

# ANAYASA HUKUKU

## Derleyenler

İhsan KAMALAK & Fatma Duygu BOZKURT

Elvan CENİKLİ - Asuman ÇAPAR - Veysel DİNLER

Deniz Şahin DURAN - Özkan DURNA - Damla ERMAYDAN

İhsan KAMALAK - İsmail İŞLER - Arif KÖKTAŞ

Mehmet ÖZGÜN - Necla TAŞKIN

Kaf Kitap Kafe Yayınları



# ANAYASA HUKUKU

## Derleyenler

İhsan KAMALAK & Fatma Duygu BOZKURT

Elvan CENİKLİ - Asuman ÇAPAR - Veysel DİNLER  
Deniz Şahin DURAN - Özkan DURNA - Damla ERMAYDAN  
İhsan KAMALAK – İsmail İŞLER - Arif KÖKTAŞ  
Mehmet ÖZGÜN - Necla TAŞKIN

ISBN: 978-605-74072-3-8

Sertifika No: 44306

Matbaa Sertifika No: 50019

Kaf Kitap Kafe Yayınları  
Kıvrıklı Mah. 6061. Sokak No: 4/A  
Pamukkale / DENİZLİ  
Tel: 0 258 211 95 94 – 0 554 632 96 92

Dizgi  
Himmet AKSOY

Kapak  
Fehmican CEYLAN

Matbaa  
4 Renk Grup Matbaacılık  
Kazımkarabekir Caddesi Murat Çarşısı 39/11  
Altındağ / ANKARA

Tanıtım içi yapılacak kısa alıntılar dışında yayıncının ya da yazarların izni olmaksızın hiçbir şekilde çoğaltılamaz.

Kitaptaki bilgilerin her türlü sorumluluğu yazarlarına aittir.

Bu Kitap T.C. Kültür Bakanlığında alınan bandrol ve ISBN ile satılmaktadır. Bandrolsüz kitap almayınız.

Şubat 2022  
Kaf Kitap Kafe Yayınları



# İÇİNDEKİLER

<b>İÇİNDEKİLER</b> .....	iii
<b>ÖNSÖZ</b> .....	v
<b>I. ANAYASA HUKUKUNA GİRİŞ: ANAYASA VE ANAYASACILIK</b> .....	7
<b>II. OSMANLI TÜRKİYE CUMHURİYETİ ANAYASAL GELİŞMELERİ</b> .....	55
IV.1. 1982 ANAYASASI ve DEVLET YAPISI DEVLET TÜRLERİ VE EGEMENLİK.....	77
IV.2. 1982 ANAYASASI ve TEMEL HAK ve ÖZGÜRLÜKLER .....	97
IV.3. 1982 ANAYASASI ve HUKUK DEVLETİ .....	125
IV.4. 1982 ANAYASASI ve DEMOKRATİK DEVLET.....	139
IV.5. 1982 ANAYASASI ve LAİKLİK.....	161
IV.6. 1982 ANAYASASI ve SOSYAL DEVLET .....	171
<b>V. 1982 ANAYASASI YASAMA ORGANI: TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ</b> .....	195
<b>VI. 1982 ANAYASASI SİYASAL YÜRÜTME (CUMHURBAŞKANI) ve İDARE</b> .....	227
<b>VII. 1982 ANAYASASI ve ANAYASA YARGISI</b> .....	257
<b>KAYNAKÇA</b> .....	279

## V. 1982 ANAYASASI YASAMA ORGANI: TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ

---

Veysel DİNLER\*

### V.1. Yasama Kavramı

İlk devletlerden itibaren yasalar ile din iç içeydi. Günah ile suç neredeyse özdeşti. Yasalar tanrının emri gibi telakki edilmekteydi. Başlangıçta yasalar, dinsel karakter taşıırken, dini kurallar ile yasalar zamanla birbirinden ayrılmıştır. Sosyal ve ekonomik hayattaki gelişmelere koşut olarak, din kuralları yetersiz gelmiş ve yasalar daha çok dünyevileşmiştir. Modern çağda Aydınlanma (*Enlightment*) ile birlikte yasalar, dinsel kimliğinden uzaklaşıp, giderek daha seküler bir görünüm kazanmıştır.

Bir devlet işlevi olarak yasama, genel, soyut ve herkesi bağlayan kurallar koyma işidir. Devlet ilk ortaya çıktığı andan itibaren, dinin, geleneklerin, örf ve adetin ötesine geçen, bağlayıcı kurallar koyma gereği hissetmiştir. Nitekim artık birincil ilişkilerin hâkim olduğu, küçük bir kapalı toplum (kılan, aşiret, cemaat) değil; karmaşık bir iş bölümü ile yürüyen, büyük bir cemiyet vardır. İnsanlar devlete kan bağı ile değil, hukuk ile bağlıdır.

Kadim zamanlarda yasa koyucular krallar idi. Yazılı kanunun denilince akla ilk önce Hammurabi Kanunları gelir. Dünyada ilk yazılı kanunların Babil Kralı Hammurabi tarafından yapıldığı tevatürü oldukça yaygındır. Hammurabi, Justinianus (*Corpus Juris Civilis*–Justinianus

---

\* Doç.Dr. Hitit Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü. Çorum <https://orcid.org/0000-0003-4678-3138>

Yasaları), Cengiz Han (Cengizhan Yasaları), Mehmet II (Fatih Kanunnameleri) yaptıkları yasalarla öne çıkan krallardır. Osmanlı padişahı I. Süleyman'ın lakabı “yasa yapan” anlamında “Kanunî”dir.

Kralların mutlak yasa koyuculuğu modern döneme kadar devam etmiştir. Bunun istisnası M.Ö. 6-4. yüzyılda eski Yunan'da (*Ecclesia*) (Gözler, 2011: 656-657) ve M.Ö. 6-1. yüzyıl arasında Roma Cumhuriyeti'nde (Tahiroğlu ve Erdoğan, 2014: 4) görülmüştür. Bu dönemde yasalar krallar tarafından değil, meclisler tarafından yapılmıştır.<sup>1</sup> Yine tarihte pek çok devlette yasa koyucu kralın yasaları yaparken danıştığı, kimi zaman görüş, kimi zaman onay aldığı kurullar olmuştur. Hititlerde Pankuş, eski Türk devletlerinde Kurultay bu tür kurullara örnektir.

İngiltere Krallığı'nda dünyaya örnek bir gelişme yaşanmış ve yüzlerce yıllık birikimle ortaya çıkan parlamento; M.S. 15. yüzyıldan itibaren yasama yetkisini elde etmiş ve 18. yüzyılın başından itibaren bu yetkisi daimî hale gelmiştir (Gözler, 2011: 752). Parlamento kurumu dünyadaki diğer devletler tarafından taklit edilerek yaygınlaşmıştır. Günümüzde yasama deyince akla, halk tarafından seçilen milletvekillerinden oluşan parlamentolar gelir. Günümüzde kanunların parlamentolar (meclisler) tarafından yapılacağı konusunda neredeyse tüm devletler hemfikirdir.

### **V.1.1.Normların ve Parlamantonun Yetkilerinin Çeşitliliği**

Devlet örgütlenmesinin oluşumu, toplumsal düzeninin sağlanması ve kişiler arasındaki ilişkilerin biçimlendirilmesi için, sadece anayasanın varlığı yeterli değildir. Toplumsal hayatın farklı her alanını düzenlemek için spesifik kanunlara ihtiyaç duyulmaktadır. Kanunlar her türlü ayrıntıyı düzenlemede yetersiz kalabilir ve uygulamada sorunlar ortaya çıkabilir. Bu nedenle yürütmenin (ve idarenin) kanunları açıklayıcı alt normlar (kararname, yönetmelik, yönerge, genelge vb) çıkarmasına ihtiyaç duyulur. Hukuk düzeni başta anayasa olmak üzere, toplumsal hayatın farklı alanlarını düzenleyen kanunlar, kanunları açıklayan yönetmelikler ve sayısız düzenleyici idari işlemde oluşur. Normlar birbirleriyle altlık-üstlük

---

<sup>1</sup> Yücel (2018: 22), Yunan ve Roma meclislerinin günümüz parlamentoları ile aynı olmadığından bahisle, parlamantonun tarihini eski Roma'ya dayandırmanın doğru olmadığını belirtmektedir.

ilişkisi içinde büyük bir sistemi oluşturur. Haliyle bir hukuk düzeninde, “genel, soyut ve herkesi bağlayan” normlar, sadece parlamentolar (yasa koyucu) tarafından ihdas edilmez; yürütmenin düzenleyici işlem yapabilmesi, norm oluşturması da gerekir. Bununla birlikte, normlar hiyerarşisinde anayasadan sonra gelen kanunların yapılması, parlamentoların tekelindedir.

Ancak günümüzde parlamentoların işlevinin yasa yapmakla sınırlı olmadığına altının çizilmesi gereklidir. Parlamentolar, mali, idari ve yargısal nitelikli görevler de üstlenmiştir. Bu sebeple “yasama”yı sadece “genel, soyut, herkesi bağlayan kurallar koyma işi” olarak tanımlamak yeterli olmaz. Yasama, kanun yapma (teşrii) yanında parlamentonun diğer işlerini de kapsayan daha geniş bir işleve işaret eder. Günümüz parlamentolarına yüklenen malî, denetleme, idari ve yargısal görevler (Teziç, 2013: 404-405) en az teşrii yetkileri kadar geniştir ve parlamentoları meşgul etmektedir. Parlamentolar sadece genel ve soyut yasalar yapmakla kalmamakta, aynı zamanda bireysel sonuç doğuran kararlar da almaktadır. Bu nedenle günümüzde yasama, “yasa koyucu” tabirini aşan, geniş bir anlama sahiptir.

### **V.1.2.Yasama İşlevinin Özellikleri**

Yasama işlevinin (fonksiyon) özellikleri, onu diğer kural koyuculardan (idarenin düzenleyici işlemleri) ayırır. Öncelikle yasama yetkisi genel bir yetkidir. Yasama organı, anayasaya aykırı olmamak koşuluyla her konuda kanun çıkarılabilir (Özbudun, 2021: 213). Örneğin, anayasada “uzay” sözcüğünün geçmemesi, parlamentonun uzay konusunda kanun yapmasına engel değildir. Yeter ki, bu kanun anayasadaki düzenlemelere, ilkelere aykırı olmasın. Yasama yetkisinin genelliği, kanunun hangi ölçüde ayrıntılı olacağına yasama organının yetkisinde olmasına işaret eder (Özbudun, 2021: 213).

Yasama yetkisinin bir diğer özelliği ilk-el (aslî) bir yetki oluşudur. Yasama organı, başka bir işleme ihtiyaç duymaksızın, doğrudan doğruya düzenleme yapabilir (Özbudun, 2021: 213). Bu yönüyle yasama işlemi olan kanunlar, idarenin düzenleyici işlemlerinden ayrılır. Yürütme organının (bazı istisnalar haricinde) doğrudan doğruya düzenleme yapması mümkün değildir, bu işlemlerin kanundan kaynaklı (*secundum legem*) olması gerekir. Buna mukabil, yasama organı yasa yapma yetkisini doğrudan

kullanır ve bunun anayasaya aykırı olmaması (*intra legem*) yeterlidir (Özbudun, 2021: 213).

Yasama yetkisinin bir diğer özelliği devredilemezliğidir.<sup>2</sup> Burada yasaklanan kanun adıyla yahut kanuna eşdeğer ölçüde bir norm ihdas etme yetkisinin devredilmesidir (Özbudun, 2021: 215). Gözler (2018: 614) yasama yetkisi kapsamında olduğu için devredilemez yetkileri 7 başlık altında sıralamıştır: (1) Kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak, (2) Bütçe ve kesin hesap kanunlarını kabul etmek, (3) Para basılmasına karar vermek, (4) Savaş ilanına karar vermek, (5) Milletlerarası antlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, (6) Genel ve özel af ilanına karar vermek, (7) Anayasada TBMM'ye verilen diğer yetkiler ve görevler.

Sonuç olarak, dar anlamda yasama kavramından, “kanun” adı altında, genel, soyut, kişilik dışı ve herkesi bağlayan norm ihdas etme yetkisi anlaşılmalıdır. Geniş anlamda yasama ise parlamentonun mali, idari, yargısal ve hükümeti denetleme işlevlerini kapsayan parlamento faaliyetlerinin tümüdür.

## V.2. YASAMA ORGANININ YAPISI VE İŞLEYİŞİ

### V.2.1. Yasama Organının Evrimi

Anayasa hukuku literatüründe, bugünkü anlamda parlamentonun ilk olarak İngiltere’de kurulduğu ve diğer devletlerin İngiliz parlamentosunu örnek aldığı kabul edilir. İngiltere’de parlamentonun yasama yetkisini elde etmesi bir günde veya çok kısa bir sürede olan bir gelişme değildir.

M.S. 11. yüzyılda İngiltere adası Normanlarca işgal edilene dek, İngiltere’deki krallıklarda, kralların önemli işlerini danıştığı ve kraliyetin ileri gelenlerinden oluşan *Witan* (*Witangemote*) meclisleri vardı. Bu meclisler aynı zamanda kralların yetkilerini sınırlar nitelikteydi. 1066 yılında adayı işgal eden William I, ada üzerinde otorite kurmak ve meşruiyetini kabul ettirmek için kendisini *Witan* meclisine kral ilan ettirmiştir (Arsel, 1964: 91). William I, zamanla bu kurulun üyelerini artırmış, feodal beyler ve din adamlarının da bulunduğu meclise *Magnum*

<sup>2</sup> Türk hukukuna 1971 anayasa değişiklikleri ile giren ve 2017 anayasa değişiklikleri ile kaldırılan kanun hükmünde kararname, yetki kanunu ile Bakanlar Kurulu’na belli bir süre içinde, belli bir konuda çıkarılabiliyordu. 2017 sonrası Cumhurbaşkanlığı kararnameleri doğrudan doğruya Cumhurbaşkanına Anayasa’da verilen bir yetki olarak karşımıza çıkmaktadır.

*Concilium* adı verilmiştir. Bu meclis sadece istişarî değil, aynı zamanda yargısal görevi olan bir yüksek mahkeme niteliğindedir (Arsel, 1964: 93). 1215'te ilan edilen *Magna Carta Libertatum* (Büyük Özgürlükler Şartı) ile kralın vergi salma yetkisi *Magnum Concilium*'un onayına bağlanmıştır. Büyük Özgürlükler Şartı'nda "temsilsiz vergi olmaz" ilkesi, İngiltere'de temsili sistemin gelişmesi için önemli bir adım olmuştur. 1264 yılında soylular, komutanlar ve din adamlarından oluşan *Magnum Concilium*'a her kentten iki halk temsilcisinin seçilmesine karar verilmiştir (Arsel, 1964: 94-95). Halk temsilcilerinin katılımıyla model parlamento kurulmuş (1295) ve bu parlamento zamanla vergi toplama yetkisini tekeline almıştır (Arsel, 1964: 96).

1322 yılında parlamento iki meclise ayrılmıştır. Önceden beri kralın davetiyle *Magnum Concilium*'da yer alan asilzadeler, soyluluk unvanına sahip olmayanlardan ayrı bir salonda toplanarak Lordlar Kamarasını (*House of Lords*); halkın temsilcileri de Avam Kamarasını (*House of Commons*) oluşturmuştur (Arsel, 1964: 96). Avam Kamarası, Lordlar Kamarası ve Kral ile arasındaki irtibatı, seçtiği bir başkan (*Speaker*) aracılığıyla sağlamıştır. Avam Kamarasını idare etmek ve disiplinini sağlamak görevleri olan bu kişi meclis başkanı olarak kabul edilmiştir (Arsel, 1964: 97). İngiltere'de parlamentonun gelişimi, çok sayıda haklar belgesinin ve kanunların kabulü ile olmuştur. Son olarak 1689 Haklar Beyannamesi (*Bill of Rights*) ile kralın parlamento tarafından çıkarılan kanunları tatbik etmekten imtina edemeyeceği, kanunlara aykırı kararname çıkaramayacağı, kanunsuz vergi alınmayacağı hükmüne bağlanarak, parlamento yasama yetkisini mutlak olarak kazanmıştır. 1701 Veraset Kanunu (*Act of Settlement*) ile bu durum pekiştirilmiştir (Arsel, 1964: 104-105).

19. yüzyıldan itibaren temsili demokrasinin gelişimi ve anayasacılığa koşut olarak, devletler kendi parlamentolarını kurmuşlardır. Günümüz modern devletlerinde yasama organları, halk tarafından seçilen milletvekillerinden oluşan parlamentolardır. Parlamentoların vergi salma ve yasa yapma ile başlayan yetkileri bugün hükümetin denetlenmesi, yargısal ve idari pek çok işlevi de içine alacak şekilde genişlemiştir. Kuruluş zamanında İngiltere'de yılda bir toplanan parlamento, bugün kesintisiz görev yapan bir devlet organı haline dönüşmüştür. Meclisin sürekli toplantı

halinde bulunması (müstemirren müçtemi) kural, tatil yapması istisnadır. Bu ilkeye **parlamentonun sürekliliği ilkesi** adı verilir (İba, 2010: 19-20).

Yasama organlarının genellikle özel bir isimleri vardır ve yazılırken özel isim gibi yazılır. Örneğin Türkiye parlamentosunun adı Türkiye Büyük Millet Meclisi'dir ve kısaltması TBMM şeklindedir. Federal Almanya parlamentosu *Deutscher Bundestag*, Rusya'da federal parlamentosunun halk meclisi *Duma*; İsrail parlamentosu *Knesset*, ABD parlamentosu Kongre (Congress), Norveç parlamentosu *Stortinget*, İsveç parlamentosu *Riksdagen*, Danimarka parlamentosu *Folketinget*, İspanya parlamentosu *Cortès* adıyla anılır (Gözler, 2011: 744).

### V.2.2. Yasama organlarının yapısı

Parlamentolar bazı devletlerde çift meclisli, bazı devletlerde tek meclislidir. Tek meclisli olanlar, sadece halkın/milletin temsilcisi olan milletvekillerinden oluşan, yasama yetkisinin başka bir meclis ile paylaşılmadığı yapılardır. Örneğin, Türkiye'de 23 Nisan 1920 tarihinde kurulan TBMM 1920-1960 tarihleri arasında tek meclislidir. Nitekim mevcut 1982 Anayasası da tek meclisli bir yasama organı kurmuştur.

Dünyadaki devletlerin üçte biri iki meclisli parlamentolara sahiptir (İba, 2010: 22). İngiltere'de parlamento ilk olarak tek meclisli olarak ortaya çıkmış, sonradan soylular meclisi (Lordlar Kamarası) ve halk temsilcileri meclisi (Avam Kaması) olmak üzere ikiye ayrılmıştı. İngiltere'de soyluluk esasına dayanan üst meclis üyeleri, sınıfsal sebeplerle halk meclisinden ayrı olmayı tercih etmişti. Osmanlı Devleti'nde 1876 Kanuni Esasi ile kurulan parlamento (Meclis-i Umumi) iki kanatlı olmuş ve üyeleri padişah tarafından atanan meclise Heyet-i Ayan denmiştir. Heyet-i Ayan üyeleri seçkin hizmetleriyle tanınmış kişiler arasından, padişah tarafından seçilir ve ömür boyu görevde kalırlardı. Heyet-i Mebusan ise, her elli bin erkek nüfusu bir mebus olacak şekilde dört yıl için seçilirlerdi (Tanör, 2011: 136-137). Türkiye'de 1876 Kanuni Esasi ile kurulan çift meclisli parlamento dışında, sadece 1961 Anayasası döneminde (1961-1980) çift meclis uygulanmıştır. Milletvekillerinden oluşan Millet Meclisi yanında Cumhuriyet Senatosu yer almıştır. Senato üyesi olmak için yüksek tahsil yapmış olmak ve 40 yaşını doldurmuş olmak şartı vardı (Gözler, 2018: 108). Senatolar genellikle halk/millet meclislerine göre daha seçkin bir yapıya sahiptirler.

İki meclisli sistemin (*bikameralizm*) üniter ve federal devletlerde farklı işlevleri vardır. Federal devletlerde senato federe devletlerin tüzel kişiliğini temsil eden bir mekanizma olarak karşımıza çıkmaktadır. Örneğin, ABD’de yasama organına Kongre adı verilir. Kongre halk tarafından seçilen temsilcilerin oluşturduğu Temsilciler Meclisi ile senatörlerden kurulan Senato’dan oluşur. Senato halkın değil, üye (federe) devlet tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Üye devletlerin nüfusu ve coğrafi büyüklükleri farklı olmakla birlikte, her üye devlet Senato’da iki senatör ile eşit sayıda temsil edilir (Teziç, 2009: 383). Federal Almanya, Avusturya ve Kanada’da ise, üye devletlerin nüfusu ve coğrafi büyüklükleri dikkate alınarak senatör sayısı farklılık göstermektedir (Teziç, 2009: 383).

Üniter olmalarına karşın Fransa, İrlanda, İtalya, Japonya, Polonya ve Romanya çift meclisli sistemini benimsemiştir (İba, 2010: 23). Üniter devletlerde ikinci meclisler, birinci meclislere göre bir “karşı ağırlık” niteliği taşır (Teziç, 2009: 383). 1961 Anayasası’yla Türkiye’de Cumhuriyet Senatosu kurulmasını Tanör, çoğunluğun diktatörlüğü tehlikesine karşı yasaların daha seçkin kişilerce denetlenmesi ve ayrıca sistemin daha ılımlı hale gelmesi olarak değerlendirmektedir (aktaran Teziç, 2009: 384). Buna karşın Erdoğan (2016: 146-148) Cumhuriyet Senatosu’nu, genel oyla seçilen yasama organını sınırlayıcı bir adım olarak görerek kurulan rejimi “ihtiyatlı demokrasi” olarak tanımlar.

Çift meclisli sisteminin (*bikameralizm*) bazı avantaj ve dezavantajları vardır. Çift meclisin avantajları şöyle sıralanabilir (Teziç, 2009: 387-388; Bulmer, 2017: 3): (1) Tek mecliste çoğunluğun despotizmine karşı bir denge ve denetim unsurudur. (2) İkinci meclis, birinci meclis ile yürütme arasında meydana gelebilecek gerilimleri giderir. (3) Kanunların yapımında ikinci meclis toplum yararına hareket edebilir. (4) Merkezi otoritenin artmasına karşın yerel toplulukların sorunlarını dile getirerek, demokratikleşmeye katkıda bulunabilir. Çift meclisin dezavantajları ise şöyle sıralanabilir (Teziç, 2009: 387-388; Bulmer, 2017: 3): (1) Kanunların yapılmasında geciktirici bir rolü vardır. (2) Çift meşruiyet yaratarak milli iradeyi bölücü bir etki yapar. (3) Birinci meclise göre daha muhafazakâr davranarak yenilikleri ve ilerlemeciliği önleyebilir. (4) Gereksizdir ve sistem açısından tek meclis daha ekonomiktir.

Parlamentonun tek yahut çift meclisli oluşu ile ilgili kesin bir kural yoktur. Elbette bu seçim anayasa koyucunun inisiyatifindedir. Bununla birlikte devletin yapısı, toplumsal düzen, siyasal tecrübe vb. konular tek yahut çift meclisli parlamento tercihinin etki eder. Örneğin, 1961-1980 arası dönemde Türkiye’de Cumhuriyet Senatosu’nun yasa yapımını ve parlamento kararı alınmasını son derece güçleştirdiği tecrübe edilmiş, anayasal düzende kendisinden beklenen yararı sağlayamadığı düşüncesiyle 1982 Anayasası’nın yapımında yer verilmemiş ve tek meclis tercih edilmiştir (Özbudun, 2021: 64). Hatırlanmalıdır ki, 1924 Anayasası’nın yapımı sırasında da benzer sebepler ileri sürülerek çift meclise yer verilmemiştir (Tanör, 2011: 292).

### **V.2.3. Yasama organlarının birimleri**

Yasama organları (parlamentolar) farklı görevleri yerine getiren çok sayıda kurul içerir. Bir parlamentonun en önemli birimi genel kuruldur. Genel kurullar son kertede kanunları çıkaran ve parlamento kararları alan, milletvekillerinin (varsa senatörler) tamamının oluşturduğu birimdir. Yasama döneminde seçilen bütün milletvekilleri genel kurulun üyesidir. Milletvekilleri genel olarak kanun teklif etmek, görüş bildirmek ve oy kullanmak gibi hak ve yetkilerine sahiptir.

#### **V.2.3.1. Başkanlık divanı**

Parlamentolarda işlerin daha sağlıklı yürütülebilmesi ve çok sayıda işin koordine edilebilmesi için mutlaka bir yönetim birimi vardır. TBMM’de bu yönetim birimine “Başkanlık Divanı” adı verilir. Başkanlık Divanı; bir Başkan, dört Başkanvekili, yedi Katip üye, üç İdare amirinden oluşur.<sup>3</sup>

Başkanlık Divanı’nın görevleri TBMM İçtüzüğü’nün 13. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre Başkanlık Divanı, kanunlar ve İçtüzük gereğince verilen görevleri yerine getirir. Genel Kuruldaki oylamalarda ve seçimlerde önemli bir yanlışlık olduğu iddia edilirse, Başkan usul görüşmesi açabilir ve gerekirse oya başvurarak düzeltme

---

<sup>3</sup> Yasama döneminin birinci birleşiminin ilk oturumundan başlayarak Başkan seçilinceye kadar en yaşlı Milletvekili Geçici Başkanlık görevini yapar. İkinci derecede en yaşlı üye, Başkanvekilliği görevini yerine getirir. En genç altı milletvekili de geçici olarak Katip üyelik yaparlar (İçtüzük, m. 8).

yapar. Yanlışlık birleşimden sonra anlaşılırsa Meclis Başkanı Divanı toplayarak takip edilecek yolu kararlaştırır.

Başkanlık için bir yasama döneminde iki seçim yapılır. İlk seçilenin görev süresi iki, ikinci devre için seçilenin görev süresi üç yıldır. Başkan seçimi gizli oyla yapılır. İlk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan üye Başkan seçilmiş olur. Başkan seçimi aday gösterme süresinin bitiminden itibaren beş gün içinde tamamlanır (İçtüzük, m. 10)

TBMM Başkanı'nın görevleri şunlardır (İçtüzük, m. 14):

1. Türkiye Büyük Millet Meclisi'ni Meclis dışında temsil etmek;
2. Genel Kurul görüşmelerini yönetmek;
3. Tutanak dergisi ile tutanak özetini düzenlenmesini denetlemek;
4. Başkanlık Divanı'na başkanlık etmek ve Divanın gündemini hazırlamak;
5. Danışma Kurulu'na başkanlık etmek;
6. Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonlarını denetlemek; işlerde birikme olması halinde komisyon başkanı ve üyelerini uyarmak ve durumu Genel Kurulun bilgisine sunmak;
7. Başkanlık Divanı kararlarını uygulamak;
8. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin idari ve mali işleri ile kolluk işlerini yürütmek ve denetlemek;
9. Başkanlık Divanı bünyesinde oluşturulacak "Türkiye Büyük Millet Meclisi Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu" aracılığıyla Meclisi ve çalışmalarını yurt içinde ve yurt dışında tanıtıcı tedbirler almak ve yayın yapmak;
10. Kendisine Anayasa, kanunlar ve içtüzükler gereğince verilen görevleri yerine getirmek.

Başkan, özürlü olduğu veya TBMM toplantı halinde iken Ankara dışında bulunduğu zaman, görevlerini yerine getirmek üzere, Başkan vekillerinden birisini kendisine yazılı olarak vekil tayin eder.

Katip Üyelerin görevleri şunlardır (İçtüzük, m. 16):

1. Tutanakların tutulmasını denetlemek;
2. Tutanak özetlerini yazmak;
3. Genel Kurulda evrak okumak;
4. Yoklama yapmak;
5. Oyları saymak;
6. Seçimlerin düzen ve dürüstlük içinde geçmesini denetlemek;
7. Söz sırasını kaydetmek.

İdare Amirlerinin görevleri şunlardır (İçtüzük, m. 17):

1. TBMM'nin idari ve mali işleri ile kolluk işlerini TBMM Başkanı'nın talimatına uygun olarak yürütmekle Başkana yardımcı olmak;
2. Özel törenleri idare etmek;
3. Türkiye Büyük Millet Meclisi bütçesine ilişkin tekliflerini Başkana sunmak;
4. Genel ve özel giriş kartlarını dağıtmak.

İdare Amirleri; sükün ve düzenin korunması, görüşmelerin açıklık ve serbestliğinin sağlanması ve gereken hallerde emniyet kuvvetinin kullanılmasında Başkanlığın yürütme vasıtalarıdır, ortak sorumluluk içinde görev yaparlar ve yetki kullanırlar.

### **V.2.3.2. Komisyonlar**

Parlamentoların en önemli birimlerinden biri de komisyonlardır. Parlamento işlemlerinin pek çoğu ön hazırlık gerektirir. Kanun teklifinde bulunmaya milletvekilleri yetkilidir. Ancak pek çoğu yasa yapma işiyle profesyonel olarak ilgili değildir. Dolayısıyla onların yaptıkları ham tekliflerin, daha yetkin üyelerden teşekkül etmiş, uzmanlardan ve kanunun ilgililerinden görüş alan küçük bir kurul tarafından görüşmeye/oylamaya

hazır hale getirilmesi gerekir. Komisyonlar genel kurula oylamaya getirilecek kanun ve kararların alındığı, görece daha az üyeli kurullardır. Bu kurullara genellikle komisyonun konusuyla ilgili olan milletvekilleri görevlendirilir. Komisyonlar ilgilendikleri konu ile ilgili olarak isimlendirilirler. Örneğin; bütçe komisyonu, eğitim komisyonu, çevre komisyonu gibi. TBMM’de 2021 itibariyle 19 farklı daimî komisyon bulunmaktadır.

Daimî komisyonlar dışında, zaman zaman özel amaçla kurulmuş geçici (*ad hoc*) araştırma komisyonları da olur. Örneğin; Darbe ve Muhtıraları Araştırma Komisyonu (*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 Komisyonu*) 2012 yılının Mayıs ayında kurulmuştur. Türkiye’de geçmişte olan darbe ve muhtıraların içyüzünü araştırmak üzere kurulan bu *ad hoc* Komisyon, 2012 yılının Kasım ayında raporunu (<https://www5.tbmm.gov.tr>) yayımlayarak, görevini tamamlamış ve Komisyonun hukuki varlığı sona ermiştir.

**Tablo-1: Türkiye Büyük Millet Meclisi Komisyonlarının adları**

1. Anayasa Komisyonu	11. Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonu
2. Adalet Komisyonu	12. Türkiye Büyük Millet Meclisi Hesaplarını İnceleme Komisyonu
3. Milli Savunma Komisyonu	13. Dilekçe Komisyonu
4. İçişleri Komisyonu	14. Plan ve Bütçe Komisyonu
5. Dışişleri Komisyonu	15. Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu
6. Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonu	16. İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu
7. Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu	17. Avrupa Birliği Uyum Komisyonu
8. Çevre Komisyonu	18. Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu
9. Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu	19. Güvenlik ve İstihbarat Komisyonu
10. Tarım, Orman ve Köyşleri Komisyonu	

### V.2.3.3. Siyasi parti grupları

Siyasi partilerin parlamento faaliyetleri siyasi parti grubu aracılığıyla yürütülür. Anayasa ve TBMM İçtüzüğü’ne göre 20 milletvekiline sahip bir parti siyasi parti grubu kurabilir. Anayasa ve İçtüzük siyasi parti gruplarına

bazı yetkiler vermiştir. Bu sebeple küçük partiler en az yirmi milletvekiline ulaşıp siyasi parti grubu kurmaya çalışırlar.

Siyasi partilerin görev ve yetkileri şunlardır (Gözler, 2018: 574):

1. Cumhurbaşkanı adayı gösterme,
2. Milletvekili seçimine katılma,
3. Üye sayısı oranında Başkanlık Divanı ve komisyonlara üye verme,
4. Genel görüşme ve meclis araştırması isteme,
5. Kapalı oturum talep etme,
6. Meclis görüşmelerinde öncelikli ve daha uzun süre konuşma hakkı,
7. (En büyük iki meclis grubu için) Anayasa Mahkemesi'ne iptal davası açma hakkı.

#### **V.2.3.4. Danışma kurulu**

Danışma Kurulu anayasal bir kuruluş olmayıp, TBMM İçtüzüğü'ne göre kurulmuştur. Kuruluş amacı, siyasi parti gruplarının TBMM çalışmalarına katılmalarında uyum sağlamak ve bu çalışmalara yön vermektir (İba, 2010, s. 91). Danışma Kurulu, TBMM Başkanı veya görevlendireceği başkanvekili başkanlığında siyasî parti grup başkanları veya başkanvekillerinden kurulur. Bu Kurul İçtüzükte kendisine verilen görevleri yerine getirir ve Başkanın istemi üzerine danışma niteliğinde görüş bildirir. Gerektiğinde Meclis Başkanvekilleri de Danışma Kurulu'na çağırılabilir (İçtüzük, m. 19).

#### **V.3.TBMM İdari Teşkilatı**

Parlamento sadece milletvekillerinden oluşmakla birlikte, parlamento binasında görev yapan çok sayıda yasama uzmanı<sup>4</sup>, komisyon uzmanı<sup>5</sup> ve

---

<sup>4</sup> **Yasama uzmanı:** TBMM Başkanlığına, Genel Kurula, Başkanlık Divanına, Danışma Kuruluna, komisyonlara, uluslararası delegasyonlara ve milletvekillerine uzmanlık hizmeti sunmakla görevli olan; TBMM İdari Teşkilatı bünyesinde Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, Bütçe Başkanlığı, Araştırma Hizmetleri Başkanlığı ile Dış İlişkiler ve Protokol Başkanlığında istihdam edilen kariyer meslek mensubudur. <https://www.tbmm.gov.tr/ParlamentoTerimleriSozluk>

<sup>5</sup> **Komisyon uzmanı:** Kanun teklifleri ile yasamaya ve denetime ilişkin diğer belgeleri inceleyerek komisyona bilgi veren, komisyon görüşmelerine yönelik hazırlık çalışmalarını yapan, komisyon raporlarının hazırlanmasına yardımcı olan ve komisyonun görev alanına giren

stenograf<sup>6</sup> gibi kariyer meslek mensupları ile kavas<sup>7</sup>, danışman, sekreter gibi memurlar vardır. Ayrıca parlamentonun güvenlik, yeme-içme, temizlik hizmetlerini sağlayan yüzlerce işçi ve memur vardır. 6253 sayılı Kanun'un 5. maddesine göre, TBMM İdari Teşkilatı'nın görevlerini mevzuata, Teşkilatın amaç ve politikaları ile stratejik planına uygun olarak düzenleyen, yürüten ve hizmet birimleri arasında eş güdümü sağlayan üst yöneticisi TBMM Genel Sekreteri'dir. İdari Teşkilatın görevlerinin yürütülmesinden TBMM Başkanı'na karşı sorumludur.

### V.3.1. Yasama organlarının işleyişi

Yasama organları birimlerini ve çalışma düzenlerini “içtüzük” adı verilen, kendine özgü (*sui generis*) normlara bağlı olarak yaparlar. **İçtüzük**, anayasa kuralları çerçevesinde, yasama organının kuruluş ve işleyişini düzenleyen parlamento kararlarıdır (İba, 2010: 52). İçtüzüklere önemi dolayısıyla “sessiz anayasa” adı verilir (Gözler, 2018: 566). Sadece TBMM'nin çalışma düzenine ilişkin olduğu için, normal koşullarda kanunlar veya (anayasa dışında) başka bir norm ile çatışması mümkün değildir. Gözler'e (2018: 568) göre, kanun ile İçtüzük çatışmasında İçtüzük hükümleri galip gelecektir. Türk hukuk sistemine göre, İçtüzük bir parlamento kararı olarak anayasaya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'nde iptal davasına konu olabilir (Anayasa, m. 150).

### V.3.2. Yasama Organının İşleyişine İlişkin Tanımlar

**Yasama dönemi**, TBMM'nin iki milletvekili genel seçimi arasındaki süre olup, bu süre Anayasa uyarınca uzatılmadığı veya seçimler yenilenmediği takdirde beş yıldır. **Yasama yılı**, 1 Ekim'de başlayıp 30 Eylül'de sona eren süredir. **Birleşim**, Genel Kurulun belli bir gününde açılan toplantısıdır. **Oturum**, bir birleşimin ara ile bölünen kısımlarından her biridir (İçtüzük, m. 1).

---

konularla ilgili araştırma ve incelemelerde bulunan, TBMM İdari Teşkilatı yasama uzmanı/uzman yardımcısı kadrosunda görev yapan kariyer meslek mensubudur. <https://www.tbmm.gov.tr/ParlamentoTerimleriSozluk>

<sup>6</sup> **Stenograf**: TBMM Genel Kurulunun açık ve kapalı toplantılarında, komisyonlarda, Başkanlık Divanı toplantılarında ve Anayasa Mahkemesi'nin Yüce Divan sıfatıyla yaptığı duruşmalarda hazır bulunarak konuşulanları steno yöntemiyle yazıya geçiren TBMM İdari Teşkilatı kariyer meslek mensuplarıdır. <https://www.tbmm.gov.tr/ParlamentoTerimleriSozluk>

<sup>7</sup> **Kavas**: Genel Kurulda Başkanlık Divanına ve milletvekillerine hizmet eden özel görevlidir. <https://www.tbmm.gov.tr/ParlamentoTerimleriSozluk>

Yapılan her seçim bir yasama dönemine tekabül eder. Örneğin Türkiye’de, 23 Nisan 1920 tarihinde Büyük Millet Meclisi’nin açılışı ile 1. Yasama Dönemi başlamıştır. 1923 seçimleriyle 2., 1927 seçimleriyle 3. Yasama Dönemi kurulmuştur. Son olarak 24 Haziran 2018 yılında yapılan seçim ile 27. Yasama Dönemi kurulmuştur. Seçimler her zaman anayasada belirtilen zamanın tamamlanmasıyla olmayabilir. Türkiye’de neredeyse ilk yedi seçim dışında seçimlerin genellikle zamanından önce yapıldığı (erken seçim), askeri müdahaleler sebebiyle zamanı gelse bile yapılmadığı durumlar da olmuştur. 7 Haziran 2015 seçimleriyle kurulan 25. Yasama Dönemi sadece 5 ay sürmüştür. Yasama dönemi, kanunlar ve parlamento kararlarının kadük kalması bakımından önemlidir.<sup>8</sup>

Yasama organları genellikle bir plan dahilinde çalışır ve tatil yapar. Örneğin Türkiye’de TBMM’nin açılış günü 1 Ekim’dir. Her yılın 1 Ekim’inden, diğer yılın 1 Ekim’ine kadar geçen süreye yasama yılı denir. TBMM, Ekim ayının birinci günü çağrısız toplanır (İçtüzük, m. 4). Yasama yılı her yasama dönemi içinde kendi içinde numaralandırılır. Örneğin; 27. Yasama Dönemi 4. Yasama Yılı gibi.

Parlamentonun yaptığı her toplantıya “birleşim” denir ve birleşimler yasama yılının ilk gününden itibaren numaralandırılır. Birleşimler bazen tek oturum olabileceği gibi, uzun süren birleşimlere ara/aralar verilir ve birden çok oturumdan oluşabilir. Parlamentoda konuşulan her söz ve eylem tutanağa geçirilir. Yasama dönemi, yılı ve birleşim numarası, tutanağın isimlendirilmesinde kullanılır. Örneğin, TBMM – Genel Kurul Tutanağı, 27. Dönem 4. Yasama Yılı 104. Birleşim 16 Temmuz 2021 Cuma. Böylelikle bir kanunun yapımı yahut bir kararın alınma süreci tutanaklardan kolaylıkla izlenebilir.

**Tatil**, TBMM’nin çalışmalarının belli bir süre ertelenmesidir. Danışma Kurulu’nun önerisi üzerine Genel Kurulca başka bir karar alınmadıkça TBMM 1 Temmuz günü tatile girer. Bir yasama yılında, üç aydan fazla tatil yapılamaz (İçtüzük, m. 5). **Ara verme**, TBMM’nin onbeşgünü geçmemek üzere çalışmalarını ertelemesidir (İçtüzük, m. 6). TBMM, tatil veya ara verme sırasında Cumhurbaşkanı veya TBMM

<sup>8</sup> **Hükümsüz kalma (kadük)**, verilmiş olduğu yasama dönemi içerisinde sonuçlandırılmamış olan kanun teklifleri ile yazılı soru, Meclis araştırması ve genel görüşme önergelerinin düşmesi ve geçerliliğini yitirmesi durumudur. <https://www.tbmm.gov.tr/ParlamentoTerimleriSozluk>

Başkanı tarafından toplantıya çağırılması halinde, belirtilen gün ve saatte toplanır. TBMM Başkanı doğrudan gerek görürse toplantı çağrısına karar verebilir. Üyelerin beşte birinin imzasını taşıyan gerekçeli önergedeki çağrı istemini ise en geç yedi gün içinde yerine getirir (İçtüzük, m. 7).

TBMM Genel Kurulu, ilk toplantısını milletvekili genel seçimi kesin sonuçlarının Yüksek Seçim Kurulu'nca ilanını takip eden üçüncü gün saat 14.00'te çağrısız olarak toplanır. Bu birleşimde önce milletvekillerinin andiçme töreni yapılır. Andiçme<sup>9</sup>, her milletvekilinin Anayasadaki metni kürsüden yüksek sesle aynen okuması suretiyle olur. Milletvekilleri seçim çevresi, soyadı ve adlarının alfabe sırasına göre andiçerler (İçtüzüğü, m. 3).

Parlamentoların üye sayısı pek çok devlette sabittir. Örneğin; TBMM 600 milletvekilinden oluşur<sup>10</sup>. Bununla birlikte bazı devletlerde milletvekili sayısı nüfusa göre belirlenir. Bu durumda nüfustaki artış veya eksilme bu sayıyı etkiler. Örneğin Türkiye'de 1961 Anayasası'nın kabulüne kadar her 50 bin erkeğe, sonradan her 50 bin seçmene bir milletvekili düşecek şekilde parlamento oluşturulmuştur. Bu sebeple sayı her seçimde farklılaşmıştır. 1961 Anayasası'nda milletvekili sayısı dörtyüzelli ile sabitlenmiştir. 1982 Anayasası'nın ilk halinde milletvekili sayısı dörtyüzdür. Bu sayı 1987 anayasa değişikliği ile dörtyüzelliye, 1995 anayasa değişikliği ile beşyüzelliye çıkarılmıştır. 2017 anayasa değişiklikleri ile milletvekili sayısı altıyüz olmuştur.

Parlamentoda olması gereken milletvekili sayısına “üye tam sayısı” denir. **Üye tamsayısı altıyüzdür.** TBMM üyeliklerinde boşalma olması üye tamsayısını değiştirmez (İçtüzük, m. 2). Bu sayı çok önemlidir çünkü yoklama ve oylamalarda bu sayı dikkate alınır.

---

<sup>9</sup> 1982 Anayasası m. 81: Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, göreve başlarken aşağıdaki şekilde andiçerler: “Devletin varlığı ve bağımsızlığını, vatanın ve milletin bölünmez bütünlüğünü, milletin kayıtsız ve şartsız egemenliğini koruyacağıma; hukukun üstünlüğüne, demokratik ve lâik Cumhuriyete ve Atatürk ilke ve inkılaplarına bağlı kalacağıma; toplumun huzur ve refahı, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde herkesin insan haklarından ve temel hürriyetlerden yararlanması ülküsünden ve Anayasaya sadakattan ayrılmayacağıma; büyük Türk milleti önünde namusum ve şerefim üzerine andiçerim.”

<sup>10</sup> I. Türkiye Büyük Millet Meclisi A. Kuruluşu - MADDE 75- (Değişik: 17/5/1987 - 3361/2 md.; 23/7/1995- 4121/8 md.): Türkiye Büyük Millet Meclisi genel oyla seçilen **altıyüz** milletvekilinden oluşur.

Parlamentonun toplantı yapabilmesi için asgari ölçüde üyenin katılımı gerekir, bu sayıya **toplantı yeter sayısı** denir. Toplantı yeter sayısı sağlanamadığı müddetçe, toplantı yapılamaz, yapılsa bile alınan kararlar yok hükmünde sayılır. TBMM’de toplantı yeter sayısı üye tam sayısının üçte biridir (1/3), yani 200 milletvekilidir. TBMM, katılanların salt çoğunluğu ile karar alır, buna **karar yeter sayısı** denir. Bununla beraber asgari karar alma sayısı üye tam sayısının dörde birinin bir fazlasıdır. Bu da 151 milletvekiline tekabül eder, Eğer anayasada veya TBMM İçtüzüğünde özel bir oran belirtilmemişse karar yeter sayısı 151’den az olmamak kaydıyla toplantıya katılanların salt çoğunluğudur.

Parlamento kararlarının alınmasında bazı sayısal oranlar vardır. **Basit çoğunluk** en çok oy almak demektir (+1). Takip eden aday ile aradaki farkın 1 oy veya daha fazla olmasının önemi yoktur. Örneğin, TBMM başkanı ilk üç turda seçilmezse, dördüncü (son) turda en çok oyu alan kazanır. Basit çoğunluk Türkiye’de belediye başkanı, muhtar gibi tek kişinin seçimlerinde kullanılmaktadır. Burada adaylar arasında yüzbinlerce oy farkı da olsa, bir oy farkı da olsa en çok oyu alan kazanır. **Salt çoğunluk**, yarıdan bir fazla  $[(n/2)+1]$  demektir. Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde bu esas kullanılır (%50)+1. TBMM’de kanunlar kural olarak salt çoğunluk ile yapılır. Parlamenter sistemlerde güvenoyu ve güvensizlik oyu salt çoğunluk ile alınabilir. Salt çoğunluktan fazla olan 3/5, 2/3, 3/4 gibi oranlara **nitelikli çoğunluk** denir. Örneğin af kanunları 3/5 nitelikli çoğunlukla kabul edilir. Anayasa değişiklik kanunu en az 3/5 ile kabul edildiklerinde zorunlu referanduma götürülür. Referandumsuz anayasa değişikliği için TBMM üye tam sayısının 2/3 çoğunluğunun değişiklik yönünde oy kullanması gerekir.

TBMM’de üç tür oylama vardır. **İşaretle oylama**, üyelerin el kaldırması ile veya gerektiğinde olumlu ve olumsuz oy verenlerin ikiye ayrılarak yahut elektronik oylama sistemi ile oylama yapılmasıdır. Anayasa ve İçtüzükte açık ve gizli oylama belirtilmemişse kural olarak işaretle oylama yapılır (İba, 2010: 73). **Açık oylama**, milletvekillerinin hangi yönde oy kullandığının belli olduğu yöntemdir. Bu yöntem üç şekilde gerçekleşebilir. İsimlerinin ve seçim çevrelerinin yazılı olduğu pusula ile kullandıkları oyun yönü belli oylama; elektronik oylama sisteminde milletvekilinin oyunun belli olduğu oylama veya adı okunan milletvekilinin

“kabul”, “ret” veya “çekimser” şeklinde oyunu açıklaması şeklinde yapılır (İba, 2010: 74). **Gizli oylama**, milletvekillerine verilen beyaz (kabul), yeşil (çekimser) ve kırmızı (ret) yuvarlakların, bir kabin içerisinde zarfa konulması ve kutuya atılmasıyla yapılır (İba, 2010: 77).

### V.3.3. Yasama Organının İşleyiş Yöntemi (Yasama İşlemleri)

Yasama organları işlevlerini yasa (kanun) yapmak ve parlamento kararı almak şeklinde iki ayrı yöntemle yerine getirir. Kanunlar daha uzun erimli sonuçlar doğurması hedeflenen, genel, soyut, (muhatapı olan) herkesi bağlayan normlardır (düzenleyici işlem). Parlamento kararları ise çoğunlukla bir durum veya kişi için tek seferlik sonuç doğuran kararlardır (bireysel işlem). Her iki yöntemde de milleti/halkı temsil eden parlamentonun iradesini somut hale getirmiş olur. Millet/halk adına, onların uyacağı kuralları belirlemiş kabul edilir.

Kanun yapımı görece uzun sürer ve çok detaylıdır. Kanunun öncelikle en az bir milletvekili tarafından metne dökülerek öneri haline getirilmesi gerekir. Buna **kanun teklifi** denir. Parlamenter sistemlerde bakanlar kurulu (kabine veya hükümet olarak da ifade edilmektedir) da kanun teklifi hazırlayabilir. Bakanlar kurulunun sunduğu tekliflere **kanun tasarısı** denir. Kanun önerilerinin önce ilgili komisyonda ele alınması ve genel kurulda görüşmeye hazır hale getirilmesi gerekir. Komisyon aşamasında konunun uzmanlarından, sivil toplum kuruluşlarından ve kanunun asıl muhatapı olanlardan görüş ve önerileri istenir. Yine bu süreçte parlamentoda görevli yasama uzmanları tasarı metnin kanun yapım tekniğine uygun olmasını sağlar.

Komisyon tarafından son hali verilen taslak genel kurulda bütün milletvekillerinin görüşüne açılır. Kanun maddeleri genel kurulda tek tek görüşülür ve tek tek oylanır. **Temel kanun**<sup>11</sup> adı verilen ve madde sayısı doğası gereği çok olan kanunlar bölüm bölüm (30 maddeyi geçmeyecek

<sup>11</sup> Türkiye’de temel kanunların başında “Türk” ifadesi yer alır. Türk Medeni Kanunu, Türk Ticaret Kanunu, Türk Ceza Kanunu gibi. **Kod kanun**, belirli bir alanı tüm yönleriyle baştan düzenleyen kanundur. Vatandaşlık Kanunu, Türk Ceza Kanunu ve Devlet Memurları Kanunu kod kanuna örnek gösterilebilir. **Çerçeve kanun**, kod kanunlara madde veya hüküm ekleyen, bunların bazı madde veya hükümlerini değiştiren yahut yürürlükten kaldıran kanundur. Çerçeve kanun önerilerinde, ilgili kod kanunun sistematığına ve şekil özelliklerine riayet edilir. **Torba kanun**, birbiriyle ilişkili veya birbirinden bağımsız birçok kanunda değişiklik yapan çerçeve kanundur. <https://www.tbmm.gov.tr/ParlamentoTerimleriSozluk>

şekilde) oylanır. Kural olarak kanunların parlamentodan geçmesi için genel karar yeter sayısı yeterlidir. Bununla birlikte bazı kanunlar için bu orandan daha yüksek oy oranı gerekir. Örneğin anayasa değişiklik kanunlarının kabulü için daha nitelikli (en az 3/5 gibi) oy oranı gerekir.

Kanun yapımının en önemli özelliği hemen hemen tüm devletlerde devlet başkanının onayına tabi olmasıdır. Çoğunlukla devlet başkanlarına kanunu parlamentoya geri gönderme (veto) yetkisi tanınmıştır. Cumhurbaşkanı yayınlanmasını uygun bulmadığı kanunları bir daha görüşülmesi için gerekçesiyle birlikte onbeş gün içinde TBMM'ye geri gönderir. Bütçe Kanunu buna tabi değildir. TBMM geri gönderilen kanunu üye tamsayısının salt çoğunluğuyla kabul eder ve cumhurbaşkanına yeniden gönderirse kanun yayınlanmak zorundadır. Kanunlar devletin resmi ilan aracı olan Resmî Gazete'de yayımlanır. Bir kanunun uygulanabilmesi için Resmî Gazete'de yayınlanmasının yanı sıra yürürlüğe girmesi gerekir. Kanunlar ayrıca bir tarih belirtilmediği takdirde Resmî Gazete'de yayımlandığı gün yürürlüğe girer. TBMM Genel Kurulu tarafından kabul edilen kanunlara, Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı Kanun ve Karar Sicili Bürosu tarafından tutulan Kanun Defteri'ne bakılarak kabul tarihine göre sıra numarası verilir. Kanunlar, adlarının yanı sıra kabul tarihleri ve bu numaralarla anılırlar (<https://www.tbmm.gov.tr>). Bütçe kanunları yıllık kanunlardır. Af kanunları ise bir kereye mahsus sonuç doğururlar. Kanunların çoğunluğu ise yürürlükten kalktığı tarihe kadar sonuç doğuran normlardır.

**Tablo-2: TBMM'nin kanun yapma yoluyla kullandığı görev ve yetkileri**

Genel karar yeter sayısı ile yapılan kanun işlemleri	Nitelikli çoğunluk gerektiren kanunlar
1. Kanun koymak	1. Anayasa değişikliği (3/5 ve 2/3)
2. Kanun değiştirmek	2. Genel ve özel af kararı (3/5)
3. Kanun kaldırmak	3. Bütçe ve kesin hesap kanunu (1/2)
4. Milletlerarası antlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak	
5. Para basılmasına karar vermek	

Parlamento kararları bir duruma veya kişiye ilişkin alınan ve genellikle tek seferlik sonuç doğuran parlamento iradeleridir. Parlamento kararı alma yöntemi, kanuna göre nispeten kolay ve kısa bir yoldur. Bu

işlemlerde genellikle komisyon aşaması olmaz veya çok kısa sürer. Bir önerinin görüşmeye alınması ve oylanmasıyla sonuçlanır. Parlamento kararları, çoğunlukla genel karar yeter sayısı ile alınır. Bazıları (örneğin, yasama dokunulmazlığının kaldırılması) salt çoğunluk, bazı kararlar (örneğin Yüce Divan'a sevk) ise ancak nitelikli çoğunluk (2/3) ile alınır. Bu yöntemin kanundan en önemli farkı parlamento kararlarının devlet başkanı onayına tabi olmamasıdır. Bu sebeple karar daha kısa sürede alınır.

**Tablo-3: TBMM'nin parlamento kararı ile kullandığı görev ve yetkileri**

<b>A- Yasama organının iç yapısına ilişkin kararlar</b>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. TBMM İçtüzüğü</li> <li>2. Yasama dokunulmazlığının kaldırılması kararı</li> <li>3. Milletvekilliğinin düşmesi kararı</li> <li>4. Seçimlerin yenilenmesi kararı</li> <li>5. TBMM Başkanı ve Başkanlık Divanı seçilmesi kararı</li> <li>6. Meclisin tatile girmesi kararı</li> <li>7. Kapalı oturum yapma kararı</li> </ol>	
<b>B- Yürütme organı ile ilişkileri çerçevesinde aldığı kararlar</b>	<b>2017 Anayasa değişikliği öncesi var olan yetkiler</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Meclis soruşturması açma kararı (3/5)</li> <li>2. Yüce Divana sevk kararı (2/3)</li> <li>3. Meclis araştırması açılması kararı</li> <li>4. Olağanüstü hâl kararının onaylanması kararı</li> <li>5. Olağanüstü hâl süresinin uzatılması kararı</li> <li>6. Kalkınma planlarının onaylanması kararı</li> <li>7. Genel görüşme açılması kararı</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bakanlar Kurulu'nun göreve başlaması için güvenoyu verme kararı</li> <li>2. Güven istemi veya gensoru sırasında güvensizlik kararı</li> <li>3. Gensoru önergesi verme</li> <li>4. Cumhurbaşkanı seçimi (2007 öncesi)</li> </ol>
<b>C- Yargı organı ile ilişkileri çerçevesinde aldığı kararlar</b>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Anayasa Mahkemesi üyesi seçme kararı (3 üye)</li> <li>2. Hakimler ve Savcılar Kurulu üyesi seçme kararı (7 üye)</li> <li>3. Sayıştay üyelerini seçme kararı</li> </ol>	
<b>D- Diğer atama kararları</b>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu üyelerini seçme kararı</li> <li>2. Kamu Başdenetçisini seçme kararı</li> </ol>	
<b>E- Sui Generis parlamento kararları</b>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Savaş ilanı kararı</li> <li>2. Türk Silahlı Kuvvetleri'nin yabancı ülkelere gönderilmesine veya yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye'de bulunmasına izin verme kararı</li> </ol>	

**Kaynak:** Gözler'den (2018: 624-627) alıntılanarak tablolaştırılmıştır.

Bu iki yöntemin farkları şu şekilde açıklanabilir:

- 1- Kanunlar düzenleyici işlem olarak yürürlükte olduğu sürece hukuki sonuç doğurur (düzenleyici işlem), parlamento kararları genellikle tek sonuç doğurur (bireysel işlem).
- 2- Kanun yapma usulü detaylıdır ve uzun sürer; parlamento kararı ise nispeten daha kolay alınır.
- 3- Kanunlar Cumhurbaşkanınca onaylanır (ve veto edilebilir); parlamento kararları için Cumhurbaşkanı imzasına gerek yoktur.
- 4- Kanunlar Resmî Gazete yayımlanır; parlamento kararlarının tümü Resmî Gazete’de yayımlanmaz.
- 5- Kanunlar kural olarak Anayasa Mahemesi’nin denetimine tabidir. Parlamento kararları ise üç tanesi (1- İhtüzük, 2- Milletvekilliği dokunulmazlığının kaldırılması kararı, 3- Milletvekilliğinin düşmesi kararı) hariç yargısal denetime tabi değildir.

#### **V.3.4. Yasama Organlarının İşlevleri**

Yasama organları, bir ülkenin kaderini belirleyen kararları alan en yüksek siyaset yeridir. Parlamentolar aynı zamanda siyasal kültürün gelecek kuşaklara aktarılma yeridir. Kıdemli milletvekilleri yeni gelenlere teamülleri aktarır. Siyasal kültür ve teamüller böylelikle kuşaklar boyu süregelir. Parlamentoların toplumsal açıdan belki en önemli işlevi; bir uzlaşma, müzakere, tartışma, tanışma yeri olmasıdır. Parlamenterler (parlamento üyesi=milletvekili) ülkenin dört bir yanından gelirler. Mutlaka her ilden temsilci olur. Cinsiyet, eğitim, meslek, inanç, dil, sosyo-kültürel bakımdan farklı kimselerdir. Tabir yerindeyse, memleketin her rengi parlamentoda temsil imkânı bulur. Bu büyük bir tanışma, bilişme ve uzlaşma imkânı doğurur. Adeta toplumsal sözleşme parlamentoda vücut bulur.

Yasama organlarının geleneksel işlevi yasa yapmaktır. Bununla birlikte günümüzde yasama meclislerinin görevleri ve işlevleri çoğalmıştır. Parlamentoların görevleri genel olarak beş kategoride toplanabilir: (1) Yasama işlevi, (2) Mali işlev, (3) Hükümeti denetleme işlevi, (4) Yargısal işlev, (5) İdari işlev.

### V.3.4.1. Yasama işlevi

Yasama organlarının en önemli işlevi kanun yapmaktır. Kanun belli bir konuda uygulanacak kuralların sistematik bir biçimde bir araya getirilmesidir.<sup>12</sup> Yasama faaliyeti sadece yeni bir kanun çıkarmak değildir. Kanunlar kanunla değişir, kanunla kaldırılır. Yasama organının çıkardığı kanun yine yasama organı tarafından başka bir kanunla kaldırılmadıkça geçerliliğini ve bağlayıcılığını sürdürür. Kanun, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmediği müddetçe ancak kanunla kaldırılabilir veya ancak kanunla değiştirilebilir. Yasama organları yasama faaliyetini sadece uzun erimli uygulanacak kanunları yapmak için kullanmazlar. Kanunlar kimi zaman geçici (bütçe kanunu gibi) veya tek seferlik sonuç doğuran (af kanunu gibi) normlar da olabilir.

### V.3.4.2. Mali işlev (bütçe hakkı)

Parlamentoların günümüzde en önemli işlevlerinden biri bütçe yapımı yahut mali işlemdir (Teziç, 2009: 404). *Magna Carta*'dan beri vergilerin halkın temsilcilerine danışılması ve onların onayının alınması gerektiği bir ilke olarak ortaya çıkmıştır. Günümüzde kamu gelirleri (vergiler) ile bunların nasıl harcanacağını (bütçe) halkın seçtiği temsilciler aracılığıyla kullanılması gerektiği düşüncesine **bütçe hakkı** denir (Toprak, : 336-337). Başka bir anlatımla, kamusal gelirleri toplama ve harcamaları yapma yetkisi halka/millette aittir ve bu yetki milletin temsilcisi olan parlamento aracılığıyla kullanılır. Kamu hazinesinden yapılan harcamalar keyfiyet götürmez. Bu sebeple bir yıl boyunca yürütme organının ve bütün devlet birimlerinin yapacağı harcamanın genel hatları bir kanunla belirlenir. Bir malî yıl içerisinde toplanacak gelirler ile yapılacak kamu harcamalarını, miktar ve kurumlara göre tahminî olarak belirleyen, gelirlerin toplanmasına yetki ve kamu harcamalarının yapılmasına izin veren kanuna **bütçe**

<sup>12</sup> Yazının icadından sonra, toplumsal düzeni sağlamak amacıyla kanunlar yazılı hale getirilmiştir. Bunun ilk örnekleri Mezopotamya'da MÖ 2050 Ur-Nammu, MÖ 1870 Lipit-İştar, MÖ 1760 Hammurabi kanunlarıdır. Yazılı kanunların en önemli işlevi, hukuki belirliliği ve öngörülebilirliği sağlamalarıdır. Başka bir deyişle, kanuna tabi insanlar hangi durumda ne olacağını önceden bilirler ve ona göre hareket ederler. Kanun yapmak ya kodifikasyon yahut resepsiyon şeklinde olur. **Kodifikasyon**, yasa yapmaya yetkili organın, belli bir konuya ilişkin kuralları sistematik bir biçimde bir araya getirmesidir. **Resepsiyon** ise, başka bir devletin kanununu alarak uygulanacak hukuk düzenine adapte etmektir. Osmanlı Devleti'nde Tanzimat Dönemine kadar batılı anlamada kodifiye edilmiş kanunlar yoktu. İlki 1840 tarihli Fransız Ticaret Kanunu'dur. Daha sonra bazı kanunlar resepsiyon yoluyla kabul edilmiş, zamanla Osmanlı Devleti kendi kanunlarını kodifiye etmeye başlamıştır.

**kanunu** (<https://www.tbmm.gov.tr/>) denir. Harcamaların kanuna dayanmasına ise harcamaların kanuniliği ilkesi denir.

Parlamento aynı zamanda bütçenin kanuna uygun harcanıp harcanmadığını denetler. Bu denli geniş bir denetlemeyi tek başına yapamaz. Pek çok devlette bunun için parlamentolara bağlı özel kuruluşlar vardır. Türkiye’de harcamaların kanuniliğinin denetimi 1862 yılından beri Sayıştay (Osmanlı’da Divan-ı Muhasebat) tarafından yapılmaktadır. Harcamaların bütçe kanununa uygun olup olmadığı, tıpkı bütçe gibi kanuna bağlanır. Bir önceki yılda gerçekleşen bütçe uygulama ve harcamalarını gösteren kanuna **kesin hesap kanunu** (<https://www.tbmm.gov.tr/>) denir.

#### **V.3.4.3. Hükümetin denetlenmesi işlevi**

Yasama organlarının bir diğer görevi siyasal yürütmenin (hükümetlerin) denetlenmesidir. Hükümet sistemi fark etmeksizin, siyasal karar alıcılar halkın/milletin temsilcisi olan parlamentoların denetimindedir. Parlamenter sistemde hükümetler parlamentonun güvenoyu ile göreve başlar, gerektiğinde parlamentonun güvensizlik oyuyla düşerler. Hükümetler yaptıkları icraatlar sebebiyle parlamentoya karşı sorumludur ve zaman zaman bunun hesabını halkın/milletin temsilcisi parlamentoya verirler. Hükümeti denetleme araçları temel olarak dört grupta toplanabilir: (1) Bilgi edinme mekanizmaları, (2) Görevden alma mekanizmaları, (3) Araştırma ve görüş bildirme mekanizmaları, (4) Soruşturma mekanizmaları (yargısal işlev içinde yer verilecektir).

#### **V.3.4.4. Bilgi edinme mekanizmaları**

Bilgi edinme mekanizmaları sözlü soru önergesi ve yazılı soru önergesidir. Soru, halkı/milleti temsil eden parlamenterlerin, temsil edilenler adına, kamuoyunun merak ettiği ve başka bir kaynaktan kolayca öğrenilmesi mümkün olmayan konularda yürütme üyelerinden bilgi edinmesidir. Bir bakan, başbakan veya cumhurbaşkanına soru sorar ve yapılanlar hakkında bilgi isterler. Örneğin, bir ortaokulda öğrencilere yönelik bir taciz olayı olduğunu varsayalım. Bu durumda milletvekilleri Milli Eğitim Bakanından şu soruları cevaplamasını isteyebilir: (1) Bu olay hakkında soruşturma başlatıldı mı? (2) Mağdur olan çocuklar için rehabilitasyon uygulandı mı? Mağdurların diğer zararları telafi edildi mi? (3) Mağdurların eğitim hayatlarının sağlıklı bir biçimde devam edebilmesi

için gerekli tedbirler alındı mı? (4) Sorumlular hakkında cezai ve idari soruşturma başlatıldı mı? (5) Bu okulda ve başka okullarda benzer olayların gerçekleşmemesi için gerekli tedbirler alındı mı? Sorular çoğaltılabilir. Önemli olan, kamuoyunun merak ettiği, yakından takip ettiği bir konuda ilgili bakanın/başbakanın veya Cumhurbaşkanı yardımcısının hesap vermesini sağlamaktır.

Bütün soru önergeleri yazılı olarak verilir. **Sözlü soru** bakandan cevabı sözlü vermesini istemek; **yazılı soru** ise cevabın yazılı olarak verilmesini talep etmektir. Türkiye’de 2017 anayasa değişiklikleri öncesi her iki mekanizma da vardı. Adı geçen anayasa değişiklikleriyle sözlü soru önergesi kaldırılmıştır.

#### V.3.4.5. Görevden alma mekanizmaları

Parlamente hükümet sistemlerinde parlamentoların görevden alma mekanizması gensorudur. **Gensoru**, yaptığı görevde başarısız olduğu düşünülen bakan veya başbakanı görevden almak üzere verilen önerge dir. Verilen önerge parlamentoda tartışılır ve oylanır. Parlamento bakanın görevde kalmasına veya görevden alınmasına karar verir. Başbakana yönelik gensoru önergesi, hükümet için güvensizlik oylamasına dönüşür. Başbakanın düşürülmesi aynı zamanda hükümetin düşmesi anlamına gelir. **Güvensizlik oylaması**, hükümetin görevden alınmasına yönelik siyasi bir mekanizmadır. **Yapıcı güven oylaması** ise görevden alınmak istenen bir hükümetin yerine kurulacak yeni bir hükümet için güven oyu vererek, mevcut hükümetin görevine son vermektir. Görev suçu işleyen siyasetçiler için (meclis) soruşturma mekanizmaları aşağıda Yargısal İşlev başlığında anlatılmıştır.

#### V.3.4.6. Araştırma ve görüş bildirme mekanizmaları

Parlamentoların hükümetleri hem denetleme hem de yönlendirme aracı olarak meclis araştırması ve meclis görüşmesi yöntemleri bulunmaktadır. **Meclis araştırması**, parlamentonun belli bir konuda bilgi edinmek ve kamuoyu adına o konuyu irdelemek amacıyla özel ve geçici (*ad hoc*) komisyon kurması ve kapsamlı bir araştırma yapmasıdır. Bu araştırmanın sonucunda genellikle kapsamlı bir rapor hazırlanarak kamuoyu bilgilendirilir.

**Genel görüşme** ise toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun TBMM Genel Kurulu'nda görüşülmesidir. Bu kapsamda önemli toplumsal, siyasal, ekonomik sorunlar ve dış politika konuları üzerinde genel görüşme açılabilir. Genel görüşme açılması siyasi parti grupları veya en az 20 milletvekili tarafından yazılı bir önergeyle istenebilir toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren meselelerde parlamento genel kurulunda bir oturum açılması ve o konu üzerinde görüşme yapılmasıdır. Bu yöntemler, hükümetlerin icraatlarının millet/halk iradesinin en yüksek derecede tecelli ettiği parlamento tarafından denetlenmesini, tartışma konusu yapılmasını, hükümetin aksayan ve eksik yönlerinin tespitini sağlar. Genel görüşme sonucunda herhangi bir oylama yapılmamakta, karar alınmamaktadır.

#### V.3.4.7. Yargısal işlev

Parlamentolar sınırlı olarak yargısal bir görev de ifa ederler (Teziç, 2009: 405). Parlamenter sistemlerde meclis soruşturması<sup>13</sup>, başkanlık sisteminde *impeachment* adı verilen mekanizma, görev suçu işleyenlerin yargılanması amacıyla. Burada esas olan, ilgili siyasetçinin başarısızlığı değil, görevden alınmayı gerektirecek bir suç veya görev suçu işlediği düşüncesidir. Gensoruda başarısızlık iddiası vardır, ancak siyasetçinin suç işlediği düşünülmemektedir. Bakan, başbakan, Cumhurbaşkanı gibi bir devlette en yüksek görevde bulunanlar, zaman zaman görevlerinden kaynaklanan suçlara karışabilirler veya görevden alınmalarını gerektiren bir

<sup>13</sup> **Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu - Madde 105:** “Cumhurbaşkanı hakkında, bir suç işlediği iddiasıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle soruşturma açılması istenebilir. Meclis, önergeyi en geç bir ay içinde görüşür ve üye tamsayısının beşte üçünün gizli oyuyla soruşturma açılmasına karar verebilir.

Soruşturma açılmasına karar verilmesi halinde, Meclisteki siyasî partilerin, güçleri oranında komisyona verebilecekleri üye sayısının üç katı olarak gösterecekleri adaylar arasından her siyasi parti için ayrı ayrı ad çekme suretiyle kurulacak onbeş kişilik bir komisyon tarafından soruşturma yapılır. Komisyon, soruşturma sonucunu belirten raporunu iki ay içinde Meclis Başkanlığına sunar. Soruşturmanın bu sürede bitirilememesi halinde, komisyona bir aylık yeni ve kesin bir süre verilir.

Rapor Başkanlığa verildiği tarihten itibaren on gün içinde dağıtılır, dağıtımdan itibaren on gün içinde Genel Kurulda görüşülür. Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının üçte ikisinin gizli oyuyla Yüce Divana sevk kararı alabilir. Yüce Divan yargılaması üç ay içerisinde tamamlanır, bu sürede tamamlanamazsa bir defaya mahsus olmak üzere üç aylık ek süre verilir, yargılama bu sürede kesin olarak tamamlanır.

Hakkında soruşturma açılmasına karar verilen Cumhurbaşkanı seçim kararı alamaz.

Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilen Cumhurbaşkanının görevi sona erer.

Cumhurbaşkanının görevde bulunduğu sürede işlediği iddia edilen suçlar için görevi bittikten sonra da bu madde hükmü uygulanır”.

suça bulaşabilirler. Öte yandan soruşturmalarının ve yargılanmalarının sıradan usule tabi olmaması gerekir. Zira bir savcının kolaylıkla soruşturma açıp yargısal prosedürü işletebileceği bir durum, yüksek karar vericilerin iş yapmalarını imkânsız hale getirebilir. Bu sebeple yüksek siyasetçilerin yargılanmaları yüksek mahkemelere (yüce divan)<sup>14</sup> bırakılmıştır.

Yargılama öncesi soruşturma işlemleri parlamento tarafından bir soruşturma komisyonunca yapılır. Bu siyasetçilerin yargılama için yüce divana sevk edilip edilmeyeceklerine ise parlamento karar verir. Benzer uygulama başkanlık sisteminde *impeachment* olarak adlandırılır. Ancak burada amaç yüce divana sevk değil, Senato tarafından doğrudan doğruya başkanın suçlu ya da suçsuz bulunmasıdır.

#### **V.3.4.8. İdari işlev**

Parlamentoların yukarıda sayılan işlevlerine ek olarak bir de idari görevleri vardır (Teziç, 2009: 405). Bazı önemli makamların ve yüksek hakimlerin atanması parlamentolar tarafından yapılır. Türkiye’de Anayasa Mahkemesi üyelerinden üçü, HSK üyelerinin yedisi, Sayıştay üyeleri, Kamu Başdenetçisi TBMM tarafından seçilir.

#### **V.3.5. Yasama Üyeliği ve Yasama Güvenceleri**

##### **V.3.5.1. Milletvekilliği**

Yasama organları modern dünyada seçimle işbaşına gelir. Tek meclisli parlamentolarda yasama organını milletvekillerinden; çift meclisi olanlarda ise milletvekili ve senatörlerden oluşur. Senatörler (İngiltere’de lord, Osmanlı’da ayan) her zaman seçimle işbaşına gelmeyebilir. Bununla birlikte, bazı istisnalar dışında ikinci meclis (senato) üyeleri genellikle seçimle işbaşına gelir. Milletvekilleri daima bir seçim sonucu parlamento üyesi olurlar. 1982 Anayasası’nın 75. maddesine göre; “Türkiye Büyük Millet Meclisi genel oyla seçilen altıyüz milletvekilinden oluşur.”

---

<sup>14</sup> Türkiye’de görev suçlarından dolayı Yüce Divan’da yargılanacak olanlar: TBMM Başkanı, Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları, bakanlar; Genel Kurmay Başkanı, kara, deniz ve hava kuvvet komutanları ile yüksek hakimlerdir (Anayasa Mahkemesi, Yargıtay ve Danıştay üyeleri).

### V.3.5.2. Seçilme yeterliliği ve milletvekilliği sıfatının kazanılması

Kimlerin milletvekili olacağı her devletin anayasasında özel olarak düzenlenir. Örneğin 1982 Anayasası'nın 76. maddesi milletvekili seçilme koşullarını düzenlemiştir. Buna göre milletvekili seçilme koşulu şunlardır:

- 1- Türk vatandaşı olmak,
- 2- Onsekiz yaşını doldurmak,
- 3- En az ilkokul mezunu olmak,
- 4- Kısıtlı olmamak,
- 5- Askerlikle ilişkisi olmamak
- 6- Kamu hizmetinden yasaklı olmamak,
- 7- Taksirli suçlar hariç toplam bir yıl veya daha fazla hapis ile ağır hapis cezasına hüküm giymemiş olmak,<sup>15</sup>
- 8- Hakimler ve savcılar, yüksek yargı organları mensupları, yükseköğretim kurumlarındaki öğretim elemanları, Yükseköğretim Kurulu üyeleri, kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri ile yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri ve Silahlı Kuvvetler mensupları, görevlerinden çekilmedikçe, aday olamazlar ve milletvekili seçilemezler.<sup>16</sup>

Milletvekilliği genel seçimlerde oy verme işleminin tamamlanmasıyla, kazananlar milletvekili sıfatı kazanır. İl Seçim Kurulu tarafından yapılan birleştirme tutanağı tespit edici bir işlemdir. Mazbatayı almak yahut meclis kürsüsünde andiçmenin milletvekili sıfatı kazanılmasıyla ilgisi yoktur.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlarla, kaçakçılık, Resmî ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, Devlet sırlarını açığa vurma, terör eylemlerine katılma ve bu gibi eylemleri tahrik ve teşvik suçlarından biriyle hüküm giymiş olanlar, affa uğramış olsalar bile milletvekili seçilemezler.

<sup>16</sup> **Görevden çekilen memurların görevlerine geri dönmesi:** Yüksek mahkeme üyeleri, hâkimler, savcılar ve bu meslekten sayılanlar ile Subay ve Astsubaylar hariç olmak üzere; milletvekili ve mahalli idareler genel ve ara seçimlerinde aday ve aday adayı olan Devlet memurları ve diğer kamu görevlileri, adaylığı veya seçimi kaybetmeleri halinde, Yüksek Seçim Kurulunca seçim sonuçlarının ilanını takip eden bir ay içinde müracaat etmeleri kaydıyla eski görevlerine veya kazanılmış hak aylık derecelerindeki başka bir göreve dönebilirler (298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri Hakkında Kanun, m. Ek 7).

<sup>17</sup> Ayrıca Mehmet Cihat Özönder kararı için bkz. Gözler (2018: 512-513).

### V.3.5.3. Milletvekilliğinin sona ermesi ve düşmesi

Milletvekilliği ister zamanında ister erken seçimle olsun; milletvekilinin tekrar seçilmemesiyle sona erer. Milletvekilliğinin sona erme anı yeni yasama döneminin başlamasıdır. Başka bir anlatımla seçimle gelen yeni meclisin Geçici Başkanlık Divanı'nın<sup>18</sup> toplanarak göreve başlamasıyla bir önceki dönem seçilen milletvekillerinin milletvekilliği sona erer (Gözler, 2018: 515). Ölüm doğal olarak milletvekilliğini sona erdiren hukuki bir durumdur. Milletvekilliği sıfatını sona erdiren bir diğer durum milletvekilliğinin düşmesidir. Anayasanın 84. Maddesinde milletvekilliği düşme sebepleri sayılmıştır ve buna göre düşme sebepleri şunlardır:

- 1- İstifa,
- 2- Milletvekilliğiyle bağdaşmayan işlerde ısrar etme,
- 3- Meclis çalışmalarına özürsüz veya izinsiz olarak bir ay içerisinde toplam beş birleşim günü katılmama (devamsızlık),
- 4- Kesin hüküm giyme,
- 5- Kısıtlılık kararı.

Milletvekili düşme sebeplerinden ilk üçü TBMM Genel Kurulunun kararına bağlıdır. Öte yandan kesin hüküm giyme ve kısıtlılık kararının TBMM Başkanı tarafından Meclis kürsüsünde okunması, milletvekilliğinin düşmesi için yeterlidir. Nitekim kesin hüküm giyme ve kısıtlılık kararı kişinin milletvekili seçilme yeterliliğini kaybetmesi anlamına gelir.

Milletvekilliğinin Genel Kurul kararıyla düşmesi halinde, Meclis Genel Kurulu kararının alındığı tarihten başlayarak yedi gün içerisinde ilgili milletvekili veya bir diğer milletvekili, kararın Anayasa'ya, kanuna veya İçtüzüğe aykırılığı iddiasıyla iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvurabilir. Anayasa Mahkemesi iptal istemini onbeş gün içerisinde kesin karara bağlar (Anayasa, m. 85).

---

<sup>18</sup> **Geçici Başkanlık Divanı:** Yasama döneminin birinci birleşiminin ilk oturumundan başlayarak Başkan seçilinceye kadar en yaşlı Milletvekili Geçici Başkanlık görevini yapar. İkinci derecede en yaşlı üye Başkanvekilliği görevini yerine getirir. En genç altı milletvekili de geçici olarak Katip Üyelik yaparlar (İçtüzük, m. 8).

#### **V.3.5.4. Milletvekilliğiyle bağdaşmayan işler**

Anayasa'nın 82. maddesi milletvekillerinin bu sıfatı taşıdıkları sürece bazı görevlerde bulunmasını ve bazı işleri yapmasını yasaklamıştır. Bu görev ve işlere üyelikle bağdaşmayan işler denir. Üyelikle bağdaşmayan işler şunlardır:

- 1- Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinde ve bunlara bağlı kuruluşlarda görev almak,
- 2- Devletin veya diğer kamu tüzelkişilerinin katıldığı teşebbüs ve ortaklıklarda görev almak,
- 3- Özel gelir kaynakları ve özel imkanları kanunla sağlanmış kamu yararına çalışan derneklerin yönetim ve denetim kurullarında görev almak,
- 4- Devletten yardım sağlayan ve vergi muafiyeti olan vakıfların yönetim ve denetim kurullarında görev almak,
- 5- Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının yönetim ve denetim kurullarında görev almak,
- 6- Sendikalar ve bunların üst kuruluşlarının ve katıldıkları teşebbüs veya ortaklıkların yönetim ve denetim kurullarında görev almak,
- 7- Herhangi bir taahhüt işini doğrudan veya dolaylı olarak kabul etmek,
- 8- Temsilcilik ve hakemlik yapmak
- 9- Yürütme organının teklif, inha, atama veya onamasına bağlı resmî veya özel herhangi bir işle görevlendirilmek.

Milletvekilliği ile bağdaşmayan bir hizmeti veya görevi sürdürmekte ısrar eden üyelerin durumu Başkanlık Divanı'nca incelenir. Sonuç, Başkanlık Divanı kararı olarak Anayasa ve Adalet Komisyonları üyelerinden kurulu Karma Komisyona gönderilir. Karma Komisyon, yasama dokunulmazlıklarının kaldırılmasındaki usullere göre durumu inceleyerek bir rapor hazırlar. Bu rapor, Genel Kurulda görüşülür. Üyelik sıfatının düşmesi söz konusu olan milletvekili isterse Karma Komisyonda ve Genel Kurulda kendisini savunur veya bir üyeye savundurur. Son söz her halde savunmanıdır. Üyeliğin düşmesi, Genel Kurulda gizli oyla karara bağlanır. Oylama, Karma Komisyon raporu üzerindeki görüşmelerin tamamlanmasından itibaren yirmi dört saat geçmeden yapılamaz (İçtüzük, m. 137).

### V.3.5.5. Milletin temsili

Anayasasının 80. maddesine göre; “Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, seçildikleri bölgeyi veya kendilerini seçenleri değil, bütün Milleti temsil ederler.” Bu durum Anayasa’nın 6. maddesinde “Egemenlik, kayıtsız şartsız Milletindir.” vecizesiyle özdeşleşen ve pek çok maddede tekrar edilen millet egemenliği ilkesinin bir sonucudur.

Türkiye’de milletvekilleri ile yurttaşlar arasındaki temsil ilişkisi, **temsili vekalet** ilişkisidir. Buna göre, bağlayıcı vekalet uygulanamaz. Görev süreleri dolmadan, vatandaşların talebiyle görevden alınmaz (geri çağırma / *recall* yoktur); azledilemezler. Milletvekillerinin sadece kendilerini seçenleri, seçim çevrelerini veya partilerini değil bütün milleti temsil ettiği varsayılır. Milletvekillerinin ödenekleri hazineden karşılanır.<sup>19</sup>

#### **1982 Anayasası MADDE 83/4: Yasama dokunulmazlığı**

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Meclis çalışmalarındaki oy ve sözlerinden, Mecliste ileri sürdükleri düşüncelerden, o oturumdaki Başkanlık Divanının teklifi üzerine Meclisçe başka bir karar alınmadıkça bunları Meclis dışında tekrarlamak ve açığa vurmaktan sorumlu tutulamazlar.

Seçimden önce veya sonra bir suç işlediği ileri sürülen bir milletvekili, Meclisin kararı olmadıkça tutulamaz, sorguya çekilemez, tutuklanamaz ve yargılanamaz. Ağır cezayı gerektiren suçüstü hali ve seçimden önce soruşturmasına başlanılmış olmak kaydıyla Anayasanın 14 üncü maddesindeki durumlar bu hükmün dışındadır. Ancak, bu halde yetkili makam, durumu hemen ve doğrudan doğruya Türkiye Büyük Millet Meclisine bildirmek zorundadır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyesi hakkında, seçiminden önce veya sonra verilmiş bir ceza hükmünün yerine getirilmesi, üyelik sıfatının sona ermesine bırakılır; üyelik süresince zamanaşımı işlemez.

Tekrar seçilen milletvekili hakkında soruşturma ve kovuşturma, Meclisin yeniden dokunulmazlığını kaldırmasına bağlıdır.

Türkiye Büyük Millet Meclisindeki siyasî parti gruplarınca, yasama dokunulmazlığı ile ilgili görüşme yapılamaz ve karar alınmaz.

<sup>19</sup> Ayrıntı için bkz. Gözler, 2011, s. 674-678.

### V.3.6. Yasama Bağışıklıkları

Parlamentolar halkın sorunlarının görüşüldüğü ve en yüksek kararların verildiği yerlerdir. Bu sebeple halkın/milletin temsilcisi olan milletvekillerinin kendilerini güvencede hissetmesi gerekir. Bu problem 1689 yılında *The Bill of Rights* belgesiyle İngiltere’de milletvekillerine parlamento faaliyetleri sırasındaki söz ve eylemlerinden ötürü belli ayrıcalıklar tanımakla çözülmüştür (Keskinsoy, 2007: 44-45). Günümüz devletlerinin hemen hemen tümünde milletvekilleri yasama bağışıklığı adı verilen ayrıcalıktan yararlanır. Yasama bağışıklıkları, yasama (kürsü) sorumsuzluğu ve yasama dokunulmazlığı (yargı bağışıklığı) olmak üzere iki türdür.

#### V.3.6.1. Yasama (Kürsü) sorumsuzluğu

Yasama sorumsuzluğu, milletvekillerine yaptıkları yasama faaliyetleri sırasında halkın sorunlarını korkmadan dile getirmeleri için getirilen bir cezasızlık halidir. Milletvekilleri yasama faaliyetleri sırasında söyledikleri sözler, kullandıkları oy ve yaptıkları eylemlerden sorumlu değildir. Başka bir anlatımla, sözleri suç teşkil etse bile bundan dolayı cezalandırılmayacaklardır (Keskinsoy, 2007: 160). Bu sorumsuzluk hali kaldırılmaz ve milletvekilliği sırasında yapılan yasama faaliyetleri bakımından, milletvekilliği sona erdiğinde de devam eder. Milletvekili bundan ömür boyu yararlanır. Kamu düzenine ilişkin olması sebebiyle vazgeçilemezdir (Gözler, 2011: 786). Bu, milletvekillerine tanınan önemli bir ayrıcalıktır. Bu sayede milletvekili cezalandırma korkusu taşımaksızın özgür bir biçimde hareket eder, halkın istek ve taleplerini olabildiğince yüksek bir sesle dile getirebilir.

#### V.3.6.2. Yasama Dokunulmazlığı (Yargı bağışıklığı)

Kürsü sorumsuzluğu yasama faaliyetleriyle sınırlıdır. Öte yandan milletvekilleri de diğer insanlar gibi suç işleyebilirler, suça bulaşabilirler veya suçla itham edilebilirler. Bu durumda milletvekili de diğer insanlar gibi yargılanacak ve suçlu ise cezalandırılacaktır. Ancak yasama dokunulmazlığı bu yargılama sürecini bir süre öteleyecektir. Milletvekillerinin kişisel suçlarının söz konusu olduğu durumlarda kendilerine yargı bağışıklığı diyebileceğimiz bir ayrıcalık tanınmıştır. Bu kurum ilk defa Fransa’da, suçüstü halleri dışında milletvekillerinin meclis

kararı dışında tutuklanamayacağını düzenleyen 1790 tarihli bir kararnameye dayanmaktadır (Gözler, 2011: 788).

Yargı bağışıklığı, milletvekilinin tutulmasını, tutuklanmasını, sorgulanmasını engeller ve yargılanmasını öter. “Hadi kürsü sorumsuzluğunu anladık, kişisel suçlar için ayrıcalık nereden çıktı?” diye sorulabilir. Kürsü sorumsuzluğu demokratik bir devlette parlamentonun doğasında vardır. Yargı bağışıklığının ise temelde iki sebebi olduğu söylenebilir. Birincisi, milletvekili sayısı sınırlıdır ve sadece seçimle milletvekili olunur. Her suçla itham edilen milletvekilinin parlamento faaliyetlerinden ayrı kalması, yasama faaliyetlerini büyük ölçüde aksatabilir. İkincisi, demokratik rekabet kültürünün çok gelişmediği yerlerde, bir milletvekilinin suçla itham edilip tutuklanabilmesi son derece problemlili bir konu olabilir. Nitekim kolluk güçlerinin hükümet emrinde olduğu unutulmamalıdır. Tutulma, gözaltına alınma gibi tedbirler, muhalefetin öne çıkan vekillerine yönelik, korkutma ve sindirme aracı olarak kullanılabilir. Bu sebeple bu bağışıklık önemsenmelidir. Yasama sorumsuzluğundan farklı olarak nispidir. Ağır ceza gerektiren suçüstü hallerini kapsamaktadır. Milletvekilliğinin sona ermesiyle kendiliğinden kalkar. Öte yandan, yasama dokunulmazlığı parlamento kararıyla kaldırılabilir (Gözler, 2011: 790). Aynı zamanda milletvekilliği sona erdiğinde kendiliğinden kalkar. Bu bağışıklık bir cezasızlık değil; kovuşturmanın bir süre ertelenmesidir. Bir milletvekilinin işlediği iddia edilen suç zamanaşımına da uğramaz.