

DENGE VE DENETLEME AĞI | DEMOKRASİ BAROMETRESİ | ÖLÇÜT BELGESİ

EKİM 2018

DENGE VE DENETLEMeye DAYALI BİR DÜZENDE YASAMA ORGANI İÇİN ÖLÇÜTLER

Doç. Dr. Demirhan Burak ÇELİK
Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi

A. ARKA PLAN

1. Neden önemli?

2017 yılının Nisan ayında gerçekleşen halk oylaması ile kabul edilen yeni hükümet sistemiyle, parlamenter sistem terk edilmiş bulunuyor. Yeni sistemin nasıl işleyeceğine dair esasları anayasamız belirlese de, her bir organın işleyişine ve diğer organlarla ilişkilerine dair, denge denetleme esaslı düzenlemeler yapılması gerekiyor.

2017 Nisan ayında gerçekleşen anayasa değişikliği referandumu öncesinde, değişiklik metnini denge denetleme açısından değerlendirdiğimiz bir rapor hazırlamış ve bu raporda sistemin denge denetleme açısından güçlendirilmeye ihtiyacı olduğunu ölçütlerle ortaya koymuştuk. Bu raporda yasama özelinde de önemli boşluklar tespit edilmişti.

gerçekleşen yasama ve yürütme 24 Haziran 2018 tarihinde seçimleri sonrası, yeni hükümet sistemi fiilen yürürlüğe girdi. Seçimler öncesi yarışan tüm partilerin ortaklaştığı vaatlerden biri de, güçlü ve etkin bir meclis idi. Denge ve Denetleme Ağı olarak, yeni sistemin çoğulcu, katılımcı ve olgun bir demokrasiye yakışır denge denetleme mekanizmaları açısından güçlendirilmesi için, önümüzdeki dönemde yasama organına ilişkin politika önerileri geliştireceğiz.

2. Denge denetleme bağlantısı nedir?

Yasama organının varlık nedeni, iki temel ilkeyle açıklanabilir: Yasama organı, öncelikle demokratik bir gereksinimin ürünüdür. Bir devlette üç temel yetki/erk vardır: Kural koyma, konulan kuralları uygulama ve ortaya çıkan uyuşmazlıkları konulan kurallara uygunluk açısından denetleme ve çözme. Tarihsel olarak bakıldığında, yasama organı, kural koyma yetkisinin monarktan/tek kişiden alınıp halkın temsilcilerine verilmesi arayışından doğmuştur. Bu, yasamanın demokratik işlevidir. Öte yandan, kural koyanın, kuralları uygulayanın ve bu kurallara uygunluğu denetleyenin ayrılması gereksinimi de değinilmesi gereken diğer ilkeye kaynaklık eder. Bu ilke, erkler ayrılığıdır.

Günümüzün demokratik hukuk devletlerinde birbirinden ayrı biçimde örgütlenmiş olan bu üç erk, karşılıklı olarak birbirlerini dengeleyerek ve denetleyerek var olur. Kuşkusuz, çağdaş demokratik devletlerde denge ve denetleme yalnızca bu üç erkin ayrılığıyla sağlanamaz. Yerel yönetimler, medya ve sivil toplum da denge ve denetleme işlevini üstlenen diğer önemli aktörlerdir.

3. DDA için önemi nedir?

DDA, toplumun çeşitli kesimleri ile farklı siyasi görüşlerden ulusal ve yerel 271 sivil toplum örgütünün ve on binlerce destekçi ile takipçinin, katılımcı ve çoğulcu demokrasinin güçlenmesi için bir arada mücadele ettiği bir hareket. 2011 yılında yeni anayasa çalışmaları sırasında bir araya gelen ağ, Temmuz 2012'den bu yana izleme, politika üretimi, kamuoyu oluşturma ve savunuculuk çalışmaları yaparak, Türkiye'nin demokratikleşmesinde vazgeçilmez olan denge denetleme sisteminin güçlendirilmesine katkı sunmayı hedefliyor. DDA, işleyen bir denge denetleme sistemi için reforma ihtiyaç duyulan yasama, yürütme, yargı, medya, yerel yönetimler, sivil toplum alanlarında çalışıyor. Nitekim yasamanın demokratik işlevini yerine getirebilmesi için güçlü ve etkin olması, DDA'nın da önceliklerinden birini oluşturuyor. Bu yolda yapılacak reformlara katkı sunar, politika önerileri

geliştirir, analiz ve değerlendirmeleri yaparken, tarafsız ve partiler üstü yaklaşımımızı koruyarak, belli ilke ve ölçütlere sadık kalmak amacıyla bu ölçüt belgesini kaleme aldık.

B. YÖNTEM

Bu çalışma, bir devletteki üç temel erkten biri olan yasamaya odaklanmakta ve uluslararası kuruluşlarca hazırlanan/kabul edilen metinler[i] ve karşılaştırmalı hukuktaki iyi uygulamaları da dikkate alarak “denge ve denetleme işlevini gereği gibi yerine getirebilmesi için yasama organı hangi nitelikleri taşımalıdır?” sorusuna yanıt aramaktadır. Bunun için önce yasamanın oluşum biçimi, iç düzeni ve işleyişi üzerinde durulacak (1), ardından yasamanın diğer erklerle ilişkileri ele alınacaktır (2).

Yasama ölçütlerini bu iki eksenle ele almamızın nedeni, yasamanın gücü ve etkinliğinin garanti altına alınması için, yalnızca dış koşulların kafi olmaması, yasamanın kendi iç yapısının da demokratik, kapsayıcı, şeffaf, hesap verebilir bir anlayışla kurulmasının en az dış etkenler kadar önemli olmasıdır.

C. ÖLÇÜTLER

1. YASAMA ORGANININ OLUŞUM BİÇİMİ, İÇ DÜZENİ VE İŞLEYİŞİ

Vatandaşları tam anlamıyla temsil eden, etkin ve etkili, denge ve denetleme işlevini gereği gibi yerine getiren bir yasama organının varlığı, bu kurumun nasıl yapılandığıyla doğrudan ilişkilidir. Bir başka deyişle, ancak belli nitelikleri taşıyan bir seçimin sonucunda oluşan bir yasama organı bu işlevleri gerçek anlamda karşılayabilir. Bu nedenle burada, öncelikle yasama organının oluşum biçimi üzerinde durulacaktır (1.1). Öte yandan yasama organının iç yapılanmasının ve işleyişinin de kendisinden beklenen denge ve denetleme işlevini yerine getirmeye olanak tanıyacak biçimde düzenlenmesi gerekir (1.2).

1. Yasama organının oluşum biçimi

1. Yasama organı, doğrudan halk tarafından, genel, eşit ve gizli oy ilkelerine dayalı olarak yapılacak serbest seçimlerle belirlenmelidir.[ii]

Seçim, bir demokrasinin ilk ve olmazsa olmaz koşuludur. Bununla birlikte, salt seçimlerin varlığı başlı başına bir siyasal düzeni demokratik kılmaz. Demokratik bir seçimin belli nitelikleri de taşıması gerekir. İnsanlığın uzun savaşımının sonunda elde ettiği genel, eşit ve gizli oy ilkeleri bu noktada ilk anılması gereken ilkelere dir. Genel oy, cinsiyet, servet, öğrenim durumu, din, dil, inanç ve kanaat gibi ayrımlara bakılmaksızın, belli bir yaşa erişmiş ve seçmen olma koşullarını taşıyan herkesin oy hakkına sahip olmasıdır. Genel oy ilkesi, eşit oy ilkesiyle tamamlanmazsa bir anlam ifade etmez. Eşit oy, her bireyin bir oya sahip olması ve bu oyların da eşit değerde sayılmasıdır. Seçimlerin serbestliği, seçmenin oyunu herhangi bir baskı ve müdahale söz konusu olmaksızın kullanabilmesini ifade eder. Oyun gizliliği de seçmenin herhangi bir baskı altında kalmadan, özgür iradesiyle oyunu kullanabilmesini güvence altına alan bir diğer ilkedir. Doğrudan ya da tek dereceli seçim de günümüzde yasama organlarının (ya da en azından halkı doğrudan doğruya temsil eden birinci meclislerin) oluşumunda mutlaka dikkate alınması gereken vazgeçilmez bir ilkedir. Bunun anlamı, seçmenlerin temsilcilerini (ikinci seçmen vb. gibi) herhangi bir aracı olmaksızın verdikleri oyla doğrudan belirleyebilmesidir. Yasama organının oluşumunda “demokratik bir seçimin asgari standardı” olarak adlandırabileceğimiz bu ilkeler mutlaka gözetilmelidir.[iii]

2. Yasama organı seçimlerinde adayların eşit koşullarda ve adil bir biçimde yarışması güvence altına alınmalıdır.[iv]

Demokratik bir seçimden söz edebilmek için salt yukarıda değinilen ilkelere uygun bir seçim yapılması da yeterli değildir. Seçimde adaylara fırsat eşitliği tanınması ve adayların eşit koşullarda yarışması da önemlidir. Ancak bu tür bir yarışın sonunda



oluşacak bir yasama organı halkı tam anlamıyla temsil edebilir. Bu nedenle, adaylara görüşlerini herhangi bir baskıya ve müdahaleye maruz kalmadan ortaya koyabilme, seçim kampanyası için ülke içerisinde özgürce seyahat edebilme olanağı tanınmalıdır. Adayların can ve mal güvenliğı sağlanmalı; her aday ve her parti hukukun koruması altında olmalı ve haklarının ihlal edilmesi durumunda etkili bir başvuru olanağına sahip olmalıdır. Fırsat eşitliğı çerçevesinde önemle üzerinde durulması gereken bir husus da seçime katılan tüm partilere ve adaylara diğör partilerle ve özellikle iktidarla eşit koşullarda kampanya yürütebilme olanağının tanınmasıdır. Bu çerçevede parti-devlet ayrılığı sağlanmalı; iktidar partisinin devletin olanaklarından yararlanarak seçim kampanyası yürütmesini engelleyecek önlemler alınmalıdır. Adaylar arasında fırsat eşitliğinin sağlanması ve güvence altına alınması için, hem seçim süreci hem de fırsat eşitliğine ilişkin önlemlere uyulup uyulmadığı seçimlerin yönetim ve denetiminden sorumlu bağımsız ve tarafsız bir organ tarafından izlenmeli ve aykırılık durumunda yaptırım uygulanmalıdır.

3. Eşit ve adil bir seçim yarışının temel unsuru olan adil propaganda hakkının güvence altına alınması için adayların medyada eşit biçimde görünürlüğü sağlanmalıdır.

Demokratik bir toplumda medya bireylerin farklı görüşlere ulaşabilmesi, bu farklı görüşler arasında bir değerlendirme ve seçim yapabilmesi bakımından kilit öneme sahiptir. Medyanın bu işlevi, özellikle seçim dönemlerinde yaşamsal bir nitelik kazanır. Bu nedenle, adayların medyada eşit görünürlüğünün sağlanması gerçekten eşit ve adil bir seçimin olmazsa olmaz koşullarındandır. Eşit görünürlüğün güvence altına alınması için adaylara televizyon kanallarında eşit sürede yer verilmesi zorunluluğunun getirilmesi uygun bir önlem olabilir. Öte yandan adaylara medyada yer verilen zaman dilimi de önemlidir. Sözelimi büyük çoğunluğun iş başında ya da uykuda olduğu saatlerde kimi adaylara yer verilmiş olması durumunda, niceliksel olarak eşitlik sağlanmış olsa da eşit ve adil bir yarışın gereklerine uygun davranılmış olmayacaktır. Yalnızca görsel medyada değil, basında ve internet gazetelerinde de adaylara eşit biçimde yer verilmelidir. Bu gereklere uyulup uyulmadığı da, fırsat eşitliğine ilişkin diğör önlemler konusunda olduğu gibi, seçimlerin yönetim ve denetiminden sorumlu bağımsız ve tarafsız bir organ tarafından izlenmeli ve aykırılık durumunda yaptırım uygulanmalıdır.[v]

4. Seçim sürecinin tüm aşamalarında saydamlık esas olmalıdır.[vi]

Seçim sürecinin saydamlığı, adayların belirlenmesinden seçimlerin finansmanına, seçim ittifaklarından seçimlerde kullanılan oyların sayılmasına dek geniş bir çerçevede düşünülmelidir. Seçim sürecinin başından sonuna dek tüm aşamalarının saydam biçimde yürütülmesi, seçim sonuçlarının seçmenlerin gerçek iradesini yansıttığı düşüncesini ve dolayısıyla yaşamaya güveni sağlayacak, bu tür bir sürecin sonunda oluşan yasama organının üyeleri de kendilerinden beklenen denge ve denetim işlevini daha iyi yerine getirebilecektir.

5. Seçimlerde seçmenin tercihini ortaya koymasına olanak verecek ve temsilci ile seçmen arasındaki ilişkinin doğrudan ve hesap verebilir biçimde kurulmasını sağlayacak yöntemler mevcut olmalıdır.

Seçmenlerin rolü yalnızca seçimlerde oy vermektan ibaret olarak görülmemeli; seçmenler, adayların belirlenmesi aşamasından itibaren aktif biçimde seçim sürecine katılabilmelidir. Bu açıdan, adayların tümünün ya da anlamlı bir çoğunluğun ön seçimle belirlenmesi uygun bir çözüm olabilir. Seçimlerde tercihli oy ya da karma liste usulünün benimsenmesi de seçmenlerin temsilcilerini belirlerken daha etkili olmalarına ve faaliyetlerinden memnun olmadıkları temsilcilerin yerine daha etkin çalışacağını düşündükleri kimseleri seçmelerine olanak tanıyacaktır.[vii]



6. Seçimler sonucunda oluşacak yasama organı, toplumsal ve siyasal çoğulculuğu yansıtmalıdır.

Yasama organının temsil işlevini gereği gibi karşılayabilmesi, ancak toplumdaki düşünsel, kültürel, inançsal ya da yaşa, cinsiyete veya cinsel yönelime, engellilik durumuna dayalı vb. farklılıkları yansıtmasıyla olanaklı olabilir. Bu nedenle siyasal partiler ve seçim kanunları bu farklılıkları yansıtacak biçimde düzenlenmeli ve kota dahil çeşitli önlemler üzerinde düşünölmelidir. Yönetimde istikrarı sağlamak amacıyla seçim barajı uygulanması durumunda söz konusu baraj temsilde adalet ilkesini zedeleyecek denli yüksek olmamalıdır.[viii]

2. Yasama organının iç düzeni ve işleyişı

1. Yasama organının kendi iç düzenine ve işleyişine ilişkin kurallar, kendi yapacağı içtüzükte açık bir biçimde düzenlenmelidir.[ix]

Yasama organının çalışmalarının düzenlendiği belgeler olan içtüzükler, taşıdıkları önem nedeniyle 'sessiz anayasa' olarak nitelendirilir.[x] Bu metinlerde, yasama organı üyelerinin hak ve yetkilerinden disiplin ve kolluk işlerine, çoğunluk-azınlık ilişkisinden bilgi edinme ve denetleme yollarının nasıl işletileceğine dek birçok husus düzenlenir. Bu nedenle, yasama organının "özerk varlığını ortaya koyan araçlar"[xi] olan içtüzüklerin mutlaka yasama organı tarafından yapılması ve burada yasama organının iç düzenine ve işleyişine ilişkin kuralların açıkça düzenlenmesi gerekir.

2. Yasama organı kendi gündemini belirleme konusunda tam yetkili olmalı; yasama organı mensupları önerilen gündemi oylama ve değiştirme hakkına sahip olmalıdır.[xii]

Kendi gündemini belirleyebilme, bir kurumun özerkliğin ön koşulu ve başlıca göstergelerindedir. Yasama organı, kendinden beklenen işlevleri gereği gibi yerine getirebilmesi için, kendi gündemini belirleme yetkisini haiz olmalıdır. Bununla birlikte günümüzde yasama organlarının gündeminin belirlenmesinde yürütmenin de -bu konuda hukukça yetkilendirilmiş olarak ya da fiilen- etkili olduğu görölmektedir. Bu durum, siyasal parti olgusu, yasama ve yürütme organlarının uyumlu biçimde çalışması zorunluluğu gibi gerekçelerle bir ölçüde kabul edilebilirse de yürütmenin yasama pratiği üzerinde tahakküm kurması sonucuna yol açmamalı ve yasamanın önerilen gündemi değiştirebilmesi yetkisiyle dengelenmelidir.[xiii]

3. Yasama organı üyeleri yasama bağışıklıklarından yararlanmalı; bir yasama mensubunun dokunulmazlığının kaldırılmasına ancak yasama organı karar verebilmelidir.[xiv]

Yasama organı üyelerinin yasama bağışıklıklarından yararlanması, hem yasa yapım süreçlerine gereği gibi katılabilmeleri hem de denge denetleme işlevini layıkıyla yerine getirebilmeleri bakımından büyük önem taşır. Yasama bağışıklıkları yasama organı mensuplarına iki türlü koruma sağlar: Yasama sorumsuzluğu ve yasama dokunulmazlığı. Yasama sorumsuzluğu ile yasama mensuplarının söz özgürlüğünün, yasama dokunulmazlığı ile ise yasama organı içindeki fiziki varlıklarının ve yasama faaliyetlerine fiilen katılabilmelerinin güvence altına alınması amaçlanmıştır. Yasama sorumsuzluğu yasama mensuplarına mutlak bir koruma sağlar; onlara yasama faaliyetleri sırasında söylemiş oldukları sözler ve kullanmış oldukları oylar dolayısıyla soruşturulmama ve kovuşturulmama güvencesi verir. Bu bağışıklık, yasama görevi sona erdikten sonra da devam eder. Yasama dokunulmazlığı ile sağlanan koruma ise mutlak değildir. Suç işlediği ileri sürölen bir yasama mensubunun dokunulmazlığı kaldırılincaya ya da ya yasama görevi sona erinceye dek gözaltına alınamamasını, tutulamamasını, tutuklanamamasını ve yargılanamamasını ifade eder. Yasama dokunulmazlığının ancak yasama organı tarafından kaldırılması hem yasamanın özerkliğinin bir gereği hem de yürütmeden gelecek baskıları önlemenin bir yoludur.



4. Yasama organında muhalefetin/çoğunlukta olmayan grupların varlığını ve yasama faaliyetine etkin katılımını güvence altına alacak kurallar açıkça belirlenmelidir.

Hükümetin yasamanın içinden çıktığı ve yasamanın güvenini elinde bulundurduğu sürece hükümet etme yetkisine sahip olduğu parlamenter sistemlerde, genellikle yasama çoğunluğu ile hükümet aynı partiden/partilerden oluşur. Yasama ve yürütmeden oluşan bu iktidar bloğunun karşısında yer alan akımlar/partiler ise muhalefet olarak adlandırılır. Yasama ve yürütmenin halk tarafından yapılan seçimlerle ayrı ayrı belirlendiği başkanlık sistemlerinde ise, yasama çoğunluğu başkanla aynı partiden/eğilimden olabileceği gibi bunun tersi de olabilir. Bu nedenle başkanlık sistemlerinde 'iktidar' yerine 'yasama çoğunluğu', 'muhalefet' yerine 'çoğunlukta olmayan parti(ler)' terimlerinin kullanılması daha doğrudur. Yasama organı içinde muhalefetin/çoğunlukta olmayan gruplarının varlığının ve haklarının tanınması bu nedenle bir zorunluluktur. Hangi hükümet sistemi söz konusu olursa olsun ve hangi terim tercih edilirse edilsin, yasama organı içinde muhalefetin/çoğunlukta olmayan grupların varlığının ve haklarının tanınması bir zorunluluktur. Çünkü demokrasi, bir çoğunluk yönetimi olmakla birlikte, azınlığın haklarıyla sınırlı bir çoğunluk yönetimidir. Öte yandan muhalefetin/çoğunlukta olmayan grupların yasama faaliyetine etkin biçimde katılımı, yürütmenin yetkilerinin yasama organınca dengelenmesi ve eylem ve işlemlerinin denetlenmesi bakımından yaşamsal bir önem taşır. Bu nedenle yasama organında muhalefetin/çoğunlukta olmayan grupların varlığını ve yasama faaliyetlerine etkin katılımını güvence altına alacak (söz hakkı, başkanlık divanında ve komisyonlarda temsil, anayasa yargısına başvurabilme yetkisi gibi hususlara ilişkin) kurallar açıkça belirlenmeli ve anayasa ya da meclis içtüzüğü gibi temel metinlerde düzenlenmelidir.[xv]

5. Yasama organı denetim işlevini üstlenen komisyonlar, bu işlevi yerine getirebilmeleri için uygun araçlara sahip olmalıdır. Yürütmenin harcamalarını denetleyen komisyonda muhalefete/çoğunlukta olmayan partilere denetim için gerekli olanaklar sağlanmalı, bu komisyonun başkanı muhalefet partilerinden/çoğunluk partisi dışındaki partilerden belirlenmelidir.

Yasama organında denetim işlevini üstlenen komisyonlar, bu işlevlerini gereği gibi yerine getirebilmek için ilgili kişileri dinleme, bilgi ve belge edinip bunları değerlendirme gibi uygun araçlara sahip olmalıdır. Bu çerçevede, özellikle yürütmenin harcamalarının denetiminin büyük önem taşıdığı belirtilmelidir. Bu nedenle yürütmenin harcamalarını denetleyen komisyonda muhalefete/çoğunlukta olmayan partilere denetim işlevini etkin biçimde kullanabilmeleri için gerekli olanakların tanınması gereğine konuya ilişkin uluslararası metinlerde özel bir vurgu yapılmaktadır.[xvi] İlgili denetim komisyonunun başkanının muhalefetten/çoğunluk olmayan partilerden belirlenmesi de bu noktada dikkat çeken önerilerdendir.[xvii]

6. Yasama faaliyetlerinde yurttaşların ve sivil toplumun katılımını teşvik edecek ve güvence altına alacak yöntemler uygulanmalıdır.[xviii]

Günümüzde demokrasi salt seçimden ve temsilden ibaret görülemez. Açıklık, saydamlık ve katılım gibi değerler olmaksızın eksiksiz bir demokrasiden söz etmek olanaklı değildir. Bu nedenle yasama faaliyetlerinde vatandaşlar ve sivil toplumun katılımının teşvik edilmesi ve güvence altına alınması büyük önem taşımaktadır. Bu çerçevede, kamunun yasama organının gündemindeki konular hakkında zamanında bilgilendirilmesi büyük önem taşımaktadır.[xix] Öte yandan yasama organının gündemindeki yasa önerileri hakkında sivil toplumdan yazılı ya da sözlü olarak görüş alınması ve bunların ilgili yasama belgeleri arasında yayımlanması; hatta gündemde bir yasa önerisi bulunmadan yasama politikalarını ve yasal düzenlemeye gereksinim duyulan alanları saptamak için vatandaşlar ve sivil toplumun görüşüne başvurulması



da bu konuda düşünölebilecek diğer yöntemlerdendir. [xx] Yine, dilekçe hakkının etkin biçimde kullanılmasını sağlayacak yöntemlerin geliştirilmesi; örneğin yasama organı içindeki her bir komisyonun yurttaşlardan ve sivil toplumdan gelecek dilekçeleri kabul etme yetkisine sahip olması ve bu talepleri karşılamak bakımından elverişli araçlarla donatılması da yasama organı ile yurttaşlar ve sivil toplum arasındaki ilişkiyi güçlendirmek açısından yararlı olabilir.

7. Yasama organı ile sivil toplum ve toplum içindeki çıkar grupları arasındaki ilişkinin saydam bir temelde yürümesini sağlayacak yasal düzenlemeler yapılmalıdır.

Demokratik bir yönetimin olmazsa olmaz koşullarından biri yasama organınının sivil topluma açıklığı ise bir diğer de yasama-sivil toplum ilişkilerinin saydam bir temelde yürümesidir. Toplum içinde farklı çıkarlara sahip grupların bulunması ve her grubun yasama organını kendi çıkarlarına uygun biçimde etkilemeye çalışması doğaldır. Öte yandan bu gruplar ile yasama organı arasındaki ilişkilerin saydam bir temele oturtulmaması, kayırmacılık, rüşvet, yolsuzluk gibi sonuçlar doğurabilecektir. Bu nedenle, söz konusu ilişkileri kurumsallaştıracak ve bunların açıklığını sağlayacak; özellikle çıkar gruplarının yasama organı, yasama organındaki gruplar ya da tek tek milletvekilleri ile olan mali ilişkilerinin, yapılan bağış ve yardımların, verilen hediyelerin, bu gruplar tarafından organize edilen etkinlik, gezi vb. faaliyetlerin kayıt altına alınmasını öngörecek siyasi etik yasalarının ya da lobicilik yasalarının kabul edilmesi yerinde olacaktır. [xxi]

2. YASAMANIN DİĞER ERKLERLE İLİŞKİLERİ

Yasama organının denge ve denetleme işlevini gereği gibi yerine getirebilmesi bakımından, yapılanmasına, iç düzenine ve işleyişine ilişkin kuralların belirlenmesi kadar, diğer erklerle ilişkilerinin de buna olanak verecek biçimde düzenlenmesi gereklidir.

1. Yasama yürütme ilişkileri

Yasama yürütme ilişkilerinin, bu iki erkin karşılıklı olarak birbirlerini dengelemesini ve denetlemesini mümkün kılacak biçimde düzenlenmesi gereği, hem 'erklerin yumuşak ayrılığı/işbirliği sistemleri' olarak adlandırılan parlamenter sistemler, hem de 'erklerin sert ayrılığı sistemleri' olarak adlandırılan başkanlık sistemleri bakımından geçerlidir. Aşağıda önce yalnızca başkanlık sistemleri bakımından geçerli olan ölçütlere (2.1.1.-2.1.4) yer verilecek; ardından, hükümet sisteminin türünden bağımsız olarak, bir başka deyişle her hükümet sisteminde dikkate alınması gereken hususlar üzerinde durulacaktır (2.1.5- 2.1.14).

1. Başkanlık sistemlerinde yasama ve yürütme farklı tarihlerde yapılacak seçimlerle belirlenmelidir.

Parlamenter sistemlerin tersine, başkanlık sistemlerinde yasama ve yürütme organları halk tarafından ayrı ayrı yapılan seçimle belirlenir. Bu durum 'organların görev gelişinde ayrılık' olarak adlandırılır. Bu ayrılığı anlamlı kılmak bakımından yasama ve yürütme seçimlerinin farklı tarihlerde yapılması daha uygundur. Böylece, yasama çoğunluğu ve yürütmenin aynı eğilimde/partide birleşmesi sonucu oluşabilecek güç yoğunlaşması önlenilecek, yasamada oluşacak farklı çoğunluklarla başkan dengelenebilecektir.[xxii]

2. Yasama organı üyeleri, başkanlık sistemlerinde, bakanlık görevi üstlenememelidir.

Yasama organı üyelerinin bakanlık görevi üstlenememesi de 'erklerin sert ayrılığı'nın bir gereğidir. Yasama ve yürütme işlevleri başkanlık sistemlerinde bütünüyle ayrı organlara bırakıldığından, parlamenter sistemlerden farklı olarak hükümet yasamanın içinden çıkmadığından ve yasamaya karşı siyasal sorumluluğu da bulunmadığından, yasama organı üyeleri bakan olamazlar.



3. Üst düzey kamu görevlerine ve yüksek yargıya başkan tarafından yapılacak atamalar yasama onayına tabi olmalıdır.

Başkanlık sistemlerinde yürütme yetkisini tek başına kullanan başkanın üst düzey kamu görevlerine ve yüksek yargıya yapacağı atamaların yasama onayına tabi tutulması yoluyla dengelenmesi gerekir.

4. Organların işlevsel ayrılığı gereği başkanlık sistemlerinde yürütmenin yasa yapım sürecine katılma ya da yasa gücünde işlem yapma yetkisi bulunmamalıdır.

Başkanlık sistemlerinde yasama ve yürütme işlevleri farklı organlara verilmiş olduğundan, parlamenter sistemlerden farklı olarak, başkanların yasa önermesi ya da kanun hükmünde kararname benzeri yasa gücünde işlem yapma yetkisi bulunmamalıdır.

5. Yasamanın yürütmenin çağrısıyla toplanabileceği durumlar açık hükme bağlanmalıdır.[xxiii]

Yasamanın özerkliği/bağımsızlığı, yürütmenin çağrısı olmaksızın toplanabilmeyi gerektirir. Yasamanın toplanık durumda bulunmadığı kimi durumlarda ortaya çıkan gelişmeler, halkın temsilcilerinin görüşüne başvurmayı gerektirebilir. Bu durumda yasama organı kendi girişimiyle toplanabileceği gibi, yürütme tarafından toplantıya çağırılması da olanaklıdır. Bununla birlikte yürütmenin hangi durumlarda ve ne şekilde yasamayı toplantıya davet edebileceğine ilişkin kurallar, önceden açıkça belirlenmelidir.

6. Yürütme yasama dokunulmazlığının kaldırılması sürecine dahil olmamalıdır.[xiv]

Yukarıda açıklandığı üzere (ölçüt 1.2.3) yasama dokunulmazlığı, yasama organı üyelerini yürütmeden gelmesi muhtemel baskılara karşı korumayı ve onların fiziken/fiilen yasama organında bulunmalarını güvence altına almayı amaçlayan bir kurumdur. Dolayısıyla bir yasama mensubunun dokunulmazlığının kaldırılmasına, ancak yasama organının kendisi karar vermeli ve yürütme bu sürece hiçbir biçimde dahil olmamalıdır.

7. Yasama organı üyeliği ile memurluğun bağdaşmazlığı kabul edilmelidir.[xxv]

Bir yasama organı üyesinin aynı zamanda yürütmeye hiyerarşik olarak bağlı olan ve yürütmeden emir alan memurluk görevini üstlenmesi, yasamanın bağımsızlığı ve saygınlığıyla bağdaşmaz. Bu nedenle bir kişinin memurluk ile yasama organı üyeliği arasında bir seçim yapması gerekir.[xvi]

8. Yasama organı, bir yasanın yürütme tarafından veto edilmesi durumunda söz konusu vetoyu aşma yetkisine sahip olmalıdır.[xvii]

Veto yetkisi, yürütme organının yasama karşısında kullanacağı denge ve denetleme araçlarının en önemlilerindendir. Böylece yürütme yasamaca kabul edilen işlemleri hem anayasaya uygunluk, hem de siyasal yerindelik açısından denetlemekte ve yasamayı veto yoluyla dengelemektedir. Öte yandan yürütmenin bu yetkisinin de, aşırı ve amacı dışında kullanılmasını engellemek için, yasama tarafından aşılabileceğinin kabul edilmesi yoluyla dengelenmesi gerekir.

9. Yasama denetim işlevini gereği gibi yerine getirebilmek için yürütmeden bilgi ve belge edinme ve yürütmenin memurlarını dinlemeyi yetkisine sahip olmalıdır.[xviii]

Yasama organının yürütmeyi gereği gibi denetleyebilmesi ancak bunu sağlayacak uygun araçlara sahip olması durumunda olanaklı olabilir. Komisyonların bilgi ve belge edinme ve ilgili kişileri dinleme yetkisinin yürütmeden bilgi ve belge edinmeyi ve yürütmenin memurlarını da dinlemeyi kapsayacak biçimde düzenlenmesi ya da sözlü veya yazılı soru gibi yöntemler, bu araçlar arasında ilk akla gelenlerdendir.[xxix]



10. Yasamanın denetim yetkisi güvenlik ve istihbarat birimlerinin ve kamu iktisadi teşekküllerinin denetimini de içermelidir.[xxx]

Demokrasi tüm kurumların hesap verebilirliğini gerektirir; herhangi bir kurumun herhangi bir nedenle bundan muaf tutulması düşünülemez. Bu nedenle yasama organının denetim yetkisinin güvenlik ve istihbarat birimlerinin ve kamu iktisadi teşekküllerinin denetimini de içermesi demokrasinin gereğidir.

11. Yasama organının mali denetim yetkisini gereği gibi yerine getirebilmesi için, Sayıştay'ın hazırlayacağı raporlar düzenli biçimde ve zamanında yasama organına sunulmalıdır.[xxxi]

Yasama organının yürütmenin harcamalarını denetlerken Sayıştay ya da benzeri bir kurumdan destek alması büyük önem taşımaktadır. Sayıştayın işlevini gereği gibi yerine getirebilmesi için de bağımsızlığının sağlanması ve yeterli kaynaklarla donatılması gereklidir. Öte yandan Sayıştayca hazırlanacak raporların düzenli biçimde ve zamanında yasama organına sunulması da bu denetimin bir anlam ifade edebilmesi bakımından önemlidir.

12. Yürütme işlemlerinden kaynaklanan şikayetleri ve hak ihlali iddialarını incelemek ve bu konuda tavsiyelerde bulunmak üzere, partizanlıktan uzak, etkili bir kamu denetçiliği kurumu oluşturulmalı ve bu kurum çalışmalarını sonucunda elde ettiği verileri yasama organına rapor etmelidir.[xxxii]

Kamu denetçiliği kurumu (ombudsman) da, yasamanın yürütmeye karşı denetim yetkisini kullanabilmesi için yararlanabilecek araçlardan biridir. Yürütmenin eylem ve işlemleri hakkındaki şikayetleri ve hak ihlali iddialarını inceleyen bu kurum, yasamaya bu konuda raporlar sunmak ve kimi tavsiyelerde bulunmak yoluyla denetim yetkisinin işlevsel biçimde kullanılmasına katkıda bulunabilir. Kamu denetçiliği kurumunun partizanlıktan uzak bir biçimde yapılandırılması ve etkili biçimde çalışmasını sağlayacak yetki ve araçlarla donatılması, bu kurumdan beklenen faydanın sağlanabilmesinin ön koşuludur.

13. Yasama organı, yürütme temsilcileri hakkında cezai sorumluluk yolunu işletme yetkisine sahip olmalıdır.[xxxiii]

Demokratik bir düzende hiçbir yetkili yargılanamaz değildir. Bu kural, yürütmeyi en üst düzeyde temsil eden başkanlar, başkan yardımcıları, başbakanlar ve bakanlar için de geçerlidir. Bu kişiler hakkında cezai sorumluluk yolunu işletme yetkisinin yasama organında olması, hem üstlendikleri görevin ağırlığıyla uyumlu olacak hem de yasama tarafından bu yolun kullanılabilmesi olasılığının varlığı bile ilgili kişiler bakımından "psikolojik bir gözdağı"[xxxiv] niteliğini taşıyacaktır.

14. Bütçeyi kabul yetkisi yalnız yasama organına ait olmalıdır. Yasama organı bütçeyi kabul etmeden önce önerilen bütçe taslağında gerekli gördüğü değişiklikleri yapma yetkisine sahip olmalıdır.[xxxv]

Kaynakların nasıl toplanacağına ve nasıl harcanacağına karar verme yetkisi, yasama organlarının varlık nedenlerinden birini oluşturur. Demokratik bir düzende bu yetkinin ancak halkın temsilcilerinden oluşan yasama organlarıncaya kullanılabileceği kabul edilmektedir. Bu nedenle yasama organı bütçeyi kabul tekeli elinde bulundurmalı; kabul etmeden önce de bütçe taslağında gerekli gördüğü değişiklikleri yapabilmelidir.

2. Yasama yargı ilişkileri

1. Yasama organı üyeleri aynı zamanda yargıçlık/savcılık görevi üstlenememelidir.[xxxvi]



Erkler ayrılığı, yasama görevi üstlenen bir kişinin, aynı zamanda yargıçlık/savcılık yapmasına engeldir. Bu, hem yasamanın hem de yargının bağımsızlığını ve saygınlığını korumanın gereğidir.

2. Yasama dokunulmazlığı, yasama meclisi üyelerini hukukun üzerine çıkarmak için kullanılmamalıdır.[xxxvii]

Yasama dokunulmazlığının, yasama meclisi üyelerinin yasama faaliyetlerine gereği gibi katılabilmeleri ve denge ve denetleme işlevlerini yerine getirebilmeleri bakımından taşıdığı önem yukarıda vurgulanmıştır (Ölçüt 1.2.3). Öte yandan yine denge denetleme perspektifiyle bakıldığında, dokunulmazlığın yasama üyelerine kişisel olarak değil üstlendikleri görev nedeniyle tanınmış bir koruma olduğu ve amacının yasama meclisi üyelerini hukukun üzerine çıkarmak değil, onları (özellikle yürütmeden gelebilecek) olası baskılara karşı korumak olduğu unutulmamalıdır. Bu çerçevede, yasama dokunulmazlığının kapsamının fazla geniş tutulmasının, “yasama üyelerini yargıdan kaçırmak” gibi bir sonuç doğurabileceği belirtilmelidir.[xxxviii]

3. Yüksek yargıya ya da yargı kurullarına yapılacak atamalarda, yasama organı da sürece dahil olmalıdır.

Yüksek yargıya ya da yargı kurullarına yapılacak atamalarda yasama organının da aday gösterme, gösterilen adayları onaylama ya da önerilen adaylar arasından seçim yapma gibi yöntemlerle sürece dahil edilmesi, hem yargıyla toplum arasında bağ kurulmasına hem de atama/seçim süreçlerine dahil olan diğer erkler karşısında denge kurulmasına hizmet edecektir. Bununla birlikte, söz konusu süreçlerde nitelikli çoğunluk, aday çeşitliliğini sağlayacak biçimde farklı kurumlarca aday gösterilmesi gibi uzlaşmayı ve çoğulculuğu sağlayacak yöntemlere başvurulması gereği de anımsatılmalıdır.[xxxix]

4. Yasamanın işlemleri yargı denetimine tabi olmalıdır.

Günümüzün demokratik hukuk devletlerinde tüm devlet erkleri hukukla bağlıdır. Hukuk yalnızca yönetilenler için değil yönetenler için de geçerlidir. Hukuk devleti egemenliği altındaki kişilere hukuk güvenliği sağlayan devlettir. Hukuk güvenliği de ancak yargı denetimiyle sağlanır. Demokratik bir hukuk devletinde yönetenlerin tüm işlem ve eylemleri yargı denetimine tabidir. Yasama organının işlemleri de bu konuda istisna teşkil etmez.

[i] Bu metinler tarih sırasına göre şunlardır: David Beetham, *Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A Guide to Good Practice*, Inter-Parliamentary Union (IPU-Parlamentolararası Birik), 2006 (<https://www.ipu.org/resources/publications/handbooks/2016-07/parliament-and-democracy-in-twenty-first-century-guide-good-practice>); *Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures*, Commonwealth Parliamentary Association (CPA-İngiliz Milletler Topluluđu Parlamentolar Birliđi), 2006 (http://www.cpahq.org/cpahq/Main/Document_Library/Benchmarks_for_Democratic_Legislatures/Recommended_Benchmarks_for_Democratic_Legislatures.aspx); *Toward the Development of International Standards for Democratic Legislatures*, National Democratic Institute for International Affairs (NDI-Uluslararası İlişkiler için Ulusal Demokrasi Enstitüsü), 2007 (https://agora-parl.org/sites/default/files/ndi_toward_the_development_of_international_standards_for_democratic_legislatures_a_discussion_document_for_review_by_interested_legislatures_0.pdf); *La réalité démocratique des Parlements : Quels critères d'évaluation ?*, Assemblée parlementaire de la francophonie (APF-Frankofon Parlamentolar Meclisi), 2009 (https://apf.francophonie.org/IMG/pdf/la_realite_democratique_des_parlements-quels_criteres_devaluation-geneve.pdf); *Benchmarks and Self-Assessment Frameworks for Democratic Legislatures*, United Nations Development Programme (UNDP-Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı), 2010(<http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic->



[governance/parliamentary_development/benchmarking-and-self-assessment-for-democratic-legislatures.html](#)), *The Contribution of Parliaments to Democracy: Benchmarks for the Parliaments of the Americas*, Parliamentary Confederation of the Americas, 2011 (http://www.copa.qc.ca/eng/committees/Democracy-Peace/documents/DOC-CDP-criteres-a-VF_000.pdf). Tüm bu metinleri karşılaştırmalı bir yaklaşımla ele alan ve ülke örneklerine de yer veren bir çalışma için ayrıca bkz. Mitchell O'Brien, Rick Stapenhurst ve Lisa von Trapp (ed.), *Benchmarking and Self-Assesment for Parliaments*, World Bank Group, 2016 (<https://issuu.com/world.bank.publications/docs/9781464803277>).

[ii] CPA, Benchmarks, 1.1.1.; NDI, Standards, 1.1.1.; APF, Critères, 1.1.2.

[iii] Oy hakkına ilişkin söz konusu ilkeler uluslararası sözleşmelerde de tanınmış ve güvence altına alınmıştır. İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesine Ek 1 Numaralı protokolün 3. maddesine göre, "Sözleşmeciler Yüksek Taraflar, yasama organının seçilmesinde halkın kanaatlerinin özgürce açıklanmasını sağlayacak koşullar içinde, makul aralıklarla, gizli oyla serbest seçimler yapmayı taahhüt ederler." BM Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesinin 25/b. maddesinde de "her yurttaş, genel, eşit ve gizli oya dayalı ve seçmenlerin özgür iradelerinin yansımalarını sağlayacak biçimde, belirli aralıklarla yapılan dürüst seçimlerde oy verme ve seçilme hak ve olanağına sahiptir" hükmüne yer verilmiştir. Bu ilkeler, Venedik Komisyonunun Seçimlere İlişkin İyi Uygulama Kuralları arasında da yer almaktadır. Bkz. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Code of Good Practice in Electoral Matters*, CDL-AD (2002) 23 rev ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-e)). Söz konusu ilkeleri tarihsel gelişim, uluslararası belgeler ve Anayasa çerçevesinde ele alan bir çalışma için ayrıca bkz. Ekrem Ali Akartürk, *Oy Hakkının Anayasal İlkeleri*, İstanbul: Legal, 2017. Söz konusu ilkeler Venedik Komisyonunun Seçimlere İlişkin İyi Uygulama Kuralları arasında da yer almaktadır.

[iv] Inter-Parliamentary Union, *Declaration on Free and Fair Elections* (<http://archive.ipu.org/cnl-e/154-free.htm>).

[v] Medya ve seçimler konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. <http://aceproject.org/ace-en/topics/me/mee/mee04c>.

[vi] Seçimlerin saydamlığı gereği CPA, Benchmarks, 1.1.2.; NDI, Standards, 1.1.2. ve APF, Critères, 1.1.2'de de vurgulanmıştır.

[vii] Tercihli oy, seçmenlere bir partinin listesindeki adayların sırasını değiştirebilme olanağı tanıyan bir yöntemdir. Bu usulde seçmenler, yalnızca seçtikleri parti listesindeki adayların adlarının yanına tercih işareti koyarak ya da tercih ettikleri adayların adlarını oy pusulasına yazarak tercihlerini ortaya koyarlar. Bir başka deyişle tercihli oy yönteminin uygulanması durumunda seçmenler bir partinin gösterdiği sıralamaya bağlı kalmaksızın, aday sıralamasını kendileri yaparlar. Böylece bir anlamda parti tercihi ile seçmen tercihi bağdaştırılmış olur. Karma ya da serbest liste yönteminde ise seçmenlere daha geniş bir çerçevede tercih olanağı tanınmıştır. Bu usulde seçmenler tek bir partinin listesine oy verebilecekleri gibi, çeşitli partilerin adayları ile bağımsız adaylardan dilediklerini seçerek ayrı bir liste oluşturabilirler. Böylece seçmenlerin parti tercihleri ile kişi tercihleri bağdaştırılmış olur. Bu konuda ayrıntılı bilgi ve çeşitli ülke uygulamaları için bkz. Merih Öden, *Seçmenlerin 'Kişi Tercihi' Açısından Seçim Sistemleri*, Ankara: Yetkin, 2003, s. 39-49. Türkiye'de de hem karma hem de tercihli oy yönteminin uygulandığı dönemler olmuştur. İlk çok partili seçimler olan 1946 seçimlerinden 1961'e dek karma liste yöntemi uygulanmış; 1961 Senato seçimleri de karma liste esasına göre yapılmıştır. 1961 milletvekili ve 1964 Senato seçimlerinde tercihli oy yöntemine başvurulurken, 1965 milletvekili seçiminden 1973'e dek hem milletvekili hem de Senato seçimlerinde seçmenlerin siyasal parti tercihlerini hiçbir biçimde değiştirmesine olanak tanımayan bloke liste usulü uygulanmıştır. 1973 seçimlerinde yeniden tercihli oy usulüne dönülmüş ve 1979 Senato seçimlerine dek yapılan iki milletvekili ve üç Senato seçiminde de bu yöntem uygulanmıştır. Türkiye'de 1979 Senato seçimleriyle yeniden bloke liste yöntemine dönüldüğü ve bir seçim dışında sonraki tüm seçimlerde de bu yöntemin uygulandığı belirtilmelidir. Öte yandan bloke liste yöntemine dönülmesinden sonra, 1982 Anayasası döneminde yalnızca bir kez, 1991 seçimlerinde, uygulanan tercihli oy yönteminin ortaya koyduğu sonuçlar çarpıcıdır ve anılan yöntemin seçmenlere daha geniş bir tercih olanağı sunduğu saptamasını güçlendirmektedir. Buna göre, 1991 seçimlerinde seçmenler, kırk iki seçim çevresinde siyasal parti listelerine müdahale etmişler; toplam 450 sandalye için yapılan seçimlerde seçilemeyecek sıralardan aday gösterilen 55 ismin milletvekili olmasını sağlamışlardır. Türkiye'deki uygulama konusunda bkz. Öden, s. 72-153. 1946-2002 yılları arasında yapılan seçimlerde uygulanan yöntemi gösteren liste için bkz. a.g.e., s. 153; 1991 seçimlerinde tercih oyu ile parti listelerindeki sıra değişikliklerini gösteren liste için bkz. a.g.e., s. 169-170.

[viii] İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi, Yumak ve Sadak/Türkiye kararında (Application No: 10226/03) seçim barajını belirleme konusunda taraf devletlerin takdir yetkisine sahip olduğunu belirtmiş; Türkiye'de yüzde on olarak uygulanan ülke seçim barajı nedeniyle Sözleşmeye Ek 1 Numaralı Protokolün serbest seçim hakkını düzenleyen 3. maddesinin ihlal edildiği iddiasını reddetmiştir. Bu son derece tartışmalı kararda, Demokratik Toplum Partili adayların 2007 seçimlerinde bağımsız olarak seçime katıldıklarında "baraj engelini aştıklarının"



ve TBMM'ye girebildiklerinin altını çizen İHAM, yine de Türkiye'deki barajın Avrupa'nın en yüksekđ olduğuna dikkat çekmiştir.

[ix] CPA, Benchmarks, 2.1.1.; NDI, Standards, 2.1.1.; APF, Critères, 2.1.1.1. Frankofon Parlamentolar Meclisinin Ölçütlerinde, diğer metinlerden farklı olarak, toplumsal cinsiyet dengesinin gözetilmesi vurgusunun ayrıca yer aldđđı da belirtilmelidir. Buna göre (APF, Critères, 2.1.1.3.), “*yasama organı, kendi içindeki çeşitli birimlerde ve tüm sorumluluk düzeylerinde toplumsal cinsiyet dengesini kurmak ve korumak için kayda değer önlemler almalıdır.*”

[x] Tarık Zafer Tunaya, *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku*, İstanbul: Araştırma, Eğitim, Ekin Yayınları, 1982, s. 120 vd.

[xi] NDI, Standards, 2.1.1. Tunaya, içtüzüklerin basit disiplin ve çalışma kurallarını kapsayan metinler olmadđđının tam tersine, bir ülkenin siyasal rejimi bakımından son derece büyük bir önemi haiz olduğunun altını çizer. Demokratik bir anayasanın var olduğu bir ülkede bile içtüzükte belirlenecek kurallar aracılığıyla “parlamento hayatının antidemokratik biçimde çalıştırılmasının rejimi yozlaştıracadığını” belirtir. Bkz. Tunaya, s. 121.

[xii] CPA, Benchmarks, 2.4.1.; NDI, Standards, 2.3.1.; APF, Critères, 2.1.5.1.

[xiii] Bu denge araçlarının başında Genel Kurul'un Meclis Başkanınca ya da Başkanlık Divanınca hazırlanan gündemi oylaması ve değiştirebilmesi gelmektedir. Sözelimi Portekiz Cumhuriyet Meclisi İçtüzüğünde (md.59), Meclis Başkanının siyasal parti grup başkanlarından oluşun Başkanlar Konferansına danışarak hazırladığı gündem hakkında Genel Kurula itiraz edilebileceği ve bu konudaki kesin kararın Genel Kurulca verileceği öngörülmüştür. Gündemde değişiklik önermek için gerekli yeter sayının düşük tutulması ya da siyasal parti gruplarının bu konuda yetkili kılınması da bu konuda kolaylaştıracı bir başka önlemdir. Nitekim Portekiz Cumhuriyet Meclisi İçtüzüğünün II numaralı ekinin “Her Bir Oturumda Kullanılabilecek Protesto Hakları” başlıklı birinci maddesinde, gündem değişikliğinin siyasal parti gruplarınca ya da üye tam sayısının onda birince (23 üye) önerilebileceği öngörülmüştür. Portekiz Cumhuriyet Meclisi İçtüzüğünün İngilizce metni için bkz. http://www.en.parlamento.pt/Legislation/Rules_of_Procedure.pdf. Benzer biçimde, Kore Cumhuriyeti Millet Meclisi İçtüzüğünde (md. 77) de yirmi üye tarafından gündemde değişiklik önerilebileceği hükme bağlanmıştır. Kore Millet Meclisi İçtüzüğü için bkz. http://korea.assembly.go.kr/res/low_02_read.jsp. Belçika Temsilciler Meclisi İçtüzüğüne göre ise (md. 17/2) bir milletvekili bile sonradan sekiz üyenin desteğini almak koşuluyla gündem değişikliği önerebilmektedir. Belçika Temsilciler Meclisi İçtüzüğü için bkz. http://www.dekamer.be/kvvcr/pdfsections/publications/reglement/reglement_UK.pdf.

[xiv] CPA, Benchmarks, 1.4.1.; NDI, Standards, 1.4.1., 1.4.3.; APF, Critères, 1.3.2.2., 1.3.2.4.

[xv] Muhalefetin demokratik bir düzen bakımından taşıdığı önem dolayısıyla Parlamentolararası Birlik tarafından “Yasama Organında Muhalefetin Hakları ve Ödevleri Konusundaki Temel İlkeler” başlıklı bir metin kabul edilmiştir. Bkz., IPU, *Guidelines on the Rights and Duties of the Opposition in Parliament*, <http://archive.ipu.org/splz-e/gabon.htm>. Venedik Komisyonu da “Demokratik Bir Yasama Organında Muhalefetin Rolü” başlıklı bir rapor hazırlamış ve bu rapora temel başvuru metinleri arasında yer vermiştir. Bkz. Venice Commission, *Report on the Role of the Opposition in a Democratic Parliament*, CDL-AD (2010) 25 ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfid=CDL-AD\(2010\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfid=CDL-AD(2010)025-e)).

[xvi] CPA, Benchmarks, 7.2.2.; NDI, Standards, 7.4.1.; APF, Critères, 2.3.2.2.

[xvii] CPA, Benchmarks, 7.2.2. 2002 verilerine göre, dünyadaki yasama organlarının üçte ikisinde kesin hesap komisyonlarının başkanlarının muhalefetten/çoğunluk partisine mensup olmayan partilerden belirlendiği belirtilmektedir. Bkz. Rick Stapenhurst, Ricardo Pelizzo ve Lisa von Trapp, *Ex Post Financial Oversight: Legislative Audit, Public Accounts Committees...and Parliamentary Budget Offices?* (<https://www.oecd.org/gov/budgeting/49778002.pdf>). İngiltere, Hindistan gibi ülkelerde söz konusu komisyonların başkanlarının muhalefet partilerinden belirlenmesi ‘çok güçlü bir geleneğin ürünü’ olarak gösterilirken, kimi ülkelerde bu hususun içtüzüklerle güvence altına alındđđı görülmektedir. Sözelimi Malta'da komisyon başkanının muhalefet lideri tarafından belirlenip yasama organı başkanına danışıldıktan sonra atanacağı; Tanzanya'da da komisyon üyeleri arasından muhalefetçe seçileceği yönünde içtüzük düzenlemeleri mevcuttur. Öte yandan kesin hesap komisyonunun bulunmadđđı Frans gibi kimi ülkelerde de bütçe komisyonu başkanlığına muhalefet partilerine mensup üyelerden biri seçilmektedir. Bkz., Stapenhurst, Pelizzo ve von Trapp.

[xviii] CPA, Benchmarks, 6.3.1.; NDI, Standards, 11.1.1.

[xix] CPA, Benchmarks, 6.3.2.; NDI, Standards, 11.1.2; APF, Critères, 2.2.7.2.

[xx] Sözelimi Fransa'da komisyon raporlarının sonunda mutlaka dinlenen kişilerin listesine yer verilmektedir. Komisyon raporlarıyla birlikte kimi dinlemelerin tutanakları; Millet Meclisinin web sayfasında da tüm dinleme oturumlarının videoları yayımlanmaktadır. Bu videolar için bkz. <http://videos.assemblee-nationale.fr/commissions>. Benzer uygulama, daha gelişkin biçimde, ABD Kongresindeki komitelerde de mevcuttur. Her komitenin ya da alt komitenin web sayfasında dinlemelere ilişkin ayrı bir bölüm açılmış olup,



burada yapılan dinlemelerin videoları ve tutanakları ile dinlenen her kişinin ifadesi ayrı ayrı yayımlanmaktadır. Bu konuda bir örnek için bkz. ABD Temsilciler Meclisi Dış İlişkiler Komitesinin web sayfası <https://foreignaffairs.house.gov/hearing>.

[xxi] Lobicilik, bireylerin ya da sivil toplum örgütlerinin kendi çıkarlarını korumak ya da kendi çıkarları lehinde düzenlemeler yapılmasını sağlamak için yasama organı nezdinde yürüttükleri ve aslında çoğu zaman dilekçe hakkının kullanılmasının bir biçimi gibi görünen faaliyetten farklıdır. Lobi faaliyeti profesyonel bir hizmet olup bu faaliyeti yürüten kişiler, adına faaliyet yürüttükleri kişilerden ya da gruplardan bu nedenle belli bir ücret alırlar. Lobiciliğin demokrasinin bir gereği olarak görüldüğü ve yasal kabul edildiği ABD ve Kanada'da, lobi kurumlarının kayıt altına alınması uygulaması mevcuttur. Ayrıca lobicilik faaliyetlerinin çerçevesi de yasal düzenlemeler ile belirlenmiştir. Sözelimi ABD Temsilciler Meclisi ve Senatsunun web sayfalarında lobilere ve lobilerin faaliyetlerine ilişkin ayrıntılı bilgiler ve raporlar mevcuttur. Senatörlerin, Senato'daki birimlerin yöneticilerinin ya da çalışanlarının giderleri kendilerince karşılanmayacak gezi önerilerini kabul etmeden en geç 30 gün önce Senato Etik Komitesine başvurmaları ve Komitenin onayını almaları; gezi sonrasında da geziye ilişkin belgeleri Komiteye teslim etmeleri zorunluluğu bulunmaktadır. Ayrıca yine aynı sayfada yer alan hediye/gezi veritabanından herkesin bu belgelere ulaşması olanağı vardır. İlgili web sayfası için bkz. <https://www.senate.gov/legislative/lobbyingdisc.htm#lobbyingdisc=lda>. Benzer bir sayfa Temsilciler Meclisi'nin internet sitesinde de yer almaktadır: <https://lobbyingdisclosure.house.gov>. Kanada'da da yasama organının her iki kanadı tarafından atanan bağımsız bir Lobicilik Komiseri ve Komiserlik Ofisi bulunmakta ve bu ofisin web sayfasında, lobi kurumlarının kayıtları ve faaliyetlerine ilişkin belgeler, Komiser'in yıllık raporları gibi metinlere ulaşma olanağı sunulmaktadır. Kanada Lobicilik Komiseri Ofisi'nin internet sayfası için bkz: https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/eng/h_00000.html. Kuzey Amerika'dan farklı olarak Avrupa'da ise bir görevlinin yaptığı ya da yapması beklenen kamusal bir iş dolayısıyla mali değeri olan herhangi bir şeyi kabul etmesinin yasal olmadığı yönündeki anlayış nedeniyle durumun yasal bir temele oturtulması arayışından kaçınılmıştır. 1990'lı yıllara dek, Avrupa'da sınırlı biçimde de olsa lobicilik benzeri kurumları kayıt altına alan tek yasama organı Alman Federal Meclisi (*Bundestag*) olmuştur. 1972'de *Bundestag*'ta yasama çalışmalarına görüş bildirmek yoluyla katılmak isteyen kurumlara bu süreç öncesinde kendilerini, kendilerini yasama önünde temsil edecek kişilerin adlarını ve hangi çıkarla hareket ettiklerini kayıt ettirmeleri zorunluluğu getirilmiştir. Bu kayıtlar *Bundestag* tarafından yayımlanmaktadır. Son dönemde Almanya dışında da bu yöndeki arayışların yoğunlaştığı da belirtilmelidir. Sözelimi İtalya'da 1990'ların ortasından itibaren bu konudaki çabaların yoğunlaştığı, iki kez lobicilik faaliyetlerine ilişkin yasa çıkarma girişiminde bulunulduğu, ama bu girişimin sonuçsuz kaldığı görülmektedir. Fransa'da ise bu konudaki çabalar, 2009 yılında Millet Meclisince "Çıkar Grubu Temsilcileri İçin Saydamlık ve Etik Kurallar"ın benimsenmesiyle sonuçlanmıştır. Polonya'da da 2005 yılında bir lobicilik yasası kabul edilmiş; lobicilik profesyonel bir faaliyet olarak tanınmış; lobilerin kayıt altına alınması ve faaliyetlerine ilişkin esasların belirlenmesi amaçlanmıştır. Kuzey Amerika ve Avrupa'da lobiciliğe ilişkin yasal düzenlemeler konusunda bkz. *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 1: Increasing Transparency through Legislation*, OECD, 2009 (https://read.oecd-ilibrary.org/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-1_9789264073371-en#page1), özellikle s. 35 vd. Fransa'da Millet Meclisince "Çıkar Grubu Temsilcileri İçin Saydamlık ve Etik Kurallar"ın benimsenmesinin ardından Senato'da 2010 yılında benzer bir düzenlemeyi benimsemiştir. Hem Millet Meclisi hem Senato'da kabul edilen kurallar, çıkar gruplarının kendilerini Millet Meclisi ve Senatodaki sicillere kayıt ettirmelerini zorunlu kılmakta; yasama organı binalarında her türlü ticari faaliyeti ya da hediye dağıtımını yasaklamaktadır. Her iki yasama organının web sayfasından ilgili kayıtlara ulaşmak olanaklıdır. Litvanya'da lobi kurumları 2001'den itibaren kayıt altına alınmaya başlanmıştır. OECD tarafından yapılan bir başka çalışmada 2007 itibariyle 13 kayıtlı lobiden 11'inin aktif olarak çalışmakta olduğu belirtilmiştir. Litvanya'da lobi kurumları faaliyetlerine ilişkin yıllık raporları Lobi Kayıt Ofisine sunmakta ve bu raporlar Resmi Gazetede yayımlanmaktadır. Lobicilik faaliyetlerini 1990'da kayıt altına almaya başlayan Macaristan'da da 2006'da bir lobicilik faaliyetleri yasasının kabul edilmiş olduğu; ancak söz konusu yasanın 2011'de yürürlükten kaldırıldığı belirtilmelidir. Bu konuda bkz. *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 2 Promoting Integrity through Self-regulation*, OECD, 2012 (https://read.oecd-ilibrary.org/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-2_9789264084940-en#page4) , s. 61-64.

[xxii] 'Gerçek erkler ayrılığı sistemi' olarak adlandırılan ABD'de, denge ve denetleme anlayışının seçimlerin aynı gün yapılmasına engel olduğu belirtilmektedir. Kongrenin iki kanadından Temsilciler Meclisi 435 üyeden oluşmakta ve üyelerinin tamamı iki yılda bir yapılan seçimle belirlenmektedir. Eyaletlerin eşit biçimde temsil edildiği ve denetim bakımından önemli bir ağırlığı bulunan Senato ise 100 üyeden oluşmakta ve üyeler altı yıl için seçilmektedir. Bununla birlikte Senatonun üçte biri iki yılda bir yenilenmektedir. Başkanlık seçimi ise Senato ve Temsilciler Meclisi seçimlerinden ayrı olarak ve farklı tarihte yapılır. Bu yöntemle başkanın görev süresi içinde farklı yasama çoğunluklarıyla çalışması sağlanmış olur. Bkz. Şule Özsoy Boyunsuz, *Dünyada Başkanlık Sistemleri*, Ankara: İmge Kitabevi, 2017, s. 168. 'Hiper başkanlık sistemleri' olarak adlandırılan



sistemlerde ise yasama ve yürütme seçimleri farklı zamanlarda gerçekleşmez; ya aynı gün yapılır ya da yasama organı seçimleri başkanlık seçimlerini izleyen üç ay içinde gerçekleştirilir Buradaki amaç başkanın partisinin hem yürütmeye hem de yasamaya hâkim olmasını sağlamaktır. Eğer istenen sonuç elde edilirse başkan denge ve denetlemeden arındırılmış olur. Bununla birlikte siyasal parti sistemine bağlı olarak her zaman istenen sonuç elde edilmeyebilir. Aşırı çok partili bir sistemde yasama ve yürütme seçimleri aynı gün yapılsa bile başkanın partisi yasama çoğunluğunu elde edemeyebilir. Bu da sistemin kilitlenmesine ve anayasal krizlere neden olabilir. Yasama ve yürütme seçimlerinin aynı gün yapıldığı ölkelere örnek olarak, Kosta Rika, Venezüella, Uruguay, Peru, Guatemala, Nikaragua, Kenya, Zambiya, Tanzania, Zimbabve, Uganda, Gana, Malavi, Namibya, Gambiya ve Nijerya gösterilebilir. Bkz. Özsoy Boyunsuz, s. 175-176.

[xxiii] CPA, Benchmarks, 2.3.4.; NDI, Standards, 2.2.3.; APF, Critères, 2.1.3.5.

[xxiv] CPA, Benchmarks, 1.4.3.; NDI, Standards, 1.4.3.

[xxv] CPA, Benchmarks, 1.3.3.; NDI, Standards, 1.3.2.

[xxvi] Memurlukla yasama organı üyeliğinin bağdaşmazlığı, Arjantin'den Yeni Zelanda'ya, Costa Rica'dan Avustralya'ya dek birçok ölkede genel kabul görmüş bir kuraldır. İsviçre ve ABD'de de yasama organı üyeliği ile federal memuriyetin bağdaşmazlığı kabul edilmiştir. Türkiye, Yunanistan, İspanya, Meksika, Honduras ve Guatemala gibi pek çok ölkede, ayrıca silahlı kuvvetler mensubu olma ile yasama meclisi üyeliğinin bağdaşmazlığı da açıkça hüküm altına alınmıştır. Bkz. NDI, Standards, 1.3.2.

[xxvii] CPA, Benchmarks, 6.2.2.; NDI, Standards, 6.2.2.

[xxviii] CPA, Benchmarks, 7.1.1.; NDI, Standards, 7.1.2.; APF, Critères, 2.3.1.2.

[xxix] Birçok ölkede yasama organlarınca sorular için gündemde ayrı bir yer ayrılmaktadır. Öte yandan yazılı soruların yanıtlanması için belli bir süre konulması da bu kurumun işlevselliğini artıracak bir yöntem olabilir. Nitekim yazılı soruların yanıtlanması için Danimarka ve Norveç'te altı, Japonya'da ise yedi gün tanınmıştır. Bkz. NDI, Standards, 7.1.2.

[xxx] CPA, Benchmarks, 7.1.2., 7.1.3.; NDI, Standards, 7.1.3.; APF, Critères, 2.3.1.4.

[xxxi] CPA, Benchmarks, 7.2.4., 7.2.5.; NDI, Standards, 7.4.3.; APF, Critères, 2.3.2.4.; 2.3.2.5.

[xxxii] NDI, Standards, 7.3.1.

[xxxiii] CPA, Benchmarks, 7.3.1.; NDI, Standards, 7.5.1.

[xxxiv] Ömer Anayurt, *Anayasa Hukuku: Genel Kısım*, Ankara: Seçkin, 2018, s. 389.

[xxxv] CPA, Benchmarks, 6.1.1.; NDI, Standards, 6.1.1., 6.3.1.; APF, Critères, 2.2.1.1.

[xxxvi] CPA, Benchmarks, 1.3.3.; NDI, Standards, 1.3.2.

[xxxvii] NDI, Standards, 1.4.2.

[xxxviii] 1990'lı yıllarda anayasalarını yapan Orta ve Doğu Avrupa ölkelerinin çoğunun yasama dokunulmazlığının kapsamını geniş tutmayı tercih ettiği; ancak bunun özellikle yolsuzlukla mücadeleyi sekteye uğrattığı gerekçesiyle eleştirildiği belirtilmelidir. Öte yandan yine aynı dönemde kimi Batı Avrupa demokrasilerinde ise, aynı gerekçeyle dokunulmazlığın kapsamının daraltıldığı görölmüştür. Sözelimi İtalya'da 1993'te yapılan anayasa değişikliğiyle, yasama organının kararına gerek duymaksızın bir yasama mensubu hakkında ceza soruşturması ve kovuşturması işlemlerinin yapılabilmesi mümkün kılınmıştır. Fransa'da da 1995'te benzer bir anayasa değişikliği yapılmış ve dokunulmazlığın kapsamı yalnızca yasama üyelerinin kişi özgürlüklerinin sınırlanmasını gerektiren tutuklama gibi tedbirleri içerecek biçimde daraltılmıştır. Belçika'da olağan soruşturma işlemleri bakımından yasamanın karar vermesi koşulu kaldırılmıştır. Bkz. Venice Commission, *Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities*, CDL-AD (2014)011, p. 124-125 ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)011-e)). Benzer biçimde Türkiye'de de yasama dokunulmazlığının kapsamının geniş tutulmasının yargı yolunu tıkayan nedenlerden biri olarak eleştirildiği belirtilmekte; Anayasanın 83. maddesindeki "tutulmama, tutuklanmama ve hapsedilmeme" yönündeki korumaların muhafaza edilmesi, "sorguya çekilmeme ve yargılanmama" yönündeki korumaların ise madde metninden çıkarılması yoluyla hem yasama dokunulmazlığının amacına uygun işlevini sürdürmesini hem de yargı yolunun açılmasını sağlamanın mümkün olduğu savunulmaktadır. Bkz. Bülent Tanör ve Necmi Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, 17. Bası, İstanbul: Beta, 2018, s. 264. Kuşkusuz, yasama dokunulmazlığının kapsamında yapılacak bu tür daraltmanın kendisinden beklenen sonuçları doğurabilmesi ve siyasal amaçlarla kullanılmaması için, soruşturma ve kovuşturma yapacak makamların siyasetin etki ve baskısından arındırılması, bir başka deyişle yargı bağımsızlığının sağlanması gereği de gözden ırak tutulmaması gereken bir zorunluluktur.

[xxxix] Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yargı Bağımsızlığına Yönelik Reform Gündemi İçin Denge Denetleme Ölçütleri*.