini tercih etmiştir (m. 2). Anayasadan çok önce 2 Mayıs 1920'de kabul edilen 3 sayılı Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Sureti İntihabına Dair Kanun<sup>158</sup> açıkça hükümetin meclisin bir organı olduğunu (m. 1), hükümet üyesi bakanların (icra vekillerinin) meclis tarafından ayrı ayrı seçileceğini (m. 2) söylemiş, Anayasa da 8. maddesinde yürütmeye ilişkin konularda dahi meclisin hükümeti yönlendirebileceğini ve gerek duyduğu takdirde vekilleri (bakanları) değiştirebileceğini ifade ederek rejimin hükümet sistemi tercihini teyit etmiştir.

Öte yandan Tokat mebusu Nazım Bey'in 4 Eylül 1920'de BMM tarafından Dahiliye Vekili (İçişleri Bakanı) olarak seçilmesinin İcra Vekilleri Heyeti Reisi Mustafa Kemal

<sup>156</sup> Özbudun, 2020, s. 27.

<sup>157</sup> Özbudun, 2020, s. 26.

<sup>158</sup> Bkz.

[https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR\\_KARARLAR/kanuntbmmc001/kanuntbmmc001/kanuntbmmc00100003.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc001/kanuntbmmc001/kanuntbmmc00100003.pdf) (Erişim tarihi: 04.03.2021).

Paşa'da uyandırdığı rahatsızlık neticesinde hükümet üyelerinin daha hızlı seçimi ve icra vekilleri heyetinin daha uyumlu biçimde çalışmasını sağlamak adına 4 Kasım 1920 tarihli “İcra Vekilleri kanununun İkinci Maddesini Muaddil Kanun” ile İcra Vekillerinin Sureti İntihabına Dair Kanun'da değişiklik yapılmış ve icra vekillerinin hükümet reisi sıfatını haiz meclis başkanı tarafından gösterilecek adaylar arasından seçileceği öngörülmüştür. Bu düzenlemenin bir an için meclisin bakanlar kurulunun oluşumundaki yetkilerini parlamenter rejime benzer biçimde kısıtladığı düşünülse de rejimin karakterini tayin etmede ayrıcalık özelliği olan bakanların meclis tarafından ayrı ayrı seçilmesi usulünde bir değişiklik olmamıştır<sup>159</sup>.

İlk bölümde hükümet sistemlerini tasnif ederken açıkladığımız üzere hükümetin parlamentonun doğrudan bir parçası olarak kabul edildiği meclis hükümeti sistemi kuvvetler birliği anlayışına dayandığı için parlamenter denetim araçlarının modern demokrasi için taşıdığı anlamdan yoksundur. Zira meclis hükümeti sisteminde yürütme erki bağımsız bir görev ve yetki alanına sahip olmadığından meclisin onu dengelemek ve denetlemek için kullandığı araçlar da kuvvetler ayrılığına dayalı hükümet sistemleri için arz ettiği önemi taşımaz. Dolayısıyla ilk BMM ve 1921 Anayasası döneminde çağdaş demokrasilerdeki anlamıyla parlamenter denetim vasıtalarından söz etmek mümkün değildir.

Bununla birlikte 1921 Anayasasının da saf bir meclis hükümeti sistemi meydana getirecek biçimde uygulandığını söylemek mümkün değildir. Bilakis zaman içinde rejimin parlamenter sisteme yakınsadığı görülmektedir. BMM'nin henüz ilk günlerindeki meclis oturumlarında Meclis Başkanı Mustafa Kemal Paşa tarafından yapılan konuşmalarda icra vekilleri heyetinin müşterek (kolektif) sorumluluğu bulunduğu altı çizilmekteydi. Nitekim Özbudun 8 Temmuz 1922 tarihinde kabul edilen ve hükümet üyelerinin seçimini yeniden düzenleyen 244 sayılı “İcra Vekillerinin Sureti İntihabına Dair Kanun” ile başbakanın (icra vekilleri heyeti reisi) BMM tarafından bakanlardan ayrı

---

<sup>159</sup> Özbudun, Ergun. *1921 Anayasası*, Ankara: Atatürk Kültür Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi, 1992, s. 61.

şekilde seçimini öngörmesinin, başbakanın hükümet içindeki ağırlığını güçlendirmek suretiyle rejimi parlamenter hükümet sistemine yaklaştırdığını savunmaktadır.

Ayrıca kolektif mesuliyet prensibini güçlendiren bir diğer düzenleme 14 Nisan 1339 (1923) tarih ve 384 sayılı “Heyeti Vekile Reisinin vazife ve mesuliyeti hakkında” BMM kararı olmuştur. Bu kararla hükümet reisi tıpkı bir parlamenter rejim başbakanı gibi bakanlar kurulunu meclise karşı temsil etmek ve bakanlar arasındaki eş güdümü sağlamakla görevlendirilmiş ve başbakanın hükümetin üstlendiği siyasetten dolayı BMM’ye karşı kabinenin diğer üyeleriyle birlikte sorumlu olduğu da belirtilmiştir<sup>160</sup>. Kararı BMM’ye teklif eden Saruhan mebusu Reşad Bey önergesinde kolektif sorumluluk ilkesinin ve başbakanın hükümet içindeki bahse konu konumunun zaten “şimdiye kadar geçen uzun müddet zarfında fiilen takib olunmuş usul ve teamül haline geçtiğinin”<sup>161</sup> altını çizerek 1921 Anayasası döneminde meclis hükümeti sisteminden hukuken olmasa da fiilen önemli ayrışmaların yaşandığını ortaya koymuştur.

Birinci Meclis döneminde toplam 72 gensoru önergesi verilmiş olup bunlar arasında yer alan Şeriye Vekili Vehbi Efendi hakkında 11 Nisan 1923 tarihinde görevini suiistimal ettiği gerekçesiyle verilen gensoru neticesinde güven oylaması yapılmış ve Vehbi Efendinin bakanlığı düşürülmüştür<sup>162</sup>. Yine bu dönemde milletvekilleri hükümet üyelerine 113’ü sözlü, 497’si yazılı biçimde olmak üzere toplam 610 soru yönelmiştir. Bu istatistikler göz önüne alındığın yaklaşık üç yıllık birinci Meclis uygulamasında parlamenter denetim mekanizmalarının fiilen etkili biçimde kullanıldığı görülmektedir.

### 2.3 1924 Anayasası

1921 Anayasasında 29 Ekim 1923 tarih ve 364 sayılı *Teşkilâtı Esasiye Kanununun Bazı Mevaddının Tavzihan Tadiline Dair Kanun* ile gerçekleştirilen Anayasa değişikliği devlet başkanı ve rejimin niteliği gibi hususları açıklığa kavuşturmuştu. Buna göre siyasal düzenin zaten fiilen halk egemenliğine dayanan niteliğinin adı konmuş ve “şekli hükümetin” cumhuriyet olduğu Anayasaya dercedilmiştir. Bu doğrultuda devlet

<sup>160</sup> Özbudun, 1992, s. 69.

<sup>161</sup> TBMM Zabıt Ceridesi, Devre 1, C. 29, İçtima Senesi 4, Yirmi Dördüncü İçtima, s. 129.

<sup>162</sup> TBMM Zabıt Ceridesi, Devre 1, C. 29, İçtima Senesi 4, Yirmi İkinci İçtima, s. 31.

başkanının Meclis tarafından seçilecek *reisicumhur* olduğu belirlenmişti. Ancak bu zorunlu değişikliklere rağmen 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun kurulan yeni devletin ihtiyaçlarını karşılamaktan uzak arızı bir metin olması<sup>163</sup> BMM'nin yeni anayasayı bir ihtiyaç olarak gündemine almasına sebep olmuştur<sup>164</sup>.

20 Nisan 1924 tarih ve 491 sayılı Teşkilâtı Esasiye Kanunu<sup>165</sup> adıyla yürürlüğe giren 1924 Anayasası, 1921 Anayasasının aksine parlamenter rejime daha fazla yaklaşmış olmakla birlikte meclis hükümeti sistemine has, yasama ve yürütme yetkilerinin parlamentoda toplanması özelliğini muhafaza etmiştir (m. 5). Benzer şekilde Meclise hükümeti düşürme yetkisi verilmiş ancak hükümetin Meclisi feshetmesine olanak tanınmamıştır. 1924 Anayasasının hükümet sisteminin niteliğini parlamenter rejime yaklaştırarak melez bir hükümet modeli ortaya çıkaran hususiyetlerini şöyle sıralayabiliriz:

- Meclisin yürütme yetkisini ancak hükümet aracılığıyla kullanabileceği öngörülmüş, böylece hükümet, yürütme görevini yerine getirmek bakımından parlamenter rejimlerde olduğu gibi meclisten ayrılmıştır.
- Hükümetin meclis tarafından bakanların ayrı ayrı onaylanması usulüyle oluşturulduğu 1921 Anayasasının aksine hükümetin, cumhurbaşkanınca atanan başbakanın (başvekil) bakanları belirlemesi ve yine cumhurbaşkanı tarafından bakanların tasdik edilmesi suretiyle kurulacağı ve meclisten güven oyu talep edeceği düzenlenmiştir (m. 44).
- Bakanların hükümetin genel siyasetinden müştereken mesul oldukları kabul edilmiş (m. 46), böylece hükümet kolektif sorumluluk ilkesi çerçevesinde parlamentoya karşı siyasi bir bütünlük oluşturmuştur<sup>166</sup>.

<sup>163</sup> Bu sebeple 1921 Anayasası döneminde Kanun-i Esasi ilga edilmemiş ve iki anayasa aynı anda yürürlükte kalmıştır.

<sup>164</sup> Özbudun, 2020, s.29.

<sup>165</sup> Bkz. <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1924-anayasasi/> (Erişim tarihi: 05.03.2021)

<sup>166</sup> Özbudun, 2020, s. 29-30.

1924 Anayasasının getirdiği hükümet sisteminin merkezi unsuru şüphesiz TBMM'dir. Milli mücadeleyi yürüten kadroyu etkileyen milli iradenin bölünmezliği ve üstünlüğüne ilişkin düşünce etkisini burada da göstermiş ve TBMM yürütmeyi oluşturan cumhurbaşkanı ve icra vekilleri heyetine karşı oldukça öne çıkarılmıştır. Bunda meclisin ulusal kurtuluş savaşını yürütmüş olmasından kaynaklı güçlü toplumsal ve siyasal meşruiyetinin de etkisi büyüktür. Cumhurbaşkanı ve hükümet üyelerinin meclis tarafından ve meclis üyeleri arasından seçilmesi ile hükümetin parlamentodan güvenoyu alma mecburiyeti, hakimiyet-i milliyenin yegâne temsilcisi olarak görülen meclisin baskın rolünü hukuki olarak da tahkim etmiştir<sup>167</sup>.

Anayasa, hükümetin denetlenmesi için klasik parlamenter denetim araçları olan soru, gensoru, meclis soruşturması ve araştırması araçlarını TBMM'ye vermişti (m. 22). Her ne kadar 22. madde soru (sual) ve gensoru (istizah) dışında sadece meclis tahkikatından bahsetmişse de Anayasanın yukarıda belirtilen 7.maddesinde meclisin hükümeti her an denetleyebileceği hükmü ve parlamentoyu önceleyen karakteri göz önüne alındığında, tahkikat kavramının soruşturmayla birlikte meclis araştırmasını da kapsadığını kabul etmek yerinde olacaktır. Bu yaklaşımı 2 Mayıs 1927 tarihli Türkiye Büyük Millet Meclisi Dahili Nizamnamesinin (İçtüzük) 177. maddesinde hüküm altına alınan meclis tahkikatı usulü de teyit etmektedir<sup>168</sup>.

## 2.4 1961 Anayasası

1924 Anayasası 36 yıl yürürlükte kaldıktan sonra 27 Mayıs 1960 askeri darbesiyle ilga edilmiştir. Darbeyi gerçekleştiren Milli Birlik Komitesi (MBK) adlı askeri cunta oluşumu öncelikle *1924 Tarih ve 491 Sayılı Teşkilâtı Esasiye Kanunu'nun Bazı Hükümlerinin Kaldırılması ve Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında Geçici Kanun* ile bir ara rejim ihdas etmiştir. Ardından yine usul ve esasları MBK tarafından belirlenen Kurucu

<sup>167</sup> Buna karşın 1924 Anayasasının 1946'ya kadar olan uygulamasında cumhurbaşkanlarının belirleyici konumda olmalarının sebebi tek parti rejiminin mevcudiyetidir. İlk iki cumhurbaşkanı Mustafa Kemal Atatürk ve İsmet İnönü'nün karizmatik otoriteye sahip kişiliklerinin yanında ülkedeki tek siyasi parti olan Cumhuriyet Halk Partisi'ne (CHP) liderlik etmeleri; meclisi ve dolayısıyla hükümeti de kontrol etmelerine olanak tanımıştır.

<sup>168</sup> Onar, 1977, s, 61-62.

Meclisçe hazırlanan 9.7.1961 tarih ve 334 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Kanununun halk oylamasında kabul edilmesiyle 1961 Anayasası<sup>169</sup> yürürlüğe girmiştir.

27 Mayıs darbesinin etkisiyle on yıl süren Demokrat Parti (DP) iktidarına bir tepki olarak hazırlandığı pek çok hükümden anlaşılın 1961 Anayasası hükümet modeli olarak açıkça parlamenter sistemi benimsemiş, bunun sonucu olarak; yürütme görevinin doğrudan cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu tarafından yerine getirileceğini, devlet başkanın sorumsuzluğunu, bakanlar kurulunun meclise karşı siyasal sorumluluğu olduğunu ve belli koşullar altında<sup>170</sup> yürütme organının (cumhurbaşkanı) meclisi feshederek milletvekili seçimlerini yenileyebilmesini hüküm altına almıştır. 1961 Anayasasının getirdiği yenilikler hükümet sistemiyle sınırlı kalmamıştır. Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu şeklinde iki kamaralı parlamento yapısı tercih edilmiş, Anayasa Mahkemesi kurularak anayasa yargısı Türk hukuk düzenine dahil olmuş, siyasi partiler ve meslek kuruluşları anayasal olarak düzenlenmiş, temel hak ve hürriyetler 1924 Anayasasının aksine daha geniş ve ayrıntılı biçimde hükme bağlanmıştır.

1961 Anayasasının özgülükler ve hukuk devleti adına getirdiği tüm bu yenilikler Anayasanın bir askeri darbenin gölgesinde hazırlanmasının yarattığı toplumsal meşruiyet zafiyeti ve hükümet istikrarını sağlamaya dönük araçlardan yoksun olması sebebiyle arzu edilen faydayı sağlayamamıştır. Anayasayı yapan kurucu iktidarın hükümet bunalımlarına yol açan anayasal tercihleri giderek demokratik hukuk düzeninin bütünüyle işlemez hale gelmesine yol açmış ve bu yönüyle özellikle 1970’li yıllar boyunca devam eden ve 1980 askeri darbesiyle neticelenecek olan siyasal ve sosyal krize zemin hazırlamıştır. Nitekim milli mücadele dönemindeki 1921 Anayasasını bir kenara bırakırsak cumhuriyet tarihinin en kısa ömürlü anayasası 19 yıl yürürlükte kalan 1961 Anayasası olmuştur.

<sup>169</sup> 20.07.1961 tarih ve 10859 sayılı Resmî Gazete;

<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/10859.pdf>, (Erişim tarihi: 15.02.2021)

<sup>170</sup> Anayasanın *Millet Meclisi seçimlerinin Cumhurbaşkanınca yenilenmesi* kenar başlığını taşıyan 108. maddesinde cumhurbaşkanının seçimleri yenilemesi bakanlar kurulunun on sekiz ay içinde iki defa düşürülmesi ve üçüncü kez güvensizlik oyu alması gibi gerçekleşme ihtimali çok düşük bir şarta bağlanmıştır.

1961 Anayasası 88, 89 ve 90. maddelerinde yasamanın denetim vasıtaları olarak soru, genel görüşme, gensoru, meclis araştırması ve meclis soruşturması usullerine yer vermiştir. 1924 Anayasasından farklı olarak genel görüşme ve meclis araştırması yöntemi getirilmiş, ayrıca meclis soruşturması ve gensoru detaylı şekilde kaleme alınmıştır. Meclis soruşturması ve gensoru kurumlarının anayasal düzeyde düzenlenmiş olmasını 1961 Anayasasındaki yürütmeyi sınırlama isteğinin bir sonucu olarak değerlendirmek mümkündür.

88. maddenin özgün halinde tek bir milletvekiline de gensoru verme hakkı tanınmış ve verilen gensoruların gündeme alınıp alınmama kararının takip eden ilk genel kurul birleşiminde müzakere edilmesi öngörülmüştür. 12 Mart askeri müdahalesinin ardından yapılan 20.9.1971 tarih ve 1488 sayılı Anayasa Değişikliği ile gensoru görüşmelerinin TBMM'nin diğer fonksiyonlarını yerine getirmesine engel teşkil edecek bir yoğunluk oluşturması gerekçe gösterilerek; gensoruların en az on milletvekilinin imzasıyla verilebilmesi, gündeme alınma hususunun gensorunun verilmesinin ardından üç birleşim içinde görüşülebilmesi hükme bağlanmıştır<sup>171</sup>.

Başbakan ve bakanlara ilişkin meclis soruşturması ise Anayasanın 90. maddesinde düzenlenmiş, soruşturma talebinin TBMM Genel Kurulunca karara bağlanacağı, talep kabul edildiği takdirde soruşturma safhasının parlamento komisyonu tarafından yürütüleceği ve suçlanan kişilerin yargılanmak üzere Yüce Divan sıfatını haiz Anayasa Mahkemesine gönderilmesinin de yine Meclis tarafından oylanacağı belirtilmiştir.

## 2.5 1982 Anayasası

Türkiye; 1970'li yılları hükümet bunalımları, terör ve ekonomik krizler içinde geçirmiş, 12 Eylül 1980'e gelindiğinde ise yine bir askeri darbeye demokratik siyasi iktidar

---

<sup>171</sup> "Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisi (430) üyesinin, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının bâzı maddelerinin değiştirilmesi ve geçici maddeler eklenmesi hakkında teklifi ve Anayasa Komisyonu raporu", s. 11. Bkz. [https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MM\\_/d03/c017/mm\\_\\_03017156ss0419.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MM_/d03/c017/mm__03017156ss0419.pdf), (Erişim tarihi: 15.04.2021).

yönetimden uzaklaştırılmış ve 6 Aralık 1983'e kadar<sup>172</sup> yaklaşık üç yıl sürecek ara rejim dönemi başlamıştır. Darbeyi gerçekleştiren Milli Güvenlik Konseyi<sup>173</sup> kabul ettiği bildiri ve kanunlarla önce geçici bir anayasal düzen inşa etmiştir. Konsey, 27 Ekim 1980 tarih ve 2324 sayılı Anayasa Düzeni Hakkında Kanunla 1961 Anayasasının yeni anayasa yapılıncaya kadar kural olarak yürürlükte olduğunu fakat Konsey'in yayımladığı bildiri, karar ve kanunların anayasal kurallar olduğunu belirtmiştir.

29.6.1981 tarih ve 2485 sayılı Kurucu Meclis Hakkında Kanunla Konsey tarafından yeni anayasayı, siyasi partiler ve seçim kanunlarını yapmak üzere Kurucu Meclis kurulmuştur. Kurucu Meclis; Milli Güvenlik Konseyi ile üyelerinin tümü yine bu Konsey tarafından; atanan Danışma Meclisinden oluşmaktaydı<sup>174</sup>. Dolayısıyla anayasayı yapan Kurucu Meclis demokratik temsil kabiliyetini haiz değildir. Kurucu Meclis tarafından hazırlanan 18.10.1982 tarih ve 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası adlı Kanun<sup>175</sup> 7 Kasım 1982 tarihinde gerçekleştirilen halk oylamasında yüzde 91,37 oyla kabul edilmiş böylece 1982 Anayasası yürürlüğe girmiştir.

1982 Anayasası özellikle temel hak ve özgürlüklere ilişkin hükümlerinde 1961 Anayasasına bir tepki olarak arkasındaki militarist otoriter iradenin yaklaşımını bariz biçimde yansıtmaktadır. Anayasa, 13. maddesinin ilk fıkrasında temel hak ve hürriyetlerin hem (genel ahlak, kamu düzeni ve milli güvenlik gibi mezkûr maddede zikredilen) genel sınırlama sebepleriyle hem de Anayasanın ilgili maddelerindeki özel sınırlama sebepleriyle kısıtlanabileceğini öngörmüştür. Bu hüküm demokratikleşme

<sup>172</sup> 1982 Anayasasının Geçici 2. maddesi uyarınca Milli Güvenlik Konseyi, 6 Kasım 1983 milletvekili seçimleri sonucu toplanan TBMM'nin başkanlık divanını oluşturduğu 6.12.1983 tarihine kadar görev yapmaya devam etmiştir.

<sup>173</sup> 12.12.1980 tarih ve 2356 sayılı Kanuna göre Milli Güvenlik Konseyi'nin başkanı ve aynı zamanda devlet başkanı da olan dönemin Genelkurmay Başkanı Orgeneral Kenan Evren'dir. Konseyin üyeleri ise dönemin kuvvet komutanları ve Jandarma Genel Komutanından oluşmaktaydı.

<sup>174</sup> Özbudun, 2020, s. 52.

<sup>175</sup> 20.10.1982 tarih ve 17844 sayılı Resmî Gazete; <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17844.pdf>, (Erişim tarihi: 09.02.2021).



reformları çerçevesinde kabul edilen 3.10.2001 tarih ve 4709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun<sup>176</sup> ile kaldırılmıştır.

1982 Anayasası sivil topluma ve özgürlüklere karşı, erkler arasında yürütmeyi ve yürütme içinde de demokratik yollarla seçilmiş hükümetten çok bürokratik seçkinlerin vesayetini güçlendirmiştir<sup>177</sup>. Anayasa, TBMM'nin hükümeti denetim vasıtaları konusunda ise 98 ila 100. maddeleri arasında 1961 Anayasasının yaptığı gibi soru, genel görüşme, gensoru, meclis araştırması ve meclis soruşturması şeklinde beş müesseseye yer vermiştir. Bununla birlikte soru, genel görüşme ve meclis araştırması bu kez anayasal düzeyde tanımlanmıştır.

### 2.5.1 Soru

Anayasanın 98. maddesinin ikinci fıkrasına göre soru usulünde milletvekilleri bilgi edinme maksadıyla hükümet adına yazılı veya sözlü olarak cevaplandırılması için başbakan veya bakanlara soru yönelir. Hem yazılı hem de sözlü sorular tek bir milletvekilinin imzasıyla ve yazılı bir önergeyle muhatabına iletilmek üzere Meclis Başkanlığına sunulur<sup>178</sup>. Sorunun yazılı veya sözlü biçimde nitelendirilmesi, soruyu soran milletvekilinin cevabın hangi (sözlü ya da yazılı) biçimde verilmesini istediğine göre gerçekleşir. İç Tüzüğü'nün 77. maddesine göre soru, gensoru, meclis araştırması ve genel görüşmeye ilişkin önergeler ancak verildikleri yasama dönemi için geçerli olup o yasama döneminin tamamlanmasıyla hükümlerini kaybederler.

İç Tüzüğü'nün sözlü soruyu düzenleyen mülga 98. maddesine göre sözlü soru önergeleri muhatabı olan başbakanlık ve bakanlığa sevk edildiği tarihten itibaren beş gün içerisinde gündeme alınır. Mezkur maddenin ikinci fıkrasına göre sözlü soruların Genel Kurulda yöneltildiği hükümet üyesi tarafından cevaplandırılması için Anayasa, kanun ve iç tüzükten kaynaklı zorunluluklar saklı kalmak kaydıyla “haftanın en az iki gününde,

<sup>176</sup> 17.10.2001 tarih ve 24556 sayılı Resmî Gazete;

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2001/10/20011017m1.htm>, (Erişim tarihi: 09.02.2021).

<sup>177</sup> Özbudun, 2020, s. 61.

<sup>178</sup> Özbudun, Ergun. *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları, 16. Basım, 2016. s. 320.

birleşimin başında ve birer saatten az olmamak şartıyla Danışma Kurulunun önerisi ve Genel Kurulun onayı ile belli bir süre ayrılır.”

İç Tüzük 96. maddesinde, sözlü soruların meclisin diğer faaliyetlerine engel teşkil etmemesi için yazılı soru önergelerinden farklı olarak sözlü soru önergelerinin 100 kelimeyi geçemeyeceğini hükme bağlamıştır. Ayrıca bakanlar kurulu üyelerinin sözlü sorulara vereceği cevapların beş dakikadan fazla olamayacağı da hükme bağlanmıştır. Fakat verilen cevaptan tatmin olmayan soru sahiplerine ilgili bakan ya da başbakanın ek açıklama isteme hakkı verilmiştir. Bunun üzerine verilecek ikinci cevabın da en fazla beş dakika olacağı öngörülmüştür (İç Tüzük, m.98/3).

Sözlü soruların yanıtlanması için soru sahibi milletvekilinin Genel Kurulda bulunması zorunlu değildir. İç Tüzüğün m. 98 / 5 hükmüne göre yöneltilen sorulara yanıt vermek isteyen bakan bu talebini birleşimin başkanına iletir ve başkan da bu istemi Genel Kurula sunar. Ayrıca aynı fıkroda aynı konuya ilişkin sözlü soruların birleştirilerek yanıtlanabileceği de düzenlenmiştir. Mezkur maddenin son fıkrasında üç Genel Kurul birleşimi içerisinde cevaplandırılmayan soru önergelerinin yazılı soruya çevrileceği belirtilmiştir.

### **2.5.2 Meclis Araştırması ve Genel Görüşme**

Meclis araştırması da “belli bir konuda bilgi edinilmek için yapılan incelemeden ibarettir” şeklinde tanımlanmıştır (m. 98/2). Genel görüşme ise Anayasanın 98. maddesinin dördüncü fıkrasında “toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun” Meclis Genel Kurulunda görüşülmesi olarak tanımlamıştır<sup>179</sup>.

### **2.5.3 Gensoru**

Gensoru görüşmeleri neticesinde yapılacak güven oylamasıyla hükümetin siyasi sorumluluğunun işletilebilmesi ve dolayısıyla bakanlar kurulunun parlamento tarafından

---

<sup>179</sup> Meclis araştırması ve genel görüşme usulleri 2017 Anayasa değişiklikleri ve onu takip eden TBMM İç Tüzüğü değişikliğinden önemli ölçüde etkilenmediği için burada kısaca açıklanmış, üçüncü bölümde daha ayrıntılı olarak ele alınmıştır.

düşürülmesine olanak tanınması gensoruyu diğer denetim araçlarından ayırmaktadır<sup>180</sup>. Gensoruda milletvekilleri bakanlar kurulu üyelerinden yerine getirdikleri vazifeye ilgili bir konu hakkında izahat istemekte şayet bu tatmin edici bulmaz ise verilecek güvensizlik önergesinin kabulü halinde hükümet veya ilgili bakan görevden uzaklaştırılabilmektedir<sup>181</sup>. 1982 Anayasasının etkin bir denge ve denetim mekanizması tesis etmekten ziyade hükümet istikrarını sağlama ve meclisin yasama faaliyetlerine hız kazandırmayı amaçladığı diğer pek çok hükmünde olduğu gibi gensoruyu düzenleyen 99. maddesinde de göze çarpmaktadır<sup>182</sup>.

Yukarıda belirtildiği üzere 1961 Anayasasını değiştiren 20.09.1971 tarih ve 1488 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının bazı maddelerinin değiştirilmesi ve geçici maddeler eklenmesi hakkında Anayasa Değişikliği”, gensoru verilebilmesi için asgari on milletvekilinin bir araya gelmesi koşulunu getirmişti. 1982 Anayasası bunu daha öteye taşıyarak gensoru mekanizmasının işletilebilmesi için en az yirmi milletvekilinin istemini şart koşmuştur. Ayrıca gensorunun verilişinden sonra gündeme alınıp alınmama kararı için öngörülen azami süre, üç birleşimden on güne çıkarılmıştır. Gündeme alınma görüşmelerinde hükümet adına başbakan veya bir bakanın, siyasi parti grupları adına birer milletvekili ile gensoru önergesini sunan milletvekillerinden birinin konuşabileceği düzenlenmiştir. Şayet Genel Kurul, gensorunun gündeme alınmasına karar verirse en az iki ve en fazla yedi gün içinde gensoruyu görüşür. Gensoru görüşmeleri sırasında Genel Kurula sunulacak gerekçeli güvensizlik önergesi veya hükümetin güven isteği de verildiklerinden ancak bir tam gün geçtikten sonra oylanıp karara bağlanabilecektir (m. 99).

Hem gensorunun görüşülmesi hem de güven ya da güvensizlik oylamaları için öngörülen iki ve bir günlük süreler “serinleme süresi” olarak adlandırılır ve meclisin, hükümetin görevden uzaklaştırılması gibi ciddi bir siyasal sonuç doğurabilecek karardan önce daha

---

<sup>180</sup> Özbudun, 2016, s. 323.

<sup>181</sup> Atlay, Kâmil. “Türk Parlamentosu Hukukunda Gensoru”. *Yasama Dergisi*, 2010, S. 16, s. 59.

<sup>182</sup> 1982 Anayasası m. 99/6 hükmünde gensoruyla ilgili diğer hususların içtüzükte kaleme alınacağını belirtse de gensoru müessesesini iç tüzüğe kıyasla daha ayrıntılı biçimde düzenlemiştir.

sağlıklı bir değerlendirme yapmasını amaçlar<sup>183</sup>. 1982 Anayasası tıpkı 1961 Anayasasında olduğu gibi yapılacak güven oylaması sonucunda bakan veya başbakanın görevden alınması için TBMM Genel Kurulunda oylamaya katılan milletvekillerinin basit çoğunluğunu değil meclis üye tamsayısının salt çoğunluğunu şart koşturmuştur (m. 90/5). Güvensizlik için salt çoğunluğun öngörülmesi, hükümetlere istikrar kazandırmayı hedefleyen bir rasyonelleştirilmiş parlamentarizm aracıdır<sup>184</sup>. Bununla birlikte gensoru mekanizmasının Türkiye'deki oldukça güçlü parti disiplini karşısında pek de etkili bir denetim mekanizması olduğu söylenemez. 1921 Anayasası döneminden 2017 yılına dek geçen 96 yılda toplam 494 gensoru önergesi verilmiş buna karşılık Genel Kurul'da güvensizlik oyuyla sadece iki hükümet ve iki bakan düşürülmüştür<sup>185</sup>.

#### 2.5.4 Meclis Soruşturması

Başbakan ve bakanların cezai sorumluluklarının işletilerek yargılanmalarını sağlayan meclis soruşturması usulü her ne kadar siyasi bir denetim aracı olmasa da hükümetin düşmesi gibi ciddi siyasi neticelere yol açabilir. 1982 Anayasası 100. maddesinde düzenlediği meclis soruşturması için 1961 Anayasasına benzer biçimde soruşturma önergesinin verilmesi, komisyon safhası ve genel kurul görüşmesi şeklinde üç aşamalı bir süreç öngörmüştür. Ancak 1961 Anayasasının aksine bu kez daha detaylı bir düzenleme yapılarak iç tüzüğün düzenleme alanı daraltılmıştır. 1982 Anayasası başbakan veya bakanlara dair meclis soruşturması açılmasını talep eden önergelerin parlamentonun üye tamsayısının en az onda biri tarafından verilebileceğini ve bunun en geç bir ay içinde meclisçe görüşülüp karara bağlanacağını belirtmiştir. Meclisin soruşturma açılmasına karar vermesi halinde, soruşturmayı yürütmek üzere meclisteki siyasi partilerden güçleri nispetince verilecek adaylarla on beş kişilik bir komisyon kurulur.

Komisyon iki ay içinde soruşturmasını tamamlar ve ulaştığı sonuçları içeren raporu Meclise arz eder. Soruşturmanın bu süre içerisinde tamamlanamaması halinde komisyona iki aylık ek süre verilebilir. Dolayısıyla azami süre dört aydır. Soruşturma komisyonunun

<sup>183</sup> Özbudun, 2016, s. 324.

<sup>184</sup> Gözler, 2013, s. 256.

<sup>185</sup> Bkz. <https://www.aa.com.tr/tr/politika/gensoru-onergeleri-amaci-disinda-kullaniliyor/781992>, (Erişim tarihi: 17.03.2021).

raporu TBMM Genel Kurulunda görüŖülür ve meclis üye tamsayısının salt çoğunluğu tarafından uygun görülmese halinde soruŖturulan kiŖi yargılanmak üzere Yüce Divan sıfatını taşıyan Anayasa Mahkemesi'ne sevk edilir. Anayasa meclis soruŖturması boyunca milletvekillerinin hür iradelerini korumak ve politik mülahazaların soruŖturmaya gölge düŖürmesini engellemek maksadıyla yasama organındaki siyasi parti gruplarının meclis soruŖturması hakkında görüŖme yapması ve karar almasını yasaklamıŖtır (m. 100/5).

2001 Anayasa deđiŖikliđi ile mezkûr maddede deđiŖiklikler yapılmıŖ; soruŖturma sürecinin sürüncemede bırakılmaması ve amacına daha uygun bir Ŗekilde yürütülebilmesi için parlamentonun soruŖturma önermelerini gizli oyla karara bağlaması, komisyon raporunun Meclis başkanlığına sunulduğu tarihten itibaren on gün içinde milletvekillerine dağıtılması ve dağıtılmayı takip eden on gün içinde de Genel Kurul'da görüŖülmesi öngörülmüŖtür.

### 3. BÖLÜM

## 2017 ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİ SONRASI

### MECLİSİN DENETİM ARAÇLARI

#### 3.1 Yeni Hükümet Sistemine Geçiş

Yukarıda belirtildiği üzere 1961 Anayasası parlamenter hükümet modelini tercih etmiş ancak siyasi partilerin parçalanması ve seçmenlerin oy tercihlerindeki aşırı oynaklık istikrarlı bir meclis çoğunluğunun oluşmasını engellemiştir<sup>186</sup>. Ayrıca 27 Mayıs darbesinin ardından hem fiilen hem de anayasal olarak sivil-asker ilişkilerine hâkim olan anti demokratik düzen siyasi iktidarların askeri vesayetinin gölgesinde kalmasına neden olmuştur. Bu sebeplerle 1961 anayasasının yürürlükte olduğu 19 yılda 18 hükümet<sup>187</sup> kurulmuş ve siyasi istikrar bir türlü sağlanamamıştır. Buna bir tepki olarak hazırlanan 1982 Anayasası ise yürütme erkini güçlendirmeyi amaç edinmiş ancak hükümet istikrarını tesis etmek için rasyonelleştirilmiş parlamentarizm araçlarına başvurmadan çok cumhurbaşkanını parlamenter sistemin ötesine geçen yetkilerle donatarak bakanlar kurulunu değil devlet başkanlığı makamını güçlendirmiştir.

Bu noktada demokratik hukuk devleti bakımından önemli bir açmaz ortaya çıkmıştır. Yetkinin sorumluluk gerektireceği şeklindeki temel hukuk ilkesi doğrultusunda parlamenter hükümet sistemlerinde devlet başkanlarına siyasal sorumluluktan azade kılınmalarına paralel biçimde temsili birtakım hususlar dışında yetki de tanınmamıştır. Bu yaklaşım sebebiyle parlamenter rejimlerde karşı imza kuralı benimsenmiş ve devlet başkanının yapacağı işlemlerin hukuki sonuç doğurabilmesi, başbakan tarafından imzalanmasına bağlanmış böylece ilgili işlemin sorumluluğu da başbakana yüklenmiştir.

Buna karşın 1982 Anayasası 1961-1980 arasındaki hükümet bunalımlarına bir tepki olarak yürütme erkini güçlendirmeyi hedeflemiştir. Nitekim Anayasanın yürütme yetkisi ve görevini düzenleyen 8. maddesine ilişkin Milli Güvenlik Konseyi gerekçesinde 1961

<sup>186</sup> Özbudun, Ergun. *Contemporary Turkish politics: challenges to democratic consolidation*. London: Lynne Rienner Publishers, 2000, s.73.

<sup>187</sup> Bkz. [https://www.tbmm.gov.tr/kutuphane/e\\_kaynaklar\\_kutuphane\\_hukümetler.html](https://www.tbmm.gov.tr/kutuphane/e_kaynaklar_kutuphane_hukümetler.html), (Erişim tarihi: 10.03.2021).

Anayasasının “karar almak kudretinden yoksun hükümetler” meydana getirdiği ileri sürülmüştür<sup>188</sup>. 1982 Anayasasının arkasındaki kurucu iradenin lideri ve aynı zamanda anayasanın kefilisi olan<sup>189</sup> Devlet Başkanı Orgeneral Kenan Evren, 1961 Anayasasının yürütmeyi aciziyet içinde bıraktığını savunmuş ve yeni anayasanın bu eksikliği ortadan kaldırmak maksadıyla icra organını ağırlıklı olarak cumhurbaşkanının yetkilerini artırmak suretiyle güçlendirmeyi amaçladığını açıkça belirtmiştir<sup>190</sup>.

1982 Anayasasının sorumsuz ve fakat yetkili bir unsur olarak kurguladığı cumhurbaşkanlığı makamı Anayasanın uygulandığı dönemde ciddi siyasi krizlere yol açmıştır. Cumhurbaşkanı Turgut Özal ile Başbakan Mesut Yılmaz ve Demirel; Cumhurbaşkanı Demirel ile Başbakan Tansu Çiller ve Başbakan Necmettin Erbakan; Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer ile Başbakanlar Bülent Ecevit ve Recep Tayyip Erdoğan arasında yaşanan ve devlet işleyişinin aksamasına yol açan siyasi anlaşmazlıklar<sup>191</sup> 1982 Anayasasının güçlü yürütme organı idealinin bilakis yürütmeyi iki başlı kılarak zayıflatmasıyla neticelendiğini ortaya koymuştur.

Bu anlaşmazlıklar esasen cumhurbaşkanlarının Anayasanın kendilerine verdiği ve parlamenter sistem için fazlasıyla geniş olan yetkileri<sup>192</sup> demokratik sorumluluğa sahip hükümetleri pasifize etmek ya da politik olarak yönlendirmek için kullanmasından kaynaklanmaktaydı. Özellikle 2001 yılında Cumhurbaşkanı Sezer ile ANASOL-M (Anavatan Partisi, Demokratik Sol Parti ve Milliyetçi Hareket Partisi’nden oluşan) koalisyon hükümetinin Başbakanı Ecevit arasındaki gerilim cumhuriyet tarihinin en

<sup>188</sup> Bkz.

[https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MGK\\_/d01/c007/mgk\\_01007118ss0450.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MGK_/d01/c007/mgk_01007118ss0450.pdf) (Erişim tarihi: 02.03.2021).

<sup>189</sup> 25 Ekim 1982 tarihli Milliyet Gazetesi.

<http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/Arsiv/1982/10/25> (Erişim tarihi: 04.04.2021).

<sup>190</sup> Evren, Kenan. *Türkiye Cumhuriyeti Devlet Başkanı Orgeneral Kenan Evren’in yeni anayasayı devlet adına resmen tanıtma programı gereğince yaptıkları konuşmalar (24 Ekim-5 Kasım 1982)*. Ankara: TBMM Basımevi, 1982, s.87-89’dan aktaran Özbudun, Ergun. *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları, 17. Basım, 2017. s.63, 64.

<sup>191</sup> Fendoğlu da Türkiye’deki parlamenter sistem uygulamasında Cumhurbaşkanları ve başbakanlar arasında yaşanan anlaşmazlıklara dikkat çekmiştir. Bkz. Fendoğlu, 2020, s. 543.

<sup>192</sup> Turhan, Mehmet. *Anayasal Demokrasi*. Ankara: Naturel Yayınları, 4. Baskı, 2005, s. 102.

sarsıcı ekonomik krizlerinden birini tetikleyerek bu çift başlı yürütmeye ilişkin anayasal mimarinin çarpıklığını gözler önüne sermiştir.

1961 ve 1982 Anayasalarının tasarladıkları yürütme organlarının bu bahse konu sorunlarının yanında Türkiye’de çok eski tarihlerden itibaren özellikle sağ siyasetin liderlerinin başkanlık sisteminden yana tutum almaları Türkiye’nin yeni anayasa veya hükümet modeli arayışında başkanlık sisteminin tartışılmasını sağlamıştır. Bu yöndeki düşüncelerini dile getiren ilk isim Milliyetçi Hareket Partisi’nin (MHP) kurucu Genel Başkanı Alparslan Türkeş olmuştur. Türkeş, cumhurbaşkanı ve başbakan şeklindeki iki başlı yürütme yapısını eleştirerek devlet başkanın halk tarafından seçildiği başkanlık sisteminin tarihi ve kültürel bakımdan Türkiye’ye daha uygun olduğunu vurgulamıştır<sup>193</sup>.

Erbakan’ın liderliğindeki milli görüş hareketinin ikinci partisi olan Milli Selamet Partisi’nin 1973 seçimleri için hazırladığı seçim beyanamesinde ise etkili ve hızlı bir yürütme organını tesis etmek için başkanlık sisteminin getirileceği vadedilmiştir<sup>194</sup>. Keza Demirel, hükümet istikrarının önemine dikkat çekerek zaman zaman başkanlık veya yarı başkanlık sistemlerini tasvip eden açıklamalarda bulunmuştur<sup>195</sup>. Başkanlık sisteminin yakın tarihteki en sıkı destekçilerinden biri Özal olmuştur. Özal da hükümet istikrarı, yürütmenin homojen yapısı ve kuvvetler ayrılığını sağlamanın kolaylığını öne çıkararak başkanlık sistemini savunmuştur<sup>196</sup>.

Dolayısıyla başkanlık sistemi Türkiye’de hemen her dönem bir şekilde gündemde yer almış ve kamuoyunda tartışılmıştır. Ancak resmi bir anayasa değişikliği teklifine dönüşmesi ancak 10 Aralık 2016’da Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) ile MHP’nin mutabakatı sonucu Meclis’e sunulan kanun teklifiyle mümkün olmuştur. 21 maddeden

<sup>193</sup> Çolak, Çağrı D. ve Uzun, Abdullah. “Türk Siyasal Hayatında Başkanlık Sistemini Gündeme Getiren Liderler: Türkeş, Demirel, Özal ve Erdoğan.” *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, C.10, S.50, 2017, s. 205.

<http://acikerisim.ktu.edu.tr/jspui/bitstream/123456789/1168/1/Makale%20Tam%20Metin%20Dosyas%C4%B1.pdf>, (Erişim tarihi: 12.03.2021)

<sup>194</sup> Milli Selamet Partisi Seçim Beyanamesi, 1973. Bkz.

[http://www.esam.org.tr/pdfler/siyasi\\_dokumanlar/2%20MSP/1973\\_Secim\\_Beyanamesi\\_1.pdf](http://www.esam.org.tr/pdfler/siyasi_dokumanlar/2%20MSP/1973_Secim_Beyanamesi_1.pdf) (Erişim tarihi: 01.03.2021).

<sup>195</sup> Çolak, Çağrı D. ve Uzun, Abdullah, 2017, s. 206-208.

<sup>196</sup> Barlas, Mehmet. *Turgut Özal’ın Anıları*. İstanbul: Birey Yayıncılık, 4. Baskı, 2001, s. 345.



oluşan Teklif bir buçuk aylık yasama sürecinin ardından 21 Ocak 2017’de TBMM’de kabul edilerek 6771 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” adıyla yasalaşmıştır. Yasa Meclis üye tamsayısının üçte ikisinden az bir çoğunlukla kabul edildiği için Anayasa’nın m. 175/4 hükmü gereğince Cumhurbaşkanı tarafından referanduma sunulmuştur.

### **3.2 2017 Anayasa Değişikliklerinin Getirdiği Hükümet Sisteminin Niteliği**

16 Nisan 2017 tarihli halk oylamasında geçerli oyların yüzde 51,4’ünün evet oyuyla kabul edilen<sup>197</sup> 6771 sayılı Kanun, Anayasanın 47 maddesini değiştirmiş ve 21 maddesini de ilga etmiştir. 1982 Anayasasının gördüğü bu en kapsamlı değişiklik askeri yargının kaldırılması ve Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun yapısının değiştirilmesi gibi birkaç düzenleme dışında esas itibarıyla hükümet sistemi değişikliğine yoğunlaşmıştır. 6771 sayılı Kanunun genel gerekçesinde yeni bir hükümet sistemine geçişin sebebi olarak 1961 Anayasasından itibaren oluşturulan hükümet sistemlerinin, demokratik meşruiyete sahip organlarca tasarlanmaması, siyasi istikrarsızlıkları ve anti demokratik vesayetçi uygulamaları engelleyememesi, mevcut parlamenter rejimle halk tarafından seçilen ve geniş yetkileri bulunan cumhurbaşkanlığı makamının bağdaşmazlığı gösterilmiştir<sup>198</sup>.

2017 Anayasa değişikliğinin hükümet sistemi değişikliğine ilişkin hükümleri 6771 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca birlikte yapılan ilk cumhurbaşkanı ve milletvekili genel seçimlerinin ardından Cumhurbaşkanı seçilen Recep Tayyip Erdoğan’ın yemin ederek göreve başladığı 9 Temmuz 2018 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Böylece Türkiye’nin ciddi kesinti ve sapmalara uğramış olsa da 1876’dan itibaren 140 yıla boyunca süre gelen parlamento odaklı hükümet rejimi geleneğinde radikal bir değişim yaşanmıştır.

2017 Anayasa değişikliğinin yürütme kuvvetini cumhurbaşkanı nezdinde toplaması diğer bir ifadeyle monist yürütme anlayışını benimsemiş olması itibarıyla başkanlık sistemini

<sup>197</sup> Yüksek Seçim Kurulunun 27.04.2017 tarih ve 663 numaralı Kararı, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/04/20170427M1-1.pdf> (Erişim tarihi: 30.03.2021).  
<sup>198</sup> 10.12.2016 tarih ve 2/1504 esas numaralı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifinin genel gerekçesi için bkz. <https://www2.tbmm.gov.tr/d26/2/2-1504.pdf>, (Erişim tarihi: 30.03.2021).

temel aldığı söylenebilir. Bununla birlikte “Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi” olarak adlandırılan yeni hükümet sisteminin başkanlık rejiminin kökeni olan Amerikan tipi başkanlık sisteminden önemli sapmalar arz eden kendine özgü nitelikler taşıdığı görülmektedir. Yeni sistemin temel özelliklerini ve başkanlık sisteminden ayrılan yönlerini şu şekilde sıralayabiliriz:

### **1. Tek başlı yürütme organı oluşturulmuştur.**

Yeni hükümet sistemi yürütme yetki ve görevini bakanlar kurulunu lağvederek doğrudan halk tarafından seçilen ve siyasal olarak yalnızca halka karşı sorumlu olan cumhurbaşkanına vermiştir (Anayasa, m. 8). En karakteristik özelliği hükümeti meclise karşı siyaseten sorumlu kılması olan parlamenter sistemde<sup>199</sup> bakanların da yasama erkine karşı ayrı ayrı siyasal sorumlulukları ve dolayısıyla kendilerine özgülenmiş yetkileri vardır. Başkanlık sisteminde ise bakanlar, münhasır bir yetkiye sahip bulunmayan ve başkanın yürütme fonksiyonunu yerine getirmesine yardım eden üst düzey kamu görevlileridir. Nitekim Amerikan Anayasası da icra salâhiyetini sadece başkana vermiş yürütme yetkisine sahip bir bakanlar kurulu veya kabineden söz etmemiştir<sup>200</sup>.

### **2. Seçim kararı alan organın kendisinin de seçimlere gitmesi koşuluyla cumhurbaşkanına ve parlamentoya seçimleri yenileme imkânı tanınmıştır.**

Anayasa *Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin yenilenmesi* kenar başlıklı 116. maddesinde hem cumhurbaşkanına hem de (meclis üye tamsayısının beşte üçünün oyuyla) TBMM’ye seçimleri yenileme imkânı tanımıştır. Ancak Anayasa bu mekanizmanın keyfi şekilde işletilmesini engellemek için<sup>201</sup> seçimlerin birlikte yenilenmesini öngörmüş diğer bir ifadeyle seçimlerin yenilenmesini isteyen organın

<sup>199</sup> Özbudun, 2020, s. 317.

<sup>200</sup> Bennet, Anthony J. *The American president’s cabinet: from Kennedy to Bush*. New York: Palgrave Macmillan, 1st Edition, 1996, s.1.

<sup>201</sup> 6771 sayılı Kanununun madde gerekçeleri için bkz. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi (2/1504) ve Anayasa Komisyonu Raporu, s. 12, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss447.pdf> (Erişim tarihi: 19.03.2021).

kendisinin de seçime gitmesini şart koşmuştur. Ancak yeni hükümet sisteminin bu yönüyle klasik başkanlık sisteminden ayrıldığı görülmektedir<sup>202</sup>.

Zira parlamenter sistemde yasama organı siyasal sorumluluğunu işleterek güvensizlik oyuyla bir hükümetin görevine son verebilir. Yine parlamenter sistemlerin bir diğer özgün niteliği yasama erkinin hükümeti düşürme yetkisini dengeleme maksadıyla yürütme organına da meclisi feshederek milletvekili genel seçimlerini yenileme yetkisinin tanınmasıdır<sup>203</sup>. Başkanlık sisteminde ise kuvvetlerin sert ayrılığı ilkesi çerçevesinde yasama ve yürütme organlarının birbirlerine karşı fesih yetkisi kullanması uygulamasına yer verilmemiştir.

Buna karşın Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi seçimlerin yenilenmesi mekanizmasıyla Amerikan tipi başkanlık modelinden ayrılmış olsa da klasik başkanlık sistemlerinde parlamento ile yürütme arasında ortaya çıkması muhtemel büyük anlaşmazlıkların bir sistem krizine dönüşmeden çözülmesi amaçlanmıştır<sup>204</sup>. Böylece yasama ve yürütme organları arasındaki çatışma olasılığını kontrol altında tutabilecek bir formül geliştirilmeye çalışılmıştır.

### **3. Cumhurbaşkanı meclise yasa tasarısı sunamayacak ve milletvekilleri TBMM üyeliğinden ayrılmadıkça cumhurbaşkanının kabinesinde görev alamayacaktır.**

Anayasa cumhurbaşkanına yasama organına kanun tasarısı sunma yetkisi vermemiş ve ayrıca milletvekillerinin bakan ya da cumhurbaşkanı yardımcısı olarak atanmaları halinde TBMM üyeliği sıfatını kaybedeceğini düzenlemiştir (m. 106/4). Böylece özü itibarıyla erklerin sert biçimde ayrılmasını ifade eden başkanlık sistemine uygun bir düzenleme yapılmıştır.

<sup>202</sup> Özbudun, 2020, s. 321; Gözler, Kemal. *Türk Anayasa Hukuku*. Bursa: Ekin Yayıncılık, 2. Baskı, 2018, s. 745.

<sup>203</sup> Özbudun, 2020, s. 318.

<sup>204</sup> Atar, 2018, s.177.

#### 4. Cumhurbaşkanı seçimi ve milletvekili genel seçimleri eş zamanlı olarak yapılacaktır.

Anayasanın 77, 106/2 ve 116. maddelerinde TBMM ve cumhurbaşkanı seçimlerinin her hal ve şartta<sup>205</sup> aynı günde yapılması usulü benimsenmiş böylece hem yasama hem de yürütme organının benzer siyasi eğilimlere sahip olması ihtimali güçlendirilmiştir. Nitekim yeni hükümet sisteminin hayata geçtiği 24 Haziran 2018 seçimlerinde AK Parti ve MHP'den oluşan Cumhur İttifakı hem TBMM çoğunluğunu kazanmış hem de aday gösterdiği Erdoğan cumhurbaşkanı seçilmiştir.

Bu düzenlemenin klasik başkanlık sisteminin erkleri olabildiğince birbirinden ayırma amacıyla paralellik arz etmediği görülmektedir<sup>206</sup>. Seçimlerin eş zamanlı yapılması Türkiye'deki siyasi kültür ve siyasi partilerin işleyişleri sebebiyle kuvvetler ayrılığını parlamenter sistemi çağrıştıracak şekilde esnetebilme ihtimalini taşımaktadır. Atar, yeni sistemin bu yönüyle Amerikan başkanlık sisteminden ayrıştığını fakat eş zamanlı seçimin Sartori'nin "alternatif başkanlık modeli"<sup>207</sup> önermesine uygun bir düzenleme olduğunu belirtmiştir<sup>208</sup>. Tanör ve Yüzbaşıoğlu, yeni hükümet sisteminin seçimleri aynı tarihte yapılacağını benimseyerek yasama ve yürütme arasındaki ilişkileri özdeşleştirmeyi amaçladığını gösterdiğini savunmuştur<sup>209</sup>. Özbudun da yeni hükümet sisteminin cumhurbaşkanının ve TBMM'nin seçimlerin yenilenmesi mekanizmasıyla karşılıklı olarak birbirlerini feshedebilmelerine olanak tanınmasının rejimi başkanlık sisteminden ayırdığını ifade etmiştir<sup>210</sup>.

<sup>205</sup> Bunun tek istisnası cumhurbaşkanının görev süresinin bitimine bir yıldan fazla zaman olduğu halde cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir sebeple boşalması durumunda gerçekleşir. Bu halde cumhurbaşkanı seçimi TBMM'den bağımsız şekilde yenilenir ve yeni seçilen cumhurbaşkanı selefinin geriye kalan süresini tamamlar. Ardından yeniden eş zamanlı seçim periyodu başlamış olur (Anayasa, m.106/2).

<sup>206</sup> Esen, Selin. "2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi." *Ankara Barosu Dergisi*, S. 4, 2016, s. 46.

<sup>207</sup> Sartori, 1994, s. 157.

<sup>208</sup> Atar, 2018, s. 176.

<sup>209</sup> Tanör, Bülent ve Yüzbaşıoğlu, Necmi. *1982 Anayasasına göre Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Beta Yayınları, 20. Baskı, 2020, s. 450.

<sup>210</sup> Özbudun, 2020, s. 321.

Bununla birlikte 1982 Anayasası döneminde uygulanan diğer hükümet modelleri de klasik hükümet sistemlerinden ayrılmış ve bu yönleriyle doktrinde eleştirilmiştir. Gönenç ve Kontacı'nın anlatımıyla Türkiye, 1982 Anayasasıyla “kısmen bozulmuş bir parlamenter sistemi”<sup>211</sup> benimsemiş, 2007 yılında Anayasa Mahkemesinin 367 kararı ve Türk Silahlı Kuvvetleri'nin 27 Nisan bildirisinin gölgesinde yaşanan cumhurbaşkanı seçimi krizine bir tepki olarak gerçekleşen 2007 anayasa değişikliğinin cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi usulünü benimsemesi ile “kısmen bozulmuş bir başkanlı parlamenter sistem” ortaya çıkmıştır. Gönenç ve Kontacı, 2017 değişiklikleri sonucu oluşan yeni hükümet sistemini ise “epeyce bozulmuş bir başkanlık sistemi” olarak nitelendirmiştir<sup>212</sup>.

Sonuç olarak atipik bir başkanlık sistemi öngördüğünü söyleyebileceğimiz 2017 Anayasa değişikliği Türkiye'nin 1982 Anayasasının kabulünden itibaren yaşadığı anayasa ve hükümet sistemi merkezli tartışmaların ürünü ve yeni bir safhası olarak değerlendirilebilir. Tüm bu özellikleri neticesinde 2017 Anayasa değişiklikleri ile getirilen hükümet sisteminin, yürütme organının tekliği anlamında başkanlık sistemini esas aldığı ancak bilhassa TBMM ve cumhurbaşkanlığı seçimlerinin yenilenmesi ve aynı günde yapılması hususlarında ondan ayrılarak atipik bir başkanlık sistemi meydana getirdiğini söyleyebiliriz.

6771 sayılı Kanun; yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkileri temelden etkileyen yeni bir hükümet sistemini kabul ettiğinden meclisin denetim araçlarına ilişkin olarak da çeşitli değişiklikler yapmıştır. Parlamenter sisteme özgü gensoru mekanizması Anayasadan çıkarılmış ve diğer denetim araçları hükümet sistemi değişikliğinin gerekleri doğrultusunda yeniden düzenlenmiştir. Yukarıda ifade edildiği üzere gensorunun kaldırılmış olması esasen klasik başkanlık sisteminin gereğidir. Bununla birlikte başbakanlı başkanlık sistemlerinde ve bazı Latin Amerika devletlerinde gensoru usulüne

<sup>211</sup> Ya da Özbudun'un Fransız yazınından mülhem kullandığı tabirle “zayıflatılmış parlamentarizm”. Bkz. Özbudun, 2016, s. 366.

<sup>212</sup> Gönenç, Levent ve Ali Ersoy Kontacı. “2017 Tarihli Anayasa Değişikliği Sonrasında Yasama-Yürütme İlişkileri.” *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 2019, S. 145, s. 76-77.

rastlanmaktadır<sup>213</sup>. Aşağıda öncelikle teklifin komisyon görüşmeleri sırasında muhalefet partilerinin getirdiği eleştirilere yer verilecek ardından bu tezin temel çalışma konusunu oluşturan 2017 Anayasa değişiklikleri sonrasında meclisin denetim araçları olan yazılı soru, meclis araştırması, genel görüşme ve meclis soruşturması ayrı başlıklar altında incelenecektir.

### 3.2.1 Muhalefetin Eleştirileri

Teklif, yasama sürecinde muhalefet partileri CHP ve Halkların Demokratik Partisi (HDP) milletvekilleri tarafından eleştirilmiş ve teklifin reddi yönünde oy kullanılmıştır. Milletvekilleri eleştirilerini TBMM Esas Komisyon (Anayasa Komisyonu) Raporunda yer alan muhalefet şerhlerinde sıralamıştır. Komisyonun CHP’li üyelerinin yazdığı muhalefet şerhinde Teklifin kuvvetler ayrılığına zarar vereceği ve Türk demokrasisi bakımından bir geriye gidiş anlamına geldiği savunulmuştur: “...Tüm aksaklıklarına rağmen demokratik cumhuriyet sisteminden geriye dönüş söz konusudur. Bunu, anayasal bir kötü niyet olarak nitelendirmek olanaklıdır. Çünkü 20. yüzyıldan itibaren günümüze kadar olan süreçte, demokratik bir toplumda millet egemenliğinin iki koşulu bulunmaktadır. Bunlardan ilki serbest ve eşit seçimlerdir. İkincisi ise ilkiyle bağlantılı olarak, anayasal kurumsal güvencelerle egemenliğin kullanım biçiminin, seçimle gelse de bir kişinin egemenliğine verilmemesidir. Oysa AKP’nin getirmek istediği düzenlemeyle egemenliğin şahsileşmesinin önü açılmaktadır...”<sup>214</sup>.

Muhalefet şerhinde yeni hükümet sisteminin kuvvetler ayrılığını ve iktidarın denetimini sağlayamayacağı vurgulanmış ve başkanlık sisteminden ziyade otoriter bir rejim meydana getireceği ifade edilmiştir. Teklifin cumhurbaşkanını etkili bir denetim mekanizmasına tabi tutulmaksızın güçlendirmeyi amaçladığı, bu bağlamda demokratik başkanlık sistemlerinde meclisin dengelediği başkan profilinden uzaklaşıldığı kaydedilmiştir: “Vurgulanması gereken, AKP’nin getirdiği, aslında başkanlık sistemi olduğunu iddia ettiği; ama, ismine Cumhurbaşkanlığı dediği sistemin güçlü kuvvetler

<sup>213</sup> Eren, Abdurrahman. *Anayasa Hukuku Dersleri Genel Esaslar*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı, 2020, s. 790.

<sup>214</sup> TBMM Anayasa Komisyonunun 447 sıra sayılı raporu, s.51, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss447.pdf> (Erişim tarihi: 21.04.2021).

ayrımını ve bu kuvvetlerin birbirini sıkı biçimde denetlemesini gerek kılan Başkanlık ile hiçbir ilgisinin olmadığıdır. Ortaya çıkan sistem, olsa olsa otoriter sistemler içinde özgün bir yaklaşım olarak anılabilir...”<sup>215</sup>.

Komisyonun CHP’li üyeleri, yeni sistemle gensorunun kaldırılması ve bakanların atanmasında onay yetkisinin olmayışıyla meclisin yürütmeyi denetim kapasitesinin ciddi ölçüde zayıflayacağını, değişiklik teklifinde korunan soru, genel görüşme, meclis araştırması ve meclis soruşturması usullerinin ise daha çok parlamentonun bilgi edinme vasıtaları olarak görülmesi gerektiğini ifade etmişlerdir. Muhalefet şerhinde cumhurbaşkanına dair yürütülecek meclis soruşturmasına ayrı bir parantez açılarak getirilen nitelikli karar yetersayılarının yüksekliği sebebiyle cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunun fiiliyatta işletilemeyeceği belirtilmiştir<sup>216</sup>. Eleştirilen bir diğer husus ise cumhurbaşkanının parti üyesi olması ve parlamento ile cumhurbaşkanı seçimlerinin eş zamanlı olarak yapılmasının önünü açan düzenleme olmuştur. Bu değişikliklerin parlamentoyu yürütme organının kontrolü altına sokacağı savunulmuştur:

“...Öncelikle Türkiye gibi disiplinli siyasi partilerin olduğu bir ülkede partili Cumhurbaşkanı, partisi kanalıyla tüm güçleri elinde toplayabilme olanağı kazanır. Genel başkan olarak milletvekili listesi yapabilme, partisinin grup başkanı olarak parti grubunu kontrol edebilme imkanına sahip olacaktır. Bu durum fiilen yasamayı da kontrol demektir... Sistem, yasama yürütme ilişkisi açısından Cumhurbaşkanının yasama organını istediği gibi belirleyebilmesi ve kontrol edebilmesi mantığına göre düzenlenmiştir. Öncelikle TBMM seçimi ile Cumhurbaşkanı seçimi aynı anda yapılmak suretiyle Cumhurbaşkanına uygun bir Meclis oluşturulmak istenmektedir. Amaç seçmeni aynı anda hem Cumhurbaşkanını hem de onun partisini seçmeye yönlendirmektir. Partili Cumhurbaşkanının milletvekili listesi yapma imkanını da eklediğimizde bu durum Cumhurbaşkanına TBMM çoğunluğunu da kontrol yetkisi vermektir. Hiçbir demokratik

<sup>215</sup> TBMM Anayasa Komisyonunun 447 sıra sayılı raporu, s. 54.

<sup>216</sup> TBMM Anayasa Komisyonunun 447 sıra sayılı raporu, s. 57.

başkanlık sisteminde Meclis ile Başkan aynı anda seçilmez. Seçim tarihlerinin farklı olması başkanlık rejimlerinde kuvvetler ayrılığının güvencesidir”<sup>217</sup>.

Komisyonun HDP’li üyelerinin yazdığı muhalefet şerhinde de Teklifin katılımcı ve demokratik bir usulle hazırlanmadığı savunulmuştur<sup>218</sup>. Ayrıca CHP’li milletvekillerinin yazdığı muhalefet şerhine benzer şekilde anayasa değişikliği teklifinin öngördüğü yeni hükümet sisteminin klasik başkanlık sistemlerinden farklılaşan niteliklerine dikkat çekilmiş, sözlü soru ve gensorunun kaldırılmasından hareketle meclisin yürütmeyi denetim gücünün zayıfladığı belirtilmiştir:

“...Teklifin başkanlık sistemini andıran tarafları olmakla birlikte, başkanlık sisteminin öngördüğü denge ve denetleme mekanizmalarının yoksunluğunda bir başkanlık sisteminden bahsetmek mümkün değildir. Yine (teklif) parlamenter sistemin bazı özelliklerini zayıflatarak korumaya devam ederek çok kırılğan bir yapı ortaya çıkarmaktadır... .. Genel görüşme ve meclis araştırmasının parlamentoda görüşülmesi esnasında daha evvel yürütmeden katılabilen temsilciler yeni düzenlemeye göre katılamayacak olup yürütmenin denetimine dair bu iki düzenleme de böylelikle sadece kâğıt üzerinde kalan yöntemlere dönüşmektedir. Yürütme adına hiçbir temsilcinin katılmadığı genel görüşme yahut meclis araştırması muhatapsız kılınmaktadır. Yine sözlü soru usulünün kaldırılmasıyla bakanların Genel Kurul’da milletvekillerinin sorularına muhatap olmaları mümkün olmayacaktır. Böylece kamuoyunun önünde, şeffaf bir biçimde denetleme ve daha çabuk sürede cevap alma imkânı ortadan kalkmaktadır.”<sup>219</sup>

### 3.3 Yazılı Soru

2017 yılında gerçekleşen Anayasa değişikliği parlamentonun denetim yollarını ele alan 98. maddesini yeniden düzenlerken soru müessesesini muhafaza etmiştir. Bununla birlikte bakanların meclis genel kurulunda milletvekillerinin sorularına sözlü olarak cevap vermelerini ifade eden sözlü soru usulü maddeden çıkarılarak soru yönteminin yalnızca yazılı cevaba dayalı olarak kullanılabileceğini hükme bağlamıştır. Ancak

<sup>217</sup> TBMM Anayasa Komisyonunun 447 sıra sayılı raporu, s. 58-59.

<sup>218</sup> TBMM Anayasa Komisyonunun 447 sıra sayılı raporu, s. 74.

<sup>219</sup> TBMM Anayasa Komisyonunun 447 sıra sayılı raporu, s. 86, 92.



Alkan'a göre İç Tüzüğün 2018 değişikliğinden önceki 98. maddesine göre muhatabı tarafından cevaplandırılmayan sözlü soru kendiliğinden yazılı soruya çevrildiği için bu çok önemli bir eksiklik olarak değerlendirilmemelidir. Sözlü sorunun kaldırılmasında yeni hükümet sisteminde bakanların milletvekili olmaması dolayısıyla TBMM Genel Kurul çalışmalarına katılmayacak olmalarının etkili olduğu ifade edilmektedir<sup>220</sup>.

Özbudun ise sözlü sorunun “çok etkili bir denetim aracı” olduğu görüşündedir<sup>221</sup>. Öte yandan geçmiş uygulamada sözlü soru usulünün etkinliğini zayıflatan bazı düzenlemeler ve uygulamaların olduğu da açıktır. Bunların başında bakanların sözlü sorulara toplu şekilde cevap vermeleri, sözlü sorunun genel kurulda bakanlar kurulu üyeleri tarafından cevaplandırılması için ayrılan oturumların başka yasama faaliyetleri için kullanılması<sup>222</sup> ve bir bakana yöneltilen soruya başka bir bakanın cevap vermesi gelir<sup>223</sup>.

Anayasa değişikliği sonrası soruların yürütme erkinin tüm yetki ve sorumluluğunu üzerinde taşıyan cumhurbaşkanına değil de onun atadığı cumhurbaşkanı yardımcılara ve bakanlarına yöneltileceğinin öngörülmesi öğretilen hususlar arasındadır. 98. maddenin değişiklikten önceki metninde soruların bakanlar kurulu adına yöneltildiği başbakan veya bakan tarafından cevaplandırılacağı belirtilmişti. Yürütme yetki ve görevine sahip olan organının başbakanlık veya bakanlık değil bakanlar kuruluna ait olduğu düşünüldüğünde bunun yerinde bir düzenleme olduğu açıktır. Buna paralel biçimde 2017 Anayasa değişikliği ile tek başlı yürütme ilkesinin benimsenmesi karşısında soruların ne yasama organına ne de halka karşı herhangi bir siyasi sorumluluğu

<sup>220</sup> Alkan, Haluk. “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Meclisin Denetim Yetkisi.”, *SETA Perspektif*, 2017, s.2; Eren, 2020, s. 790.

<sup>221</sup> Özbudun, 2020, s. 295.

<sup>222</sup> İç Tüzüğün mülga m. 98/2 hükmü “Anayasa, kanun ve İçtüzükten” kaynaklanan zorunlukların bulunması halinde haftanın en az iki gününde sözlü soruların cevaplandırılması için ayrılan birer saatlik sürelerin başka yasama faaliyetleri için kullanılabilmesine olanak tanımıştır. Neziroğlu, bu muğlak istisnanın esasen sınırlı bir süre içinde tamamlanması gereken yasama işlemleri için öngörüldüğünü ancak pratikte hükümetin çıkarmak istediği kanunların görüşülmesi için de kullanıldığını belirtmektedir. Bkz. Neziroğlu, İrfan. “Türkiye Büyük Millet Meclisinde Parlamenter Denetim Aracı Olarak Sözlü Soru Önergelerinin Etkinliği”. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2006, C. 8, S.2, s. 155.

<sup>223</sup> Neziroğlu, 2006, s. 155, 157, 159.

bulunmayan bakan ve cumhurbaşkanı yardımcılarını yerine doğrudan cumhurbaşkanına yöneltilmesini öngören bir düzenlemenin daha isabetli olacağı belirtilmiştir<sup>224</sup>.

Yeni düzenlemeye göre milletvekilleri, cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlara ancak yazılı olarak ve on beş gün içinde cevaplandırılmak üzere soru yöneltebileceklerdir (İç Tüzük, m. 98/5). Soru yönetilecek kişiler arasında yürütme organının dışında meclisin faaliyetleriyle ilgili olarak Meclis Başkanı da bulunmaktadır (m. 100). 2017 değişikliğinden önce yazılı sorunun cevaplandırılması için Anayasada azami bir süre öngörülmemiş, İç Tüzük'te ise bu süre en geç bir ay olarak belirlenmişti (İç Tüzük mülga m. 99). Bu açıdan yeni düzenlemenin denetim araçlarının etkinliği bakımından daha güvenceli olduğu söylenebilir. Diğer taraftan değişik 98. maddenin son fıkrası meclis araştırması ve genel görüşmenin yanı sıra yazılı soru usulünün de şekil, içerik ve kapsam itibarıyla iç tüzükte ayrıca düzenleneceğini belirtmiştir.

### 3.3.1 Yazılı Sorunun Şekli Şartları

Yeni hükümet sisteminin gerekleri doğrultusunda 5.3.1973 tarih ve 584 karar numaralı TBMM İç Tüzüğü 9 Ekim 2018'de değiştirilmiştir<sup>225</sup>. Bu çerçevede İç Tüzüğün parlamentonun bilgi edinme ve denetim yollarını düzenleyen altıncı kısmında da çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Yazılı sorunun tabii olacağı usul ve esaslar İç Tüzüğün 96 ila 99. maddeleri arasında gösterilmiştir. Buna göre yazılı soru “kısa, gerekçesiz ve kişisel görüş ileri sürülmeksizin; kişilik ve özel yaşama ilişkin konuları içermeyen bir önerge” ile verilir ve soru önergelerine herhangi bir belge eklenemez (İç Tüzük, m. 96). Ayrıca “başka bir kaynaktan kolayca öğrenilmesi mümkün olan konular” ile salt danışma amacıyla yöneltilmiş sorular Meclis Başkanlığınca reddedilir (İç Tüzük, m. 97). Yazılı soruyla birlikte meclis araştırması ve genel görüşme açılmasına ilişkin önergeler şayet verildikleri yasama dönemi içerisinde cevaplandırılmamış ya da görüşülmemişlerse hükümsüz hale gelirler (İç Tüzük, m. 77).

<sup>224</sup> Gönenç ve Kontacı, 2019, s. 69; Benzer yöndeki görüşleri için bkz. Eren, 2020, s. 791.

<sup>225</sup> 9.10.2018 tarih ve 1200 numaralı Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair Karar.

İç Tüzük, anayasa hükmünü tekrar ederek yazılı sorunun en geç on beş gün içinde cevaplandırılması gerektiğini, tatil ve ara verme günlerinde verilen sorular için sürenin ara verme ve tatil bittikten sonra başlayacağını belirtmiştir (m. 99/2). İç Tüzük yazılı sorunun süresi içinde ilgili cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan tarafından cevaplandırılmaması halinde bunun gelen kağıtlar listesinde ilan edilerek TBMM internet sitesinde yayınlanacağını ve söz konusu bakan ya da cumhurbaşkanı yardımcısına iletileceğini söylemiştir (m. 99/3). Dolayısıyla yazılı sorunun yürütmeyi cevap vermeye zorlayacak etkili bir hukuki yaptırıma bağlanmadığını söyleyebiliriz. Bu eksikliği gidermek adına cevaplandırılmayan yazılı sorunun muhatabı bakan ya da cumhurbaşkanı yardımcılarının isimlerinin TBMM Genel Kuruluna sunulmak suretiyle ilan edilmesi<sup>226</sup> daha caydırıcı bir düzenleme teşkil edebilecektir.

### 3.3.2 Yazılı Sorunun İşlevi

Soru kurumunu diğer denetim araçlarından ayırıştıran en önemli özelliği, işletilebilmesi için meclis çoğunluğuna ihtiyaç duyulmamasıdır. Bir milletvekili dahi soru aracını kullanarak siyasi iktidarın denetimine katkı sunabilme imkanına sahiptir. Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakana görev alanına giren bir konuda yöneltilecek soru hem o hususta ilgili yürütme mensubunu ikaz etmiş olur<sup>227</sup> hem de kamuoyunun dikkatini o yöne çekerek demokratik siyasal bir baskı oluşmasını sağlar. Öyle ki “bazı soruların cevabından ziyade sadece sorulmuş olması bile yeterli görülmektedir”<sup>228</sup>. Yazılı soru önergeleri ve hükümetin bunlara verdiği ya da vermediği cevaplar basın tarafından sık sık haberleştirilmekte, kamuoyunda önemli siyasi tartışmaların başlamasına vesile olmaktadır. Bu bakımdan soru mekanizması basit ancak siyasi iktidarın hesapverirliğinin ve şeffaflığının sağlanmasında, özellikle çok sesli bir medyanın varlığı ile birlikte, azımsanmayacak derecede önemli bir katkı sunabilmektedir.

<sup>226</sup> TBMM İç Tüzük Uzlaşma Komisyonu Raporu, *İç Tüzük Taslağı*, [https://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/taslak\\_2009/3\\_uzlasma\\_komisyonu\\_raporu.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/taslak_2009/3_uzlasma_komisyonu_raporu.pdf), (Erişim tarihi: 27.03.2021). Bu komisyonun hazırladığı iç tüzük önerisinde TBMM’nin denetim ve yasama faaliyetlerindeki kapasitesini güçlendirmek için bir parlamento akademisi kurulması teklif edilmiştir.

<sup>227</sup> Gözler, 2018, s. 668.

<sup>228</sup> Neziroğlu, 2006, s. 153.

Meclisin diğer denetim araçlarında olduğu gibi soru usulünün de 2017 Anayasa değişikliğinin yürürlüğe girmesiyle etkililiğini kaybettiği ileri sürülmektedir. Esasen parlamenter denetim araçlarının kabiliyeti, sadece bunlara ilişkin İç Tüzük düzeyindeki teknik düzenlemelerle değil bir bütün olarak yasama ve yürütme erkleri arasındaki ilişkiyi belirleyen hükümet sisteminin doğasına ve nihai olarak ülkedeki demokratik kültüre göre şekillenmektedir. Ancak Türkiye’deki hükümet sistemini; kurumları, kuralları ve uygulaması itibarıyla bir bütün olarak incelemek bu tezin çok ötesine geçen bir çalışmayı gerektireceği için bu tartışmanın detaylarına girmeyeceğiz.

Bununla birlikte soru usulününün istatistiki açıdan parlamenter sistemdeki ve cumhurbaşkanlığı sistemindeki uygulamasını karşılaştırmak, bu kurumun her iki sistemdeki etkinliğini ölçmemize bir nebze de olsa katkı sağlayabilir. 1.10.2018’den 26.3.2021 tarihine kadar geçen sürede milletvekilleri toplam 30.849 yazılı soru yöneltmiş bunların yaklaşık yüzde 80’i (24.623) cevaplandırılmıştır. Parlamenter sistemin yürürlükte olduğu Kasım 2015 ile Haziran 2018 arasını kapsayan 26. yasama döneminin tamamında verilen toplam yazılı ve sözlü önerge sayısı ise 30.611 olmuştur. Bunların yalnızca yüzde 44’ü (13.754) hükümet tarafından cevaplandırılmıştır. Dolayısıyla soru usulünün uygulamasına salt istatistiki açıdan yaklaşıldığında parlamenter sisteme kıyasla bir etkinlik kaybından söz etmek mümkün olmayacaktır.

### 3.4 Genel Görüşme

Meclisin bilgi edinme ve denetim yollarından birisi olan genel görüşme parlamentonun müzakere fonksiyonunu<sup>229</sup> yerine getirmesine katkı sunmaktadır. Genel görüşmeye ilişkin 6771 sayılı Kanunla herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. Anayasa’nın 98. maddesinin üçüncü fıkrası hükmü genel görüşmeyi “toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesi” olarak tanımlamıştır. İç Tüzüğün genel görüşmeye dair usul ve esasları düzenleyen 101, 102 ve 103. maddelerinde de herhangi bir değişiklik söz konusu değildir.

---

<sup>229</sup> Eren, 2020, s. 792.

İç Tüzüğe göre genel görüşme açılması önergesi ancak siyasi parti grupları ya da yirmi milletvekilinin ortak imzasıyla verilebilir (İç Tüzük, m. 102/1).

Genel görüşme açılıp açılmamasına karar vermek üzere Genel Kurul'da ön görüşme yapılır (İç Tüzük, m. 49). Bu ön görüşmede, önergede birinci sırada imzası bulunan milletvekili veya onun göstereceği bir başka imza sahibi milletvekili konuşabileceği gibi siyasi parti grupları adına da söz alınıp konuşulabilir<sup>230</sup>. Konuşma süresi; siyasi parti grubu adına yapılacak konuşmalarda yirmi dakikayı, milletvekillerinin yapacağı konuşmalarda ise on dakikayı geçemez (İç Tüzük, m. 60/8). Genel görüşme dışında ayrıca bir ön görüşme usulünün öngörülmesinin uygulamayı güçleştirdiği isabetli olarak ifade edilmektedir. Bunun yerine doğrudan genel görüşme açılıp açılmamasına dair bir oylama yapılması sürecin daha hızlı ilerlemesine katkı sağlayacaktır<sup>231</sup>. Genel görüşmenin açılması, buna ilişkin önergenin TBMM Genel Kurulu tarafından kabul edilmesi halinde mümkün olur (İç Tüzük, m. 102/1, 3). Dolayısıyla genel görüşme mekanizmasının işletilmesi Meclisteki çoğunluğun takdirine bağlıdır. Bu nedenle uygulamada genel görüşmenin ekseriyetle meclisteki çoğunluğu oluşturan siyasi partilerin istemiyle güvenlik ve dış politikayla ilgili konularda işletildiği görülmektedir<sup>232</sup>.

İç Tüzüğün 102. maddesinin son fıkrasına göre Genel Kurulun verilen önerge üzerinde genel görüşme açılıp açılmayacağına dair yapacağı görüşmede siyasi parti grupları ve önerge sahibi “milletvekillerinden birinci imza sahibi veya onun göstereceği bir diğer imza sahibi konuşabilir. Genel Kurul genel görüşme açılıp açılmamasına işaretle oylama suretiyle karar verir.” Genel görüşmenin yapılacağı gün Meclisin önergeyi kabul ettiği tarihten itibaren asgari kırk sekiz saatten önceye alınamaz ve azami yedi günden sonrasına bırakılamaz (İç Tüzük, m.103/1). İç Tüzük genel görüşmede ilk söz hakkını önerge sahibi siyasi parti gurubuna ya da önerge milletvekilleri tarafından ferdan verilmişse önergedeki

<sup>230</sup> Türkiye Büyük Millet Meclisi Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, *Yeni Sisteme Göre Yasama El Kitabı*. Ankara: TBMM Basın, Yayın ve Halkla İlişkiler Başkanlığı Basımevi, 1. Baskı, 2018, s. 99.

<sup>231</sup> Sağlam, Salih. “Meclis araştırması ve genel görüşmede işleyiş ve uygulamadaki sorunlar”, *Parlamentar denetim sempozyumu*. Ed. Hasan Erikli ve Bahadır Yeşilirmak, 2012, s. 100.

<sup>232</sup> Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 2020, s. 333.

birinci imza sahibi milletvekiline veya onun göstereceği bir başka imza sahibi milletvekiline vermiştir (İç Tüzük, m.103/2).

Türkiye’deki parlamenter sistemin sert parti disiplini anlayışıyla birlikte uygulandığı göz önüne alındığında genel görüşme aracılığıyla hükümeti denetleme işlevinin ironik şekilde ancak (kendisini destekleyen meclis çoğunluğu aracılığıyla) hükümetin onayına bağlı olarak hayata geçirilebileceği görülmektedir. Bu durumun yeni hükümet sisteminin uygulandığı üç yıllık süreçte de devam ettiği gözlemlenmektedir. Bunda 2018 seçimleriyle hem cumhurbaşkanının hem de Meclis çoğunluğunun aynı siyasi ittifak tarafından kazanılmasının etkili olduğu söylenebilir. Ancak daha önemlisi Türk siyasetinin eskiden gelen parti içi demokrasiye ve partilerin karar alma mekanizmalarının çoğulculuğuna dair eksikliklerinin giderilememiş olmasıdır.

### 3.5 Meclis Araştırması

Meclis araştırması, Anayasanın 98. ve İç Tüzüğü’nün 104-105. maddelerinde düzenlenmekte olup 2017 Anayasa değişikliğinden ve 2018 İç Tüzük değişikliğinden etkilenmemiştir. Anayasanın “belli bir konuda bilgi edinmek için yapılacak incelemeden ibaret” olarak nitelediği meclis araştırmasının açılması usulü hakkında genel görüşmeye ilişkin yukarıda açıklanan hükümler uygulanacaktır (İç Tüzük, m. 104/3). Dolayısıyla meclis araştırmasının devreye girmesi de ancak meclis çoğunluğunun takdiriyle mümkün olacaktır. Burada Federal Almanya Anayasa’sındaki meclis araştırması düzenlemesi olumlu bir örnek olarak gösterilebilir. Almanya’da Anayasa’nın 44. maddesi uyarınca meclis araştırma komisyonları Federal Meclis’teki milletvekillerinin dörtte birinin istemiyle kurulabilmektedir<sup>233</sup>. Benzeri bir düzenlemenin Türkiye’deki parlamenter denetim ve bilgi edinme işlevini de güçlendireceği kanaatindeyiz. Diğer taraftan genel görüşmede olduğu gibi meclis araştırmasında da araştırma önergelerinin kabul edilmemesi halinde dahi muhalefet partileri bu durumu kamuoyu nezdinde yürütme organı üzerinde demokratik bir baskı-denetim unsuru olarak kullanabilir<sup>234</sup>.

<sup>233</sup> TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı. *Almanya Parlamentosunda Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri*. 2019, s. 44.

<sup>234</sup> Eren, 2020, s. 793.

Parlamento meclis araştırması usulünü hususi olarak kurulacak araştırma komisyonları vasıtasıyla yürütür. Komisyonun çalışma süresi, üye sayısı ve Ankara dışında da çalışıp çalışmayacağı hususları Genel Kurul tarafından karara bağlanır. Araştırma komisyonunun görev süresi üç ay olmakla birlikte bu sürede çalışmalarını tamamlayamayan komisyona bir aylık kesin bir ilave süre verilir. Komisyon şayet bu süre sonunda da çalışmasını neticelendiremezse ek sürenin bittiği tarihten itibaren on beş gün içinde çalışmanın tamamlanamamasının nedenleri veya araştırmada ulaşılan sonuçlar hakkında Genel Kurulda bir görüşme yapılır (İç Tüzük, m. 105/1,2). Öte yandan meclis araştırması yürütmeyi denetim işlevi dışında parlamentonun araştırılan konuda derinlemesine bilgi sahibi olmasını sağlayarak onu kanuni bir düzenleme yapmaya da sevk edebilir. Bu yönüyle meclis araştırması yasama fonksiyonunun yerine getirilmesine de yardımcı olabilir<sup>235</sup>.

### 3.5.1 Araştırma Komisyonunun Görev Alanı ve Yetkileri

İç Tüzük devlet sırlarını ve ticari sırları meclis araştırma komisyonunun çalışma alanının dışında tutmuştur (İç Tüzük, m. 105/5). Diğer taraftan Anayasanın 20. maddesiyle güvence altına alınan özel hayatın gizliliği ilkesi de meclis araştırmasının sınırlarından birisini oluşturur<sup>236</sup>. İç Tüzüğün araştırma komisyonlarının çalışma kapsamına dahil etmediği devlet sırrına ilişkin sorunlu husus bu kavramın suiistimale açık oluşudur. İç Tüzükte devlet sırrının hangi konuları ihtiva ettiği kesin olarak tespit edilmemiştir<sup>237</sup>. Dolayısıyla meclis çoğunluğuna sirayet edebilen bir yürütme organı pekâlâ istemediği konuların devlet sırrı olarak nitelendirilip araştırma kapsamından çıkarılmasını sağlayabilecektir. Onar'ın ifade ettiği üzere başkanlık sisteminin uygulandığı ABD'de Kongre, pekâlâ devlet sırrı olarak kabul edilebilecek (örneğin istihbarat servislerine ilişkin olan) hususlar hakkında araştırma yapabilmektedir<sup>238</sup>. ABD'de Senato komisyonlarının araştırmaları eğer milli savunma ve uluslararası ilişkiler bakımından gizli kalmasının uygun olacağı düşünülen ya da ticari sır niteliğinde olan veyahut yasa ve

<sup>235</sup> Onar, 1977, s. 7.

<sup>236</sup> Onar, 1977, s. 95.

<sup>237</sup> Bununla birlikte 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nda devlet sırrı "açıklanması, Devletin dış ilişkilerine, milli savunmasına ve milli güvenliğine zarar verebilecek; anayasal düzeni ve dış ilişkilerinde tehlike yaratabilecek nitelikteki bilgiler" olarak tanımlanmıştır (m. 47/1).

<sup>238</sup> Onar, 1977, s. 95

başka bir hukuki düzenlemeyle gizli kalması gereken bir konu hakkında ise komisyon çalışmalarına yine de devam eder ancak tedbir olarak toplantılarını kamuya kapatabilir<sup>239</sup>.

Türkiye’de özel kanun hükümlerinin komisyon çalışmalarının karşısına bir engel olarak çıkarılması durumu 2012 yılında “Ülkemizde Demokrasiye Müdahale Eden Tüm Darbe ve Muhtıralar ile Demokrasiyi İşlevsiz Kılan Diğer Bütün Girişim ve Süreçlerin Tüm Boyutları ile Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonunun” Milli Güvenlik Kurulu (MGK) Genel Sekreterliğinden 28 Şubat 1997 tarihli MGK toplantısının tutanaklarını istemesi sonrasında yaşanmıştır. Genel Sekreterlik, 9.11.1983 tarih ve 2945 Sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanununun 10. maddesinde kurul tutanaklarının açıklanıp yayınlanmasını yasaklayan hükmü gerekçe göstererek Komisyonun talebini geri çevirmiştir<sup>240</sup>.

Ticari sır istisnasında da devlet sırlarında olduğu gibi meclis araştırmasının gereği gibi işletilmesini engelleyebilecek bir muğlaklık söz konusudur. Buna karşın kamu iktisadi teşebbüslerinin (KİT) TBMM tarafından Sayıştay vasıtasıyla denetlenmesine imkan sağlayan Anayasanın 165. maddesi, 3.12.2010 ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, 2.4.1987 tarih ve 3346 sayılı “Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun” karşısında KİT’ler özelinde meclis araştırması sırasında ticari sır kısıtlamasının ileri sürülemeyeceği kabul edilmelidir. Onar, benzer şekilde özel ticari işletmelerin idarenin denetimi kapsamında hükümetle paylaştığı bilgilerin araştırma komisyonundan ticari sır gerekçe gösterilerek esirgenemeyeceğini belirtmektedir<sup>241</sup>.

Onar’ın tartıştığı bir diğer husus ise Anayasanın 138. maddesinin 3. fıkrasında (1961 Anayasasının 132. maddesinde) yer alan “Görülmekte olan bir dava hakkında Yasama Meclisinde yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili soru sorulamaz, görüşme yapılamaz

<sup>239</sup> Bkz. TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, 2019, s. 149.

<sup>240</sup> Bkz. <http://www.radikal.com.tr/politika/meclise-28-subatta-devlet-sirri-engeli-1096186/> (Erişim tarihi: 02.04.2021).

<sup>241</sup> Onar, 1977, s. 98.



veya herhangi bir beyanda bulunulamaz.” hükmüdür. Onar, meclis faaliyetlerine yargılama konusu olan olaylarla ilgili bir sınırlama getiren bu düzenlemenin meclis araştırmasını kısıtlayamayacağı görüşündedir. Zira mezkûr madde sadece yargı yetkisinin kullanılmasıyla ilgili bir yasak içermektedir. Diğer bir ifadeyle mahkemelerin vereceği kararlar hakkında soru sorulması, görüşme yapılması ve beyanda bulunulması engellenmiştir. Yoksa dava konusu olayın araştırma konusu yapılmasında Anayasaya herhangi bir aykırılık söz konusu olmayacaktır<sup>242</sup>.

İç Tüzüğün meclis araştırmasına ilişkin düzenlemesi aynen muhafaza edildiğinden yeni hükümet sisteminde de araştırma komisyonları; bakanlıklar ile idarenin merkez teşkilatının yanı sıra yerel yönetimler, üniversiteler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile kamu yararına çalışan dernekler de dahil olmak üzere tüm kamu kurumlarından ve ayrıca bankalardan bilgi alma, bu kurumlarda inceleme yapma ve bu kurumların ilgili kişilerini çağırıp bilgilerine başvurma yetkisi vardır. Bunun dışında komisyon gerek gördüğü takdirde başka uzmanların da bilgisini alabilir (m. 105/3,4,5).

### 3.5.2 Araştırma Komisyonlarının Etkinliği

Araştırma komisyonlarının parlamenter denetim ve bilgi edinme fonksiyonunu gereği gibi yerine getirebilmesi için değinilmesi gereken hususların başında araştırma komisyonlarının bilgilerine başvurmak istediği kişilere yaptığı çağrının zorlayıcı bir niteliğinin olmaması gelir. İç Tüzük hükümleri Anayasanın 15 ve 19. maddeleri sebebiyle kişi hürriyetini kısıtlayamayacağından komisyona çağrılan kişi arzu ettiği takdirde komisyon toplantılarına gitmeyebilir<sup>243</sup>.

Kanaatimizce komisyonun zorlayıcı şekilde ifade alma yetkisinin bulunmaması, araştırma faaliyetlerinin sekteye uğratılmasına yol açabileceğinden isabetli değildir. Yürütmenin yasamaya karşı siyasal sorumluluğunun bulunmadığı Amerikan başkanlık sisteminde komisyonlar araştırma faaliyetlerini yürütürken zorla ifade alma yetkisine (subpoena powers) sahiptir. Bu yetkinin sonucu olarak ifade vermeyi reddeden tanıklar

---

<sup>242</sup> Onar, 1977, s. 99-100.

<sup>243</sup> Özbudun, 1962, s. 112, 113.

yasama faaliyetlerini engelleme (contempt of congress) suçunu işlemiş olur ve mahkemece yargılanması neticesinde on iki aya kadar hapis cezasına çarptırılabilir.

Ayrıca komisyonların araştırma süreçlerine katkı sunmayan federal kamu görevlileri Kongre tarafından uygulanacak suçlanma (impeachment) ve görevden azil (removal) yaptırımlarıyla da karşılaşabilir. Bunların dışında komisyonların araştırma faaliyetleri sırasında çalıştıkları kuruluşlarda yaşanan hukuk dışı eylemlere dair ihbarda (whistleblow) bulunan kişileri koruyucu yasal düzenlemeler de bulunmaktadır<sup>244</sup>. Türkiye’de de araştırma komisyonlarının daha etkin çalışabilmesi için komisyonlara kişiyi ifade vermeye zorlayacak düzenlemeleri içerecek münhasır bir yasa yapılması yerinde olacaktır<sup>245</sup>.

Meclis araştırması; soru ve genel görüşmeyle karşılaştırıldığında parlamentonun denetim fonksiyonunun çok daha yoğun şekilde gerçekleşmesine olanak tanır. Zira İç Tüzüğü’nün ilgili hükümlerinden de görüleceği üzere parlamento yürütme erkinin işlem veya eylemlerini de içerebilecek araştırma sürecini aleni bir şekilde yetkililerin ifadesine başvurup, uzman görüşlerinden faydalanarak yürütür ve vardığı neticelerin yer aldığı bir rapor yayınlar. Bu rapor hakkında TBMM Genel Kurulunda bir genel görüşme açılarak<sup>246</sup> araştırma komisyonunun ortaya koyduğu bulgu ve neticeler milletvekillerince tartışılır. Böylece yürütme erkinin yasama organı tarafından denetlenmesiyle yatay hesapverirlik sağlanmış olur. Parlamento araştırma süreci ve raporuyla hem kendisi için hem de toplum için alternatif bir bilgi kaynağı teşkil ederek kamuoyu oluşumuna katkı sağlar ve hükümetin dikey hesapverirliğini de temin edebilir ki bu da hükümetin izlediği siyasete tesir edecek bir baskı unsuru oluşturabilir<sup>247</sup>.

Araştırma komisyonlarına ilişkin sorunlar arasında yukarıda açıklanan TBMM İç Tüzüğü’ndeki komisyonların etkinliğini sağlamaktan uzak düzenlemenin yanı sıra; araştırma komisyonlarının ad hoc niteliği sebebiyle komisyon çalışmaları neticesinde

---

<sup>244</sup> TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, 2019, s. 193.

<sup>245</sup> Onar, 1977, s. 120.

<sup>246</sup> İç Tüzük, m. 104/4.

<sup>247</sup> Alkan, 2017, s.2.

elde edilen birikimin aktarılamaması, araştırma komisyonlarının raporları hakkında İç Tüzük hükmüne rağmen Meclis Genel Kurulunda çoğunlukla genel görüşme açılmaması, komisyonların gerekli fiziki ve personel alt yapısından yoksun olmasının da yer aldığı belirtilmektedir<sup>248</sup>.

Diğer taraftan meclis araştırmasının yeni hükümet sisteminin uygulandığı son üç yıllık uygulaması incelendiğinde TBMM’nde toplam 4.167 araştırma önergesinin verildiği bunların 136’sının kabul edildiği görülmektedir. Parlamenter sistemin uygulandığı 26. yasama döneminde ise milletvekilleri toplam 2.828 araştırma önergesi verirken Genel Kurul bunların 66’sını kabul etmiştir<sup>249</sup>. Son olarak diğer denetim araçlarında olduğu gibi meclis araştırması mekanizmasının da etkili bir biçimde işletilebilmesinin parlamentonun yürütme organının etkisinden uzak hareket etme kapasitesinin güçlendirilmesine bağlı olduğunu belirtelim. Bunun sağlanması içinse mevcut Siyasi Partiler Kanununun ve seçim yasalarının başkanlık sisteminin gerektirdiği kuvvetler ayrılığı prensibine uygun olarak ve çoğulcu demokratik kültürü önceleyecek biçimde yenilenmesinin isabetli olacağı kanısındayız<sup>250</sup>.

---

<sup>248</sup> TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı. *Meclis Araştırması Komisyonlarının Çalışma ve Rapor Sürecini Değerlendirme Çalıştayı*. Ankara: TBMM Basımevi, 2015, s. 162-163.

<sup>249</sup> Bkz. [https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/meclis\\_arastirma\\_onergeleri.sorgu\\_son\\_donem](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/meclis_arastirma_onergeleri.sorgu_son_donem), (Erişim tarihi 03.03.2021.)

<sup>250</sup> Denge ve Denetleme Ağı. *Anayasa Değişikliği Kanununun Denge ve Denetleme Açısından Değerlendirilmesi*. 2017, s. 41.

### 3.6 Meclis Soruşturması

2017 Anayasa değişikliği Anayasanın 98. maddesinde hüküm altına alınan meclisin denetim yetkisini kullanacağı araçlar arasında meclis soruşturmasını da saymıştır. Aynı maddenin dördüncü fıkrası meclis soruşturmasının cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara ilişkin olduğunu belirtmiştir. Ancak Anayasanın 105. maddesinde de cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu kapsamında meclisin cumhurbaşkanı hakkında yapacağı soruşturma düzenlenmiştir. Buna rağmen Anayasanın 98. maddesinin 4. fıkrasında meclis soruşturması usulünün uygulanacağı kişiler arasında cumhurbaşkanının neden zikredilmediği açık değildir<sup>251</sup>.

6771 sayılı Kanunla cumhurbaşkanının meclise karşı siyasi sorumluluğunun bulunmadığı yeni bir hükümet sisteminin yürürlüğe girmesi sebebiyle gensoru usulünün Anayasadan çıkarıldığı yukarıda belirtilmişti. Soru, araştırma ve genel görüşmenin de cumhurbaşkanı nezdinde doğrudan bir hukuki sorumluluk doğurmadığı göz önüne alındığında meclis soruşturması, cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların parlamentonun işlettiği bir süreç sonunda görevden uzaklaştırılmalarına yol açabilecek tek müessese olarak öne çıkmaktadır. Anayasa meclis soruşturması mekanizmasının cumhurbaşkanı ile cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar için ayrı usullere tabi olarak yürütüleceğini öngörmüştür.

---

<sup>251</sup> Gözler, Anayasanın 98. maddesinin meclis soruşturmasının sadece cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara münhasır olduğunu belirtmesi ve 105 ve 106. maddelerdeki farklı soruşturma usulleri karşısında cumhurbaşkanı için parlamento tarafından yapılacak soruşturmanın meclis soruşturması olarak değil sadece soruşturma ifadesiyle adlandırılması gerektiği görüşündedir. Bkz. Gözler, 2018, s. 673.

Cumhurbaşkanı hakkında yürütülecek soruşturma 105. maddede; cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara ilişkin soruşturma usulü ise 106. maddenin beşinci, altıncı ve yedinci fıkralarında düzenlenmiştir. Bazı farklılıklar taşımalarına rağmen iki meclis soruşturmasının genel itibarıyla benzer şekilde yürütüleceğinin öngörüldüğü görülmektedir. Aşağıda cumhurbaşkanı ile cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara ilişkin meclis soruşturması usulleri Anayasadaki düzenlemeye paralel olarak iki başlık halinde açıklanmıştır.

### 3.6.1 Cumhurbaşkanı Hakkındaki Meclis Soruşturması

*Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu* kenar başlığını taşıyan Anayasanın 105. maddesi cumhurbaşkanının “bir suç işlediği iddiasıyla” hakkında yürütülecek meclis soruşturmasını düzenlemektedir. Mezkûr maddenin 2017 değişikliğinden önceki üçüncü fıkrası parlamenter sistemdeki siyasal açıdan sorumsuz cumhurbaşkanının sadece vatana ihanet suçundan ve meclis üye tamsayısının dörtte üçü tarafından Yüce Divana sevk edilebileceğini düzenlemiştir. Burada eski düzenlemenin içerdiği boşluğa değinmek yerinde olacaktır.

Anayasa'nın eski düzenlemesi hem vatana ihanet suçunun muhteviyatının ne olduğu hem de cumhurbaşkanın göreviyle ilgili olmayan “kişisel suçlarından” ötürü yargılanıp yargılanamayacağı hususlarında belirsizlik taşımaktaydı. Bununla birlikte kanaatimizce Anayasa'nın 2. maddesinde devletin temel nitelikleri arasında sayılan ve Anayasa Mahkemesi tarafından “her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup, bunu geliştirerek sürdürmeyi” içerdiği belirtilen<sup>252</sup> hukuk devleti ilkesi ile 10. maddesinde düzenlenen kanun önünde eşitlik ilkesi karşısında eski düzenlemede de cumhurbaşkanının kişisel suçlarından sorumlu olduğu kabul edilmelidir. Diğer taraftan cumhurbaşkanının kişisel suçlardan ötürü hangi usulle yargılanacağına dair ise öğretide üzerinde uzlaşmış bir görüş bulunmamaktadır<sup>253</sup>.

<sup>252</sup> Anayasa Mahkemesi'nin 2001/406 E. 2004/20 K. sayılı kararı.

<sup>253</sup> Centel, Nur ve Zafer, Hamide. *Ceza Muhakemesi Hukuku*. İstanbul: Beta Basım Yayım, 15. Baskı, 2018, s. 69.

Anayasa'nın değişik 105.maddesinin birinci fıkrasındaki cumhurbaşkanının ‐bir suç işlediği iddiasıyla‐ meclis tarafından soruşturulmasını öngören hükmünü Anayasa Mahkemesi'nin görevlerini düzenleyen 148. maddeyle birlikte değerlendirmek gerekir. Zira Anayasa'nın 148. maddesinin değişik altıncı fıkrası Anayasa Mahkemesi'nin cumhurbaşkanını sadece göreviyle ilgili suçlardan ötürü yargılayabileceğini ifade etmektedir.

Nitekim Coşkun da Anayasanın değişik 105. maddesinin cumhurbaşkanının göreviyle ilgisi olsun olmasın bütün suçlarına ilişkin bir yargılama usulü getirdiğini ancak 148. maddenin değişik altıncı fıkrasındaki Anayasa Mahkemesi'nin cumhurbaşkanını ancak göreviyle ilgili suçlardan dolayı yargılayabileceği şeklindeki hüküm karşısında cumhurbaşkanının kişisel suçlarından ötürü yargılanmasına dair bir boşluk oluştuğuna dikkat çekmiştir<sup>254</sup>. Öte yandan 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu'nun madde gerekçelerinde ‐herhangi bir suç‐ ifadesi kullanılarak 105. maddenin cumhurbaşkanının işlediği bütün suçları içerdiği açıkça belirtilmiştir.

Hemen belirtelim ki hukuk devleti ilkesini temin etmek için cumhurbaşkanının kişisel suçlarından dolayı bir sorumsuzluğu söz konusu olamamalıdır. Bununla birlikte birbiriyle çelişen iki anayasal hukuk kuralı bulunduğu için bu sorunu hukuktaki çatışan hükümlerin çözümünde başvuru yorum metotlarıyla ele almak gerekir. Anayasa'nın 105. maddesinin birinci fıkrası sonraki tarihli genel nitelikte bir hüküm iken 148. maddesinin 6. fıkrası önceki tarihli ve fakat özel nitelikli bir hükümdür. Bu durumda Gözler'e göre söz konusu çelişki özel nitelikli hükmün öncelenmesi suretiyle çözümlenerek cumhurbaşkanının kişisel suçlarından ötürü genel muhakeme usulleriyle yargılanması gerekir<sup>255</sup>.

<sup>254</sup> Coşkun, Vahap. ‐16 Nisan 2017 Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi.‐ *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 22, S. 36, 2017, s.21.

<sup>255</sup> Gözler, Kemal. ‐Cumhurbaşkanı Kişisel Suçlarından Dolayı Yüce Divanda Yargılanabilir mi? Cumhurbaşkanının Cezai Sorumluluğunun Kapsamı Konusunda Görüş Değişikliği‐, [www.anayasa.gen.tr/cb-kisisel-suc.htm](http://www.anayasa.gen.tr/cb-kisisel-suc.htm), (Erişim tarihi: 08.04.2021).

Kanaatimizce meseleye hukukun temel yorum araçlarından olan yasa koyucunun tutarlılığı (argument a coherantia) ve rasyonelliği (argument apagogique) varsayımları<sup>256</sup> ile (cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu sebebiyle nasıl yargılanacağı en nihayetinde bir ceza muhakemesi hukuku konusu olduğu için) ceza muhakemesi hukukundaki kıyas serbestisi<sup>257</sup> açısından yaklaşılmalıdır. Anayasa koyucunun 106. maddede cumhurbaşkanı yardımcılarının ve bakanların şahsi suçlarından ötürü yasama dokunulmazlığı hükümlerine tabi olacağını belirttiği göz önüne alındığında cumhurbaşkanının da kişisel suçlarından ötürü evleviyetle (argumentum a fortiori) yasama dokunulmazlığına sahip olduğunu kabul etmek gerekir. Dolayısıyla Anayasa koyucunun, benzer bir düzenleme öngördüğü bakanlara kişisel suçlarından ötürü yasama dokunulmazlığı tanırken cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunda (Anayasa m.148'e dayanarak) güvence sunmak amaçlamadığını kabul etmek mümkün değildir.

Anayasanın değişik 105. maddesi; soruşturmanın açılması, soruşturma komisyonu tarafından tahkikatın gerçekleştirilmesi ve komisyonun hazırladığı raporun Genel Kurul'da oylanması şeklinde üç aşamalı bir süreç öngörmüştür. Bu soruşturma safhalarında uygulanmak üzere de üç farklı karar nisabı aranmıştır. Öncelikle meclis soruşturmasının açılabilmesi için TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğunu oluşturacak sayıda (301) milletvekilinin soruşturma önergesi vermesi gerekmektedir. Bu salt çoğunluk, aranan birinci yeter sayıdır. Yasama organı bu önergeyi azami bir ay içinde görüşerek soruşturma açılıp açılmamasına gizli oyla yapılacak oylamayla karar verir (Anayasa, m.105/1).

İç Tüzüğe göre cumhurbaşkanına ilişkin soruşturma önergesinin TBMM'ye verildiği, “derhal Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bilgisine sunulur; soruşturulması istenen Cumhurbaşkanına bildirilir ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bilgisine sunulmasından başlayarak yedi gün sonraki birleşimin gündemine alınır”. Soruşturma önergesinin görüşüldüğü Genel Kurul oturumunda biri önergede birinci sırada imzası bulunan milletvekili (veya onun kendi yerine uygun gördüğü başka bir milletvekili) olmak üzere toplam dört milletvekili ile arzu etmesi durumunda (görevde olup olmadığı fark

<sup>256</sup> Akıllıoğlu, Tekin. *Hangi Hukuka Giriş*. Ankara: İmaj Yayınevi, 3. Baskı, 2017, s.308, 309.

<sup>257</sup> Centel; Zafer, 2018, s. 51.

etmeksizin) suçlanan cumhurbaşkanı konuşur ve oylamaya geçilir (İç Tüzük, m. 114/2, 3). Soruşturma açmak için aranan çoğunluk meclis üye tamsayısının beşte üçü ya da diğer bir ifadeyle 360 milletvekilinin kabul oyudur (Anayasa, m. 105/1). Beşte üç çoğunluk soruşturma süreci için öngörülen ikinci nisap miktarıdır.

Genel Kurulda yapılan oylama neticesinde soruşturma açma önergesi kabul edilirse tahkikatı yürütmek üzere bir soruşturma komisyonu kurulur. Parlamentodaki siyasi partilerin sandalye sayılarıyla orantılı şekilde temsil edilecekleri komisyon, on beş milletvekilinden teşekkül edecektir. Siyasi partiler kendilerine düşen üye sayısının üç katı kadar aday gösterirler ve bu adaylar arasından kura çekilerek üyeler belirlenir. İç Tüzüğün değişik m.114/4 hükmünün 111. maddeye yaptığı yollama sayesinde cumhurbaşkanı hakkında kurulan soruşturma komisyonu, araştırma komisyonunun çok ötesine geçen güçlü yetkilere sahip olmuştur. Tahkikatın doğuracağı önemli adli ve siyasi neticeler sebebiyle komisyona tanınan bu yetkiler isabetli olmuştur. Buna göre komisyon;

- Resmi veya özel bütün kurum ve kuruluşlardan soruşturma konusuyla ilgili her türlü belge ve bilgiyi talep edebilir hatta gerek görmesi halinde bu materyallere el koyabilir.
- Soruşturma sırasında yürütme erkinin bütün araç ve imkanlarından yararlanabilir, cumhurbaşkanı yardımcılarını, bakanları, tanıkları, bilirkişileri ve ilgili gördüğü diğer kişileri dinleyebilir.
- Komisyon, adli makamlardan soruşturmaya ilgili hususlarda yardım alabileceği gibi 4.12.2004 tarih ve 5237 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun (CMK) arama ve el koyma ile bilirkişiler ve tanıklara ilişkin yargısal makamlara verdiği "hürriyetleri kısıtlayıcı yetkilerin genel hükümler çerçevesinde kullanılmasını, gerekçesini bildirmek suretiyle görevli adli merciden yazıyla isteyebilir".
- Suçlanan cumhurbaşkanının müdafaasını alır.



- Gerek gördüğü takdirde alt komisyonlar kurmak suretiyle Ankara ili dışında da çalışma yapabilir (İç Tüzük, m. 111).

İç Tüzük; gizli biçimde çalışmasını ve faaliyetlerine üyeleri dışındaki milletvekillerinin katılamayacağını öngördüğü soruşturma komisyonunun toplantı yeter sayısını üye tamsayısının salt çoğunluğu (8 üye), karar nisabını da toplantıya katılanların salt çoğunluğu (her halde en az 5 üye) olarak belirlemiştir (İç Tüzük m.114/6, 7). Komisyon soruşturmasını iki ay içinde tamamlamalı ve hazırladığı raporu Genel Kurul'da görüşülmek üzere Meclis Başkanlığına teslim etmelidir. Komisyon bu süre zarfında soruşturmayı neticelendiremezse kendisine bir aylık ilave ve nihai bir süre tanınır. Komisyonun raporunu TBMM Başkanlığına teslim etmesiyle soruşturmanın üçüncü ve son safhası olan Genel Kurul sürecine geçilir (Anayasa, m. 105/2).

Meclis Başkanlığı raporu, kendisine sunulduğu tarihten itibaren on gün içinde milletvekillerine dağıtır. Komisyon raporunun milletvekillerine dağıtılmasını takip eden on gün içinde rapor hakkında yapılacak Genel Kurul görüşmesi başlatılmalıdır. Görüşmede altı milletvekili ve son söz sahibi olarak (görevde olup olmadığı fark etmeksizin) suçlanan cumhurbaşkanı konuşur. Cumhurbaşkanı sözlü savunma yerine arzu etmesi halinde Genel Kurul'daki görüşme esnasında okunmak üzere yazılı savunma da gönderebilir (İç Tüzük, m. 114/10). TBMM Genel Kurulu raporu görüştüktan sonra yapacağı oylamada soruşturulan cumhurbaşkanını ancak meclis üye tamsayısının üç ikilik çoğunluğunun (400 milletvekilinin) gizli oyuyla Yüce Divana sevk edebilir. Bu oylamada aranacak olan beşte üçlük nisap miktarı da soruşturma sürecinin üçüncü karar yeter sayısıdır (Anayasa, m. 105/3).

Anayasa 105. maddesinin dördüncü fıkrasında soruşturulan cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesi mekanizmasını işletemeyeceğini düzenleyerek soruşturma sürecinde Meclis'in seçim baskısı altında kalarak politize olmasını engelleyecek bir güvence getirmiştir. Ancak Coşkun bunun yeterli bir tedbir olmadığı kanaatindedir. Çünkü Anayasa, TBMM Genel Kurulu'nun soruşturma açılmasını kabul etmesinden önceki aşamaya ilişkin bir yasak öngörmemiştir. Bu durumda Meclis üye tamsayısının salt çoğunluğuyla bir soruşturma önergesinin Meclise sunulduğunu gören bir cumhurbaşkanı

pekâlâ kendini soruşturacak TBMM'yi feshetmek suretiyle seçimlerin yenilenmesini sağlayarak tahkikat sürecini akamete uğratabilir<sup>258</sup>. Bununla birlikte önerenin verilmesi aşamasında bir fesih yasağı öngörülmesi de bu kez cumhurbaşkanının seçimleri yenileme yetkisinin soruşturma önergesi kurumunun meclisteki salt çoğunluk tarafından istismar edilmesi suretiyle işlemez hale getirilmesine yol açabilir.

Kanaatimizce yeni hükümet sistemindeki cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunu 2017 öncesi parlamenter sistemin cumhurbaşkanının cezai mesuliyeti ile mukayese etmek sağlıklı bir karşılaştırma değildir. Eski sistemde cumhurbaşkanı sadece vatana ihanet yönünden ve dörtte üçlük meclis çoğunluğuyla Yüce Divan'a sevk edilebilirken yeni düzenlemen hem karar yetersayısını düşürmüş hem de cumhurbaşkanının sorumluluğunun kapsamını genişletmiştir. Bununla birlikte parlamenter sistemde yürütme organının icra görevini yerine getiren asıl unsur bakanlar kurulu ve dolayısıyla başbakanıdır. Cumhurbaşkanı ise daha ziyade simgesel bir makam olarak tasarlandığı için tıpkı parlamenter monarşilerdeki kral ve kraliçede olduğu gibi devletin birliğini temsil eden bir kişilik olarak icrai bir yetkiyle donatılmamış buna paralel olarak cezai sorumluluğu da dar tutulmuştur. Bu sebeple tek başlı yürütme prensibine dayanan “cumhurbaşkanlığı hükümet sistemindeki” cumhurbaşkanını parlamenter sistemdeki başbakanın cezai sorumluluğuyla karşılaştırmak gerekir.

İkinci bölümde belirtildiği üzere 2017 değişikliği öncesinde Anayasanın 100. maddesi başbakan ve bakanlar hakkında göreviyle ilgili suçlardan ötürü yürütülecek meclis soruşturmasını düzenlemekteydi. Bu meclis soruşturmasının açılması ancak Meclis üye tamsayısının onda birinin vereceği bir önergeyle istenebilirdi. Soruşturma açılmasına ise toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verilebilmekteydi. Yüce divana sevk kararı ancak TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu ile alınabilirdi. Sonuç olarak başbakanla kıyaslandığında yeni hükümet sistemindeki cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunun işletilebilmesi karar yeter sayıları bakımından güçleştirilmiştir.

---

<sup>258</sup> Coşkun, 2017, s.22.

Yukarıda incelediğimiz ABD örneğinde ise başkanın yargılanmak üzere Senato'ya sevk edilebilmesi için Temsilciler Meclisi'nin basit çoğunluğunun, yargılanıp hüküm giyebilmesi içinse Senato'nun üçte ikilik bir çoğunluğunun oyu gerekmektedir. Buna karşın başkanlık sisteminin uygulandığı Latin Amerika ülkelerinden Arjantin'de ise başkanın yargılanmak üzere Senato'ya veyahut Yüksek Mahkeme'ye sevk edilebilmesi için Temsilciler Meclisinin en az üçte ikilik bir çoğunluğunun oyu gerekmektedir (Arjantin Anayasası<sup>259</sup>, m.53). Başbakanın yer alması gibi yönleriyle klasik başkanlık sistemlerinden ayrılan ve fakat demokratik bir başkanlık modeline sahip olduğunu söyleyebileceğimiz Güney Kore'de karar yeter sayıları bakımından Türkiye'dekine benzer bir düzenleme olduğu görülmektedir. Güney Kore Anayasası<sup>260</sup>, başkanın suçlanması sürecini başlatacak önerenin parlamentonun üye tamsayısının salt çoğunluğu tarafından verilebileceğini ve ancak üçte ikisi tarafından kabul edilirse başkanın yargılanabileceğini öngörmüştür (m. 65).

Gönenç ve Kontacı'nın dikkat çektiği üzere<sup>261</sup> meclis soruşturmasına ilişkin bir diğer sorunlu hüküm ise Anayasa'nın cumhurbaşkanının Yüce Divana sevk kararı alındıktan sonra görevine devam etmesine imkân sağlamasıdır. 105. maddenin beşinci fıkrasına göre Cumhurbaşkanının görevi Yüce Divana gönderilmesiyle değil ancak Yüce Divan sıfatıyla yargılamayı yapacak olan Anayasa Mahkemesi tarafından seçilmesine engel bir suçtan ötürü mahkûm edilmesi halinde sona erecektir.

Böylece yeni düzenleme, Anayasa'nın 2017 değişikliği öncesi Yüce Divana sevk edilen başbakanın hükümetiyle birlikte görevinin son bulacağını öngören mülga 113. maddesinin üçüncü fıkrasından ayrılmıştır. Bu düzenleme cumhurbaşkanının Meclis üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu tarafından suçlanıp Yüce Divan'da yargılanmasına rağmen kendisini yargılayan Anayasa Mahkemesi'ne Anayasa'nın 146. maddesinin üçüncü fıkrası hükmü çerçevesinde üye seçebilmesine olanak tanımaktadır.

<sup>259</sup> Bkz. <https://www.congreso.gov.ar/nationalConstitution.php> (Erişim tarihi: 10.04.2021).

<sup>260</sup> Constitution of the Republic of Korea; [https://korea.assembly.go.kr:447/res/low\\_01\\_read.jsp?boardid=1000000035](https://korea.assembly.go.kr:447/res/low_01_read.jsp?boardid=1000000035) (Erişim tarihi: 10.04.2021).

<sup>261</sup> Gönenç ve Kontacı, 2019, s. 72.

Son olarak görevden ayrılan cumhurbaşkanlarının görev süreleri içinde işledikleri ileri sürülen suçlar bakımından yargılanmasının da 105. madde hükümlerine tabi olacağını belirtelim.

### **3.6.2 Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlar Hakkındaki Meclis Soruşturması**

Anayasanın değişik 106. maddesinin beşinci, altıncı, yedinci, sekizinci, dokuzuncu ve onuncu fıkraları; cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların cezai sorumluluğunu düzenlerken yürütülecek meclis soruşturmasının cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların yalnızca görevleriyle ilgili işledikleri iddia edilen suçlara ilişkin olduğunu, görevleriyle ilgili olmayan suçlar bakımından ise yasama dokunulmazlığı hükümlerine tabi olacaklarını belirterek cumhurbaşkanına ilişkin 105. maddedeki boşluğun tekrarlanmasını engellemiştir. 106. maddedeki meclis soruşturması düzenlemesi; soruşturma önergesinin verilmesi, soruşturmanın yürütülmesi ve komisyon raporunun görüşülmesi ile bu aşamalarda yapılacak oylamalarda aranacak karar yeter sayıları bakımından 105. maddedeki usulü aynen benimsemiştir.

Ayrıca İç Tüzük 107. maddesinin üçüncü fıkrasında cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara ilişkin meclis soruşturması usulünün parlamenter rejim döneminde görev yapmış başbakan ve bakanlar hakkında da uygulanacağını hükme bağlamıştır. Eren'e göre İç Tüzük tarafından eski hükümet sistemi döneminde görev yapmış başbakan ve bakanlar hakkında da yeni soruşturma usulünün uygulanacağını öngörülmesi Anayasanın 98. maddesinin altıncı fıkrasındaki "Meclis araştırması, genel görüşme ve yazılı soru önergelerinin verilme şekli, içeriği ve kapsamı ile araştırma usulleri Meclis İçtüzüğü ile düzenlenir." hükmü karşısında Anayasa'ya aykırılık teşkil edecektir. Zira Anayasa meclis soruşturmasının kapsamına ilişkin İç Tüzükle bir düzenleme yapmaya olanak tanımamıştır<sup>262</sup>.

---

<sup>262</sup> Eren, 2020, s. 795.

## SONUÇ

Türkiye 2017 Anayasa değişikliğiyle 1908'den bu yana gelen ve yürütmenin meclise karşı siyasal sorumluluğuna dayalı hükümet sistemi geleneğinde radikal bir kopuş yaşamış ve başkanlık sistemini temel almakla birlikte hem başkanlık sisteminin prototipi diyebileceğimiz ABD'deki klasik başkanlık rejiminden hem de parlamenter sistemden ayrılan kendine özgü bir hükümet sistemine geçiş yapmıştır. Kanaatimizce atipik başkanlık sistemi olarak isimlendirebileceğimiz cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin literatürdeki klasik hükümet modelleri tasnifinde bir yerinin olmaması tek başına sistemi tenkit etmek için yeterli değildir. Literatürdeki demokratik hükümet sistemi türlerinden farklı özellikler taşısa da bir hükümet sistemi pekâlâ liberal demokratik düzeni ihdas edilebilir. Dolayısıyla doktrinde benzer bir örneğinin olmaması o sistemi tek başına anti demokratik bir konuma düşürmez.

Esas önemli olan husus o hükümet sisteminin kuvvetler ayrılığını, yargı bağımsızlığını, iktidarın demokratik hukuk devleti ilkesi doğrultusunda meşru kurum ve kurallarca denetlenmesini sağlayabilmiş olmasıdır. Dolayısıyla yeni hükümet sistemini değerlendirmek için hareket noktamızı bu parametreler oluşturmalıdır. Bu bağlamda yeni hükümet sisteminin hem öngördüğü hukuki düzenleme hem de üç yıla yaklaşan uygulaması ile bunu ne ölçüde gerçekleştirebildiği tartışılmalıdır. Bu parametreler arasında yer alan siyasal iktidarın parlamento vasıtasıyla denetimi de hükümet sisteminin demokratik niteliğinin takdir edilmesinde önemli bir komuna sahiptir.

Gensoru müessesesinin parlamenter sistemde hükümetin meclise karşı siyasal sorumluluğunun zorunlu bir sonucu olduğu için Anayasadan çıkarıldığı göz önüne alındığında 2017 Anayasa değişiklikleri sonrası meclisin denetim araçlarının yeniden düzenlenerek muhafaza edildiğini söylemek mümkündür. Keza 2018 yılında Meclis İç Tüzüğünde yapılan değişikliklerle de büyük oranda Anayasa değişikliğinin getirdiği zorunlu düzenlemeleri yapmakla yetinilmiştir.

Meclis, yeni hükümet sisteminin uygulanmaya başladığı 2018 yılı öncesinde olduğu gibi soru, genel görüşme, meclis araştırması ve meclis soruşturması mekanizmalarına sahip

olmaya devam etmektedir. Soru dışındaki denetim mekanizmalarının işletilebilmesi daha önce olduğu gibi meclis çoğunluğunun takdirine tabidir. Türkiye'deki geçmiş parlamenter sistem uygulamasına baktığımızda parti içi demokrasiyi ortadan kaldıracak ölçüde güçlü bir disiplinli parti anlayışının mevcut olduğu ayrıca buna ilaveten yürütme organının meclis tarafından denetiminin hükümeti destekleyen meclis çoğunluğunun rızasına bağlı olmasının, denetimi neredeyse imkansızlaştırdığı bilinmektedir. Esasen yeni hükümet sisteminin getirdiği parlamento ve yürütmenin halk tarafından seçimler yoluyla ayrı ayrı belirlenmesi olanağı bütün bir cumhuriyet tarihine egemen olan denetim kapasitesi zayıf meclis olgusunu değiştirecek bir potansiyele sahiptir.

Ancak yeni sistemin hayata geçtiği 2018 seçimleri sonrası bu potansiyelin açığa çıkmadığı açıktır. Bunun en önemli üç sebebi 24 Haziran 2018 seçimleri öncesinde parti içi demokrasiyi geliştirecek bir Siyasi Partiler Kanunu reformunun yapılmamış olması, temsilde adalet prensibini güçlendirecek seçim kanunu revizyonunun gerçekleştirilmemesi ve yeni bir TBMM İç Tüzüğü'nün yazılmamasıdır. Oysa 6771 sayılı Kanun, Anayasa'ya eklediği geçici 21. madde ile Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Anayasa değişikliğinin kabul edilip Resmi Gazetede yayınlanmasının ardından en geç altı ay içinde yeni hükümet sistemine uyumun sağlanabilmesi için başta Meclis İç Tüzüğü olmak üzere gerekli yasal düzenlemelerin yapılacağını öngörmüştü. Bu sürede değişiklikler gerçekleştirilemeyecek olsa dahi parlamentonun önünde yeni hükümet sisteminin uygulamaya geçeceği (birlikte yapılacak ilk cumhurbaşkanlığı ve milletvekili genel seçimleri tarihi olan) 3 Kasım 2019'a kadar süresi bulunmaktaydı.

Ancak seçim tarihi erken seçim kararıyla 24 Haziran 2018'e alınınca uyum düzenlemeleri hayata geçirilemeden yeni hükümet sistemi uygulanmaya başlanmış oldu. Dolayısıyla Türkiye'nin yeni hükümet sistemine 1982 Anayasasının öngördüğü parlamenter rejimin kurumsal ve yasal alt yapısıyla geçtiğini söyleyebiliriz. Parlamenter denetim araçlarının etkisini zayıflatan dördüncü bir sebep ise bu hukuki altyapıyla birlikte 2018 seçimleri sonucunda hem parlamento çoğunluğunun hem de yürütme organının aynı siyasi ittifak tarafından kazanılmış olmasıdır. Parti içi demokrasiye ilişkin yapısal sorunların giderilmediği ve cumhurbaşkanının da tıpkı parlamenter sistemdeki başbakan gibi mecliste güçlü bir siyasi desteğe sahip bulunduğu bir düzlemde haliyle meclisin

yürütmeyi denetimine ilişkin ortaya konulan fotoğrafta da esaslı bir değişim yaşanmamıştır.

Meclisteki denetim araçlarının işlevselliği; siyasi partilerin iç düzenlerinin demokratikliği, seçim sistemleri, yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkiler ve bu organlardaki siyasi kompozisyonla doğrudan ilişkilidir. Yeni hükümet sisteminin kuvvetler ayrılığı teorisi ve parlamentonun denetim mekanizmalarının işlerliği bakımından en sorunlu yönü parti içi demokrasinin mevcut sorunlarının korunarak parti disiplininin muhafaza edilmiş olmasıdır.

Yeni hükümet sistemine yönelik parlamenter sisteme kıyasla meclisin pasifleştiği ve yasama ile yürütme erkleri arasındaki ayrılığın azaldığı yönündeki eleştiriler de isabetli değildir. Zira siyasi partilerin giderek güçlenmesi karşısında hükümetlerin meclisin siyasal sorumluluğuna ve dolayısıyla disiplinli partilere ihtiyaç duyduğu parlamenter sistemde meclis ve hükümet arasındaki ayrılığın giderek zayıfladığı doktrinde yaygın şekilde kabul edilmektedir.

Öte yandan denetim araçlarının daha etkin işleyebilmesi için yapılması gereken bazı teknik düzenlemelerden de söz etmek mümkündür. Bu bağlamda yazılı soru usulünde soruların yanıtızsız kalmamasını sağlamak için süresi içinde cevap vermeyen kabine üyesinin Meclis Genel Kuruluna bildirilmesini ve genel görüşmeye ilişkin usulün sadeleştirilmesini sağlayacak; meclis araştırma komisyonlarının tanık dinleme, kamu kurumlarından bilgi talep etme ve uzman görüşüne başvurmasının önündeki hukuki ve fiili engelleri giderecek ve komisyonların denetim kapasitesini fiziki altyapı ve mevzuat açısından güçlendirecek düzenlemelerin yapılmasının önemli faydaları olacağı kanaatindeyiz. Parlamenter denetime ilişkin sorunların nihai çözüm yolu ise siyasi partileri daha çoğulcu ve demokratik kuruluşlar halinde getirecek reformları yapmaktan geçmektedir.

## KAYNAKÇA

Abadan, Yavuz. “Osmanlı İmparatorluğunda Anayasa Sistemine Geçiş Hareketleri”. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1957, C. 14, S.1, s. 3-37.

Akıllıoğlu, Tekin. *Hangi Hukuka Giriş*. Ankara: İmaj Yayınevi, 3. Baskı, 2017.

Alkan, Haluk. “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Meclisin Denetim Yetkisi.”, SETA Perspektif, 2017.

Alkan, Haluk. *Karşılaştırmalı Siyaset: Başkanlık ve Parlamenter Sistemler Işığında Yarı Başkanlık Modelleri*. İstanbul: Açılım Kitap Yayınları, 1. Baskı, 2013.

Anayurt, Ömer. *Anayasa Hukuku Genel Kısım*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2018.

Andreas Schedler. “Conceptualizing Accountability”, *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, der. Andreas Schedler, Larry Jay Diamond, and Marc F. Plattner, London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

Atar, Yavuz. *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 12. Baskı, 2018.

Atlay, Kamil. “Türk Parlamento Hukukunda Gensoru”. *Yasama Dergisi*, 2010, S. 16.

Aydın, Mehmet Akif. “Kanûn-i Esâsî.” *Türk Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi*, C.24, İstanbul: TDV Yayınları, 2001.

Barlas, Mehmet. *Turgut Özal’ın Anıları*. İstanbul: Birey Yayıncılık, 4. Baskı, 2001.

Bennet, Anthony J. *The American president’s cabinet: from Kennedy to Bush*. New York: Palgrave Macmillan, 1st Edition, 1996.



Bennett, Anthony J. *A2 US government and politics*. London: Hodder Education, 4th Edition, 2013.

Bilir, Faruk. "Türk Anayasa Hukukunda Gensorunun Düzenlenişi ve Etkililiği." *Yasama Dergisi*, S. 25, 2013, s. 7-16.

Bilir, Faruk. "Türkiye'ye Özgü Bir Hükümet Modeli: Cumhurbaşkanlığı Sistemi", *Yeni Türkiye Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Özel Sayısı*, S. 94, 2017, s. 525-530.

Boyunsuz, Şule Özsoy. *Dünyada Başkanlık Sistemleri*, Ankara: İmge Kitabevi, 1. Baskı, 2017.

Centel, Nur; Zafer, Hamide. *Ceza Muhakemesi Hukuku*. İstanbul: Beta Basım Yayım, 15. Baskı, 2018.

Cole, Jared P; Garvey, Todd. "Impeachment and Removal." *Congressional Research Service Report*, 2015.

Congressional Research Service, "Congressional Oversight Manual", <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL30240.pdf> (Erişim tarihi: 11.02.2021).

Coşkun, Vahap. "16 Nisan 2017 Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi." *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 22, S. 36, 2017.

Çolak, Çağrı D.; Uzun, Abdullah. "Türk Siyasal Hayatında Başkanlık Sistemini Gündeme Getiren Liderler: Türkeş, Demirel, Özal ve Erdoğan." *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, C.10, S.50, 2017.

Davis, Christopher M.; Greene, Michael. "Presidential Appointee Positions Requiring Senate Confirmation and Committees Handling Nominations." *Congressional Research Service Report*, 2017.

Denge ve Denetleme Ağı. *Anayasa Değişikliği Kanununun Denge ve Denetleme Açıısından Değerlendirilmesi*. 2017.

Duverger, Maurice, “A New Political System Model: Semi-Presidential Government.” *European Journal of Political Research*, 1980, Vol. 8.

Erdoğan, Mustafa. *Anayasa Hukukuna Giriş Genel Esaslar*, Ankara: Siyasal Kitapevi, 2. Baskı, 2019.

Eren, Abdurrahman. *Anayasa Hukuku Dersleri Genel Esaslar*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı, 2020.

Esen, Selin. “2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi.” *Ankara Barosu Dergisi*, S. 4, 2016.

Fendoğlu, Hasan Tahsin. *Anayasa Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları, 8.Baskı, 2020.

Fendoğlu, Hasan Tahsin. *Türk Anayasa Hukuku Tarihi*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2021.

Fendoğlu, Hasan Tahsin. *Türkiye’de Başkanlık Sistemi*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2015.

Fendoğlu, Hasan Tahsin. *171 soruda Başkanlık Sistemi*. Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi, 2017.

Glassman, Matthew E. “Separation of Powers: An Overview. Congressional Research Service”. *Congressional Research Service Report*, 2016.

Gönenç, Levent ve Ali Ersoy Kontacı. “2017 Tarihli Anayasa Değişikliği Sonrasında Yasama-Yürütme İlişkileri.” *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 2019, S. 145, s. 53-79.

Gönenç, Levent. “Siyasi İktidarın Denetlenmesi, Dengelenmesi ve Anayasa.” *TEPAV*, 2010.

Gönenç, Levent. *Siyasi İktidarın Denetlenmesi-Dengelenmesi ve Yargı*. Ankara: Adalet yayınevi, 2014.

Gözler, Kemal. “Cumhurbaşkanı Kişisel Suçlarından Dolayı Yüce Divanda Yargılanabilir mi? Cumhurbaşkanının Cezai Sorumluluğunun Kapsamı Konusunda Görüş Değişikliği”, [www.anayasa.gen.tr/cb-kisisel-suc.htm](http://www.anayasa.gen.tr/cb-kisisel-suc.htm), (Erişim tarihi: 08.04.2021).

Gözler, Kemal. *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 4. Baskı, 2013, s.

Gözler, Kemal. *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi C. I*. Bursa: Ekin Yayıncılık, 1.Baskı, 2011.

Gözler, Kemal. *Türk Anayasa Hukuku*. Bursa: Ekin Yayıncılık, 2. Baskı, 2018.

Halchin, L. Elaine; Kaiser, Frederick, M. “Congressional Oversight.” *Congressional Research Service Report*, 2012.

Hamilton, Alexander; Madison, James; Jay John. *The Federalist*, Indianapolis: Hackett Publishing Company, 2004.

[https://www.loc.gov/law/help/parliamentary-oversight/poland.php#\\_ftn9](https://www.loc.gov/law/help/parliamentary-oversight/poland.php#_ftn9) (Erişim tarihi: 08.02.2021).

[https://www.tepav.org.tr/upload/files/1280236405-1.Siyasi\\_Iktidarın\\_Denetlenmesi\\_Dengelenmesi\\_ve\\_Anayasalar.pdf](https://www.tepav.org.tr/upload/files/1280236405-1.Siyasi_Iktidarın_Denetlenmesi_Dengelenmesi_ve_Anayasalar.pdf), (Erişim tarihi 16.01.2021).

Leon D. Epstein, "Parliamentary Government", *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 11, 1968.

Lienert, Ian. "Who controls the budget: the legislature or the executive?". *International Monetary Fund Working Paper*, 2005.

Malcolm, Joyce Lee. "Doing No Wrong: Law, Liberty, and the Constraint of Kings", *The Journal of British Studies*, Vol. 38, 1999, s. 161-186.

McMillion, Barry J. "Judicial Nomination Statistics and Analysis: U.S. District and Circuit Courts 1977-2018." *Congressional Research Service Report*, 2019.

Montesquieu, Charles de Secondat. *The Spirit of the Laws*. Çev. Anne M. Cohler, Basia C. Miller, Harold Stone. Cambridge University Press, 1989.

Neziroğlu, İrfan. "Türkiye Büyük Millet Meclisinde Parlamenter Denetim Aracı Olarak Sözlü Soru Önergelerinin Etkinliği". *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2006, C. 8, S.2, s. 151-168.

O'Donnell, Guillermo A. "Horizontal Accountability in New Democracies." *Journal of Democracy*, Vol. 9, 1998.

Office of Management and Budget. Analytical perspectives, budget of the United States Government Fiscal Year 2019, Washington, DC, 2018.

Onar, Erdal. *Meclis Araştırması*. Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1977.

Özbudun, Ergun. *1921 Anayasası*, Ankara: Atatürk Kültür Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi, 1992.

Özbudun, Ergun. *Anayasalcılık ve Demokrasi*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2019.

Özbudun, Ergun. *Contemporary Turkish politics: challenges to democratic consolidation*. London: Lynne Rienner Publishers, 2000.

Özbudun, Ergun. *Parlamanter Rejimde Parlamentonun Hükümeti Murakabe Vasıtaları*, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1962.

Özbudun, Ergun. *The constitutional system of Turkey: 1876 to the present*. New York: Palgrave Macmillan, 2011.

Özbudun, Ergun. *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları, 16. Basım, 2016.

Özbudun, Ergun. *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları, 17. Basım, 2017.

Özbudun, Ergun. *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları, 20. Basım, 2020.

Roudik, Peter. "Parliamentary Oversight of the Executive Branch: Poland", Library of Congress Legal Reports, 2020.

Sağlam, Salih. "Meclis araştırması ve genel görüşmede işleyiş ve uygulamadaki sorunlar", *Parlamanter denetim sempozyumu*. Ed. Hasan Erikli ve Bahadır Yeşilirmak, 2012, s. 95-100.

Sartori, Giovanni. "How Far Can Free Government Travel?" *Journal of Democracy*, vol. 6, 1995.

Sartori, Giovanni. *Comparative Constitutional Engineering*. London: Macmillan Press, 1st Edition, 1994.

Schimtt, Carl, *Parlamentar Demokrasinin Krizi*. Çev. Emre Zeybekoğlu, Ankara: Dost Kitabevi Yayınları, 4. Basım, 2017.

Tanör, Bülent ve Yüzbaşıoğlu, Necmi. *1982 Anayasasına göre Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Beta Yayınları, 20. Baskı, 2020.

Tanör, Bülent. "Mustafa Kemal ve anayasal gelişme dinamiklerimiz." *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 1978, C. 43, S. 1-4, s. 383-392.

Tanör, Bülent. *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)*, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 30. Baskı, 2017.

TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Yarı-Başkanlık Sistemi*, Editör: Semra Gökçimen, Ankara: TBMM Basımevi, 2. Baskı, 2017.

TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı. *ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri*, Ed. Semra Gökçimen, Ankara: TBMM Basımevi, 2019.

TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı. *Almanya Parlamentosunda Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri*. 2019.

TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, *Yeni Sisteme Göre Yasama El Kitabı*. Ankara: TBMM Basın, Yayın ve Halkla İlişkiler Başkanlığı Basımevi, 1. Baskı, 2018.

TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı. *Meclis Araştırması Komisyonlarının Çalışma ve Rapor Sürecini Değerlendirme Çalıştayı*. Ankara: TBMM Basımevi, 2015.

TBMM Zabıt Ceridesi.

Teziç, Erdoğan. *Anayasa Hukuku*. İstanbul: Beta Yayınları, 21. Baskı, 2016.

Tunaya, Tarık Z. “Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümetinin Kuruluşu ve Siyasi Karakteri”. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 1958, C. 23.

Turhan, Mehmet. “Parliamentarism or Presedentialism? Constitutional Choices For Turkey” *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi* C.47, S.1.

Turhan, Mehmet. *Anayasal Demokrasi*. Ankara: Naturel Yayınları, 4. Baskı, 2005.

Turhan, Mehmet. *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*. Diyarbakır: Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1989.

Uzun, Cem Duran. *Anayasa Hukuku Açısından Siyasi Partilerin Finansmanı*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2010.

Vile, Maurice John Crawley. *Constitutionalism and the Separation of Powers*. Indianapolis: Liberty Fund, 2nd Edition, 1998.

Yamamoto, Hironori. *Tools for parliamentary oversight: A comparative study of 88 national parliaments*. Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2007.

## **MAHKEME KARARLARI**

Anayasa Mahkemesi, 2001/406 E. 2004/20 K. sayılı kararı.

Eastland v. United States Servicemen’s Fund, 421 U.S. 491 (1975).

Supreme Court of the United States. U.S. Reports: Myers v. United States, 272 U.S. 52. 1926, Periodical, s.293, <https://www.loc.gov/item/usrep272052/> (Erişim Tarihi: 05.11.2020).

Watkins v. United States, 354 U.S. 178 (1957).

## İNTERNET KAYNAKLARI

[https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/meclis\\_arastirma\\_onergeleri.sorgu\\_son\\_donem](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/meclis_arastirma_onergeleri.sorgu_son_donem), (Erişim tarihi 03.03.2021).

<https://history.hanover.edu/courses/excerpts/165acton.html>, (Erişim tarihi: 13.04.2021).

<https://www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript>, (Erişim tarihi: 07.4.2020).

[https://korea.assembly.go.kr:447/res/low\\_01\\_read.jsp?boardid=1000000035](https://korea.assembly.go.kr:447/res/low_01_read.jsp?boardid=1000000035) (Erişim tarihi: 10.04.2021).

<https://www.congreso.gob.ar/nationalConstitution.php> (Erişim tarihi: 10.04.2021).

[https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?most\\_recent\\_value\\_desc=true](https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?most_recent_value_desc=true), (Erişim tarihi: 07.01.2021).

<https://www.aa.com.tr/tr/politika/gensoru-onergeleri-amaci-disinda-kullaniliyor/781992>, (Erişim tarihi: 17.03.2021).

<https://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf>, (Erişim tarihi: 09.12.2020).

[https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Senate\\_Impeachment\\_Role.htm#4](https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Senate_Impeachment_Role.htm#4) (Erişim tarihi: 10.01.2021).

[https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/anglais/constiution\\_anglais\\_oct2009.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/anglais/constiution_anglais_oct2009.pdf) (Erişim tarihi: 25.03.2021).



<https://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/8808/preview> (Erişim tarihi: 01.04.2021).

<https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/konse.htm> (Erişim tarihi: 14.03.2021).

[http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14798%3Athe-standing-orders-of-the-sejm-of-the-republic-of-poland&catid=7&Itemid=361#26](http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/index.php?option=com_content&view=article&id=14798%3Athe-standing-orders-of-the-sejm-of-the-republic-of-poland&catid=7&Itemid=361#26) (Erişim tarihi: 08.02.2021).

<https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1876-k%C3%A2n%C3%BBn-i-es%C3%A2s%C3%AE/> (Erişim tarihi: 15.02.2021).

[https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR\\_KARARLAR/kanuntbmmc001/kanuntbmmc001/kanuntbmmc00100085.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc001/kanuntbmmc001/kanuntbmmc00100085.pdf), (Erişim tarihi: 14.03.2021).

[https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR\\_KARARLAR/kanuntbmmc001/kanuntbmmc001/kanuntbmmc00100003.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc001/kanuntbmmc001/kanuntbmmc00100003.pdf), (Erişim tarihi: 04.03.2021).

[https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MM\\_\\_\\_/d03/c017/mm\\_\\_03017156ss0419.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MM___/d03/c017/mm__03017156ss0419.pdf), (Erişim tarihi: 15.04.2021).

<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/10859.pdf>, (Erişim tarihi: 15.02.2021)

<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17844.pdf>, (Erişim tarihi: 09.02.2021).

<https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1924-anayasasi/> (Erişim tarihi: 05.03.2021).

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2001/10/20011017m1.htm>, (Erişim tarihi: 09.02.2021).

[https://www.tbmm.gov.tr/kutuphane/e\\_kaynaklar\\_kutuphane\\_hukumetler.html](https://www.tbmm.gov.tr/kutuphane/e_kaynaklar_kutuphane_hukumetler.html), (Erişim tarihi: 10.03.2021).

[https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MGK\\_/d01/c007/mgk\\_01007118ss0450.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MGK_/d01/c007/mgk_01007118ss0450.pdf) (Erişim tarihi: 02.03.2021).

[http://www.esam.org.tr/pdfler/siyasi\\_dokumanlar/2%20MSP/1973\\_Secim\\_Beyannamesi\\_1.pdf](http://www.esam.org.tr/pdfler/siyasi_dokumanlar/2%20MSP/1973_Secim_Beyannamesi_1.pdf) (Erişim tarihi: 01.03.2021).

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/04/20170427M1-1.pdf> (Erişim tarihi: 30.03.2021).

<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss447.pdf> (Erişim tarihi: 19.03.2021).

<https://www2.tbmm.gov.tr/d26/2/2-1504.pdf>, (Erişim tarihi: 30.03.2021).

<http://www.radikal.com.tr/politika/meclise-28-subatta-devlet-sirri-engeli-1096186/> (Erişim tarihi: 02.04.2021.)

<https://www.merriam-webster.com/dictionary/minister#h2> (Erişim tarihi: 20.12.2020).

<http://acikerisim.ktu.edu.tr/jspui/bitstream/123456789/1168/1/Makale%20Tam%20Metin%20Dosyas%C4%B1.pdf>, (Erişim tarihi: 12.03.2021).

<http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/Arsiv/1982/10/25>, (Erişim tarihi: 04.04.2021).

[https://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/taslak\\_2009/3\\_uzlasma\\_komisyonu\\_raporu.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/taslak_2009/3_uzlasma_komisyonu_raporu.pdf), (Erişim tarihi: 27.03.2021).

<https://www.cbo.gov/system/files/2020-04/56324-CBO-2019-budget-infographic.pdf>, (Erişim tarihi: 06.01.2021).

<https://www.justice.gov/usao/mission>, (Erişim tarihi: 25.12.2020).

<https://www.usa.gov/budget>, (Erişim tarihi: 03.01.2021).

<http://opis.sejm.gov.pl/en/funkcjesejmu.php> (Erişim tarihi: 20.02.2021).

<https://history.hanover.edu/courses/excerpts/165acton.html> (13.04.2021).

