

# Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasamanın Güçlendirilmesi: Sözlü Soru ile Yürütme ve Bürokrasiden İzahat İstenmesi\*

Strengthening the Legislature in Presidential System: Oral Questioning  
of the Executive and Bureaucracy

Abdurrahman TEKİN\*\*

## ÖZ

Başkanlık sisteminde, yasama çoğunluğu ve yürütmenin farklı siyasi ekollerin elinde olması ihtimal dahilindedir. Bu durum, eşit kuvvetler ile zıt yönlerde çekilerek mesafe katılmayan bir devlet yönetimine neden olabilmektedir. Bu eşit güç durumunu engellemek için yürütmenin güçlendirilmesi yönünde adımların atılması yaygın karşılaşılan bir durumdur. Türkiye’de de durum bu şekilde özetlenebilmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle beraber gerek hükümet sistemi tercihinin doğasından gerekse de sistemin kurgulanma tarzından kaynaklanan birtakım sebepler ile TBMM’nin yetkilerinde ve buna bağlı olarak da etkinliğinde azalmalar görülmüştür.

Yeni bir hükümet sistemi değişikliğine gidilmeden, atılabilecek pek çok somut adım ile TBMM’nin etkin bir konuma getirilmesi mümkündür. Bu adımlardan biri de sözlü soru mekanizmasının tekrar hukuk hayatımıza girmesi olarak düşünülebilir. Karşılaştırmalı hukuktan elde edilen bilgiler ile etkinleştirilen bu mekanizma sayesinde, daha hesap verilebilir, sorumlu ve hukuka uygun faaliyetler icra eden bir yürütme organına ve bürokratik yapıya sahip olunabilecektir.

**Anahtar Kelimeler:** Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Yürütmenin Denetlenmesi, Yasamanın Güçlendirilmesi, Sözlü Soru, Gensoru.

## ABSTRACT

In the case of a situation where executive power and legislative majority controlled by different political groups in presidential systems, known as divided government, a state governance being pulled in opposite directions by equal forces may be occurred. For this reason, it is often preferred to reinforced the executive. This is exactly the case in Turkey. By the transition of presidential system, legislature’s ef-

\* Makale gönderim tarihi: 10.04.2022. Makale kabul tarihi: 12.09.2022. Abdurrahman Tekin, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasamanın Güçlendirilmesi: Sözlü Soru ile Yürütme ve Bürokrasiden İzahat İstenmesi”, *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 9, Sayı 2, 2022, s. 297-334, <https://doi.org/10.46547/imuhfd.2022.09.2.05>

\*\* Dr. Öğr. Üyesi, Yalova Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Anayasa Hukuku Anabilim Dalı  
abdurrahman.tekin@yalova.edu.tr, 0000-0003-3041-3941

fectiveness and powers has declined by the reason of both the nature of presidential system and constitutional design.

It is possible to bring parliament to effective position through various mechanisms/ reforms without changing the government system. One of these mechanisms is the readoption of oral question into the legal system with some reforms taken from comparative constitutional law. Thus, the executive power and bureaucracy could be more accountable and responsive and perform their activities in accordance with the law.

**Keywords:** Presidential System, Supervision of the Executive, Strengthening the Legislature, Oral Question, Interpellation.

## I. Giriş

Meclisin merakının sınırı ve sonu bulunmamaktadır.  
Bir milletvekilinin merakının bittiği yerde bir diğerrinin merakı başlamaktadır.  
-Walter Bagehot-

Cumhuriyetin ilanından bu yana Türkiye’de pek çok anayasa değişikliği ile farklı hükümet sistemleri tecrübe edilmiştir. Her anayasa dönemi içerisinde kurgulanan hükümet sisteminden ve/veya anayasal mekanizmaların dizaynından kaynaklanan birtakım önemli sorunlar ile karşılaşmıştır.

1924 Anayasası ile her ne kadar parlamenter sistem kurgulanmış olsa da meclis hükümeti sisteminden de izleri görmek mümkündür. Bu dönemin temel sorunları, uzunca bir dönem tek parti dönemi ile ülkenin yönetilmesi ve devletin temel organlarının kontrol ve denge mekanizmalarından yoksun olmasıdır.<sup>1</sup>

1961 Anayasası’nda, saf haline en yakın parlamenter sistem tecrübelerimizden birinin kurgulandığı görülmektedir. Bir önceki anayasal dönemden çıkarılan dersler ile kontrol ve denetim mekanizmaları etkinleştirilmeye çalışılmıştır. Ancak bu dönemde Anayasanın bizzat sistemi tıkayan hükümler ihtiva etmesi veya sistemin tıkanmamasını sağlayacak hususların Anayasa’da bulunmaması ve siyasilerin tıkanıklık çözümü konusunda isteksiz olarak nitelenebilecek tavırları, siyasi, ideolojik ve sosyal büyük krizlerin yaşanmasına sebebiyet vermiştir.<sup>2</sup>

1 Anayasa yargısının bulunmayışı, olağanüstü mahkemelerin kurulmasını engelleyen anayasal hükümlerin bulunmayışı bu yargı için verilecek ilk örneklerdir.

2 Cumhurbaşkanının uzunca bir süre seçilememesi, hükümetlerin sürekli yıkılması,

1961 Anayasal döneminden öğrenilen dersler ile sistemi tıkayacak hususların 1982 Anayasasında düzeltilmeye çalışıldığı söylenebilir. Buna karşın 1982 Anayasası'na parlamenter sistemin doğasında/özünde var olan sembolik devlet başkanı figürü eklenmeyerek bir başka sorunlu döneme girilmiştir. 1980 Darbesinin faili Kenan Evren ve Milli Güvenlik Kurulu'nun, Cumhurbaşkanlığı makamının kontrolcü bir yapıda olması arzusunun dolayısıyla, güçlü yetkiler ile donatılmış devlet başkanına sahip bir parlamenter sistemin kurgulandığı göze çarpmaktadır.<sup>3</sup> Bu durum, farklı siyasi ekollerden gelen iki başlı yürütmenin, kendi içinde çatışmaya girmesi gibi bir sonuca yol açmıştır. Bu dönemde yaşanan koalisyon hükümetlerinin zayıflığına, devlet başkanı ile çatışan başbakan figürü de "eklenince", sistemin yürütülemez bir hale geldiği hala hafızalarda tazedir. Kurgulanan sistemin etkin bir şekilde işleyebilmesinin ön şartlarından bir tanesi, güçlü bir siyasi iktidara sahip olmak ve buna ilaveten bu iktidarın, Cumhurbaşkanı ile aynı siyasi ekolden gelmesi olarak addedilebilir.<sup>4</sup> Nitekim Türkiye'de farklı siyasi ekolden gelmiş çift kanatlı yürütme dönemleri incelendiğinde, İtalya veya Almanya'da görülen çatışmasız (kabinenin Cumhurbaşkanı ile çatışmasız) bir siyasi yönetime genel olarak sahip olunamadığı görülmektedir. Zira ülkemizde, güçlü yetkiler ile donatılmış Cumhurbaşkanları, sembolik olması gereken bir makamı işgal etmelerine rağmen özellikle kararname konusunda yetkilerini sonuna kadar kullanma eğiliminde olmuşlardır.<sup>5</sup> Bu dönemde yaşanan bir diğer sorun ise muhalefetin güçlü yetki-

---

*milletvekillerinin bakan olma arzusu ile parti değiştirerek hükümetlerin yıkılmasına sebep olması, sokaklardaki şiddet olayları, bu şiddet olayları sebebiyle sürekli sıkıyönetim ilan edilmesi gibi olaylar bu dönemin temel sorunlarıdır. Bu sorunlara yol açan temel anayasal nedenler ise Anayasada, Meclis Başkanı ve Cumhurbaşkanının seçiminde kolaylaştırıcı hükümler bulunmaması, şiddet olayları sebebiyle sıkıyönetim ilan edilmesi yerine olağanüstü hâl ilan edilememesi, yürütmenin 1971 Muhtırasına kadar bir nebze güçlü yetkilerle donatılmamış olması, rasyonelleştirilmiş parlamentarizm araçlarının olmaması şeklinde zikredilebilir.*

- 3 Cumhurbaşkanının siyasi parti üyesi olmaması ve tek başına yapabileceği işlemlerin sınırlı olduğu belirtilmelidir. Ancak ileride zikredileceği üzere, kararname veto gücünü aktif bir şekilde kullanabilmesi Cumhurbaşkanını oldukça güçlü bir konuma taşımıştır.
- 4 Adalet ve Kalkınma Partisi'nin 2002 yılında tek parti iktidarı kurmasına "rağmen", dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer ile 2007 yılına değin pek çok uyumsuzluklar yaşaması, "çift başlı ve her iki aktörü de etkin yetkilerle donatılmış ve farklı siyasi ekollerden gelen yürütme organının" varlığının, ne tür sıkıntılara yol açabildiğini göstermektedir.
- 5 Örneğin "9. Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel 7 yıllık görev süresi boyunca 361 müşterek kararnameyi veto etti. Ahmet Necdet Sezer ise 16 Mayıs 2000'den bugüne kadar 717 müşterek kararnameyi veto etti. Sezer 15 Mart 2003 tarihinde Başbakan Recep Tayyip Erdoğan başkanlığında kurulan 59. hükümet döneminde ise 447 müşterek kararnameyi veto etti. Sezer, Bakanlar Kurulu tarafından gerçekleştirilen atamalardan 21'ni veto ederken bu vetoların 18'ni ise AK Parti Hükümeti döneminde gerçekleştirdi." Ayrıca Sezer sadece "59. Hükümet döneminde... ..50 yasa veto etti. Eski cumhurbaşkanlarından Cemal Gürsel 2, Cevdet Sunay 18, Fahri Korutürk 13, Kenan Evren 27 Turgut Özal 17, Süleyman Demirel 14 yasayı veto etmişti." Bkz. Bilal Çetin, Veto Rekoru Sezer'de, 2007, [yenisafak.com/gundem/veto-rekoru-sezerde-22621](http://yenisafak.com/gundem/veto-rekoru-sezerde-22621),

ler ile donatılmamasıdır. Anayasal denetim mekanizmaları muhalefetin etkin kullanamayacağı şekilde yasama organına bahşedilmiştir. Bir diğer ifade ile sözlü soru, meclis gündeminin belirlenmesi, meclis araştırması ve genel görüşme gibi araçların kullanımı her daim yasama çoğunluğuna sahip yürütmenin inisiyatifine bırakılmıştır.

2007 yılına gelindiğinde, Cumhurbaşkanı seçimi sürecinde yaşanan derin krizler sonucu Anayasa’da değişikliğe gidilmiştir.<sup>6</sup> Söz konusu değişiklik sonrası 2014 yılında yapılan halkoylaması ile ilk kez halk tarafından seçilen devlet başkanı ile kısmen de olsa yarı başkanlık sistemi olarak niteleyebileceğimiz bir sistem ile karşılaşılmıştır. Buna ilaveten 2017 halkoylaması ile hükümet sisteminde köklü bir değişikliğe gidilmiş ve güçlü bir yürütmenin olduğu cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş yapılmıştır. Esasen bu sistemin, başkanlık sistemi olarak tasnif edilmesinde kanımızca bir beis yoktur. Zira ABD’de uygulanmakta olan saf başkanlık sistemini tıpatıp dünyada uygulayan bir başka devlet daha bulunmamaktadır.<sup>7</sup>

Tercih edilen yeni sistemin de kusursuz olduğunu iddia etmek elbette ki mümkün değildir. Günümüzde fark edilenlere ilaveten, zaman içerisinde anlaşılacak yeni hatalar veya eksiklikler de mutlaka bulunacaktır. Günümüzde yapılan eleştirilerin başında Meclis’in etkisiz kılındığı hususu gelmektedir. Bu haklı bir eleştiridir. İleride de yer yer değinileceği üzere 2017 değişiklikleri ile Meclis’in birtakım yetkileri azaltılmış olsa da durumun “eskiye nazaran” çok daha kötü bir duruma dönüştüğünü söylemek kanımızca doğru olmayacaktır. Zira bu hu-

(30.07.2022). Ahmet Necdet Sezer’in af yetkisini kullandığı kişilerin terör operasyonlarında çatışmada ele geçirilmesi veya rektör seçiminde üniversitede 1 oy alan kişiyi rektör olarak ataması yetkilerini kullanma tarzına örnek olarak gösterilebilir. Bkz. Son Dakika, 10. Cumhurbaşkanı Sezer’in Affıyla 190 Terörist Cezaevinden Çıktı, 2021, [sondakika.com/haber/haber-sondakika-haberleri-10-cumhurbaskani-sezer-in-affıyla-190-terorist-13940772/](https://www.sondakika.com/haber/haber-sondakika-haberleri-10-cumhurbaskani-sezer-in-affıyla-190-terorist-13940772/), (30.07.2022); Dünya Bülteni, Sezer, *İki Oy Alan Adayı Rektör Seçti*, 2007, [dunyabulteni.net/arsiv/sezer-iki-oy-alan-adayi-rektor-secti-h14469.html](https://www.dunyabulteni.net/arsiv/sezer-iki-oy-alan-adayi-rektor-secti-h14469.html), (30.07.2022).

6 Cumhuriyet Mitinglerinin düzenlenmesinin; birtakım siyasilerin, *eşi başörtülü birinin Cumhurbaşkanı olamayacağına dair verdikleri hararetle beyanatların*; ordunun E-muhtıra vermesinin ve Anayasa Mahkemesi’nin “367 Kararı” olarak anılan kararının, Anayasa değişikliğine giden yolun taşlarını döşediğini zikretmek mümkündür.

7 *Hükümet sistemlerinden sapma, günümüzde bir gerçeklik halini almıştır. Anayasalar incelendiğinde bu tablo karşımıza net bir şekilde çıkmaktadır: Parlamenter sisteme sahip Güney Afrika’nın monist yürütmeye sahip olması yani bir başbakana sahip olmaması; yine parlamenter sistem ile yönetilen Singapur’da devlet başkanının halk tarafından seçilmesi; başkanlık sistemine sahip Arjantin’de çift başlı yürütmenin varlığı ve gensoru mekanizmasının işletilmesi; Başkanlık sistemine sahip Şili ve Türkiye’de devlet başkanına Meclis’i fesih yetkisi verilmesi; başkanlık sistemi ile yönetilen Brezilya’da bakanların Meclis ile ilişkilerinin devam etmesi verilebilecek onlarca örnekten sadece birkaçıdır. Türkiye’deki hükümet sisteminin değerlendirilmesi hususundaki farklı görüşler için bkz. Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 4. Baskı, Ekin, İstanbul, 2021, 773-973; Ahmet Ekinci, *Tek Başlı Hükümet Sistemleri*, Yetkin, Ankara, 2020.*

sus yeni bir şey değildir. Esasen Meclis, sistemin doğası gereği yürütmenin çoğunluğa sahip olması sebebiyle, parlamenter sistem döneminde de etkisiz bir konumda bulunmaktaydı.<sup>8</sup> Yasamanın belli konularda etkinliğinin az olması gibi bir kronik sorun, hükümet sistemlerini de aşan bir boyutta bulunmaktadır. Hangi hükümet sistemi tercih edilmiş olursa olsun aynı sorun ile karşılaşılması bunun bir göstergesidir.<sup>9</sup> Türkiye’de anayasal reformlar hususunda atılan adımların, her daim yürütmenin güçlendirilmemesi argümanı arkasına sıkıştırıldığını görmekteyiz. Halbuki değişen şart ve durumlara göre zaman içinde yürütmeye ilave yetkilerin verilmesi gerekebilmektedir. Bu durum normal görülmelidir. Ancak muhalefetin genel olarak yürütmenin güçlendirilmemesi argümanını dile getirdiği göze çarpmaktadır. Bunun yerine mevcut durumu kabullenip veya makul görüp, yasamanın, bilhassa muhalefetin de belli açılardan güçlendirilmesini dile getirmesi daha rasyonel olacaktır. Ancak muhalefetin, meclisin güçlendirilmesi hususunda soyut önerilerden öteye gidemediğini zikretmek mümkündür.<sup>10</sup> Meclis’in güçlendirilmesi hususundaki “somut” öneriler ise sadece akademik çalışmalarda gün yüzüne çıkmaktadır.

Başkanlık sistemleri için Meclis’in güçlendirilmesi hususunda atılacak pek çok somut adım bulunmaktadır. Bunların her biri ayrı birer çalışma konusu olup bu çalışmada, atılmasını önerdiğimiz “somut adımlardan” biri, gensoru/istizah müessesesi ve klasik soru kurumunu harmanlayarak oluşturacağımız yeni bir “sözlü soru” kurumudur. Bu çalışmada öncelikle, önerilen mekanizmanın sınırlılıklarının daha iyi anlaşılabilmesi için kavram tartışmalarına değinilecektir. Akabinde sözlü soru kurumunun tarihçesi, amacı ve muhatapla-

8 1982’de kurgulanan parlamenter sistem döneminde hükümet, meclis içinden çıktığı ve meclis çalışmalarına katıldığı için Meclis’in etkin olduğu gibi bir izlenim vermektedir. Parlamenter sistemlerde hükümetin, hükümet olabilmesi ve görevde kalabilmesi için meclisin çoğunluğunun desteğine sürekli ihtiyacı vardır. Parlamenter sistemlerde azınlık hükümeti dönemleri istisna tutulursa meclis desteği var olduğu için, yasamanın yürütmeyi etkin bir şekilde denetleyebildiği bir dönem Türkiye’de nadiren görülebilmektedir. Meclis’in etkinliği hükümet sistemlerinden de öte bir konudur. Önemli olan hükümet sisteminin ne olduğu değil, hangi hükümet sistemi tercih edilirse edilsin sahip olunacak anayasal denetim mekanizmalarının etkinliğidir.

9 *Türkiye’de meclis araştırma komisyonu kurulması, genel görüşme açılması, muhalefet milletvekilleri tarafından sunulan kanun tekliflerinin görüşülmesi, sözlü soru zamanının icra edilmesi her daim meclis çoğunluğunun* iki dudağı arasında olmuştur. Bu tür denetim mekanizmalarının kullanılması bağlamında, meclis çoğunluğunun meclis gündemini belirleme yetkisi tırpanlanmadan muhalefetin etkinleşmesi, meclisin güçlenmesi mümkün olmayacaktır.

10 Gerçekten de son 15 yılda yapılan üç büyük anayasa halk oylaması döneminde, Meclis’in etkinleştirildiğini “somut mekanizmalar” ile gösteren muhalefet tarafından kamuoyu ile paylaşılan alternatif tek bir anayasa taslağı dahi bulunmamaktadır. Bu noktada göze 28 Şubat tarihinde 6 siyasi partinin kamuoyu ile paylaştığı güçlendirilmiş parlamenter sistem önerisi çarpmaktadır. Her ne kadar bir anayasa taslağı olmasa da, pek çok teknik detay henüz bilinmese de ilk defa geniş bir belge altında yasamanın güçlendirilmesi hususunda alternatif bir taslak ortaya konmuştur. Bkz. <https://chp.azureedge.net/4bf96d00a70d4e7daea3c4bc06e8c7f9.pdf>.

rından bahsedilecektir. Sonrasında başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelerde sözlü soru kurumuna ne derece yer verildiğine değinilecektir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde bu mekanizmaya neden ihtiyaç duyulduğu hususu vurgulanarak bu mekanizmanın karşılaştırmalı hukuktan da yararlanarak nasıl bir esinlenme ile etkinleştirilerek hukukumuzda girmesi gerektiği hususu üzerinde durulacaktır.

## II. Sözlü Soru Kavramı ve Çalışmanın Kapsamı

Anayasa hukukunda soru müessesesinin, yasamanın yürütme organına karşı yöneltebildiği, bilgi edinme ve izahat istemeye ilaveten kısmi de olsa siyasi denetim maksadı güden bir araç şeklinde tanımlanması mümkündür. Aşağı yukarı tüm ülkelerin anayasalarında veya meclis iç tüzüklerinde soru kurumuna yer verildiği görülmektedir. Soru yoluyla meclisin icra ettiği denetim, yasamanın sahip olduğu dar anlamda siyasi denetim yollarından bir tanesidir. Her ne kadar 2017 Anayasa değişikliği ile soru, siyasi denetim değil bilgi edinme aracı olarak özellikle vurgulanmış olsa da bu mekanizmanın, iki işlevi bulunmaktadır. Doğrudan bir bilgi edinme aracı olsa da dolaylı açıdan bir siyasi denetim mekanizması olduğu zikredilebilir. 2017 Anayasa değişikliği ile soru müessesesinin işlevinden siyasi denetimin çıkarılmasının temel sebebi, başkanlık sisteminde yürütmenin yasamanın onayı ile göreve gelmemesi ve görevde devamında yasamanın onayına muhtaç olunmamasıdır. Bu sebeple siyasi açıdan doğrudan halka karşı sorumlu olması gerektiğine inanılan başkanlık sisteminde yasamaya, yürütmeyi siyasi açıdan denetleme imkanının verilmesi tercih edilmemiştir.

Esasen bu çalışmanın konusu, pek çok anayasal kavramın unsurlarını içerecek şekilde yeni bir denetim tasarımıdır. Tercihen, sözlü soru kavramı üzerinden bir şekillendirmenin daha uygun olacağı kanaatindeyiz. Ancak bu çalışmadaki sözlü sorunun, klasik manadaki sözlü sorudan da bazı farklılıkları mevcut olduğunu zikretmek gerekir. Sözlü soruyu genel olarak bir milletvekili yöneltmektedir. Sorular belli sayıya ulaştığında bakanların teker teker kürsüye gelerek, ayrılan zaman diliminde bu soruları cevapladığı görülmektedir. Bir milletvekilinin sorduğu soruya bir diğer vekilin ekleme yapması veya verilen cevaba göre soruların şekillendirilmesi mümkün değildir. Zira klasik sözlü soru müessesesinde sorular genel olarak günler ve hatta haftalar öncesinden verilmektedir. Buna karşın, özgür tartışmanın olduğu müessese, ancak genel görüşmede mümkün olabilmektedir. Bu çalışmada önerilen sözlü soru mekanizmasında, genel görüşmede olduğu gibi soruların anlık belirlenebilmesi ve verilen cevaplar doğrultusunda açık bir tartışma ortamının olması

esas olacaktır. Bu mekanizmanın genel görüşmeden temel farklarından birisi muhataplarıdır. Sözlü soru bakanlara yöneltilirken; genel görüşmede muhatap bir bakan olmayıp, milletvekillerinin kendileridir. Bu çalışmada önerilecek mekanizmadaki muhataplar ise bakanlar ile birlikte bürokratlar olacaktır.

Detayları aşağıda belirtilecek olan sözlü soru müessesesinde, bir bakanın meclisin 1/3'ü gibi bir oran ile meclise çağırılması; izahat istenmesi; sorulacak soruların önceden “verilmemesi” ve sürecin akışına bırakılarak soru ve cevapların tartışma içerisinde şekillenmesi, bakanın her istenildiğinde değil yılda birkaç kez veya 2-3 ayda bir meclise çağırılabilmesi gibi unsurlar bulunmaktadır. Bu bağlamda önerilen mekanizma, istizaha da oldukça benzemektedir. Görüldüğü üzere, esasen bu iki kurumun birbiri ile harmanlanmasına çalışılacaktır. Bir diğer ifade ile klasik sözlü soru müessesesi, istizah mekanizmasının birtakım unsurları ile yeniden uyarlanacaktır. Buna karşın önerilen mekanizma, özü itibarıyla istizahtan farklıdır. Zira istizahta sadece bilgi edinme amacı yoktur, siyasi mesuliyet doğurmak, hükümeti düşürme amacı da bulunmaktadır.<sup>11</sup> Bu bir mecburiyet değil; izahattan sonra tatmin olmayan milletvekillerinin güvensizlik önergesi vermesine bağlı bir süreçtir. Ancak istizahın özünde siyasi mesuliyet yatmaktadır. Bu çalışmada kurgulanacak olan mekanizma, tamamen başkanlık sisteminin doğasına uyacak şekilde, siyasi mesuliyetin doğmayacağı bir biçimde, Meclis’in sözlü sorular sorarak bilgi almasından ibaret olacaktır. Esasen bu çalışmada önerilen model, “bir nebze” 1876 Anayasası’nda düzenlenen siyasi mesuliyet kapısını açmayacak şekilde kurgulanan istizah kurumuna benzemektedir. Bu bağlamda, istizah kavramının da kısaca izah edilmesinde fayda bulunmaktadır. Ancak günümüzde, istizah/gensoru ve güvensizlik oyu/oylaması gibi kavramların, Türkçede birbirine karıştırıldığından dolayı her iki kavramı da kısaca açıklamak, bu çalışmada incelenecek olan mekanizmanın kapsamını, sınırlılıklarını belirlemekte kolaylık sağlayacaktır. Gensoru ile istizah aynı manaya gelmekte olup, İngilizce-deki karşılığı “interpellation”dır. Sözlük anlamına göre istizah, “herhangi bir konuda açıklayıcı bilgi isteme, bir sorunun açıklanmasını isteme”<sup>12</sup> manasına gelmektedir. Burada bir kabine üyesinin bir konuda soruları cevaplaması istenmektedir. Bu mekanizma, izahat istemeden başka bir şey değildir. Meclis ve basın aracılığıyla kamuoyu huzurunda kabinenin bir nevi sorgulanmasıdır.<sup>13</sup>

11 Ergun Özbudun, *Parlamentar Rejimde Parlatonun Hükümeti Murakabe Vasıtaları*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1962, s. 72. (Parlamentar)

12 TDK, İstizah, [sozluk.gov.tr](http://sozluk.gov.tr), (15.02.2022).

13 İstizahın genel görüşmeden farkı da buradan kaynaklanmaktadır. İstizahta muhatap bir bakan iken; genel görüşmede, soru-cevap doğrudan bir bakana yöneltilmemektedir. Genel görüşmede vekiller söz alarak görüşme konusunda fikirlerini beyan ederler.

Ancak bir siyasi denetim türü olsa da tek başına bu mekanizma ile kabine üyesinin görevden alınması gerçekleşmez. Kabine üyesinin görevden alınması için tüketilmesi zorunlu olan bir ön araçtır.

Güvensizlik oylaması ise ilgili kabine üyesinin göreve devam edip etmemesi için yapılan bir oylama olup, İngilizce karşılığı “motion of censure”dür. Bir diğer ifade ile siyasi mesuliyeti doğuran bir müessesedir. Siyasi mesuliyet, bir yürütme üyesinin bir cezai tahkikata uğramadan görevden el çektilmesidir.<sup>14</sup> Genel olarak gensoru mekanizmasının işletilmesi ile güven oylamasına geçilmemektedir. Pek çok ülkede bu müesseselerin birbirinden ayrı olduğu ve her birinin harekete geçirilmesi için ayrı bir teşebbüsün gerektiği bilinmektedir. Örneğin İsveç, Danimarka ve Şili gibi ülkelerde gensoru verildiğinde, o bakanın görevden düşmesi için bir oylama yapılmadan da Meclis’in dağıldığı bilinmektedir.<sup>15</sup> Buna karşın, 1982 Anayasası’nın ilk halinde gensoru ile güvensizlik oylaması birbirinin mütemmim cüzü şeklinde tasarlanmıştır. Benzer şekilde Belçika, Finlandiya ve Slovenya’da da iki mekanizma birbirinden ayrılmadan gerçekleşmektedir.<sup>16</sup> Gözler’in de belirttiği üzere “istizah kelimesinin öz Türkçeciler tarafından ne anlama geldiği belli olmayan gensoru kelimesiyle değiştirilmesi” bu kargaşaya neden olmaktadır.<sup>17</sup> Ayrıca 1982 Anayasası’nda gensoru ile güvensizlik oylaması kurumları, birlikte harekete geçer şekilde tasarlandığı için sorun yaşanmaktadır.

### III. Sözlü Soru Kurumunun Tarihçesi, Amacı, Tarafları

Tarihte, meclislerde sorulan ilk sorunun İngiltere’de Earl Cowper tarafından 1721 yılında kaydedildiği görülmektedir. Zaman içerisinde yaygınlaşan ve bir düzene koyulmadığı için meclis çalışmalarını aksatmaya başlayan bu müessesenin bir sistematığe oturtulması gerekmiştir. 1869 yılına gelindiğinde, yapılan bir düzenleme ile İngiltere Meclisi’ndeki belirli bir zaman diliminin, “soru zamanı” olarak belirlenmesi, bu müesseseye oldukça güçlü bir zemin hazırlamıştır.<sup>18</sup> Zaman içerisinde Başbakan’ın eşitler arasındaki birinci konumuna

14 Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 15. Baskı, Yetkin, Ankara, 2014, s. 349-350.

15 European Parliament, *Parliamentary Questions in Selected Legislative Chambers*, 2014, s. 9-16, [europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL-AFCO\\_NT\(2014\)493044](http://europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL-AFCO_NT(2014)493044), (15.03.2022); Camara de Diputados Chile, *Interpelacion*, 2018, [camara.cl/verdoc.aspx?prmTIPO=INTERPELACION&prmID=36](http://camara.cl/verdoc.aspx?prmTIPO=INTERPELACION&prmID=36), (16.02.2022).

16 Constitution of Belgium, 1831, m. 46, 96; Constitution of Finland, 1999, m. 43/2; Constitution of Slovenia, 1991, m. 116.

17 Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, Cilt I, Ekin, Bursa, 2011, s. 867.

18 Kenneth Bradshaw, “Parliamentary Questions: A Historical Note”, *Parliamentary Affairs*, Cilt 7, Sayı 3, 1953, s. 317; House of Commons Information Office, *Procedure Series, Factsheet P1, Parliamentary Questions*, 2010, s. 2-9, <https://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/p01.pdf> (15.02.2022).



yerleşmesi ve muhalefetin de sistem içerisinde ciddi manada önem kazanmaya başlaması, bu iki aktörün karşılıklı söz düellolarının sistemleşmesini gerektirmiştir.<sup>19</sup> Böylece, 1961 yılına gelindiğinde, soru kurumunun bir alt çeşidi olan “Prime Minister Question Time/Başbakan Soru Zamanı” isminde bir mekanizmaya yer verilmiştir. Böylece her hafta Başbakan’dan, öncelikle muhalefet liderinin, sonrasında ise muhalefet ve iktidar milletvekillerinin sorularını cevaplaması istenmiştir.<sup>20</sup>

Türkiye’de ise soru kurumunun köklerini, Osmanlı’ya dayandırmak mümkündür. Ancak bu mekanizma 1876 Anayasası’nda, günümüzde bilinen anlamıyla sözlü soru şeklinde değil istizah, yani “siyasi mesuliyet doğurmayan gensoru” şeklinde düzenlenmiştir. 1876 Anayasasının 38. maddesinde “istizah” kurumuna yer verilmiş ancak bu mekanizmanın, hükümetin veya bir bakanın düşürülmesi için bir oylama içermeyecek şekilde kurgulandığı görülmektedir. Bir diğer ifade ile bu dönemde kurgulanan istizah kurumu, siyasi mesuliyet doğurmak yerine, izahat istemeden ibarettir. 1909 yılında ise Heyet-i Mebusan Nizamname-i Dahilisi’nde yapılan değişiklikler ile istizah kurumuna siyasi mesuliyet de eklenmiş ve bakanların görevden alınmasının önü açılmış, ayrıca sözlü ve yazılı soru da hukuk hayatımıza girmiştir.<sup>21</sup> 1982 Anayasası’nın 2017 değişikliğine kadar geçen yüz yılı aşkın süreçte, sözlü ve yazılı soru ile siyasi denetim, tüm Anayasalarımızda varlığını birlikte sürdürmüştür. Ancak başkanlık sisteminin kabulü ile sözlü denetim yolu kaldırılmıştır.

Sözlü soru müessesesinin getirilmesindeki temel amaç, yürütmenin eylem ve işlemlerinin sorgulanmasıdır. Bir soru sorma hususunda motivasyon oldukça çeşitli olabilmektedir. Gerçekten de soru müessesesi, sadece cevap almaya hizmet etmez; aynı zamanda pek çok farklı sonuçların elde edilmesini de birlikte sağlar.<sup>22</sup> Bu müessese ile birden fazla sonuç elde edilebilmektedir. Öncelikle milletvekilleri yürütme üyelerine soru sorarak kendi seçmenlerinin düşünce ve taleplerini iletme; haklarını savunma fırsatı bulmaktadır. Bir diğer sonuç ise milletvekilleri, medyanın da yardımıyla soru sorduğu konuda kamuoyunun bilgilendirilmesini sağlamaktadır. Esasen soru kurumunun, bilgi edinme maksadı olsa da soru ile ulaşılan esas sonuç, yürütme üyesinin

19 İngiltere’de muhalefet, “Gölge Kabine” veya “Majestelerinin Muhalefeti” kavramlarıyla anılmaya başlanmıştır.

20 Sudha Setty, “The President’s Question Time: Power, Information, and the Executive Credibility Gap”, *Cornell Journal of Law and Public Policy*, Cilt, 17, Sayı 1, 2008, s. 264.

21 Kamil Atlay, “Türk Parlamento Hukukunda Gensoru”, *Yasama Dergisi*, Cilt 5, Sayı 16, 2010, s. 66.

22 Matti Wiberg, “Parliamentary Questioning: Control by Communication?”, Ed. Herbert Döring, *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Campus, Frankfurt, 1995 s. 181.

sorulan konuda uyarılmasıdır. Soru ile görevden azil gerçekleşmeyecek olsa da sorunun muhtevası, yürütme üyesinin buna verdiği cevap, cevabın yeterliliği ve tüm bunların toplum üzerinde oluşturabileceği etki azımsanmamalıdır.<sup>23</sup> Örneğin, Sovyetler Birliği'nin Londra Askeri Ateşesi'nin eşi ile İngiltere Savunma Bakanı'nın sevgili olduğu ithamıyla Meclis'te sorulan soru üzerine ortaya çıkan skandal sonucu Bakan'ın istifası, soru kurumunun ne denli önemli sonuçlar doğurabileceğini göstermektedir.<sup>24</sup> Benzer tabloyu, Yeni Zelandalı Bakan Denis Marshall'ın "Cave Creek" felaketi olarak anılan olay sonucu ölen ve yaralanan kişiler ile ilgili açıklanan komisyon raporları ve aylarca Meclis'te yürütülen soru-cevap sürecinin sonucu istifa etmesinde görmek mümkündür. Aynı şekilde Yeni Zelandalı Bakan Lianne Dalziel'n Sri Lankalı bir gencin sınır dışı edilmesi olayı sonrası istifasında da soru kurumunun etkin şekilde kullanılmasının etkisi azımsanmamalıdır.<sup>25</sup> Öte yandan yürütme, sorulara verdiği cevaplar ile politikalarını açıklama fırsatı da bulabilmektedir.<sup>26</sup> Zikredilen hususlardan hareketle soru kurumu ile elde edilen amaçları şu şekilde derlemek mümkündür:

- (1) Bilgi edinmek,
- (2) Medyayı harekete geçirmek,
- (3) Kendini tanıtmak,
- (4) Bir açıklama istemek,
- (5) Bakanı, icra ettiği tartışmalı politikalarda sınamak,
- (6) Politik konularda bakanları baskı altına almak,
- (7) Birbirine benzeyen pek çok başlığı birlikte kullanmak,
- (8) Seçmenlerin çıkarlarına duyduğu kaygıyı göstermek,
- (9) Belli konularda bir ün inşa etmek,
- (10) Belli konularda isteksiz olan hükümeti, anlaşmaya zorlamak,
- (11) Politikalarında ısrarcı olan hükümeti bunlarda geciktirmek,
- (12) Hükümetin hatalarını göstermek,

23 İrfan Neziroğlu, "Türkiye Büyük Millet Meclisinde Parlamenter Denetim Aracı Olarak Sözlü Soru Önergelerinin Etkinliği", *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 8, Sayı 2, 2006, s. 153; Gözler, s. 857; Özbudun, *Parlamenter*, s. 29.

24 Erdal Onar (Oturma Başkanı), "Parlamenter Denetim Yolları", *Parlamenter Denetim Sempozyumu*, 2012, s. 87.

25 Rob Salmond, *Grabbing Governments by the Throat: Question Time and Leadership in New Zealand's Parliamentary Opposition*, *Political Science*, Cilt 56, Sayı 2, 2004, s. 77.

26 Ömer Faruk Gençkaya, "Parlamenter Bilgi Edinme ve Denetim Aracı Olarak Soru", *Parlamenter Denetim Sempozyumu*, 2012, s. 71.

(13) *Hükümeti değişme ihtimalini zayıf gören muhalefet partisi içindeki birtakım grupları harekete geçirmek,*

(14) *Heyecan ve drama oluşturacak öğeler oluşturmak.*<sup>27</sup>

Yukarıda zikredilenlere ilaveten soru müessesesinin en önemli amaçlarından bir diğeri de siyasi olarak farklı görüşteki kişileri aynı zeminde buluşturmak ve toplumun tüm kesimlerinin, siyasileri birlikte değerlendirebileceği bir ortam oluşturmaktır. Bu sayede sadece kendi siyasetçilerini izlemeyi âdet edinen seçmenlere, diğeri siyasi figürlerin argümanlarını da duyma fırsatı sunulmaktadır. Günümüzde siyasi kutuplaşmanın had safhaya ulaştığı ülkelerde siyasetçiler ve seçmenler gibi medya da kutuplaşmış ve tek taraflı bakış açısı ile hizmetlerini sunuyor olabilmektedir. Partizanca yaklaşan seçmenlerin, farklı veya karşılıklı argümanları duymaya tahammülünün olmadığı ülkelerde, soru müessesesi sayesinde tez ve antitezleri bir arada duyma fırsatı sunulmuş olacaktır.

Soru müessesesinin muhataplarına da değinmek gerekmektedir. Soru, mecliste bulunan milletvekillerine bahşedilmiş bir hak olduğundan öznenin bir tarafını milletvekilleri oluşturmaktadır. Dünyadaki genel eğilim, her bir milletvekiline soru sorma hakkının tanınması şeklindedir. Buna karşın, bazı ülkelerde bu imkânın kullanımının daha da zorlaştırıldığını görmek de mümkündür. Örneğin Gürcistan’da 10 milletvekilinin; Avusturya’da ise 5 milletvekilinin soru önermesini birlikte Meclis Başkanlığı’na sunması gerekmektedir.<sup>28</sup>

Soru kurumunun bir diğeri öznesi ise soruya cevap vermesi istenen kabine üyesidir. Parlamenter ve yarı başkanlık sistemleri ile yönetilen ülkelerin hemen hemen tamamında doğrudan bakanlar kurulunun tamamına veya bir veya birden fazla bakana sözlü sorunun yöneltilebildiği görülmektedir. Sözlü soru müessesesi, dünya genelinde “bilhassa” hükümet üyelerine karşı işletilebilen bir mekanizma olarak şekillenmiştir. Bürokratların denetlenmesi klasik soru müessesesinde nadiren görülmektedir.

#### IV. Başkanlık Sistemlerinde Sözlü Soru

Sözlü soru mekanizması, bilhassa parlamenter ve yarı başkanlık sistemine sahip ülkelerde uygulanmaktadır. Bu kurumun, zikredilen hükümet sistemlerinde yaygın bir şekilde yer alma sebebi, hükümetin yasama içerisinden çıkmasından kaynaklanmaktadır. Yasama içerisinden çıkan yürütmenin her

<sup>27</sup> Wiberg, s. 181.

<sup>28</sup> Constitution of Georgia, 1995, m. 59/2; Republic of Austria Parliament, Rules of Procedure of the Austrian Federal Council, M. 61/3, parlament.gv.at/ENGL/PERK/RGES/GOBR/gog05\_P35-65.shtml#P62, (22.02.2022).

daim yasamanın denetimine tabi olması da kurgulanan bu sistemin bir doğasıdır.<sup>29</sup>

Başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelerde ise sözlü soru mekanizmasına “aşağıda yer verilecek olan istisnalar haricinde yer verilmediği göze çarpmaktadır.<sup>30</sup> Yürütmenin başının doğrudan halk tarafından seçilen devlet başkanı olması ve kabinenin de yine devlet başkanınca Meclis’in güvenoyuna gerek duyulmadan göreve gelmesi bunun temel sebebidir. Anayurt’un da zikrettiği üzere güçlerin sert ayrılığına dayanan bir sistemde devlet başkanının, milletvekillerinin sorularını cevaplaması, sistemin temel felsefesine aykırı olarak görülmektedir.<sup>31</sup> Ancak bu yargının sadece devlet başkanı için zikredildiği unutulmamalıdır. Nitekim uygulamada sınırlı sayıda da olsa bakanlara soru sorulabilen ülkelerin bulunduğu görülmektedir. Bunlara değinmeden hemen önce, başkanlık sistemi denilince akla ilk gelen ülke olan Amerika Birleşik Devletleri (ABD) gibi demokratik bir ülkede sözlü soru müessesesine neden yer verilmediği hususuna kısaca değinmek yerinde olacaktır. ABD’de Anayasa gereği bir bakan, Senatörlerden oluşan bir heyet karşısında oldukça detaylı bir soru cevap süreci sonucunda yapılan oylama ile göreve başlamaktadır.<sup>32</sup> Ayrıca ABD, sıklıkla bakanları ve bürokratları, meclis araştırma komisyonları aracılığıyla da denetleyebilmektedir.

Türkiye, yakın dönemde başkanlık sistemine göre kurguladığı Anayasa’da, Meclis’e karşı sorumlu olmayan, halka karşı sorumlu olan yürütmenin, yasamanın siyasi denetimine tabi olamayacağı hükme bağlanmıştır. Bu bağlamda Anayasa’nın 87. maddesinden “Bakanlar Kurulu ve bakanları denetlemek” yetkisi Meclis’in yetkileri arasından çıkarılmıştır. Anayasa’nın 98. madde başlığında belirtilen “...bilgi edinme ve denetim yolları” ifadesinden, denetimin artık meclis soruşturması yoluyla cezai denetim şeklinde olacağını, siyasi bir denetimin öngörülmediğini anlamak mümkündür. 98. maddede belirtilen soru, genel görüşme ve meclis araştırması gibi mekanizmalar ise bilgi edinme yolları şeklinde tasarlanmıştır. Sözlü soru müessesesi de yasama ve yürütmenin organik açıdan ayrışmaları sebebiyle kaldırılmıştır.

Bu noktada başkanlık sistemlerinde göze çarpan ilk istisnadan bahsetmek

29 Necmi Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına göre Türk Anayasa Hukuku*, 20 Baskı, Beta, Ankara, 2020, s. 331.

30 Başkanlık sistemine sahip ülkelerde ileride zikredilecek istisnalar haricinde sözlü soru müessesesine yer “verilmediği” görülmektedir. Hatta yazılı soru müessesesine dahi “yer vermeyen” Meksika, Nikaragua ve Palau’da gibi ülkeler bulunmaktadır. Bkz. Hironori Yamamoto, *Tools for Parliamentary Oversight a Comparative Study of 88 National Parliaments*, Inter-Parliamentary Union, Switzerland, 2007, s. 55.

31 Ömer Anayurt, *Anayasa Hukuku Genel Kısım*, 3. Baskı, Seçkin, Ankara, 2020, s. 378.

32 Constitution of United States of America, 1789, art. 2/2-2.

gerekecektir. Filipinler Meclisi'nde ayın herhangi bir Perşembe gününde yürütme üyelerine, sorulan sorulara cevap verme yükümlülüğü yüklenmiştir.<sup>33</sup> Bu noktada, “sözlü soru kurumu başkanlık sisteminde olmaz” yargısının Türk literatüründe bilinmeyen bir istisnasını Filipinler'in oluşturduğu söylenebilir.

Filipinler'e ilaveten başkanlık sistemine sahip ülkelerde doğrudan olmasa da dolaylı birtakım yollar ile sözlü soruya yer verildiği görülmektedir. Bu konuda Şili'den bahsetmekte fayda bulunmaktadır. Şili'de bakanlardan izahat istemek için Meclis'e çağırılması yolu kullanılmaktadır. Hatta bu yolun etkin bir şekilde kullanıldığı görülmektedir. Meclis'e çağrılan bakanın saatler süren soru-cevap süreci sonrasında Meclis'in dağılması söz konusu olabileceği gibi, verilen bir önerge ile bakan hakkında güven oylaması yapılması da mümkündür. Bir bakanın Meclis'e çağırılması için Meclis'in 1/3'ünün talebinin gerekli olduğu da hatırlatılmalıdır.<sup>34</sup> Esasen bakıldığında Şili'de yürütmenin siyasi mesuliyetinin olduğu görülmektedir. Bu ülkede kullanılan yöntem, aslında istizahtan başka bir şey değildir. Ancak bir zamanlar Türkiye'deki gibi verilen gensoru ile soru-cevap aşaması sonrası otomatik bir şekilde güven oylaması yapılmamaktadır. İki mekanizma birbirinden ayrı şekilde kurgulanmıştır. Bazı istizah girişimlerinde, bakanlar aleyhine bir oylamaya geçilmediği de görülmektedir. Nitekim, 2018 yılında Sağlık Bakanı Emilio Santelices Cuevas'ın Meclis'e çağrılarak 4 saati aşkın bir süre boyunca sorulara cevap vermesi sonrasında siyasi mesuliyet doğuracak herhangi bir oylama yapılmaması, bu yolun, denetleme amacının yanı sıra soru-cevap yapılarak bilgi edinme şeklinde de kullanılabilirdiğini göstermektedir.<sup>35</sup> Şili'de uygulanan bu yola ilaveten bir başka yöntem daha kullanılarak yürütmeye sorular iletilebilmektedir. Şili Meclisi'nin çalışmaları üç kısma ayrılmaktadır. İlk iki kısım, kanunlar ve parlamento kararlarına ayrılmıştır. Üçüncü kısım, 1 saat sürmektedir ve kanun teklifleri hariç herhangi bir mesele üzerine yapılan konuşmalardan ibarettir. Bu süre zarfı içerisinde milletvekilleri, “oficios” olarak isimlendirilen yazılı sorularını sesli bir şekilde dile getirebilmektedirler. Ayrıca yönelttikleri sorulara verilen cevabı da burada okuyabilmektedirler.<sup>36</sup> Böylece yürütmenin tavrı, sesli ve görsel bir şekilde kamuoyuna paylaşılmış olmaktadır. Bu mekanizma sayesinde yazılı sorulara, duygu ve mimik katılarak kamuoyunun vâkıf olması sağlanmaktadır.

33 Yamamoto, s. 51.

34 Constitution of Chile, 1980, m. 52/1-b.

35 Camara de Diputados Chile, Interpelacion, 2018, camara.cl/verdoc.aspx?prmTIPO=INTERPELACION&prmID=36, (16.02.2022).

36 [http://departamentodecienciapolitica.itam.mx/sites/default/files/u327/hec\\_aleman\\_micozzi\\_ramirez\\_final\\_submitted.pdf](http://departamentodecienciapolitica.itam.mx/sites/default/files/u327/hec_aleman_micozzi_ramirez_final_submitted.pdf) s. 7

Nikaragua’da ise sözlü ve yazılı soru müessesesinin ikisi de bulunmamaktadır. Ancak bir başka mekanizma ile bu denetimin kısmen de olsa gerçekleştirilebildiği görülmektedir. Nikaragua Meclis’i, Bakan, Bakan Yardımcıları, özerk kamu kuruluşları ile kamu kurum ve kuruluşlarından, görev alanlarına giren bir konuda rapor hazırlamalarını isteyebilmektedir. Ayrıca Meclis, bu kişilerin Meclis huzuruna gelmesi ve açıklama yapmasını da isteyebilmektedir. Anayasa’da, Meclis huzuruna çağırma eyleminin sonuçlarının, yargı makamları huzuruna çıkma ile eşdeğer olduğu açıkça zikredilmiştir. Bu durum, yürütme ve bürokrasinin denetlenmesine verilen önemi göstermektedir. Bir diğer ifade ile Anayasa’da, çağrılan kişinin gerekçesiz bir şekilde Meclis huzuruna gelmemesi durumunda görevden alınma için bir sebep oluşacağı zikredilmektedir.<sup>37</sup> Bu denli ağır bir yaptırımın belirlenmesi, kurgulanan bu sistemin işlevselliğinin korunmasına hizmet etmektedir. Buna ilaveten Nikaragua’da, Devlet Başkanı da her yıl Meclis’in açılışında mesaj vermektedir. Ayrıca Başkan’a da Meclis’e gelerek faaliyetleri ile ilgili bir rapor sunma yükümlülüğü yüklenmiş ancak aksi durumda bakanlarda olduğu gibi herhangi bir yaptırım öngörülmemiştir.<sup>38</sup>

Nikaragua’daki benzer uygulamayı Meksika’da da görmek mümkündür. Anayasa gereği Meclis’in 1 Eylül’deki açılışında Devlet Başkanı, yürüttüğü politikalar hakkında bir rapor düzenleyerek Meclis’e sunum yapmaktadır. Meksika’da da Nikaragua’da olduğu gibi doğrudan Devlet Başkanı’na sözlü soru sorma imkânı getirilmemiştir. Buna karşın, milletvekillerinin, sunulan rapor doğrultusunda Başkan’a yazılı soru sorma imkânı tanınmıştır. Ancak yukarıda zikredildiği üzere Meksika’da yazılı soru müessesesi bulunmamaktadır. Burada bahsedilen yazılı soru usulü, sadece Başkan’ın sunduğu rapora yönelik yapılabilen “dönemsel” bir girişimden ibaret olup, genel kuralın ufak bir istisnasını teşkil etmektedir.<sup>39</sup> Nikaragua’da olduğu gibi Meksika’da da bakanların Meclis’e çağırılması mümkündür. Bu, iki durumda olabilmektedir. Birincisi, Meclis açılışında Devlet Başkanı’nın sunmuş olduğu rapor ile ilgili bakanların Meclis’e çağırılmasıdır. Açılışı takip eden günlerde bakanlar doğruyu söylemek üzere yemin ederek milletvekillerinin sorularını cevaplamaktadırlar. İkincisi ise yasama döneminin herhangi bir evresinde Meclis’in talebi üzerine bakanların Meclis’e gelerek milletvekillerine, arzu edilen konularda rapor sunmasıdır. Rapor isteme hakkının muhatabı evvela hükümet üyeleri olsa da birtakım bürokratların da bu yükümlülüğü paylaşması anayasal bir

37 Constitution of Nicaragua, 1987, m. 138/4, 151/5.

38 Constitution of Nicaragua, 1987, m. 150/15.

39 Constitution of Mexico, 1917, m. 69/1-2; [http://archive.ipu.org/parline-e/reports/CtrlParlementaire/2211\\_F.htm](http://archive.ipu.org/parline-e/reports/CtrlParlementaire/2211_F.htm)

zorunluluk haline getirilmiştir. Her iki Meclis'in de, bakanları, yarı kamu niteliğinde olan kuruluşların başkan ve yöneticilerini ve özerk kamu kuruluşlarının sorumlu yöneticilerini Meclis'e çağırıp, doğru söylemek üzere yemin ettirerek görev alanları ile ilgili konularda sorular yöneltmesi mümkündür.<sup>40</sup>

Birtakım mekanizmalar ile yasamanın, yürütmeden bilgi edinebilmesi, yürütmenin eylemlerini sorgulama imkânına kavuşması, dolaylı olarak da siyasi bir denetim icra etmesi, hangi hükümet sistemi tercih edilirse edilsin oldukça önem arz etmektedir. Bu imkânlar başkanlık sistemi için çok daha önem arz etmektedir. Bu mekanizmalar ile kuvvetlerin sert şekilde birbirinden ayrıldığı ülkelerde, kuvvetlerin birbirini dengelemesi ve denetlemesi daha net bir şekilde sağlanmış olmaktadır. Görüldüğü üzere başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelerde de sanılanın aksine sözlü soruların doğrudan yürütme üyelerine iletildiği bir atmosfer oluşturulmuştur. Her iki aktörün de kesişme yeri olarak Meclis'in belirlenmesi de ayrıca önem arz etmektedir. Böylece yürütmenin halka karşı sorumluluğu, sadece sandıktan sandığa gün yüzüne çıkmamakta; yasamanın "hesap sorabilirliği" Meclis'in sözlü soru gibi kurumları aracılığıyla her daim diri tutulmaya çalışılmaktadır.

## V. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Sözlü Soruya Duyulan Gerekse

Türkiye'de cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesi ile Meclis'in yetkilerinde bazı konularda azalmanın varlığı göze çarpmaktadır. Bu başlık altında genel hatları ile Meclis'in azalan gücüne, karşılaştırmalı bakış açısıyla yer verilecektir.<sup>41</sup> Bu sayede, Meclis'in azalan etkisinin artması için getirilecek

<sup>40</sup> Constitution of Mexico, 1917, m. 93/1-2.

<sup>41</sup> Griglio, her iki hükümet sisteminde, yasamanın yürütmeyi denetimi hususunda birtakım farklılıklarının olduğunu altını çizmektedir. Bu farklılıkların birincisi, denetim zamanı ile ilgilidir. Başkanlık sistemlerinde denetim, genellikle herhangi bir işlemin yapılmasından sonra gerçekleşirken; parlamenter sistemde ise tüm politika yapım sürecinde, bir diğer ifade ile işlemin öncesinde gerekse de sonrasında icra edilebilmektedir. İkinci fark, başkanlık sisteminde kuvvetlerin birbirinden ayrılığı sebebiyle birbirinden bağımsızlığının da temin edilmesi ve görevden alma gibi mekanizmalardan da bu sistemin arı olması gerektiğidir. Üçüncü fark, başkanlık sisteminde yürütmenin sahip olduğu güçlü veto yetkisi, yasmayı etkisiz kılan bir hale dönüştürmekte iken parlamenter sistemde bu imkân bulunmamaktadır. Ayrıca parlamenter sistemde, yasama çoğunluğu yürütmenin elinde olabileceği için yasamanın aktif bir gücünden bahsetmek de mümkün olamamakta; yasama organı, bilhassa muhalefetin, icra edilen yasama faaliyetlerini sadece etkileme potansiyeline sahip olduğu vurgulanmalıdır. Dördüncü farklılık, başkanlık sisteminde yasama organı, yürütme üzerinde hukuki olarak denetim icra ederken; parlamenter sistemde bu denetim siyasi denetim şeklinde gerçekleşmektedir. Başkanlık sisteminde yasama organı, bilgi ve belge isteme ve meclis huzuruna çağırma yetkisini araştırma komisyonu gibi herhangi bir mekanizmayı işletmeye gerek duymadan her daim kullanabilmektedir. Buna karşın parlamenter sistemde bu gibi denetimin icrası için belli sayıda milletvekilinin bir girişim başlatmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Bir diğer fark ise kapsam bakımındandır. Baş-

mekanizmalardan bir tanesi olan sözlü soru kurumuna neden ihtiyaç duyulduğu dolaylı biçimde izah edilmiş olacaktır.

Bilindiği üzere parlamenter sistemlerde yürütme gücüne sahip olmanın ölçütü, yasamaya hâkim olmaktır. Yasama, doğrudan yürütmeyi belirleyen başat bir aktördür. Yürütme, meşruiyetini yasamadan almakta; varlığını yasamadaki çoğunluğunun devamına borçlu olmaktadır. Böylece yürütmenin, gücünün kaynağını yasamadan aldığı rahatlıkla ileri sürülebilir. Bir başka deyişle parlamenter sistemlerde ülkenin yönetimine geçmek için öncelikle elde edilmesi gereken organ yürütme değil, yasama organıdır. Zira yasama çoğunluğu kazanıldığında doğrudan yürütme gücüne de kavuşulmuş olunmaktadır. Bu durum, yasamanın etkinliği açısından önemli bir gösterge olarak karşımıza çıkmaktadır. Buna karşın, başkanlık sistemlerinde toplumun sandıktaki iradesinde bölünme gerçekleşebilmekte ve her iki güç de farklı siyasi ekollerin eline geçebilmektedir. Sistemin tıkanmaması için yürütmenin yetkilerini artırarak veya yasamaya kimi yetkileri vermeyerek ve/veya yasamanın elinden birtakım yetkileri alarak yürütme organı güçlü konuma getirilmekte ve bunun doğal sonucu olarak yürütmeye, yasama gücüne sahip olmadan ülkeyi yönetebilme imkânı bahsedilmektedir. Bu durum da kuvvetler arasında dengenin bozulmasına yol açmaktadır. Türkiye, tam da bu noktada bulunmaktadır. Kimisi makul olarak addedilebilecek gerekçelere dayanan bu güç dağılımındaki dengesizlik, sonuç olarak Meclis'in sistem içindeki konumuna zarar vermektedir.

Başkanlık sistemlerinde her iki organ da halkın oyu ile seçilerek meşruiyetini doğrudan halktan alır hale gelmektedir. Bu durum yürütmenin siyasi mesuliyetinin sadece halka yönelik olduğu gibi doğal bir sonucu doğurmaktadır. Buna karşın, Latin Amerika'da "başbakanlı başkanlık sistemi" olarak nitelendirilen ülkelerde siyasi sorumluluğu bulunan başbakan ve bakanların olduğu da bilinmektedir.<sup>42</sup> Ancak unutulmamalıdır ki buradaki mesuliyet yürütmenin başı olan Devlet Başkanı'nın değil, başbakan ve bakanlarındır. Başkanlık sistemlerinde yürütmenin siyasi sorumluluğunu istisnai olarak düzenleyen ülkelerin varlığına karşın Türkiye'de, ABD'de olduğu gibi genossoru müessesesine yer verilmemiştir. Her ne kadar sistemin doğası ve mantığı bunu gerektirse de bu durum, yeni sistemde Meclis'in elinden önemli bir

---

kanlık sisteminde tüm bakanlar ve bürokratlar, yasamanın denetimi altında bulunmakta iken; parlamenter sistemde sadece güvenoyu almış olan bakanlar ve başbakan bu denetime tabi olmaktadır. Elena Griglio, *Parliamentary Oversight of the Executives, Tools and Procedures in Europe*, Hart, Oxford, 2020, s. 31-34. Türkiye, başkanlık sistemine geçtikten sonra denetim açığını kapatabilmek için ileride değinilecek olan ve kimisi bir başka çalışmanın konusu olacak kadar geniş olduğu için yüzeysel bir şekilde bahsedilecek kimisi de genişçe anlatılacak birtakım mekanizmaları benimsemesi ile daha denetlenebilir bir yönetim anlayışına geçmelidir.

42 Abdurrahman Eren, *Anayasa Hukuku Dersleri*, 3. Baskı, Seçkin, Ankara, 2021, s. 855.



yetkinin alındığı manasına gelmektedir.<sup>43</sup> Başkanlık sistemlerinde gensoru müessesesi nadir karşılaşılan bir uygulama olsa da bakanların ve üst kademe kamu yöneticilerinin göreve başlarken meclis onayı alması yaygın hale gelmiş bir şarttır. Ancak Türkiye’de bu uygulamaya da yer verilmeyerek Meclis’in etkinliği artırılmamıştır.

ABD’de sıklıkla karşılaşıldığı üzere meclis çoğunluğu ile devlet başkanlığı makamı aynı dönemlerde farklı siyasi ekoller tarafından paylaşılabilir. Literatürde buna “divided government” (bölünmüş hükümet) ismi verilmektedir. Böyle bir durumda, çatışmanın olması kaçınılmaz olacaktır. Bunun önüne geçilebilmesi için denge ve denetleme mekanizmaları getirilmesi ve organların birbirine muhtaçlıklarının artırılması gerekmektedir. ABD’de Anayasa yapılırken siyasi partiler henüz kurulmamıştı. Ancak denge ve denetleme mekanizmalarının anayasal dizaynı, siyasi partilerin çıkması sonrası yaşanacak bu “ayırışma tablosuna” adeta ilaç gibi gelecek şekilde yapılmıştır. Yasamanın onaylanmasını istediği kanunların, farklı siyasi ekolden gelen Başkan tarafından kabulü karşılığında; muhalefetin elinde bulunan Senato’nun, Başkan’ın imzaladığı uluslararası anlaşmaları onaylaması veya Başkan’ın önerdiği üst kademe yöneticilerinin atanmasını onaylaması kurgulanan kontrol-denge aracının işlerliğini gösteren en önemli örneklerdendir. Görüldüğü üzere kuvvetlerin birbirini ekarte edeceği alanlar sınırlandırılmış, birbirine olan muhtaçlıkları artırılmış ve sistemin işlemesi için pazarlıkların olduğu bir ortaklık mecburi kılınmıştır. Bu duruma, Başkan’ın seçmenlere verdiği sözleri yerine getirmek için yapacağı reformların her iki Meclis’ten de geçmesi karşılığında, Senato’da çoğunlukta bulunan diğer siyasi ekolün istekleri doğrultusunda Başkan’ın devlet bütçesini hazırlaması gibi ilave örnekler de vermek mümkündür. Schick’in de vurguladığı üzere ABD Başkanı Clinton, 8 yıllık başkanlık döneminin 6 yılında, Cumhuriyetçi Parti’nin (CP) Senato çoğunluğu ile birlikte çalışmak zorunda kalmıştır. Clinton, bütçenin Senato’dan geçmesi tehditlerini, CP’nin çıkmasını istediği kanunları onaylayarak yürürlüğe sokma karşılığında aşabilmiştir. Benzer şekilde Clinton, bütçenin Senato’dan geçebilmesi için zaman zaman birtakım kanunları veto edeceği tehdidinde bulunarak, bütçenin geçebilmesi için eksik kalan vekil sayısını tamamlayabilmiştir.<sup>44</sup> ABD’deki anayasal sistemin, her iki organın da eşit kuvvetler ile zıt yönlerde çekilerek mesafe kat edilmeyen bir sistem olarak kurgulanmadığı

43 Başka bir çalışmada siyasi mesuliyetin hukuk sistemimize entegre edilip edilmemesi gerektiği ve bunun sonuçları detaylıca incelenebilir. Burada, sadece Meclis’in azalan yetkilerine vurgu yapılmakla yetinilecektir.

44 Allen Schick, *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 2007, s. 26-27, 113.

görülmemektedir. Bu noktada söylenmesi gereken en önemli hususlardan biri ABD’de bulunan siyasi parti tipidir. Erklere birbirine muhtaç kılınan ülkede, serbest partilerin varlığı, siyasetin tıkanmadan işlemesini sağlayan en önemli etkidir. Bu sebeple ABD’deki sistemi “serbest iki partili başkanlık sistemi” olarak nitelendirmekteyiz. Bu sayede farklı ekollerin elinde bulunan organlar, sistemin işleyişini zaman zaman kriz seviyesine götürse de bu durum bir devamlılık arz etmemektedir. Öyle ki Başkan’ın Senato çoğunluğuna sahip olamadığı dönemlerde dahi Başkan’ın atamalarının Senato’da kabul edildiği ile karşılaşılmaktadır. Nitekim 115. Kongre döneminde Başkan Trump’ın partisi Senato’da 51 vekil ile çoğunluğa sahip olmasına rağmen, Savunma Bakanı James Mattis Senato’dan 98 oy alarak; İç Güvenlik Bakanı John Kelly ise Senato’dan 88 oy alarak göreve başlamıştır. Aynı şekilde 113. Kongre döneminde Başkan Obama’nın partisi Senato’da 53 vekil ile çoğunluğa sahip olmasına rağmen Enerji Bakanı Ernest Moniz, Senato’dan 97 oy alarak; Hazine Bakanı Jack Lew ise Senato’dan 71 oy alarak göreve başlamıştır.<sup>45</sup> Serbest partilerin varlığı, vekillerin parti liderlerinin emir eri gibi hareket etmediğini göstermektedir. Örneğin Obama’nın partisinin Senato’da 56 temsilcisi bulunduğu 111. Kongre döneminde, yapmış olduğu 964 atamanın %87’den fazlası (843), Senato tarafından onaylanmış geri kalanı ise reddedilmiştir.<sup>46</sup> Türkiye gibi disiplinli parti yapısının olduğu bir ülkede, bu oranın normal şartlar altında %100 veya buna yakın olacağı rahatlıkla söylenebilir.

Türkiye’de bakanların veya üst kademe kamu yöneticilerinin Devlet Başkanı tarafından atanması üzerine Meclis’te bir onay safhasının ABD’deki gibi olmaması dikkat çekicidir. Elbette bu durumu, etkin parti sayısı ve partilerin tipolojisi üzerinden açıklamak mümkündür. Zira Türkiye’deki başkanlık sistemini, “disiplinli çok partili başkanlık sistemi” olarak nitelendirebiliriz. Siyasi ayrışmanın had safhaya ulaştığı Türkiye’de, ABD’deki gibi atamaları onay yetkisinin Meclis’e verilmesi elbette ki Meclis’i güçlü kıları. Ancak ayrı bir çalışma konusu olan bu husus, sistem tıkanıklıklarını da beraberinde getirebilirdi. Parlamenter sistem dönemindeyken de atamaların Meclis’e onaylatılmadığı hatırd tutulmalıdır. Buna karşın, başkanlık sisteminde, güçlenen yürütmenin dengelenmesi için atamaları onay yetkisinin Meclis’e bahşedilmesi beklenmektedir. Bu sistemin ABD’dekinin “aynısı şeklinde” Anayasa’da

45 United States Senate, Trump Cabinet Nominations, [www.senate.gov/reference/Trump\\_cabinet.htm](http://www.senate.gov/reference/Trump_cabinet.htm), (25.02.2022); United States Senate, Obama Cabinet Nominations, [www.senate.gov/reference/Obama\\_cabinet.htm](http://www.senate.gov/reference/Obama_cabinet.htm), (25.02.2022).

46 Maeve P. Carey, Presidential Appointments, the Senate’s Confirmation Process, and Changes Made in the 112th Congress, Congressional Research Service, 2012, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R41872.pdf>, (02.03.2022), s. 3.

düzenlenmemesi ile kanaatimizce doğru olan yapılmış olsa da Meclis'in elde edemediği bir yetkinin var olması hasebiyle Meclis'in başkanlık sistemine sahip ülkelerdeki muadillerine göre güçlenemediği de ayrıca vurgulanmalıdır. ABD'deki bürokratların atanma usulünü, Türkiye'nin kendi siyasi gerçeklerine uyarlayarak devşirmesinin daha iyi olacağı söylenebilir.<sup>47</sup>

Meclis'in azalan yetkileri bağlamında değinilecek bir diğer husus ise bütçenin Meclis onayından geçmesi sürecidir. 1689 Haklar Beyannamesi ile vergi toplama hususunda meclislerin yetkili olması ve devamında gelişen süreçte ise bütçenin meclis onayına sunulma zorunluluğu başlamıştır.<sup>48</sup> Günümüzde bütçenin yürütme tarafından hazırlanarak meclise sunulması uygulaması tüm demokratik ülkelerde görülen bir uygulamadır. Parlamenter sistem dönemindeyken Meclis Bütçe Komisyonu'nun 40 üyesinin 25'i iktidar parti/partilerinden seçilmekte ve bütçenin komisyonlardan geçmesi kolaylaştırılmakta idi.<sup>49</sup> Genel Kurul'a gelindiğinde ise meclis çoğunluğuna sahip olan iktidarda bir bölünme yaşanmazsa, bütçe kolaylıkla Meclis'ten geçebilmekte idi.<sup>50</sup> Bu da demek oluyor ki pratik manada yasama organının elinde olan bütçe silahı ile yürütmenin denetimi Türkiye'de etkin bir şekilde kullanılamamıştır.<sup>51</sup> Bütçenin Meclis'ten geçmemesi hususu parlamenter sistem döneminde Anayasa'da düzenlenmemiştir. Günümüzde ise bütçenin Meclis'ten geçmemesi durumu Anayasa'nın 161/4 hükmü ile açıkça düzenlenmiştir. Bütçenin kabul edilememesi durumunda geçici bütçe çıkarılması; bunun da yapılamaması durumunda yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesinin yeniden değerlendirilme oranında artırılarak uygulanması düzenlenmiştir. Özbudun bu düzenlemeyi, "parlamentonun yürütme karşısında en etkili denetim silahlarından biri olan, bütçeyi kabul etmeme yetkisi fiilen ortadan kaldırılmış" sözleri ile eleştirmektedir.<sup>52</sup> Parlamenter sistemlerde pratik manada kullanıl-

47 Bu konuda önerilen alternatif bir model daha uygun olacaktır. Bkz. Abdurrahman Tekin "Üst Düzey Kamu Görevlilerinin Atanmasında Parlamento İçi Muhalefetin Rolünün Karşılaştırmalı Hukuk Açısından İncelenmesi", *Legal Hukuk Dergisi*, Cilt 17, Sayı 203, 2019, s. 4730-4731.

48 Eren, s. 798.

49 2017 yılında Anayasa'nın 162/2 hükmü ile iktidar parti/partilerine verilen hak kaldırılmıştır.

50 Türkiye'de iktidar partisinin koalisyon ortaklarının olumsuz oy kullanmaları sebebiyle sadece 1965 bütçesi meclisten geçememiştir. 1965 yılında CHP'nin meclis çoğunluğunu yitirmesi sebebiyle hükümet istifa etmek zorunda kalmış ve iktidar Adalet Partisi'ne geçerek Ürgüplü hükümeti kurulmuştur.

51 Nitekim, 2001-2005 yılları arasında milletvekillerinin bütçede değişiklik için vermiş oldukları *yüzlerce* önergeden pek azı kabul edilmiş ve kabul sonrası bütçedeki değişikliklerin ortalaması binde 2'de kalmıştır. Bir diğer ifade ile yürütmenin bütçe teklifi yine yürütmenin isteği ve onayı ile çok küçük oranlarda değişebilmiştir. Bkz. Ercan Çeliker, "Plan ve Bütçe Komisyonu: Gelişimi ve Yasama Sürecindeki İşlevi", *Yasama Dergisi*, Cilt 1, Sayı 2, 2006, s. 20; Ayrıca 2018'e kadar 65 hükümet kurulmuş, ancak bütçenin geçirilememesi ile hiç karşılaşılmamıştır.

52 Özbudun, s. 226

ması çok zor olan bu imkanı, sahip olunan en güçlü silah olarak zikretmek de açıkçası yoruma muhtaçtır. Atar ise yeni sistemde yasama ve yürütmenin farklı partilerin elinde olabilmesi ihtimaline karşı, sistemin tıkanmaması için bu düzenlemenin getirildiğini ileri sürmektedir.<sup>53</sup> Teorik manada parlamenter sistem döneminde bu yetki, Türkiye’de yasamanın elinde olsa da pratik anlamda yasamanın bu denetimi kullanmışlığı ile karşılaşılmamış; bu yetki pratik manada yasama çoğunluğuna sahip olmak zorunda olan yürütmenin elinde bulunmuştur. Parlamenter sistem ile yönetilen diğer ülkelerde bütçenin kabul edilmemesinin çok nadir karşılaşılmaması da bu yargıyı destekleyen bir durumdur.<sup>54</sup> Argümanları toparlamak gerekirse, eski sistemde Meclis, bütçeyi reddedebilme imkânının varlığına rağmen sistemin doğası gereği bu yetkiyi kullan(a)mamışken; yeni sistemde her iki organın farklı siyasi güçlerde bulunma ihtimalinin var olması sebebiyle pratik manada bu yetkinin kullanılabilir hale geldiği zikredilebilir.<sup>55</sup> Böylece yeni sistemde Meclis, Cumhurbaşkanı’nın Meclis’e gönderdiği bütçeyi bambaşka bir hale getirerek kanunlaştırma imkanına kavuşmuştur. Bilindiği üzere Cumhurbaşkanı’nın kanunlaşan bütçeyi veto etme hakkı bulunmamaktadır. Buna ilaveten bir diğer olası ihtimalde, yani bölünmüş bir meclis tablosunda Meclis, bütçeyi istediği şekilde çıkarma gücüne sahip olamadığında dahi, istemediği bütçeyi çıkarmama hakkına kavuşmuş ve yürütmeye eski bütçeyi yeniden değerlendirme oranı ile kullanılmak zorunda bırakmış olabilecektir.<sup>56</sup> Buna karşın, meclisi daha da güçlendirmek için parlamenter sistemlerde görülebilen bütçenin geçmemesi gibi bir durumda yürütmenin istifasının Anayasada düzenlenmemesi eleştiri konusu edilebilir. Son olarak eş zamanlı meclis ve cumhurbaşkanlığı seçimi ile yasama ve yürütmenin farklı güçler elinde bulunma ihtimalinin imkansız olacağını dile getirilebilirse de; “zamanın” bu yargının yanlışlığını göstermeye yetecek bir güce sahip olduğu kanımızca söylenebilir.

53 Yavuz Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 13. Baskı, Seçkin, Ankara, 2019, s. 269.

54 Nadiren de olsa ülkelerde yaşanan siyasi krizler sonucunda bütçelerin geçmediği ile karşılaşılmaktadır. Reuters, Israeli Leaders Locked in Budget Battle as Economic Crisis Deepens, reuters.com/article/us-israel-netanyahu-budget-idUSKCN2501QN, (18.03.2022); Ekathimerini, Cypriot Lawmakers Reject State Budget for 1st Time Ever”, ekathimerini.com/news/260434/cypriot-lawmakers-reject-state-budget-for-1st-time-ever/, (18.03.2022).

55 Bilindiği üzere her iki organın da aynı siyasi ekolün elinde olduğu durumda tıpkı parlamenter sistemde olduğu gibi bütçenin denetimi, değiştirilmesi mümkün olmayabilecektir. Ancak bu durumun ABD’de de geçerli bir durum olduğu hatırd tutulmalıdır.

56 Örneğin, oluşan parçalı bir meclis figürü sonucu hiçbir siyasi yapının ortak bir bütçe üzerinde anlaşamaması durumunda Cumhurbaşkanı bütçesiz kalmayacaktır; ancak istediği bütçeye de sahip olamayacaktır. Meclis dolaylı açıdan yürütmeye engel olabilecek bir silaha yine de sahip durumdadır.

Yeni Anayasa değişikliği ile genel görüşme ve meclis araştırması gibi araçların kullanımında Meclis'in öne çıkartılmadığını; eski düzenlemeler ile aynen devam edildiğini görmek mümkündür. Her iki mekanizmanın da kullanımında meclis çoğunluğunun onayının alınması gerekmesinin, Meclis'e verilmiş bulunan bu yetkilerin kullanılmaması gibi bir sonucu doğurduğu açıktır. Bu yetkiler ancak yasama ve yürütmenin farklı siyasi ekollerin elinde bulunduğu durumlarda "etkin bir şekilde" kullanılabilir şekilde tasarlanmıştır. Halbuki, asıl her iki organın da aynı siyasi yapının elinde olduğu dönemlerde, bu mekanizmaların kullanılmasına daha çok ihtiyaç duyulmaktadır. Gerçekten de istatistiklere bakıldığında 20. Yasama Döneminde 313 araştırma komisyonu kurulma talebinde bulunulduğu; bunların 238'inin görüşülmeden hükümsüz kılındığı göze çarpmaktadır. 24. Yasama Dönemine gelindiğinde ise 3309 araştırma komisyonu kurma talebinin Meclis Başkanlığına geldiği halde 3192'si gündeme alınıp görüşülmediği için hükümsüz kaldığı istatistiklere yansımıştır.<sup>57</sup> Görüldüğü üzere parlamenter sistem döneminde dahi etkin bir şekilde kullanılmayan bu mekanizmalar, başkanlık sisteminde her iki organda da bir siyasi ekolün etkin olduğu dönemlerde de etkin bir şekilde kullanılmayacaktır. Nitekim 27. Yasama Döneminde sadece 11 tane araştırma komisyonu kurulmuş ve raporu Genel Kurul'da görüşülmüştür.<sup>58</sup> Mevcut hükümlerin başkanlık sistemine geçilen 2017 Anayasa değişikliklerinde tadil edilmemesi, Meclis'in güçlenememesine sebep olmuştur.

En temel argümanlar ile kısaca tartışılan Meclis'in azalan veya artmayan yetkileri ile başkanlık sistemi içerisinde Meclis'in etkinliği incelendi. Yukarıda zikredilen her husus hakkında bir iyileştirme ile Meclis'in etkinliğinin artırılması mümkündür. Bu çalışmada önerilen iyileştirmenin gerekliliğini anlatabilmek için genel bir meclis tablosu çizmek gerekti. Çizilen meclis tablosunu iyileştirmek için üretilebilecek argümanlardan biri de çalışmanın konusu olan sözlü sorudur. Bu mekanizma ile Meclis'e, yürütmenin eylem ve faaliyetlerini sorgulama, bunları kamuoyu önünde tartışma ve yürütmeden izahat isteme ve yürütmeyi itham etme fırsatı sunulacaktır. Başkanlık sistemi gibi kuvvetlerin keskin çizgilerle birbirinden ayrıldığı sistemlerde yürütme üyelerinin, bizzat yürüttükleri politikalar ile ilgili daha etkin denetlenebilmesi için var olan yazılı soru müessesesine ilaveten, oldukça geniş bir alanda hesap sorula-

57 Özgül Özkan Ürün, *Parlamenter Hükümet Sisteminde Denetimin Etkinleştirilmesi: Soru, Genel Görüşme, Meclis Araştırması*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Kırıkkale Üniversitesi, 2016.

58 TBMM, *Meclis Araştırması Komisyonları Soru Formu*, <https://www.tbmm.gov.tr/Denetim/Meclis-Arastirma-Komisyonlari-Sonuc>, (04.08.2022).

bilirliği sağlayan sözlü soru yolu ile de denetlenebilmesine imkân tanınması, Meclis'in, bilhassa parlamento içi muhalefetin sistem içerisindeki etkinliğini artıracaktır. Her ne kadar mevcut hükümet sistemimizde yürütme yasama organı içerisinde çıkmamış ve meşruiyetini doğrudan halktan almış olsa da, bu tür denetim araçlarının varlığı sayesinde yürütmenin icra ettiği politikaların sorgulanması mümkün olacaktır. Ayrıca basın da gücünü kullanarak yürütme üyelerinin meclis huzurunda sorgulanması, kamuoyunun da yakinen sürece dahil edilmesini sağlayacaktır.<sup>59</sup> Hatta, her iki organın da aynı siyasi ekolün elinde olması durumunda dahi sözlü soru kurumunun etkinleştirilerek kullanılması, yürütmenin hesap verilebilirliğini artıracak ve yasamayı daha işlevsel bir hale getirecektir.<sup>60</sup>

## VI. Klasik Sözlü Soru Kurumunun Kapsamının Genişletilip Etkinleştirilerek Kabulü İçin Öneriler

Meclisin merakının sınırı ve sonu bulunmamaktadır. Bir milletvekilinin merakının bittiği yerde bir diğersinin merakı başlamaktadır sözleriyle Bagehot, klasik soru müessesesinin ne derece yaygın kullanıldığını güzel bir şekilde özetlemiştir. Yazar ayrıca, soru sahiplerinin saiklerine değinmiş ve bilgi almak, seçmenlere kendini göstermek, soru sorduğu hususta iktidarın hatasından dönmesini sağlamak, hükümeti devirmek gibi makul sebepler olabileceği gibi; soru soranlar listesinde adını görmek ve hatta sırf alışkanlık olduğu için soru sormak gibi eğilimlerin de mevcut olabileceğini zikretmiştir.<sup>61</sup>

Yazarın çıkarımını Türkiye'deki istatistiklerden de görmek mümkündür. 2017 halkoylaması öncesinde artan bir soru enflasyonu ile karşılaşmıştır. İstatistiklere bakıldığında zikredilen tablo daha iyi anlaşılmaktadır. Soru önergesi sayısı 17. Yasama Döneminde 2,232 iken; 21 Yasama Döneminde 8,240'a; 23. Yasama Döneminde 20,898'e çıkmış; 24. Yasama Döneminde ise 48,878'e ulaşmıştır.<sup>62</sup> Örneğin 22. Yasama Döneminde Ardahan Milletvekili Ensar Ögüt tarafından verilen ve farklı illerin yol ve su sorunlarını, sadece ilçe ve köy isimlerini değiştirerek 753 soru önergesi ile sorması, bir bilgi edinme mekanizmasının denetim amacı dışında nasıl kullanıldığını gözler önüne sermektedir.<sup>63</sup> Yazılı soru önergelerinde zaman zaman %90'a varan cevaplandırma oranlarının son dönemlerde %50'lere düştüğü; sözlü soru önergelerinde

59 Abdurrahman Tekin, *Liberal Anayasal Sistemlerde Parlamento İçeri Muhalefetin Rolü*, On İki Levha, İstanbul, 2019, s. 268.

60 Setty, s. 275.

61 Walter Bagehot, *The English Constitution*, 2. Baskı, Ann Arbor, London, 1873, s. 147-148.

62 Ürün, s. 123.

63 Neziroğlu, s. 166.

ise 1987'den bu yana "sadece" birkaç yasama döneminde cevaplandırma oranlarının %50'nin üstüne çıktığı görülmekte ve bu durum da soru kurumunun etkisizliğini gözler önüne sermektedir.<sup>64</sup> Böylece, Meclis için etkili bir denetim aracı olabilecek olan sözlü ve yazılı soru kurumu, etkili bir şekilde kullanılmamıştır. Artan soru enflasyonunun iki temel müsebbibinin bulunduğu zikredilebilir. Bu mekanizmanın, geçmiş iktidarlar tarafından denetimden kaçınma amacıyla suiistimal edildiği yorumu yapılabilir. Benzer şekilde bu mekanizmanın, muhalefet tarafından "obstruction" aracına dönüştürülerek Meclis faaliyetlerini tıkamak amacıyla veya popülist saikler ile kullanıldığı; hatta muhalefetin bu kurumu, seçmenlerine şikâyet edebilecekleri bir istatistik oluşturma amacıyla kullanıldığı şeklinde de yorumlamak mümkündür.

Bu mekanizmanın suiistimal edilerek kullanılmayacak şekilde tasarlanması gerekmektedir. Yapılacak reformda, dikkat edilmesi gereken ilk husus, hükümet sisteminin doğasına aykırı olmayacak bir mekanizmanın tasarlanmasıdır. Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanların milletvekili olmaması ve Cumhurbaşkanı'na siyaseten ve hukuken bağlı bir kamu görevlisi olmaları sebebiyle bu kişilerin, Meclis'e her istenilen vakitte çağırılması uygun olmayacaktır. Bu bağlamda, sayısal manada sınırlayıcı bir hüküm getirilmesi düşünülebilir. Şili'de istizah kurumunun suiistimal edilmemesi için getirilen sınırlamanın burada da düşünülmesi mümkündür. Bir bakanın veya bürokratin bir yasama yılında en fazla 3 kez Meclis'e çağırılması gibi bir sınırlandırmanın makul olabileceği kanaatindeyiz. Bu sayede bakanların<sup>65</sup> birincil görevi olan "yürütme" ve "idare" görevlerini etkin bir şekilde ifa edebilmesi sağlanabilecektir. Ayrıca ilgili kişinin meclise çağırılmasında bir zorlaştırma yapılması da akla getirilebilir. Bu imkânı, klasik sözlü soru kurumundaki gibi her milletvekiline tanımak doğru olmayacaktır. Meclis üye tamsayısının 1/3 veya 1/4'üne Meclis'e davet hakkının verilmesi ölçülü olacaktır.

Belli durumlarda daha yüksek bir nisap ile bakan veya bürokratin üst sınır olan üçe ilaveten, bir-iki kez daha Meclis'e çağırılabilmesine imkan tanınması da düşünülebilir. Örneğin ilgili yasama yılı içinde 3 kez çağrılan enerji bakanının, elim bir maden faciası gerçekleştiğinde, daha yüksek olarak belirlenecek bir nisap ile Meclis'in huzuruna çağırılabilmesinin önünün açılması, daha hesap verilebilir bir yönetim tarzının benimsenmesini temin edebilecektir.

64 Mahmut Bülbül, "Bir Parlamenter Denetim Yolu olarak TBMM'de Yazılı Soru", *Yasama Dergisi*, Cilt 2, Sayı 4, 2007, s. 51-53; Mahmut Bülbül, "TBMM'nin Bilgi Edinme Yollarından Sözlü Soru Önergelerinin Cevaplandırılması", *Yasama Dergisi*, Cilt 1, Sayı 3, 2006, s. 18-20; Ürün, s. 120-123.

65 Cumhurbaşkanı Yardımcısı kavramı her seferinde ayrıca yazılmayacaktır. Bakanlar denilince onu da kapsar şekilde anlaşılması gerekir.

Bu tip bir senaryoda ilgilinin dördüncü-beşinci kez Meclis huzuruna çağırılabilmesi için belirlenecek olan nisap olarak da meclis üye tamsayısının salt çoğunluğu yeterli görülebilecektir.

Çağırılan kişiye sorulacak soruları kimin soracağı da önem arz eden bir konudur. Davet edilen kişiye sadece çağırınların soru sorması doğru olmayacaktır. Zira bir kişi en fazla 3 kez Meclis'e çağırılacak şekilde bu kurum tasarlanmaktadır. Zira yürütme ile aynı ekolde olan Meclis'teki partilerin, bakanların Meclis huzurunda zor duruma düşmemesini sağlamak için bakanları Meclis'e kendileri çağırarak sadece kendilerinin soru soracağı bir atmosferin oluşmasını kimse istemeyecektir. Bu sebeple partilerin sandalye nisabına göre bir oranlama düşünülebilir. Öte yandan, akla daha yatkın olan yol, soruların büyük çoğunluğunun muhalefet tarafından sorulmasıdır. Ancak başkanlık sistemlerinde muhalefet ve iktidar ayrımı net olmadığından veya anayasal olarak muhalefet kurumu olmadığından dolayı doğrudan muhalefete ayrıcalık tanınacak bir durum oluşturulamaz. Hatırlanacağı üzere, meclis üye tamsayısının 1/3'ünden veya 1/4'ünden az olmayacak şekilde siyasi parti gruplarına birlikte ilgili kişiyi Meclis'e çağırma hakkı tanınması teklif edilmişti. Bir diğer ifade ile belirlenecek asgari milletvekili sayısını geçmek şartıyla iki veya daha fazla siyasi partinin grubuna başvuru hakkı tanınmıştı. Bu bağlamda, soruları soracak kişilerin belirlenmesinde başvuruyu yapan siyasi parti gruplarına pozitif ayrımcılık yapacak şekilde bir hüküm getirilebilir. Sorulacak soruları, başvuruyu yapan siyasi parti grupları, kendi milletvekilleri oranınca aralarında paylaşacaktır. Aksi taktirde Meclis'in çoğunluğunu oluşturan, ancak ilgiliyi Meclis'e çağırmayan parti/partilere, Meclis'e çağırılan kişilere sorulacak soruların çoğunu sorma hakkı verilmiş olacaktır. Bu durum, sözlü soru kurumundan beklediğimiz işlevde bir azalmaya neden olacaktır. Yine de davette bir rolü bulunmayan diğer parti grupları da ihmal edilmeyecek şekilde bir düzenleme getirilebilir. Örneğin Meclis'e davette katkısı bulunmayan siyasi parti gruplarına, sınırlı sayıda da olsa soru sorma hakkı getirilebilir.<sup>66</sup>

Bir diğer reformun ise sorunun muhatapları açısından yapılması gerektiği kanaatindeyiz. Klasik sözlü soru müessesesinde parlamenter sistem ile yönetilen ülkelerde sadece bakanların sorulara muhatap olduğu zikredilmişti.

<sup>66</sup> *Günümüz Meclis aritmetiği üzerinden bir hesap yapılacak olursa, CHP, İP, HDP'nin, bir bakanı Meclis'e çağırması halinde, İçtüzükte sınırı belirtilecek olan soru sayısını (örneğin 30 soruyu) aralarında sandalye oranına göre paylaşması öngörülebilir. Buna karşın davete imza atmayan siyasi parti grupları AK Parti ve MHP'nin milletvekillerine de örneğin 3-5 soru hakkı tanınabilir. Bu tarz bir kural getirilmediğinde, bu kurumun işlevi azalacaktır. Bakan kimin Meclis'e çağırıldığına bakılmaksızın, sandalye oranına göre partilerin soru sayısı belirlenecek olduğu varsayımında; sadece CHP'nin bir bakanı Meclis'e çağırması durumunda, sorulacak soruların sadece %22,5'ünü CHP milletvekilleri elde edebilecektir.*



Burada da bakanların Meclis'e çağırılması düzenlenmelidir. Bakanların soru kurumu ile Meclis'e çağırılması ile birkaç fayda birden elde edilmektedir. Hennessy'in zikrettiği gibi soru kurumu ile bir bakanın meclise çağırılması sayesinde yürütmenin yasamaya karşı sorumluluğu temin edilirken; aynı zamanda ilgili bakanın altında çalışan bürokratların, yürütmeye ilaveten dolaylı da olsa yasamaya karşı sorumlu olması sağlanacaktır.<sup>67</sup> Benzer şekilde Shane, yasamanın yürütmeye ulaşımının kolaylaşması ile yürütme organında güçlü bir hesap verebilirlik oluşturulacağına ve yürütme ve bürokrasi arasında sorumluluk duygusunun yayılacağına vurgu yapmaktadır.<sup>68</sup> Bunun yanı sıra bürokratların da Meclis'e çağırılabilme imkânının getirilmesi ile bürokrasinin hukuk-siyaset dengesi daha iyi sağlanabilmiş olunacaktır. Bürokratlar, seçmenlere çeşitli konularda söz veren yürütmenin emir ve talimatlarını hukuk kuralları çerçevesinde uygulayan memurlar konumundadır. Zaman zaman bürokraside, "hukuk kuralları çerçevesinde emirleri dinleme" denkleminde bozulmalar görülebilir. Bu kişilerin, siyasilerin hukuka aykırı talimatlarını icra etmeleri söz konusu olabilir. Bürokratların Meclis'e bilgi verme yükümlülüğü, bu denklemin bozulmasını engelleyebilecek bir araçtır. Gerçekten de bürokratların halkın temsilcileri tarafından sorgulanma/denetlenme imkânının getirilmesi, idarenin hukuka ve hizmetlerin gereklerine uygun işlem tesis etmelerini perçinleyecek bir yoldur. Başkanlık sistemi için yukarıda zikredilen örneklerden de görüleceği üzere birtakım bürokratların da Meclis huzuruna çağırılmasının önünün açılması, hesap verebilirliği/sorabilirliği artıracaktır.<sup>69</sup> Sözlü sorunun muhatabının bakanlara ilaveten bürokratlar olması ile sorumluluk müessesesinin daha da tabana yayılmasının temin edileceğini söylemek mümkündür. Gerek bakanların gerekse de bürokratların Meclis'e çağırılması veya çağırılabilme ihtimali, bu kişilerin idari işlerine daha çok eğilmesini; eylem, işlem ve kararlarının hukuka uygun olmasını; altında çalışan kişilerin işlemlerine de vâkıf olmasını sağlayacaktır.

Yukarıda zikredildiği üzere Meksika ve Nikaragua'da, bakanların ve yardımcılarının yanı sıra özerk veya yarı kamu niteliğindeki kuruluşların başkan ve üyelerinin de sorulara Meclis huzurunda sözlü cevap vermesi istenebilir-

67 Peter Hennessy, *Prime Minister: The Office and Its Holders Since 1945*, Allen Lane, London, 2000, s. 81.

68 Peter W. Shane, "Political Accountability in a System of Checks and Balances: The Case of Presidential Review of Rulemaking", *Arkansas Law Review*. Cilt 48, Sayı 1, 1995, s. 207-208.

69 Başkanlık sistemine sahip Peru ve Dominik Cumhuriyeti'nde de bakanlar dışındaki üst kademe kamu yöneticilerine soru yöneltme imkânı tanınmıştır. Ancak bu ülkelerde sadece yazılı soru sorulabilmektedir. Bu durum da göstermektedir ki başkanlık sistemlerinde, klasik soru müessesesinin muhatapları bağlamında parlamenter sisteme göre ciddi farklılıklar bulunmaktadır. Constitution of Dominican Republic, 2015, m. 95; Constitution of Peru, 1993, m. 96

mekteydi. Türkiye’de Meclis huzuruna çağırılacak kişilerin belirlenmesinde 3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi temel alınabilir. Kararnamenin 1 Sayılı Cetveli’nde bulunan üst kademe kamu yöneticilerinin kapsama alınması, yürütmenin yanı sıra idarenin de daha hukuki, rasyonel, temkinli vs. kararlar almasını sağlayacaktır. Örneğin 2021 yılı sonunda döviz kurunun aşırı yükselmeye başlaması sırasında ve sonrasında Merkez Bankası’nın attığı adımların ülke gündeminde geniş bir yer tuttuğu bilinmektedir. Benzer şekilde, Türkiye İstatistik Kurumu’nun sıklıkla açıkladığı işsizlik, enflasyon, büyüme ve dış ticaret gibi verilerine yönelik yapılan eleştiriler kamuoyunun malumudur. Bu kurumların başındaki kişilerin, halkın temsilcisi olan milletvekillerinin huzurunda saatler süren bir soru-cevap ile Meclis’i ve kamuoyunu bilgilendirmesi her vatandaşın görmek isteyebileceği bir tablodur. Günümüzde bu kişiler sadece arzu ettikleri medya organları karşısına çıkarak sorulara cevap vermektedir. Türkiye’de siyasilerin siyasiler ile karşılıklı konuşabildiği tek adres olarak Meclis kalmıştır. Kamuoyunun huzurunda basın aracılığıyla siyasilerin argümanlarını birbirilerine karşı yöneltebildiği bir ortam, 2019 yılındaki istisna haricinde Türkiye’de oluşmamaktadır.<sup>70</sup> Her toplumda olduğu gibi Türkiye’de de sadece kendi siyasi liderlerini veya liderlerine daha geniş veya yanlı olarak yer veren basın araçlarını takip etmeyi tercih eden kitleler ile karşılaşabilmektedir. Bu kişilerin her iki argümanı da dinleyebileceği bir ortamın oluşturulması elzemdir. Siyasilerin bir araya gelerek Meclis huzurunda tez ve antitezlerini ortaya koymaları, toplumun aydınlanmasında bir mihenk taşı olacaktır. Bilindiği üzere günümüzde bu ortam sadece 2018-2022 yılları arasındaki bütçe görüşmeleri sırasında yaşanabilmiştir. Bakanlar gerek komisyon gerekse de Genel Kurul’da konuşmalar yapmakta ve bütçe tekliflerini izahata çalışmaktadırlar. Oluşan bu ortam ile hesap verilebilirlik/sorabilirlik açısından eşsiz bir fırsat yakalanmaktadır. Sözlü sorunun tekrar canlandırılması ile bütçe görüşmeleri dışında da tez-antitezlerin sunulabileceği bir atmosfer daha oluşabilecektir.

Bu noktada tartışma konusu olan husus, devlet başkanına soru sorulmasıdır. Sözlü sorunun siyasi mesuliyet doğuracak bir mekanizmadan ziyade bilgi edinme yolu olarak düzenlenecek bir mekanizma olmasından dolayı, Cumhurbaşkanı’nın da Meclis’te sorulara cevap vermesinin istenmesi düşünülebilir. Bu sayede yürütmenin başı konumunda bulunan bir aktörün, atadığı bakan ve bürokratlar gibi hesap verilebilirliği sağlanmış, şeffaf bir yönetim

70 Siyasilerin ekran karşısında karşılıklı olarak tartışmadığı yargısının yakın bir istisnası daha bulunmaktadır. 2019 Yerel seçimlerinde İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığına aday olan Binali Yıldırım ile Ekrem İmamoğlu, ortak televizyon kanallarında yapılan bir yayında siyasi argümanlarını sunmuş ve toplumca hoş karşılaşılan bir atmosfer oluşmuştur.

tesis edilmesine katkı sunulmuş olabilecektir. Ancak bu durum, sözlü soru kurumunun suiistimale uğratılması ile sonuçlanabilir. Meclis'te Cumhurbaşkanlığı ile söz düellolarına girilerek Cumhurbaşkanlığı makamının yıpratılmaya çalışılması gibi girişimler vuku bulabilir. Adeta kaybedilen seçimin acısının çıkarılmasına çalışılan bir atmosferin oluşması da söz konusu olabilir. Bu noktada Meksika ve Nikaragua'da olduğu gibi Başkan'a sadece yazılı soru yöneltilebilmesi düşünülebilir. Zira Anayurt'un da zikrettiği üzere sözlü soru ile devlet başkanının mecliste muhatap kılınması başkanlık sisteminin temel felsefesine aykırı olabilir.<sup>71</sup> Ayrıca İngiltere'de olduğu gibi başbakan ile muhalefet liderinin soru-cevap yapması başkanlık sistemlerinde beklenemez. Zira başkanlık sistemlerinde parlamenter sistem manasında resmi bir ana muhalefet partisi bulunmamaktadır.<sup>72</sup>

Söz konusu mekanizmanın işlevselliği açısından bunun canlı olarak yayınlanması, televizyonculukta "prime time" olarak adlandırılan zaman diliminde veya buna yakın bir zaman zarfında bu müessesenin işletilmesi faydalı olacaktır. Bu imkân muhalefeti daha da cesaretlendirebilecek; buna karşın bakanlar ve bürokratların toplum karşısında zorlanacağı bir ortam oluşabilecektir. Bu sayede bu kişilerin gerek soru-cevap sırasında gerekse de bu müessesenin öncesi ve sonrasında daha temkinli politikalar yürütmesine ve gelebilecek her türlü eleştiriye karşı hazırlıklı olması temin edilmiş olunacaktır. Ayrıca basın aracılığıyla bu sürecin icra edilmesi ile yüzeysel ve kaçamak cevaplar verilmesinin engellenmeye çalışılacağı da zikredilmelidir.<sup>73</sup> Bu kurumun basın önünde icra edilmesi ile kamuoyu kadar yürütme de eksikliklerini ve hatalarını daha net görebilme imkanına kavuşabilecek ve gerekli değişiklik ve düzenlemeler yapması sağlanabilecektir.<sup>74</sup> Nitekim Belçika ve Danimarka'yı kapsayan

71 Anayurt, s. 378; Ayrıca Bkz. Ayhan Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin, Ankara, 2021, s. 335-336; Eren, s. 838.

72 Setty, s. 275.

73 Ürün, s. 162; Örneğin İngiltere'de her hafta yapılan Başbakan Soru Zamanı (Prime Minister Question Time) isimli uygulama, oldukça popülerdir. Yapılan bir ankete göre halkın %54'ü bu tartışmaları canlı olarak, akşam haberlerinde veya yaygın olarak kullanılan sosyal medya platformlarında mutlaka izlediklerini bildirmişlerdir. Bkz.: Hansard Society, *Tuned in or Turned off? Public Attitudes to Prime Minister's Questions*, 2014, s. 41-42, [https://assets.ctfassets.net/u1rlvbs33ri/v5KOp-6oC6Osoy2MYiMYyg/daoce4465c346bb592fde93de3550b3c/Publication\\_\\_Tuned-in-or-Turned-off-Public-attitudes-to-PMQs.pdf](https://assets.ctfassets.net/u1rlvbs33ri/v5KOp-6oC6Osoy2MYiMYyg/daoce4465c346bb592fde93de3550b3c/Publication__Tuned-in-or-Turned-off-Public-attitudes-to-PMQs.pdf), (26.02.2022); Özellikle İngiltere'de yürütülen soru müessesesinde iktidar ve muhalefet liderlerinin karşı karşıya gelmesi, sadece ülke içinde değil tüm Dünyada ilgi ile takip edilmektedir. Bu sebeple Shariatmadari'nin, "Dünyadaki milyonların, kendi ülke liderlerini de bu şekilde görmek için her şeyi vereceği" çıkarımını abartılı görmemek gerekir. Bkz.: David Shariatmadari, *Three Cheers for PMQs*, *The Guardian*, 2014, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2014/feb/27/three-cheers-pmqs-ugly-prime-ministers-questions>, (18.03.2022).

74 Robert W. McCulloch, "Question Time in the British House of Commons", *The American Political Science Review*, Cilt 27, Sayı 6, 1933, s. 972.

bir çalışmadan da görülebileceği üzere soru müessesesi yürütmenin, sorulan konulara eğilmesini, çözümler üretmesini ve politika programını buna göre şekillendirmesini sağlamıştır.<sup>75</sup>

Soru kurumunun etkinliği için getirilebilecek bir diğer düzenleme ise bu kurumun işletilememesi durumunda yaptırım uygulanabilmesinin önünün açılmasıdır. Parlamenter sistem döneminde sözlü soru kurumunun işletilememesi durumunda herhangi bir yaptırım öngörülmemiştir. Bakanın sözlü soruya cevap vermeye imtina etmesi durumunda sözlü soru, yazılı soruya çevrilir ve önerge sahibine beş dakikayı geçmeyecek şekilde söz hakkı tanınır idi. İstatistiklerden de görüleceği üzere sözlü soruların çoğunluğuna cevap verilmemiştir. Salı ve Çarşamba günlerinde birleşimin başında birer saat sözlü soru önergelerinin görüşülmesi hususunda alınan Danışma Kurulu önerisi Meclis'te kabul edilmesine rağmen, kanun çalışmalarının daha da hızlandırılması için verilen önergeler ile sözlü sorulara cevap için ayrılan zamanın feda edildiği görülmektedir.<sup>76</sup> Meclis kararıyla sözlü soru saatlerinden feragat edilebilmesi, bakanların soruların çoğunu cevapsız bırakması ve bunun da bir yaptırımının olmaması bu mekanizmayı etkisizleştirmektedir.

Bu müessesenin işlevselliğini koruyacak birtakım adımların da atılması gerekmektedir. Evvela bu kurumun, Anayasa ile güvence altına alınarak yürütmenin yükümlülüğünün altı çizilebilir. Esasen pek çok devletin anayasasında soru kurumuna yer verilmediği, daha çok iç tüzüklerde düzenlendiği bilinmektedir. Bu noktadan hareketle Abdulkakimoğulları'nın da zikrettiği üzere "soruya bir denetim aracı olarak başvurulabilmesi için anayasada düzenlenmesi veya denetim aracı olarak sayılması zorunlu"<sup>77</sup> görülmemelidir. Ancak yine de anayasal hüküm ile garanti altına alınması, bu kurumu güçlendirecektir.

İkinci olarak, sözlü soru için Meclis'e çağırılan yürütme üyesi veya bürokratin, davete icabet etmemesi durumunda ciddi bir yaptırım ile karşı karşıya bırakılması düşünülebilir. Bu noktada farklı ülke uygulamalarından hareketle bir model geliştirilebilir. Sözlü soru kurumunun etkili bir noktaya taşınması için, bir başka müessese olan meclis araştırma/soruşturma komisyonu kurulmasını düzenleyen birtakım ülkelerin mevzuatlarındaki hükümlere bakmak yerinde olacaktır. Bilindiği üzere, meclis komisyonlarının işlevlerini yerine getirebilmesi için içtüzük hükümleri doğrultusunda, komisyonlar bilgi ve belge

75 Shaun Bevan, Peter John, "Policy Representation by Party Leaders and Followers: What Drives UK Prime Minister's Questions?", *Government and Opposition*, Cilt 51, Sayı 1, 2015, s. 61.

76 Neziroğlu, s. 155.

77 Erdal Abdulkakimoğulları, "Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Hükümet Üzerindeki Denetim Araçlarından Soru", *Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi*, 2008, Sayı 72, <http://www.e-akademi.org/> (17.01.2022), s.7.

istemeye ve görüş veya ifade almak için kişileri davet etmeye yetkili kılınmaktadır. Birtakım ülkelerde komisyonun çağrısına icabet edilmediği durumlara ilişkin çeşitli ağırlıklarda yaptırımlar öngörülmüştür. Böylece komisyonun faaliyetlerine bir ciddiyet kazandırılmış olunmakta ve komisyonun işlevsel bir noktaya taşınması sağlanmaktadır. Benzer hükümleri sözlü soruya icabet etmeyen yürütme üyeleri ile bürokratlara uyarlamakta kanımızca bir sakınca bulunmamaktadır. Bu noktada ilk örneği başkanlık sistemi ile yönetilen ABD'den vermek daha doğru olacaktır. ABD'de, Senato'nun neredeyse istediği her konuda araştırma komisyonu kurabileceği hususunda teamül oluşmuştur. Komisyonun çağırıldığı kişinin gelmemesi veya istenilen belgenin ibraz edilmemesi durumlarında birtakım yaptırımların varlığı göze çarpmaktadır. Birinci tedbir olarak Senato özel kolluğu tarafından davete icabet etmeyen kişi zorla getirilebilmektedir. Bu bağlamda kişinin bir sonraki komisyon oturumuna kadar gözaltına alınması da mümkündür. 1794 ile 1930 yılları arasında 85 kez kullanılan bu yöntem 92 yıldır hiç kullanılmamıştır. Bu yöntemin külfetinden kaçınmak için 1857 tarihinde, başka bir tedbir daha geliştirilmiştir. Buna göre davete icabet etmeyen veya bilgi-belgeyi ibraz etmeyen kişiler 100.000 USD para cezasına "ve" 1 yıl hapis cezasına çarptırılabilir.<sup>78</sup> Özellikle Watergate soruşturmasında bu kuralın oldukça etkin kullanıldığı ve soruşturma/araştırmanın başarıya ulaşmasında etkin olduğu bilinmektedir.<sup>79</sup> Fransa, Belçika ve Hollanda'da ise komisyonların, ilgili kişileri dinlemek için çağırma yetkisi savcılık veya sulh yargıcı ile eş seviyeli olarak düzenlenmiştir.<sup>80</sup> Bir diğer ifade ile davete icabet edilmediğinde zorla getirilmesini isteme hakkı komisyona verilmiştir. Almanya'da ise bu husus Soruşturma Komisyonu Kanununda düzenlenmiş ve komisyon üyelerinin 1/4'ünün şikayeti üzerine

78 United States Code, Title 2, Chapter, 6 Code, 192, 194, <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/2/chapter-6>, (04.08.2022).

79 John F. Sopko, Constance D. O'Connor, A Guide to Congressional Investigations, *Financial Fraud Law Report*, October 2009, <https://www.akingump.com/a/web/4974/Sopko-OConnor-FFLR-Oct-2009.pdf> (23.08.2022), s. 234-237; Morton Rosenberg, *Investigative Oversight: An Introduction to the Law, Practice and Procedure of Congressional Inquiry*, Congressional Research Service, 1995, s. 1-47.

80 Özbudun, *Parlamentler*, s. 110-111. Burada ve aşağıda verilen örneklerin bir kısmının parlamenter sistem ile yönetilen ülkelerden seçilmesinde kanımızca bir beis yoktur. Soru sormaya gelmeyen bir bakan veya bürokrata ne gibi bir yaptırım uygulanacağı hususunda başkanlık sisteminden Nikaragua, Meksika ve Filipinler haricinde bir örnek vermek mümkün değildir. Zikredildiği üzere bu müessese başkanlık sisteminde uygulanmamaktadır. Ayrıca sözlü soru mekanizmasının güçlendirilmesi için parlamenter sistem ile yönetilen ülkelerde uygulanan araştırma/soruşturma komisyonunu güçlendiren bir uygulamayı (davete icabet edilmemesini yaptırıma bağlayan uygulamaları) benimsemekte de anormal bir durum yoktur. Zira, hiçbir ülkede soru mekanizmasını güçlendirmek için soruya cevap vermeyen bakana etkili sayılabilecek bir yaptırım uygulanmamaktadır. Bu sebeple bu mekanizmayı güçlendirecek örnekleri, birtakım ülkelerdeki araştırma/soruşturma komisyonu uygulamalarından bulmak durumunda kalınmıştır.

başlatılacak yargılamada federal yargıcın, ilgili kişinin istenilen bilgi ve belgeleri sunmaması durumunda 6 ayı geçmeyecek bir hapis cezasına çarptırması; davete icabet etmemesi durumunda ise 10.000 Euro para cezasına çarptırması mümkündür.<sup>81</sup> Almanya Meclis İçtüzüğünde çağrıya cevap verilmemesi durumunda ne gibi tedbirlerin alınacağı bizzat düzenlenmemiş, bu husus kanunlara atıf yoluyla netleştirilmiştir. Mahkeme huzuruna gitmeme veya tanıklıktan kaçınma hususlarını düzenleyen kanun hükümlerinin, Meclis çağrısına icabet etmeyenlere de işletileceği zikredilmiştir.<sup>82</sup> Fransa’da da benzer uygulama ile karşılaşmak mümkündür. Yemin altında komisyon karşısında ifade vermeyi reddetme durumunda 2 yıla kadar hapis cezası “ve” 7.500 Euro para cezası verilmektedir. Hırvatistan’da daha ağır bir ceza öngörülerek davetten imtina edenlerin 50.000 ila 1.000.000 Hırvatistan Kunası (0,15 USD) arasında para cezasına çarptırılması “veya” 6 aydan 5 yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılması öngörülmüştür.<sup>83</sup> Belçika’da ise davete icabet etmeyenler, 8 ila 6 ay arasında hapis cezası ve 500 ila 10.000 Euro arasında bir para cezasına çarptırılmaktadır.<sup>84</sup> İspanya’da Ceza Kanunu’nda açıkça Meclis’in çağrısına uymayan kişilerin cezalandırılacağı belirtilmekte; davete uymayan kişinin bir kamu görevlisi olması durumunda ise verilecek cezaya ilaveten kamu hizmetlerinden 6 ay ile 2 yıla kadar yasaklanacağı belirtilmiştir.<sup>85</sup>

Görüldüğü üzere Meclisler, sadece kanunlar çıkararak ülke yönetimine katılmazlar. Bunun yanı sıra hakikate ulaşma gibi görevleri de bulunmaktadır. Hakikate ulaşabilmenin yolu ise güçlü imkanlara sahip olmaktır. Meclis araştırma ve soruşturma komisyonlarının kurulması da bu güçlü imkanlardan birkaçıdır. Ancak meclislere verilen bu güçlü imkanların etkinliğinin korunması için meclislerin, yukarıda zikredildiği gibi zorlayıcı tedbirlere başvurabilme imkanına da kavuşturulması gerekmektedir. Benzer hükümleri sözlü soru için meclise çağırılacak olan bakan ve bürokratlar için de getirmekte herhangi

81 Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages – Untersuchungsausschussgesetz, m. 18/3, 21/1, 27/1-2, 29/2, <https://www.gesetze-im-internet.de/puag/PUAG.pdf>, (05.03.2022).

82 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages und Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses Annex 6-A/14, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/10080000.pdf>, (05.03.2022); Strafprozeßordnung, m. 51, 70, <https://www.gesetze-im-internet.de/stpo/StPO.pdf>, (05.03.2022); Zivilprozessordnung, m. 380, 390, <https://www.gesetze-im-internet.de/zpo/ZPO.pdf>, (05.03.2022).

83 European Parliament, Committees of Inquiry in National Parliaments, [europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL\\_STU\(2020\)649524](http://europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2020)649524), (10.03.2022), s. 13-74.

84 Code Penal, 1867, m. 85, [legislationline.org/download/id/9628/file/BELG\\_CC\\_fr.pdf](http://legislationline.org/download/id/9628/file/BELG_CC_fr.pdf), (06.03.2022).

85 Ley Orgánica del Código Penal, 1995, m. 502/1, [boe.es/buscar/pdf/1995/BOE-A-1995-25444-consolidado.pdf](http://boe.es/buscar/pdf/1995/BOE-A-1995-25444-consolidado.pdf), (10.03.2022).

bir beis görmemekteyiz. Zikredilen ülkelerdeki uygulamaların bakanlar veya bürokratlar için de uygulanabildiği çıkarımını, ilgili kanun hükümlerinin lafzından çıkarmak mümkündür. Bu bağlamda, zikredilen ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de Meclis’e davet edilen ilgilinin, haklı bir mazereti bulunmaksızın davete icabetten imtina etmesi veya ilgili kişiye bir kereye mahsus verilen erteleme hakkına rağmen Meclis’e gelmekten imtina etmesi durumunda bir yaptırım öngörülebilir. Bu noktada iki ihtimal akla gelebilir. Birincisinde, ilgili kişiyi Meclis’e davet eden imzacı vekillerin veya Meclis Başkanlığı’nın suç duyurusunda bulunması sonucu ilgili kişi hakkında cezai tahkikat başlatılmasıdır.<sup>86</sup> Ancak anayasal olarak bakanlar yasama dokunulmazlığı kapsamı içinde bulduklarından ötürü, söz konusu yaptırımın bu kişiler için caydırıcılığı az olabilir. Bu durum, soru kurumunun etkin bir şekilde kullanamaması gibi bir sonucu doğurabilir. Bürokratların dokunulmazlığı olamayacağı için söz konusu yaptırım, bu kişiler için caydırıcı bir konumda olabilecektir. Kanaatimizce, bir anayasal istisna ile söz konusu fiilin yasama dokunulmazlığından istisna tutulması düşünülebilir.<sup>87</sup> Meclis’e davetten imtina eden kişi için yapılabilecek ikinci yaptırım ise ilgili kişinin Nikaragua’da olduğu gibi kişinin görevden el çektilmesidir. Türkiye için bu süreci imzacı milletvekilleri veya Meclis Başkanı’nın başvurusu üzerine Anayasa Mahkemesi aracılığıyla işletmek mümkündür. Bakanın veya bürokratin davete icabet etmemesi durumunda Anayasa Mahkemesi’nin, ilgili kişinin usulüne uygun bir şekilde Meclis’e davet edilip edilmediğine; Meclis’e gelip gelmediğine; erteleme hakkını kullanıp kullanmadığına; haklı bir mazeretinin olup olmadığına bakarak nihai bir “tespit kararı” vermesi düşünülebilir. Sadece şekli incelemeler ile sınırlı bir şekilde yapılacak denetim sonucunda bakan veya bürokratin görevden düşmesi yönünde karar verilmesi düşünülebilir. Ancak bu tarz bir yaptırımın detaylarının içtüzük hükümler ile değil bir kanun ile belirlenmesi yerinde olacaktır.

Caydırıcılığın sağlanarak söz konusu kuruma işlevsellik katma hususunda zikredilen yöntemlerin bir nebze ağır olabileceği düşünülebilir. Bilindiği üzere Türkiye’de herhangi bir yaptırıma bağlanmayan veya kullanılabilmesi/gerçekleştirilebilmesi kolay olmayan pek çok anayasal mekanizma veya anayasada bahsedilmiş imkân bulunmaktadır. Sadece bunları Anayasa’da düzenlemek yetmemekte, ayrıca bunlara işlevsellik katmak da liberal anayasacılığın bir ödevi

86 Bu noktada bu başvuruyu/ihbarı, iddianame yerine geçen belge olarak kabul edilecek bir düzenleme yaparak doğrudan kovuşturma aşamasına geçilmesi düşünülebilir.

87 *İçtüzük hükümleri ile imtina eden kişilerin adli makamlara şikâyet* edilebileceği düzenlenebilir. Ancak içtüzük hükümlerinde hangi suçtan yargılama yapılacağı tayin edilemez. Bunun için Türk Ceza Kanunu’nda İspanya’da olduğu gibi spesifik bir suç belirlenebilir. Bunun yerine mevcut suçlardan birine de dahil edilebilir. Ancak alınacak cezanın indirimler dahil alt sınırının, milletvekili seçilmeye engel ceza miktarı olan 1 yıl olarak belirlenmesi düşünülebilir.

konumundadır. Yukarıdaki sayısal verilerden de görüleceği üzere, sözlü ve yazılı soruların cevaplandırma istatistikleri; meclis araştırma komisyonu kurma taleplerinin gerçekleşme oranları; veya muhalefete bahşedilmiş 20 milletvekili ile genel görüşme açma talebinin meclis çoğunluğunun onayına tabi olması sebebiyle genellikle kullanılmadığı hesaba katıldığında, anayasada yer alan mekanizmaların/imkânların “etkin bir şekilde kullanılabilir” olmasının önemi daha iyi anlaşılacaktır.

Kurumun işlevselleştirilmesi için atılacak adımlardan bir diğeri ise spontane/anlık ve tamamlayıcı soru sorma imkanının getirilmesidir. Pek çok ülkede bir bakanın sorulara cevap vereceği günden ne kadar öncesinde sorunun ilgili milletvekilince, meclis başkanlığına iletilmiş olması gerektiği düzenlenmiştir. Örneğin Lüksemburg’da 2 hafta önce; İngiltere’de 10 gün önce; Portekiz’de 5 gün önce; İzlanda, İrlanda, İtalya ve Finlandiya’da 3 gün önce; Avusturya’da 48 saat önce; Yunanistan’da 1 gün önce; Belçika’da sorunun cevaplanacağı günün sabahı 11’den önce; Hollanda’da ise sorunun cevaplanacağı gün öğlen 12’den önce sorunun iletilmiş olması gerekmektedir.<sup>88</sup> Kanada, İsveç ve Fransa’da anlık soru sorma uygulaması bulunmaktadır.<sup>89</sup> Anlık soru uygulamasını Fransa zerinden detaylandırmak faydalı olacaktır. Fransa’da soru müessesesinin 3 farklı görünümü bulunmaktadır. Klasik sözlü ve yazılı soruya ilaveten hükümete soru şeklinde isimlendirilen üçüncü yöntem dikkatleri üzerine çekmektedir. Hükümete sorular, her haftanın Salı ve Çarşamba günlerinde birer saat olarak uygulanır ve tüm bakanların hazır bulunması sağlanır. Milletvekilleri sorularını öncesinden Meclis Başkanlığı’na iletmez, sorular kayıt altına alınmaz. Sadece hükümete, ilgili sürecin başlamasından 1 saat öncesinden hangi milletvekillerinin soru soracağı hususu iletilir. Spontane olması sebebiyle tüm kabinenin oturuma katılması temin edilmiş olur. Soru-cevap sürecinin canlı yayın olarak yayınlanması ve soruların önceden verilmemesi, muhalefet kadar medya kuruluşları ve kamuoyu için adeta bulunmaz bir fırsattır.<sup>90</sup> Sorunun ne kadar önce verildiği, yürütmenin denetiminin ne derece çetin olacağı ile ilgili bir konudur. Türkiye’de de Fransa’da olduğu gibi soruların hiç verilmemesi veya Belçika ve Hollanda’da olduğu gibi birkaç saat öncesinden bildirilmesi yöntemi seçilebilir.

Bir diğeri husus ise tamamlayıcı soru sorma imkânının verilmesi ile ilgilidir. Sorulacak soruların önceden iletilmesinin sakıncalarını ortadan kaldırmak

88 Wiberg, s. 206.

89 The Riksdag Act, 2014, Bölüm 8- m. 8, riksdagen.se/globalassets/07.-dokument--lagar/ riksdagsordning-eng-2021.pdf, (21.03.2022). Matthew Eric Glassman, A Parliamentary Style Question Period: Proposals and Issues for Congress, Congressional Research Service, 2009, s. 7, <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL34599.pdf>, (21.03.2022).

90 Fatih Çelebi, “Fransa Millet Meclisi Üzerine”, *Yasama Dergisi*, Cilt 7, Sayı 21, 2012, s. 75-76.



amacıyla bazı ülkelerde tamamlayıcı/ilave soru sorma hakkı getirilmiştir. Bu hak, verilen cevabın tatmin edici seviyede olmadığı durumlarda sorunun daha farklı veya detaylıca cevaplanmasını istemekten ibarettir. Siyasilerin çeşitli sarakiler ile kaçamak cevap verme hususunda diplomatlar kadar mahir konumda bulunduğunu söylemek abartı olmayacaktır. Soru ile siyasi manada sıkıştırılmak istenen kişinin, cevabı soru ile ilgili olmadığı, hatalı veya yetersiz olduğu durumlarda, soru soran milletvekiline ilave soru sorma hakkının verilmesinde fayda bulunmaktadır. 2017 Anayasa değişikliği öncesi Türkiye’de de bu imkân bulunmaktaydı. Sadece İsviçre, İsrail, Fransa ve Belçika gibi oldukça sınırlı sayıda ülkede bu imkânın tanınmadığı bilinmektedir.<sup>91</sup>

### Sonuç

Başkanlık sisteminin kabulü ile sözlü soru kurumu hukuk hayatımızdan çıkartılmıştır. Başkanlık sisteminin doğası gereği yasama ve yürütmenin bu mekanizma ile karşı karşıya getirilememesi gibi bir algının oluştuğu bilinmektedir. Bu yargıyı, devlet başkanı için doğru kabul etmek mümkündür. Zira seçim ile başa gelmiş bir kişinin, hiyerarşik altlık-üstlük ilişkisi kurarcasına yasama önünde sorgulama benzeri bir mekanizma ile yüz yüze bırakılması, kurumların yıpratılmasına sebebiyet verebilecektir. Nitekim başkanlık sistemine sahip ülkelerin hiçbirinde, bir devlet başkanının mecliste sorulara cevap vermesi görülmemektedir. Buna karşın, cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanların seçim ile başa gelmeyen birer memur sıfatını haiz kişiler olmalarından ötürü yürütme adına cevap vermeye zorlanmasında bir beis görülmemelidir. Başkanlık sistemlerinde, Türk literatüründe bilinmeyen pek çok istisna bulunmaktadır. Hatta kimi üst kademe kamu yöneticilerinin ve bağımsız idari otoritelerin yönetici sınıfında bulunan görevlilerinin de meclis huzuruna getirilebildiği bilinmektedir.

Türkiye’de de Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar ile birlikte 3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 1 Sayılı Cetveli’nde bulunan üst kademe kamu yöneticileri soru kurumunun muhatabı olarak belirlenebilir. Bu sayede sadece yürütmeyi değil bürokrasinin de daha temkinli, sorumlu ve hesap verilebilir eylemler icra etmesi ve kararlar alması sağlanabilecektir.

Getirilecek olan bu kurumun suistimale uğramasının önüne geçmek için sayısal bir sınırlama düşünülebilir. Şili’de istizah kurumunda olduğu gibi

91 Belçika’da tamamlayıcı soru sorma hakkı bulunmaktadır ancak bakanın buna cevap verme zorunluluğu bulunmamaktadır. Türkiye, Almanya, İrlanda, Hollanda, İsveç, İngiltere, Kanada, İrlanda, Norveç ve Danimarka gibi pek çok ülkede tamamlayıcı soru sorma imkânı getirilmiştir. Daha fazla bilgi için Bkz.: Rob Salmond, “Parliamentary Question Times: How Legislative Accountability Mechanisms Affect Mass Political Engagement”, *The Journal of Legislative Studies*, Cilt 20, Sayı 3, 2014, s. 330; Ürün, s. 109; Mahmut Bülbül, *Parlamentar Denetim Yolu Olarak Soru*, Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi, TBMM, Ankara, 2008, s. 78-79.

Türkiye’de de bir bakanın veya bürokratin bir yasama yılında en fazla 3 kez Meclis huzuruna davet edilebileceği hüküm altına alınabilir. Bu hakkın kullanımının, meclis üye tamsayısının 1/3’üne veya 1/4’üne bırakılması da makul olacaktır. Davetin, siyasi parti gruplarının birleşmesi yoluyla da yapılması da temin edilebilir. Çağrılan kişiye sorulacak soruların sandalye nisabına göre belirlenmesi de bu kurumdan beklenen faydanın sağlanamamasına neden olacaktır. Bu sebepten ötürü, sorulacak olan soruların çoğunluğunun, davette imzası bulunan siyasi parti gruplarına verilmesi düşünülebilir.

Söz konusu müessesenin işlevselleştirilebilmesi için Meclis’e gelmekten imtina eden ilgililer için çeşitli yaptırımlar öngörülebilir. Nikaragua’da olduğu gibi ilgili bakanın görevden el çektirilmesi şeklinde işletilen sürecin icrasında, Anayasa Mahkemesi’ni şartların gerçekleşip gerçekleşmediğini kontrol için sürece dahil etmek düşünülebilir. Bir diğer yol ise pek çok Avrupa ülkesinde soruşturma komisyonuna çağrılan kişilerin imtina etmesi durumunda karşılaştıkları cezai tahkikat, para cezası veya kamu haklarından mahrumiyet gibi yaptırımlardır. Bu kurumun suiistimal edilmesini engellemek amacıyla, imtina eden kişiler hakkında anayasaca yüklenen bir görevin gereklerini yerine getirmemelerinden dolayı cezai tahkikat başlatılabilir. Bunun için İspanya’da olduğu gibi Ceza Kanunu’na bu konuyu düzenleyen özel bir suç eklenmesi de düşünülebilir.

Kamuoyunun dikkatinin çekilmesi için uygun bir zaman diliminde bu sürecin icrasının sağlanması ve canlı olarak halkın takip edebileceği bir atmosferin temin edilmesi düşünülebilir. Bilindiği üzere Türkiye’de bütçe görüşmelerinde yürütme ve yasama üyelerinin adeta “gladyatörel bir mücadele” içine girdiği görülmektedir. Zira söz konusu kişilerin, başka bir zamanda veya mekânda bir araya gelebileceği bir ortam oluşmamaktadır. Sözlü soru kurumu tekrar hukuk hayatına döndürülerek suhulet ile sürecin icrası için alınabilecek mevzuat tedbirleri sayesinde bu mekanizma ile birden çok amacı gerçekleştirmek mümkün olabilecektir. En az 2-3 saat sürecek şekilde kurgulanacak olan bu kurum sayesinde kamuoyu, aynı mekân ve zamanda bir araya gelen tüm siyasi aktörleri dinleyebilecek, tartabilecek ve aydınlanabilecektir.

Karşılaştırmalı hukuk verilerinden de yararlanarak spontane/anlık soru sorma hakkının milletvekillerine verilmesi düşünülebilir. Bu sayede görevlerinin bilincinde her türlü ihtimale göre hazırlığını yapmış, alanında yetkin bir yürütme ve bürokrasi ile karşılaşılacaktır. Bunun yerine ilgilinin Meclis’e çağırılmasından çok kısa bir süre öncesinden soruların muhatabına iletilmesi de akla gelen bir diğer husustur. Tamamlayıcı soru sorma hakkının getirilmesi de ilave edilmesi gereken bir diğer noktadır.

## KAYNAKLAR

- Abdulhakimoğulları, Erdal, “Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin Hükümet Üzerindeki Denetim Araçlarından Soru”, *Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Ayhık İnternet Dergisi*, 2008, Sayı 72, <http://www.e-akademi.org/> (17.01.2022).
- Anayurt, Ömer, *Anayasa Hukuku Genel Kısım*, 3. Baskı, Seçkin, Ankara, 2020.
- Atar, Yavuz, *Türk Anayasa Hukuku*, 13. Baskı, Seçkin, Ankara, 2019.
- Atlay, Kamil, “Türk Parlamento Hukukunda Gensoru”, *Yasama Dergisi*, Cilt 5, Sayı 16, 2010, s. 57-102.
- Bagehot, Walter, *The English Constitution*, 2. Baskı, Ann Arbor, London, 1873.
- Bevan, Shaun; John, Peter, “Policy Representation by Party Leaders and Followers: What Drives UK Prime Minister’s Questions?”, *Government and Opposition*, Cilt 51, Sayı 1, 2015, s. 59-83.
- Bradshaw, Kenneth, “Parliamentary Questions: A Historical Note”, *Parliamentary Affairs*, Cilt 7, Sayı 3, 1953, s. 317-326.
- Bülbül, Mahmut, “Bir Parlamenter Denetim Yolu olarak TBMM’de Yazılı Soru”, *Yasama Dergisi*, Cilt 2, Sayı 4, 2007, s. 27-56.
- Bülbül, Mahmut, “TBMM’nin Bilgi Edinme Yollarından Sözlü Soru Önergelerinin Cevaplandırılması”, *Yasama Dergisi*, Cilt 1, Sayı 3, 2006, s. 18-20.
- Bülbül, Mahmut, *Parlamenter Denetim Yolu Olarak Soru*, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, TBMM, 2008.
- Camara de Diputados Chile, Interpelacion, 2018, [camara.cl/verdoc.aspx?prmTIPO=INTERNPELACION&prmID=36](http://camara.cl/verdoc.aspx?prmTIPO=INTERNPELACION&prmID=36), (16.02.2022).
- Carey, Maeve P., Presidential Appointmexnts, the Senate’s Confirmation Process, and Changes Made in the 112th Congress, Congressional Research Service, 2012, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R41872.pdf>, (02.03.2022).
- Çelebi, Fatih, “Fransa Millet Meclisi Üzerine”, *Yasama Dergisi*, Cilt 7, Sayı 21, 2012, s. 51-84.
- Çeliker, Ercan, “Plan ve Bütçe Komisyonu: Gelişimi ve Yasama Sürecindeki İşlevi”, *Yasama Dergisi*, Cilt 1, Sayı 2, 2006, s. 5-31.
- Çetin, Bilal, Veto Rekoru Sezer’de, 2007, [yenisafak.com/gundem/veto-rekoru-sezerde-22621](http://yenisafak.com/gundem/veto-rekoru-sezerde-22621), (30.07.2022)
- Döner, Ayhan, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin, Ankara, 2021.
- Dünya Bülteni, Sezer, *İki Oy Alan Adayı Rektör Seçti*, 2007, [dunyabulteni.net/arsiv/sezer-iki-oy-alan-adayi-rektor-secti-h14469.html](http://dunyabulteni.net/arsiv/sezer-iki-oy-alan-adayi-rektor-secti-h14469.html), (30.07.2022).
- Ekathimeniri, Cypriot Lawmakers Reject State Budget for 1st Time Ever”, [ekathimerini.com/news/260434/cypriot-lawmakers-reject-state-budget-for-1st-time-ever/](http://ekathimerini.com/news/260434/cypriot-lawmakers-reject-state-budget-for-1st-time-ever/), (18.03.2022).
- Ahmet Ekinci, *Tek Başlı Hükümet Sistemleri*, Yetkin, Ankara, 2020.
- Eren, Abdurrahman, *Anayasa Hukuku Dersleri*, 3. Baskı, Seçkin, Ankara, 2021.
- European Parliament, Committees of Inquiry in National Parliaments, [europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL\\_STU\(2020\)649524](http://europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2020)649524), (10.03.2022).
- European Parliament, Parliamentary Questions in Selected Legislative Chambers, 2014, [europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL-AFCO\\_NT\(2014\)493044](http://europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL-AFCO_NT(2014)493044),

(15.03.2022).

- Gençkaya, Ömer Faruk, “Parlamenter Bilgi Edinme ve Denetim Aracı Olarak Soru”, *Parlamenter Denetim Sempozyumu*, 2012, s. 66-73.
- Glassman, Matthew Eric, A Parliamentary Style Question Period: Proposals and Issues for Congress, Congressional Research Service, 2009, s. 7, <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL34599.pdf>, (21.03.2022).
- Griglio, Elena, *Parliamentary Oversight of the Executives, Tools and Procedures in Europe*, Hart, Oxford, 2020.
- Gözler, Kemal, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, Cilt I, Ekin, Bursa, 2011.
- Gözler, Kemal, *Türk Anayasa Hukuku*, 4. Baskı, Ekin, İstanbul, 2021.
- Hennessy, Peter, *Prime Minister: The Office and Its Holders Since 1945*, Allen Lane, London, 2000.
- Hansard Society, Tuned in or Turned off? Public Attitudes to Prime Minister’s Questions, 2014, [https://assets.ctfassets.net/u1rlvvs33ri/v5KOp60C6Osoy2MYiMYyg/da0ce4465c346bb592fde93de3550b3c/Publication\\_\\_Tuned-in-or-Turned-off-Public-attitudes-to-PMQs.pdf](https://assets.ctfassets.net/u1rlvvs33ri/v5KOp60C6Osoy2MYiMYyg/da0ce4465c346bb592fde93de3550b3c/Publication__Tuned-in-or-Turned-off-Public-attitudes-to-PMQs.pdf), (26.02.2022).
- House of Commons Information Office, Procedure Series, Factsheet P1, Parliamentary Questions, 2010, <https://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/p01.pdf> (15.02.2022).
- McCulloch, Robert W., “Question Time in the British House of Commons”, *The American Political Science Review*, Cilt 27, Sayı 6, 1933, s. 971-977.
- Neziroğlu, İrfan, “Türkiye Büyük Millet Meclisinde Parlamenter Denetim Aracı Olarak Sözlü Soru Önergelerinin Etkinliği”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 8, Sayı 2, 2006, s. 151-168.
- Onar, Erdal (Oturum Başkanı), “Parlamenter Denetim Yolları”, *Parlamenter Denetim Sempozyumu*, 2012.
- Özbudun, Ergun, *Parlamenter Rejimde Parlamentonun Hükümeti Murakabe Vasıtaları*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1962.
- Özbudun, Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, 15. bs., Yetkin, Ankara, 2014.
- Reuters, Israeli Leaders Locked in Budget Battle as Economic Crisis Deepens, [reuters.com/article/us-israel-netanyahu-budget-idUSKCN2501QN](https://reuters.com/article/us-israel-netanyahu-budget-idUSKCN2501QN), (18.03.2022).
- Morton Rosenberg, Investigative Oversight: An Introduction to the Law, Practice and Procedure of Congressional Inquiry, Congressional Research Service, 1995, s. 1-47.
- Salmond, Rob, Grabbing Governments by the Throat: Question Time and Leadership in New Zealand’s Parliamentary Opposition, *Political Science*, Cilt 56, Sayı 2, 2004, s. 75-90.
- Salmond, Rob, “Parliamentary Question Times: How Legislative Accountability Mechanisms Affect Mass Political Engagement”, *The Journal of Legislative Studies*, Cilt 20, Sayı 3, 2014, s. 321-341.
- Schick, Allen, *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2007.
- Setty, Sudha, “The President’s Question Time: Power, Information, and the Executive Credibility Gap”, *Cornell Journal of Law and Public Policy*, Cilt, 17, Sayı 1, 2008, s. 247-294.

- Shane, Peter W., “Political Accountability in a System of Checks and Balances: The Case of Presidential Review of Rulemaking”, *Arkansas Law Review*. Cilt 48, Sayı 1, 1995, s. 161-213.
- Shariatmadari, David, Three Cheers for PMQs, *The Guardian*, 2014, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2014/feb/27/three-cheers-pmqs-ugly-prime-ministers-questions>, (18.03.2022).
- Son Dakika, 10. Cumhurbaşkanı Sezer’in Affıyla 190 Terörist Cezaevinden Çıktı, 2021, [sondakika.com/haber/haber-son-dakika-haberleri-10-cumhurbaskani-sezer-in-affiyla-190-terorist-13940772/](https://www.sondakika.com/haber/haber-son-dakika-haberleri-10-cumhurbaskani-sezer-in-affiyla-190-terorist-13940772/), (30.07.2022).
- Sopko, John F.; O’Connor, Constance D., A Guide to Congressional Investigations, *Financial Fraud Law Report*, October 2009, <https://www.akingump.com/web/4974/Sopko-OConnor-FFLR-Oct-2009.pdf> (23.08.2022), s. 234-237.
- TBMM, Meclis Araştırması Komisyonları Sorgu Formu, <https://www.tbmm.gov.tr/Denetim/Meclis-Arastirma-Komisyonlari-Sonuc>, (04.08.2022).
- Tekin, Abdurrahman, “Üst Düzey Kamu Görevlilerinin Atanmasında Parlamento İçi Muhalefetin Rolünün Karşılaştırmalı Hukuk Açısından İncelenmesi”, *Legal Hukuk Dergisi*, Cilt 17, Sayı 203, 2019, s. 4715-4762.
- Tekin, Abdurrahman, *Liberal Anayasal Sistemlerde Parlamento İçi Muhalefetin Rolü*, On İki Levha, İstanbul, 2019.
- United States Senate, Obama Cabinet Nominations, [www.senate.gov/reference/Obama\\_cabinet.htm](http://www.senate.gov/reference/Obama_cabinet.htm), (25.02.2022).
- United States Senate, Trump Cabinet Nominations, [www.senate.gov/reference/Trump\\_cabinet.htm](http://www.senate.gov/reference/Trump_cabinet.htm), (25.02.2022).
- Ürün, Özgül Özkan, *Parlamentar Hükümet Sisteminde Denetimin Etkinleştirilmesi: Soru, Genel Görüşme, Meclis Araştırması*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Kırıkkale Üniversitesi, 2016.
- Wiberg, Matti, “Parliamentary Questioning: Control by Communication?”, Ed. Herbert Döring, *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Campus, Frankfurt, 1995 s. 179-222.
- Yamamoto, Hironori, *Tools for Parliamentary Oversight a Comparative Study of 88 National Parliaments*, Inter-Parliamentary Union, Switzerland, 2007.
- Yüzbaşıoğlu, Necmi, *1982 Anayasasına göre Türk Anayasa Hukuku*, 20 Baskı, Beta, Ankara, 2020.

## Mevzuat

- Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages und Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/10080000.pdf>, (05.03.2022)
- Strafprozeßordnung, <https://www.gesetze-im-internet.de/stpo/StPO.pdf>, (05.03.2022).
- Zivilprozessordnung, <https://www.gesetze-im-internet.de/zpo/ZPO.pdf>, (05.03.2022).
- Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages – Untersuchungsausschussgesetz, <https://www.gesetze-im-internet.de/puag/PUAG.pdf>, (05.03.2022).

- Code Penal, 1867, [legislationline.org/download/id/9628/file/BELG\\_CC\\_fr.pdf](https://legislationline.org/download/id/9628/file/BELG_CC_fr.pdf), (06.03.2022).
- Constitution of Belgium, 1831, <https://www.constituteproject.org/>, (06.01.2022).
- Constitution of Chilea, 1980, <https://www.constituteproject.org/>, (06.01.2022).
- Constitution of Dominican Republic, 2015, <https://www.constituteproject.org/>, (06.01.2022).
- Constitution of Finland, 1999, <https://www.constituteproject.org/>, (06.01.2022).
- Constitution of Georgia, 1995, <https://www.constituteproject.org/>, (06.01.2022).
- Constitution of Mexico, 1917, <https://www.constituteproject.org/>, (06.01.2022).
- Constitution of Nicaragua, 1987, <https://www.constituteproject.org/>, (06.01.2022).
- Constitution of Peru, 1993, <https://www.constituteproject.org/>, (06.01.2022).
- Constitution of Slovenia, 1991, <https://www.constituteproject.org/>, (06.01.2022).
- Constitution of United States of America, 1789, [senate.gov/civics/resources/pdf/US\\_Constitution-Senate\\_Publication\\_103-21.pdf](https://senate.gov/civics/resources/pdf/US_Constitution-Senate_Publication_103-21.pdf) (05.08.2022).
- Ley Orgánica del Código Penal, 1995, [boe.es/buscar/pdf/1995/BOE-A-1995-25444-consolidado.pdf](https://boe.es/buscar/pdf/1995/BOE-A-1995-25444-consolidado.pdf), (10.03.2022).
- Republic of Austria Parliament, Rules of Procedure of the Austrian Federal Council, [parlament.gv.at/ENGL/PERK/RGES/GOBR/gog05\\_P35-65.shtml#P62](https://parlament.gv.at/ENGL/PERK/RGES/GOBR/gog05_P35-65.shtml#P62), (22.02.2022).
- The Riksdag Act, 2014, [riksdagen.se/globalassets/07.-dokument--lagar/riksdagsordning-eng-2021.pdf](https://riksdagen.se/globalassets/07.-dokument--lagar/riksdagsordning-eng-2021.pdf), (21.03.2022).
- United States Code, Title 2, Chapter 6, Code 192, 194, <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/2/chapter-6>, (04.08.2022).