

YASAMA
(*THE LEGISLATIVE POWER*)

Doç. Dr./Assoc. Prof. Dr. Murat Yanık
İstanbul Üniversitesi

ÖZET

Yasama, mevcut Anayasamızın 75.-100. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Yapılan değişiklikler ve kamuoyundaki tartışmalar değerlendirildiğinde ülkemizde Yasama ile ilgili bir takım sorunların varlığının sürdüğü sonucuna varılabilir. Ayrıca anılan değişikliklerle, anayasanın mantıksal iç tutarlılığının ve bütünlüğünün kaybolduğu ve entegre işleyiş sisteminin bozulduğu da rahatlıkla söylenebilir. Artık sivil, özgürlükçü ve demokratik yeni bir anayasanın gerekliliğine ilişkin kamuoyunda geniş bir uzlaşma bulunmaktadır. Çalışmamızda bu doğrultuda yasama ile ilgili önemli gördüğümüz bazı sorunları ve mümkün olduğunca çözüm önerilerine değinmeye çalışacağız.

Anahtar Kelimeler: Yasama, Egemenlik, Temsil, Seçim, Yasa Yapımı, İçtüzük, Yasama Dokunulmazlığı

ABSTRACT

Legislative power is regulated in the Turkish Constitution of 1982, from articles 75 to 100. When we look at amendments and public discussions, we can reach the conclusion that there are still some problems with legislative power in Turkey. It can be easily claimed that, with these amendments, the coherence and integrity of the Constitution disappeared and the functionality of the Constitution broke down. Finally, public opinion has determined that Turkey needs a democratic liberal constitution made by civilians. In this study we would like to explore some of the most important problems related to the legislative power of Turkey and offer solutions for them.

Key words: *Legislation, Sovereignty, Representation, Election, Law making, Internal regulations, Legislative immunity*

Yasama, mevcut Anayasamızın 75.-100. maddeleri arasında düzenlenmiştir. 1982 Anayasası 1961 Anayasası'ndan farklı olarak Yasama Organını tek meclisli olacak şekilde düzenlemiştir. 1982 Anayasası'nın yürürlüğe girdiği tarihten günümüze kadar ilki 1995 yılı sonuncusu da 2010 yılında olmak üzere Anayasanın Yasama Organı ile ilgili maddelerinde dokuz kez değişikliğe gidilmiş ve bu değişikliklerle anılan maddelerden on dördünde değişiklik yapılmıştır¹. Yapılan değişiklikler ve kamuoyundaki tartışmalar değerlendirildiğinde ülkemizde Yasama ile ilgili bir takım sorunların varlığının sürdüğü sonucuna varılabilir. Ayrıca anılan değişikliklerle, anayasanın mantıksal iç tutarlılığının ve bütünlüğünün kaybolduğu ve entegre işleyiş sisteminin bozulduğu da rahatlıkla söylenebilir. Diğer taraftan başta devletin işleyişine ilişkin sorunlar olmak üzere, toplumu ilgilendiren bütün sorunların çözümü ile ilgili olarak yeterince öneride bulunmaması, dahası anılan sorunların kaynağı olduğuna yönelik güçlü inanç nedeni ile 1982 Anayasası yoğun olarak eleştirilmektedir. Artık sivil, özgürlükçü ve demokratik yeni bir anayasanın gerekliliğine ilişkin kamuoyunda geniş bir uzlaşma bulunmaktadır.

Çalışmamızda bu doğrultuda yasama ile ilgili önemli gördüğümüz bazı sorunları ve mümkün olduğunca çözüm önerilerine değinmeye çalışacağız.

SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ DEMOKRATİK TEMSİL SORUNU

Bu sorunların en önemlilerinden birisi kuşkusuz **demokratik temsil sorunu** ya da Yasama Organının ülkemizdeki bütün siyasi görüşleri temsil eder şekilde demokratik temsil ilkelerine uygun olarak oluşturulması sorunudur. Anayasamız yasama organının oluşmasını sağlayan seçimlerin, birbirine zıt ve bağdaştırılması oldukça zor olan “**temsilde**

¹ 17/5/1987 sayılı 3361 sayılı Kanun, 23/07/1995 Tarihli 4121 sayılı Kanun, 03/10/2001 Tarihli 4709 sayılı Kanun, 21/11/2001 Tarihli 4720 sayılı Kanun, 27/12/2002 Tarihli 4777 sayılı Kanun, 7/5/2004 tarihli 5170 sayılı Kanun, 13.10.2006 tarihli 5551 sayılı Kanun, 31/05/2007 Tarihli 5678 sayılı Kanun, 07/05/2010 Tarihli 5982 sayılı Kanun.

adalet ve yönetimde istikrar” ilkelerine uygun olması gerektiğini düzenlemiştir. Bu meyanda temsilde adalet ilkesini gerçekleştirme konusunda büyük bir engel olarak görülen yüzde onluk seçim barajının düşürülmesi veya tamamen kaldırılması kamuoyunda tartışılmaktadır. En son TÜSİAD tarafından bazı akademisyenlerin katkılarıyla hazırlanan yeni anayasa arayışlarına ilişkin raporda, seçim sisteminin yönetimde istikrarı da bozmayacak şekilde ancak temsilde adaleti sağlayacak şekilde düzenlenmesi, **seçim barajının tamamen kaldırılması ya da makul ölçülere çekilmesi** önerilmektedir².

Gerçekten baraj oranının düşürülmesi veya kaldırılması konusunda gerek kamuoyunda gerekse öğretilerde geniş bir uzlaşının olduğu söylenebilir. Bu nedenle AİHM tarafından da yüksek bulunmuş ve karşılaştırılmalı hukukta benzeri bir örneği olmayan baraj tartışmasının bitirilmesinde yarar vardır.

Bu sorunla ilgili çözüm önerilerinden biri, barajın tamamen kaldırılarak seçim sisteminin kısmen değiştirilmesiyle istikrarın sağlanması olabilir. Diğer bir çözüm önerisi ise baraj oranı % 3-7 gibi dünya ortalamalarına uygun bir rakama çekilerek temsilde adalet güçlendirilebilir.

Elbette tüm bunlar yapılırken “yönetimde istikrar”ın önemi unutulmamalıdır. Ancak; yapacağımız değerlendirmelerde sadece bugünkü duruma ve halihazır TBMM’nin temsili yapısına bakmak yanıltıcı olur. Sağlıklı bir değerlendirme yapmak için mutlaka diğer seçimlere ve özellikle 2002 seçimleriyle oluşan TBMM’nin temsil durumu göz önünde bulundurulmalıdır. Hatırlanacağı gibi bu 2002 yılında oluşan Meclisin

² TÜSİAD, Yeni Anayasa Yuvarlak Masa Toplantıları Dizisi: Yeni Anayasanın Beş Temel Boyutu, 1.Basım, TÜSİAD Yayınları, 2011, s. 31.; Seçim sistemi ile ilgili nispeten yakın tarihli diğer makaleler, Hikmet Sami Türk, Seçim, Seçim Sistemleri ve Anayasa Tercihi, 2006, Anayasa Dergisi, s. 75-113.; Mehmet Alkan, Türkiye’de Seçim Sistemi Tercihinin Misyon Boyutu ve Demokratik Gelişme Etkileri, 2006 Anayasa Yargısı, 133-165.; Erol Tuncer, Türkiye’de Seçim Uygulamaları/Sorunları Işığında Temsilde- Adalet Yönetimde İstikrar İlkelerinin İşlevselliği, 2006 Anayasa Yargısı, 167/182.; Yavuz Sabuncu, Seçim Barajları ve Siyasal Sonuçları, 2006 Anayasa Yargısı, 191-197.; Levent Köker, Seçim Sistemleri ve Siyasal Çoğulculuk, 2006 Anayasa Yargısı, 199-210.; Yavuz Atar, Seçim Hukukunun Güncel Sorunları, 2006 Anayasa Yargısı, 211-235.; Sultan Uzeltürk, Anayasa Mahkemesi Kararlarında Seçim Sistemi, 2006 Anayasa Yargısı, 237-278.; Burhan Kuzu, Nasıl Bir Seçim Sistemi: Siyasi Parti Görüşleri, Adalet ve Kalkınma Partisi, 2006 Anayasa Yargısı, 283-318.

temsil oranı yaklaşık % 55 civarındaydı ve bu dönem yoğun meşruiyet tartışmaları yaşanmıştı.

Bu sorunun çözümü olarak düşünülebilecek önerilerden biri de, Türkiye Milletvekiliği'dir. 1995 yılında Alman sisteminden esinlenerek “**temsilde adalet-yönetimde istikrar**”ı birlikte gerçekleştireceği düşünülerek yasalaştırılan; fakat daha sonra Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen bu öneri, yeni anayasa çalışmalarında alternatif çözüm önerilerinden biri olabilir³.

Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) bünyesinde kurulan Anayasa Komisyonu, yeni anayasa hazırlanırken izlenmesi gereken yöntemlere ilişkin görüşlerini açıkladığı toplantıda Komisyon adına konuşan Prof. Dr. Ergun Özbudun, Meclis'in temsil yeteneğinin güçlendirilmesi için yüzde 10 seçim barajının düşürülmesini, bu olmadığı takdirde en az 100 kişilik Türkiye Milletvekiliği kontenjanının getirilmesini önermiştir. Aynı yönde önerinin TBB 2007, TOBB ve Özbudun Bilim Kurulu taslaklarında da yer aldığı görülmektedir.

Demokratik temsille ilgili olarak, Anayasa Mahkemesi'nce Türkiye milletvekilliğinin önündeki engel olarak görülen, Anayasamızda yer alan milletvekillerinin seçtikleri bölgeyi değil tüm ülkeyi temsil edecekleri kuralının da değiştirilmesi gerekir. Elbette bu konu egemenlik anlayışıyla da ilgili bir sorundur; ancak bölgeselleşen ve küreselleşen ve böylece klasik egemenlik anlayışının degistigi bir dünyada egemenlik kavramının da yeni baştan ele alınmasında yarar vardır. Nitekim TBB 2007 ve TOBB 2000 taslaklarında da benzer önerilerin yer aldığı görülmektedir.

Bu konuda yapılacak değişikliklerde seçim kanunları ve siyasi partiler kanunu birlikte düşünülerek yeni düzenlemeler yapılmalıdır. Aksi halde değişikliklerden beklenen yarar sağlanamayabilir.

Bu konuda son olarak, 2010 Anayasa değişikliklerinin de bir gereği olarak özellikle kadınlar için seçim kotaları konularak yapılacak pozitif ayrımcılık da önemlidir. DİSK ve TBB 2007 gibi bazı taslaklarda

³ Daha geniş bilgi için bkz.

http://www.tesev.org.tr/UD_OBJS/PDF/GENEL/TESEV%20Anayasa%20Komisyonu%20Bildiri.pdf; Aynı yönde Bkz.: TTB 2007 Anayasa Önerisi, md. 92, s. 179. http://eski.barobirlik.org.tr/yayinlar/kitaplar/2007_Anayasa%20Taslagi_TBB.pdf.

da yer alan bu değişim bireylerin demokratik eşitliğini ve temsilini pekiştirecektir.

YASAMA ORGANININ YAPISI VE ÜYE SAYISI

Yasama Organının yapısı ile ilgili olarak üzerinde çok durulan konulardan biri de yasama organının **tek meclisli** ya da **çift meclisli** olmasına ilişkin tartışmalardır. TÜSİAD raporunda yasama organının tek meclisli olması gerektiği, yasama organının iki meclisli olmasının bazı avantajları bulunsa da yasama sürecinin yavaşlamasına yol açtığı, aynı siyasi parti çoğunluğunun hâkim olması durumunda işlevini yerine getirememesi ve otomatik onay mekanizması haline gelmesi nedeni ile kimi dezavantajlarının olduğu da belirtilmiştir⁴. Kimi bilimsel çalışmalarda da yasama organının çift meclisten oluşmasının yararları üzerinde durulduğu da gözlenmektedir⁵.

Yeni anayasa taslaklarında ise DİSK önerisi⁶ dışında hemen tüm taslaklarda tek meclis sisteminin önerildiği görülmektedir. Taslaklarda Anayasa Mahkemesi'nin ve diğer bazı anayasal kurumların olduğu çoğulcu bir demokraside çift meclisin işleyişı hantallaştırdığı, tıkadığı ve federal örgütlenme modelini tercih etmeyen ölkemiz için bunun gereksiz olduğu üzerinde durulmaktadır.

Bu başlık altında tartışılan bir başka konu da Parlamento üyelerinin sayısıdır. Bilindiği gibi mevcut anayasamızın ilk halinde 400 olarak belirlenen üye sayısı, 1987'de 450'ye 1995 yılında Türkiye Milletvekiliği'nin Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmesinden sonra da 550'ye çıkmıştır.

Karşılaştırmalı hukuka bakıldığında bu konuda kesin ve genel geçer bir ilkenin olmadığı görülmektedir. Parlatentonun üye sayısının genellikle ülkenin nüfusu ve tarihsel gelişim dikkate alınarak belirlendiği görülmektedir.

⁴ TÜSİAD, Yeni Anayasa Yuvarlak Masa Toplantıları Dizisi: Yeni Anayasanın Beş Temel Boyutu, 1. Basım, TÜSİAD Yayınları, 2011, s. 31.

⁵ Peri Uran, Yasama İşlevinin Yerine Getirilmesinde Çift Meclis Sistemi ve Türk Siyasal Tarihindeki Yeri, Yetkin Yayınları, 2008, s. 305-340.

⁶ DİSK Önerisine göre, ikinci meclis olan Cumhuriyet Senatosunda her il en az bir üyeyle temsil edilmeli ve üçte biri 2 yılda bir yenilenen bu üyelerin altı yıllığına seçilmesi öngörülmektedir.

Parlamentonun üye sayısı konusunda, TÜSİAD'ın 1993 Raporunda nüfus da dikkate alınarak 600, TBB 2001 ve 2007 Taslaklarında, TOBB Önerisinde ve Özbudun Bilim Kurulu Önerisinde 550, DİSK Önerisinde 450-550 rakamının önerildiği görülmektedir.

Görüldüğü gibi üye sayısı konusunda taslaklar arasında önemli bir fark yoktur. Burada dikkat edilmesi gereken tek parametrenin nüfus artışı olduğu görülmektedir. Ancak daha fazla insan milletvekili olabilsin diye bu rakamın artırılmaması gerekir. Dolayısıyla mevcut 550 veya buna yakın bir rakamın uygun olduğu soylenebilir.

Yasama dönemi konusunda da kamuoyunda, taslaklarda ve öğretilerde çok fazla bir tartışmanın olmadığını 4 yıllık yasama döneminin genellikle olumlu karşılandığını söylemeliyiz.

Diğer bir genel kabul gören konu ise Meclisin istimrarıdır. Genellikle taslaklarda yenilenmesine karar verilen meclisin görevinin yenisi başlayınca kadar süreceği öngörülmektedir.

Yasama organının görev ve yetkileri konusunda taslaklarda çok önemli değişiklik önerileri yoktur. Aynı şekilde öğretilerde ve kamuoyunda da yasama organının görev ve yetkileri konusunda belirgin bir tartışmanın varlığından bahsedemeyiz.

Bu başlık altında değinmemiz gerek bir diğer konu ise ara seçimlerdir. Anayasamızın ara seçimlerle ilgili 78. maddesindeki düzenlemeleri, yasama döneminin 5 yıl olduğu ilk haline göre dizayn edilmiştir. Buna göre zaten her yasama döneminde bir defa yapılacak ara seçimin genel seçimlerden 30 ay geçemedikçe ve yeni genel seçimlere bir yıl kala yapılamayacağı öngörülmüştür. Dolayısıyla yeni durumda ara seçim ancak genel seçimlerden 30 ay sonraki 6 aylık zaman diliminde yapılabilecektir. Dolayısıyla bu kurumun kaldırılması da dusunebilir.

Diğer yandan taslaklarda üye sayısının % 5'inin boşalması halinde ara seçimlerin 3 ay içinde yapılacağı ve savaş sebebiyle seçimlerin 1 yıl ertelenebileceği kuralları genellikle korunmaktadır.

ÜYE SEÇİLME YETERLİLİĞİ

Üye seçilme yeterliliği ile ilgili olarak taslaklarda yaş, nitelik ve diğer bazı asgari şartlarda belirgin bir uzlaşma görülmekte ise de, suç ve cezalara ilişkin üye seçilme yeterliliği konusunda kamuoyunda, taslaklarda ve öğretilerde yoğun tartışma yaşanmaktadır. Bu nedenle birçok aday

adayı gibi Recep Tayyip Erdoğan'ın adaylığı da 2002 genel seçimlerinde Yüksek Seçim Kurulu kararıyla tartışma konusu olmuştu. Bilindiği gibi 12 Haziran 2011 seçimleri için de YSK, 12 bağımsız adayın adaylığını önce uygun görmemiş, yapılan itiraz üzerine daha sonra büyük çoğunluğunun adaylığını kabul etmiştir. Elbette bu sorunların salt hukuksal düzenlemelerden kaynaklanmadığını, seçimlerin yönetimi ve denetiminde yetkili olan YSK'nın kimi yanlış yorum ve kararlarının da bu sorunun daha da artmasına neden olduğu söylenebilir.

TÜSİAD 1997 ve TOBB taslaklarında yüz kızartıcı suçların seçilme engeli olmasına devam edilmesi; ancak devlete karşı işlenen suçların ve siyasi suçların seçilme engeli olmaması önerilmektedir.

Üyelikle başdaşmayan işlerle ilgili olarak taslaklarda genellikle kategorik artışların önerildiği görülmektedir.

TBB 2007, DİSK 2009, TÜSİAD 1997 taslakları bu alanı genişletirken, TBB 2007 taslağının 94. maddesi daha da ileri giderek “*milletvekillerinin ücretli veya ücretsiz, resmi veya özel başka hiçbir iş ve görev alamazlar. Meslek kuruluşlarıyla ilişkileri dönem sonuna kadar dondurulur*” diyerek milletvekillerini üyelik dışında hiçbir iş yapamayacağını düzenlemiştir.

SEÇİMLERİN YÖNETİMİ VE DENETİMİ

Bilindiği gibi ülkemizde 1950 yılından bu yana seçimlerin yönetimi ve denetimi yargı organlarınca yapılmaktadır. 1961 ve 1982 Anayasaları seçimlerin yönetimi ve denetimi yetkisini, üyeleri Yargıtay ve Danıştay yüksek hâkim ve savcılar arasında belirlenen Yüksek Seçim Kurulu'na vermiştir. Ancak kararlarına karşı etkili bir idari veya yargısal başvuru olanağı olmayan ve çağın teknolojik gelişmelerini ve değişimlerini kavrayamayan YSK, Anayasa Mahkemesi tarafından yargısal bir organ olarak kabul edilmemektedir⁷.

Bu bağlamda kararlarına karşı etkili ve adil yargılamaya uygun bir başvuru yolu olmayan bu idari kurumun yapısı yeni baştan düzenlenmelidir. Özellikle seçimlerin yönetimiyle denetimi birbirinden ayrılmalı ve bu kurulun idari kararlarına karşı adil ve iki dereceli etkili bir başvuru

⁷ TBB 2001 taslağında ve diğer birçok taslakta bu sorunu çözmek için YSK mahkemeler kısmında düzenlenmiştir.

yolu getirilmelidir. YSK'nın oluşumunda TBMM'ye ve Devlet başkanına da söz hakkı verilmesi, üye sayısının artırılması, daireler halinde çalışması, gibi önerilerde de bulunulabilir.

Özbudun Bilim Kurulu taslağı mevcut durumun büyük oranda korunmasını öngörse de diğer taslaklarda YSK konusunda değişik önerilerin olduğu görülmektedir. Örneğin DİSK taslağı diğer bazı taslaklar gibi YSK kararlarına karşı Anayasa Mahkemesi'ne başvuru olanağı tanımakta ve YSK'yı daimi bir statüye kavuşturmaktadır.

YASAMA ORGANI ÜYELERİNİN BELİRLENMESİ

Ülkemizde mevcut Siyasi Partiler Hukuku mevzuatına göre son tahlilde yasama organı üyelerini parti liderliği belirlemektedir. Secmenler sadece parti liderlerinin hazırladığı listeler arasından bir tercihte bulunmaktadır. Seçilen milletvekili kendisini milletin değil parti liderinin seçtiğini bilmekte ve kendisini millete karşı değil parti liderine karşı sorumlu hissetmektedir. Ayrıca bu lider vekilleri, bir sonraki dönem yine lider vekili olmanın ve bakanlık görevine layık görülmenin de parti liderinden geçtiğini iyi bilmektedirler. Bütün bu etkenler Yasama Organında demokratik ilkelerin yaşama geçmemesi sonucunu doğuruyor.

Bu sorunların çözümü için dar bölge iki türlü seçim sisteminin ve önseçim aday belirleme yönteminin zorunlu hale getirilmesi yararlı olacaktır. Nitekim kimi kurumlarca yapılan yeni Anayasa önerilerinde **Milletvekillerinin önseçimle seçilme zorunluluğu** getirilmektedir⁸.

YASA YAPIMINDA SORUNLAR

Yasaların teklifi ve görüşülmesi konusunda taslaklar genellikle mevcut durumun korunmasını öngörmektedir. Bunun yanında bazı önerilere de rastlamak mümkündür. Örneğin TBB 2007 taslağında yasaların önerilmesi ve görüşülmesine ilişkin usul ve esasların Meclis içtüzüğünde düzenlenmesi önerilmektedir. Bu konuda farklı bir öneri getiren DİSK taslağına göre yasa yapım yöntemlerine halk girişimi de eklenmelidir.

Bu konuda tartışmaların büyük çoğunluğu uygulamadan ve parlamenter sistemin açmazlarından kaynaklanmaktadır. Bu bağlamda daha

⁸ TTB 2007 Anayasa Önerisi, md. 45, s. 96. http://eski.barobirlik.org.tr/yayinlar/kitaplar/2007_Anayasa%20Taslagi_TBB.pdf

yoğun bir şekilde son iki yasama döneminde yapılan yasama faaliyetleri büyük ölçüde hükümet odaklı ve kaynaklıdır. Öyle ki, hükümet ve yakın çalışma grupları dışında bizzat iktidar partisinin kurumlarının ve üyelerinin bile yasama sürecine katkısı yok denecek kadar azdır. Neredeyse tüm kanunlar ve mevzuat, yürütmeye bağlı dar bir siyasal iktidar elitleri tarafından hazırlanır hale gelmiştir. Yaklaşık % 95 oranında yürütme kaynaklı olan bu kanunların kabul ediliş ve yürürlüğe giriş sürecinde yanlış uygulanan parti disiplini nedeniyle Yasama organı yasa yapımına hiçbir katkıda bulunamamaktadır.

Oysa yasama sürecine Yasama Komisyonları'nın, parlamenterlerin ve sivil toplum kuruluşlarının katkıları, gerek demokratik egemenlik anlayışı açısından, gerekse yasama kalitesi ve batı demokrasilerinde son yıllarda temel gayelerden biri haline getirilen “daha iyi mevzuat” (better legislation) ilkesinin gerçekleştirilmesi açısından, son derece zorunlu ve yararlıdır. Zaten parti demokrasisi ve disiplini nedeniyle yürütmeyi denetlemesi anlamsızlaşan yasama organı kanun yapımında da devre dışı kalarak adeta yürütmenin içinde kaybolmaktadır. Bu nedenle tüm bu sorunların çözümü için gerekli zihniyet dönüşümünün sağlanmasına ve uygulamadaki aksaklıkların giderilmesine de özen gösterilmelidir.

Bu başlık altındaki sorunların çözümü için çağdaş çoğulcu batı demokrasilerinin bazılarında yer alan yasama akademisinin kurulması da düşünülmelidir. Yasama akademisi ortak bir yasama dili ve kültürünün oluşması ve yasalarla ilgili yaşanan diğer sorunlar konusunda bazı çözümler sunabilir.

Yasa yapım sürecinde yasama organının sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği yapmasına ilişkin tartışmalar da bulunmaktadır⁹. Sivil toplum kuruluşları ile Yasama organı arasında etkileşimin artırılması, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kurumsal kapasitesinin güçlendirilmesi, İhtisas Komisyonlarının etkinliklerinin artırılmasına ilişkin tartışmalar da bulunmaktadır¹⁰.

⁹ Yasama Derneği, STK'lar ile İşbirliği Konusunda Değerlendirme Raporu, http://www.yasader.org/web/yasama_surecine_katilim/3/61_rap_tur_01.pdf

¹⁰ İlgili belgeler için bkz. http://www.yasader.org/web/yasama_surecine_katilim/3/ABPROJESI.pdf, 14 Avrupa Devletinde Parlamento ile sivil toplum örgütleri arasındaki ilişkiler için bkz. http://www.yasader.org/web/yasama_surecine_katilim/6/aeastmrkzbilginotu.pdf

YASAMA DOKUNULMAZLIĞI

Yeni anayasa taslaklarında en çok tartışılan ve değiştirilmesi önerilen alanlardan biri de yasama dokunulmazlığıdır. Taslakların büyük çoğunluğu yasama sorumsuzluğunun hemen hemen aynen korunmasını; fakat yasama dokunulmazlığının sınırlanmasını öngörmektedir.

Hemen bütün taslaklarda Anayasanın “yasama dokunulmazlığı” başlığının değiştirilmesi önerilmektedir. Gerçekten iki farklı kurumun aynı başlık altında düzenlenmesi son derece yanlıştır. Bu yüzden bu konu ya ayrı başlıklarla farklı maddelerde düzenlenmeli ya da “yasama sorumsuzluğu ve dokunulmazlığı” veya “yasama bağımsızlığı” başlığı altında tek maddede düzenlenmelidir.

Bu konuda taslaklarda birçok değişiklik ve yenilik önerileri göze çarpmaktadır. Bunların önemlilerine kısaca değineceğiz.

Özbudun Bilim Kurulu önerisinde yasama sorumsuzluğu aynen korunurken yasama dokunulmazlığının da alanının genişlediği görülmektedir. Ayrıca bu taslakta bu konuyu düzenleyen 60. Maddenin 4. Fıkrasıyla hakkında suç isnadı bulunan milletvekilinin Meclis Başkanlığına başvurmak suretiyle isnad edilen suçla ilgili dokunulmazlığından feragat edebileceği,¹¹ 5. Fıkrasında milletvekillerinin her şartta yasama çalışmalarını engellemeyecek şekilde tutuksuz olarak yargılanacağı ve milletvekillerini yargılama yetkisinin Yargıtay’da olduğu düzenlenmektedir.

DİSK 2009 önerisinde küfür, şiddete çağrı, ırkçı söylem, dinsel hoşgörüsüzlüğün yasama sorumsuzluğu kapsamında olmaması ve bedensel özgürlüğünden yoksun bırakılmadan milletvekillerinin yargılabileceği öngörülmüştür.

TBB 2001 önerisinde milletvekillerinin her zaman Yargıtay tarafından yargılanacağı ve sorgulanacağı fakat fiziki özgürlüklerinden alıkonamayacakları düzenlenmiştir. TBB 2007 önerisinde de milletvekillerinin Yargıtay’da yargılanacağı kuralı korunmuş ve yasama dokunulmazlığı daha da sınırlandırılmış, bir çok suçtan dolayı milletvekillerinin yargılabileceğini ancak Meclisin kararı olmadıkça tutuklanamayacağı

¹¹ Bilindiği gibi bu yasama döneminde bir CHP milletvekili Meclise bu yönde bir başvuru yaptı. Başvurusunun reddi üzerine ise AİHM’ne başvurdu. AİHM milletvekillerinin dokunulmazlıktan feragat edebilmesinin doğru olduğunu fakat bu milletvekilinin tabi olduğu ulusal hukukun bu duruma izin vermemesi nedeniyle somut olayda ihlal olmadığını karar vermiştir.

ve milletvekili seçilme yeterliliğine engel suçlar dışında kesinleşmiş cezalarının infazının üyelik sıfatının sonuna bırakılacağı düzenlenmiştir.

TÜSİAD 1993 ve 1997 Raporunda yasama sorumsuzluğundaki oy, söz ve düşüncenin meclis dışında tekrarlama yasağının kaldırılması ve yasama dokunulmazlığının istisnası olan “seçimden önce soruşturmasına başlanılmış olmak kaydıyla Anayasanın 14 üncü maddesindeki durumlar” hükmünün kaldırılarak, bu konuda tek istisnanın ağır cezayı gerektiren suçüstü hali olması öngörülmektedir. TÜSİAD’ın 1997 Raporunda ayrıca milletvekili seçilmeye engel suçların dokunulmazlık dışı sayılması, dokunulmazlığın sorgulama ve yargılamada değil, sadece yakalama, gözaltına alma ve tutuklamada söz konusu olması gerektiği ve bu soruşturma ve yargılamanın Yargıtay tarafından yapılması önerilmektedir.

TOBB önerisinde meclis dışında tekrarlama yasağının kaldırılması, yasama dokunulmazlığının istisnası olan “seçimden önce soruşturmasına başlanılmış olmak kaydıyla Anayasanın 14 üncü maddesindeki durumlar” hükmünün kaldırılması yerine yüz kızartıcı suçların konulması, dokunulmazlık başvurusunun TBMM’ye gelmesinden itibaren 3 ay içinde sonuçlanması gerektiği ve yeniden seçilen milletvekilinin o dosya bakımında yeniden dokunulmazlığının kaldırılmasına gerek olmadığı düzenlenmiştir.

KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELER

Son günlerin en tartışmalı konularında birisi de yasama organının işlevlerinin bir kısmının yürütme organı tarafından üstlenilmesi sonucunu doğuran Hükümete çeşitli konularda **Kanun Hükmünde Kararname** çıkarma yetkisi veren Yetki Kanunu’nun TBMM Genel Kurulu’nda 6.4.2011 tarihinde kabul edilmesidir¹². Bu Kanuna göre, kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini sağlamak üzere, KHK ile kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasındaki dağılımı yeniden belirlenerek, mevcut bakanlıklar birleştirilebilecek veya kaldırılabilir, yeni bakanlıklar kurulabilir. Mevcut bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların bağlılık ve ilgileri yeniden belirlenecek veya bunlar mevcut, birleştirilen ya da yeni kurulan bakanlıklar bünyesinde hizmet birimi olarak yeniden düzenlenebilecek. Kanuna göre,

¹² Yetki Kanunu’nun tam metni için Bkz.: <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-1017.pdf>

"ekonomi", "iç ve dış ticaret", "gençlik ve spor" ile "aile, özürllüer, çocuklar, kadınlar ve sosyal yardım" konularında 4 bakanlık kurulacak.

Bu Kanun, KHK'lerin hazırlanması sırasında göz önünde bulundurulacak ilkeleri de belirliyor. Bakanlar Kuruluna verilen yetki, düzenlemenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren altı ay süreyle geçerli olacak. Bu süre içinde Bakanlar Kurulu birden fazla KHK çıkarabilecek.

Görüldüğü gibi Anayasa Mahkemesi'nin KHK'larla ilgili getirdiği ek şartlar nedeniyle uzun yıllardır başvurulmayan KHK'larla düzenleme yapma geleneği yeniden başlamış gibi gözüküyor. Bu konunun çeşitli taslaklarda çok yönlü olarak ele alındığı ve genellikle Anayasa Mahkemesi'nin müstakar içtihatlarının Anayasanın metnine işlenmesi gerektiği ongorulmaktadır. Bu bağlamda taslaklarda KHK'nın çıkarılmasının daraltılması, sınırlanması ve zorlaştırılması önerilmektedir.

TBMM İÇTÜZÜĞÜYLE İLGİLİ SORUNLAR

Bilindiği gibi, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı'nın çağırısı ve Mecliste grubu bulunan Adalet ve Kalkınma Partisi, Cumhuriyet Halk Partisi, Milliyetçi Hareket Partisi ve Demokratik Toplum Partisi Grup Başkanlarının mutabakatları ile 16 Ekim 2008 tarihinde yeni bir Meclis İctüzüğü hazırlamak üzere "Türkiye Büyük Millet Meclisi İctüzük Ulaşma Komisyonu" kurulmuştur. Bu Komisyon 16 Şubat 2009 tarihinde çalışmalarını tamamlayarak, Türkiye Büyük Millet Meclisi yeni İctüzük taslak metnini¹³, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na ve kamuoyunun bilgisine sunmuştur.

Komisyon yaptığı basın açıklamasında, yeni bir İctüzük hazırlanma gerekçesini şöyle açıklamıştır: "Halen yürürlükte bulunan Türkiye Büyük Millet Meclisi İctüzüğü, Cumhuriyet Senatosu'nun da bulunduğu çift Meclisli dönemde, 5 Mart 1973 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilmiş ve 1 Eylül 1973 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Aradan geçen 36 yılı aşkın süre içinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi İctüzüğü'nün çeşitli maddelerinde 155 değişiklik yapılmıştır. Bu değişiklikler İctüzüğün sistematüğini bozmuştur. Mevcut bazı hükümler hiç uygulanmazken, İctüzükte dayanağı olmayan bazı uygulamalarda

¹³ Yeni İctüzük Taslağı'nın tam metni için bkz: Türkiye Büyük Millet Meclisi İctüzük Teklif Taslağı, 2009, http://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/taslak_2009/4_ictuzuk_taslak_metni.pdf, (29 Ekim 2009).

çok güçlü teamüller oluşturmuştur. İktidar partileri kanun yapım sürecinin yavaşlığından, muhalefet partileri ise denetim sürecinin etkisizliğinden ve parlamento çalışmalarının planlı ve programlı olmayışından şikâyet etmektedirler. Öte yandan Parlamento çalışmalarının Genel Kurul ağırlıklı olması, komisyon çalışmalarını etkisizleştirmekte ve yasama sürecinin istenilen kaliteye ulaşmasını engellemektedir. Ayrıca, Milletvekillerinin bireysel olarak yasama ve denetim süreçlerine yeterli düzeyde aktif katılım sağlayamadıkları da bir gerçektir¹⁴.

Ayrıca, Komisyon, yeni içtüzük taslağıyla ilgili temel ilke ve hedefleri ise şu şekilde açıklamıştır:

- Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin ve milletvekilliğinin saygınlığı korunmalıdır.
- Görüşmelerde demokrasi ilkelerine riayet edilmeli; çoğulculuk ve katılımcılık teşvik edilmeli ve sağlanmalıdır.
- Yasama ve Denetim süreçleri, planlı ve programlı olmalı; öngörülebilirlik sağlanmalıdır.
- Meclis çalışmaları hızlandırılmalıdır.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin çalışmaları ve işleyişi şeffaflaştırılmalıdır.
- Anlamsız tartışmaları ve gerginlikleri önleyecek mekanizmalar kurulmalıdır.
- Yasama sürecini uzamasına neden olan uygulamalardan ve tekrarlardan kaçınılmalıdır.
- Torba kanun ve temel kanun uygulamalarından vazgeçilmelidir.
- İhtisas komisyonları, Bakanlıklara paralel olarak yeniden düzenlenmelidir.
- Komisyon Başkanlık Divanı oluşturularak, divanda muhalefet partilerine güçleri ölçüsünde yer verilmelidir.
- İhtisas komisyonlarının yetkileri arttırılmalı ve alt yapıları güçlendirilmelidir.

¹⁴ Türkiye Büyük Millet Meclisi İctüzük Uzlaşma Komisyonu, Türkiye Büyük Millet Meclisi İctüzük Taslağı İle İlgili Açıklamalar, (16 Şubat 2009), http://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/taslak_2009/3_uzlasma_komisyonu_raporu.pdf, (29 Ekim 2009).

• Komisyonlarda, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri, sözlü olarak bilgi verebilmeli ve yazılı görüş bildirebilmelidir.

• Milletvekillerinin, Genel Kurul'da ve komisyonlarda, bireysel katılım olanakları genişletilmeli ve etkinleştirilmelidir.

• Genel Kurul'daki denetim olanakları genişletilmeli ve ihtisas komisyonlarına da denetim yetkisi ve olanağı sağlanmalıdır.

• İhtisas komisyonlarına yasa teklifi sunma yetkisi tanınmalıdır.

• Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı'nın yetkileri genişletilerek, başkanlık güçlendirilmelidir.

• Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanı'nın yetkileri arttırılmalıdır.

• Danışma Kurulu'nun yetkileri arttırılmalıdır.

• Meclis Resmi Bülteni oluşturulmalıdır.

• Siyasi Etik Kurulu oluşturulmalıdır.

• Parlamento Akademisi oluşturulmalıdır.

• Parlamentodaki çalışmaların hızlandırılması, etkinleştirilmesi, güvenilirliğinin sağlanması; nitelikli bir çalışma ortamı yaratılması için, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin teknik altyapısı ileri teknoloji kullanılarak yenilenmelidir.

• Yeni İçtüzüğün işlerlik kazanabilmesi için, Anayasa'da ve yasalarda gerekli değişiklikler, öncelikle gerçekleştirilmelidir.

Öncelikle belirtilmelidir ki; yukarıda belirtilen amaç ve ilkeler doğrultusunda hazırlanan yeni İçtüzük taslağı, gerekli ve faydalı bir çalışma olmasının yanında aynı zamanda oldukça geç kalmış bir çalışmadır. Zira birçok anayasa hukukçusu tarafından "sessiz anayasa" olarak nitelendirilen ve anayasal sistemin işleyişinde çok önemli ve etkin bir yere sahip olan İçtüzüğün değiştirilmesi artık kaçınılmaz bir zorunluluk haline gelmişti.

Yukarıda belirtilen amaç ve temel ilkeler doğrultusunda hazırlanan taslak metin, genel olarak çağdaş, çoğulcu demokrasi ve parlamento hukukuyla uyumlu ve başarılı bir yasama çalışmasıdır. Bu çalışma ve ondan sonra yapılacak bazı anayasal ve yasal reformlarla parlamento hukukunun yaklaşık 50 yıllık yapısal sorunlarının giderilme umudu belirlemiştir.

Ayrıca, bu çalışmanın Parlamento'da grubu bulunan partilerin uzlaşmasına dayanması da son derece önemli ve olumlu bir olgudur.

Diğer yandan, ülkemizde bir yasama tasarrufu genellikle yapıp uygulamaya geçtikten sonra daha yoğun olarak tartışılmakta ve eleştirilmektedir. Bu duruma kimi zaman, yasama organının yasama tasarrufunu tartışmak ve müzakere etmek için kamuoyuna yeterince zaman genişliği tanımaması neden olabilmektedir. Ancak, bu eksikliğin yanında bizce daha temel eksiklik bu sürece katılması gereken tüm tarafların katılımcı-müzakereci demokrasiyi tam olarak özümsememiş ve içselleştirememiş olmasıdır. Bu açıdan, bu İçtüzük taslağının uzun denebilecek bir zaman diliminde tartışmaya açılması olumlu bir yasama yöntemi olarak dikkat çekmektedir.

Bu yaklaşım içinde, hazırlanan İçtüzük Taslağı tarafımda daha önce incelenmiş ve bir dergide yayınladığım görüşlerim yasama organının ve tarafların dikkatine sunulmuştur. Dolayısıyla somut ve detaylı eleştirilerim için bu çalışmaya bakılabilir. Ancak bu eksikliklerine rağmen uzlaşıyla hazırlanan bu taslak maalesef yaşama geçememiştir. Oysa zaten oldukça geç kalmış ve eksikliği yoğun olarak hissedilen yeni içtüzük çalışmalarının öneriler ve eleştiriler doğrultusunda, bütün tarafların katılımı ve olabildiğince geniş bir uzlaşıyla hızla sonuçlandırılmasında yarar vardır.

ULUSLARARASI ANTLAŞMALAR

Her ne kadar 2004 yılında Anayasamızın 90. maddesine “usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır” hükmü konmasına rağmen gerek bu kuralın içeriğinin net olmaması gerekse uygulamadan kaynaklanan çeşitli sorunlar nedeniyle bu konunun yeniden ele alınmasında yarar vardır. Bu sorunların büyük çoğunluğu yargı organlarının tutumlarından kaynaklanıyor, yargı organları üyeleri için cezai ve hukuki sorumluluk esaslarının getirilmesi ve buna ilişkin esasların detaylı olarak kanunlarla belirlenmesi önerilebilir.

Sonuç olarak yeni anayasa yapım sürecinde teknolojik olanaklardan da yararlanılarak daha gelişmiş bir demokratik “yasama”nın kurumsallaştırılması gereklidir. Yukarıdaki ve kamuoyundaki diğer görüş ve eleştiriler dikkate alınarak ve yeni teknolojik olanaklar(örneğin e-seçim, e-parti, e-devlet ve e-demokrasi) kullanılarak yasama çağdaş çoğulcu

demokrasilerde olduğu şekliyle yeniden uluslararası standartlara uygun bir şekilde yapılandırılmalıdır.

KAYNAKÇA

TÜSİAD, Yeni Anayasa Yuvarlak Masa Toplantıları Dizisi: Yeni Anayasanın Beş Temel Boyutu, 1.Basım, TÜSİAD Yayınları, 2011.

Hikmet Sami Türk, Seçim, Seçim Sistemleri ve Anayasa Tercih, 2006, Anayasa Dergisi, s. 75-113.

Erol Tuncer, Türkiye’de Seçim Uygulamaları/Sorunları Işığında Temsilde- Adalet Yönetimde İstikrar İlkelerinin İşlevselliği, 2006 Anayasa Yargısı, s. 167/182.

Yavuz Sabuncu, Seçim Barajları ve Siyasal Sonuçları, 2006 Anayasa Yargısı, s. 191-197.

Levent Köker, Seçim Sistemleri ve Siyasal Çoğulculuk, 2006 Anayasa Yargısı, s. 199-210.

Yavuz Atar, Seçim Hukukunun Güncel Sorunları, 2006 Anayasa Yargısı, s. 211-235.

Sultan Uzeltürk, Anayasa Mahkemesi Kararlarında Seçim Sistemi, 2006 Anayasa Yargısı, s. 237-278.

Peri Uran, Yasama İşlevinin Yerine Getirilmesinde Çift Meclis Sistemi ve Türk Siyasal Tarihindeki Yeri, Yetkin Yayınları, 2008, s. 305-340.

Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzük Uzlaşma Komisyonu, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzük Taslağı İle İlgili Açıklamalar (16 Şubat 2009), http://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/taslak_2009/3_uzlasma_komisyonu_raporu.pdf (29 Ekim 2009).

THE LEGISLATIVE POWER

Assoc. Prof. Dr. Murat Yanık
Istanbul University

ABSTRACT

Legislative power is regulated in the Turkish Constitution of 1982, from articles 75 to 100. When we look at amendments and public discussions, we can reach the conclusion that there are still some problems with legislative power in Turkey. It can be easily claimed that, with these amendments, the coherence and integrity of the Constitution disappeared and the functionality of the Constitution broke down. Finally, public opinion has determined that Turkey needs a democratic liberal constitution made by civilians. In this study we would like to explore some of the most important problems related to the legislative power of Turkey and offer solutions for them.

Key words: *Legislation, Sovereignty, Representation, Election, Law making, Internal regulations, Legislative immunity*

Legislative power is regulated in the Turkish Constitution of 1982, from articles 75 to 100. The 1982 Constitution established one national assembly rather than two assemblies as in the 1961 Constitution. Since the adoption of the 1982 Constitution, the articles on legislative power have been amended nine times; the first one was in 1995, the latest in 2010. These amendments deal with 14 articles among the legislative power related (articles 75-100).¹ When we look at the amendments and

¹ See dated, 17/5/1987, No: 3361 Law, dated, 23/07/1995, No: 4121 Law, dated 03/10/2001, No: 4709 Law, dated, 21/11/2001, No: 4720 Law, dated, 27/12/2002, No: 4777 Law, dated, 7/5/2004, No: 5170 Law, dated, 13.10.2006, No: 5551 Law, dated 31/05/2007, No: 5678 Law, and dated, 07/05/2010, No: 5982 Law.

public discussions, we can reach the conclusion that there are still some problems with legislative power in Turkey. It can be easily claimed that with these amendments the coherence and integrity of the Constitution disappeared and the functionality of the Constitution broke down. Moreover, the Constitution of 1982 was (and still is) heavily criticized and seen as being the source of problems of state functions rather than offering solutions for the problems within society. Finally, public opinion has agreed that Turkey needs a democratic liberal constitution made by civilians.

In this study we would like to explore some of the most important problems related to the legislative power of Turkey and offer solutions for them.

PROBLEMS AND SOLUTION PROPOSALS

THE PROBLEM OF DEMOCRATIC REPRESENTATION

One of the most important problems regarding legislative power is **the problem of democratic representation**. In other words, the formation of legislative power in Turkey should give place to represent all political thoughts under the principles of democratic representation. The Turkish Constitution has established two principles for the formation of legislative power “**justice in representation**” and “**stabilization in the administration**”. However, these two principles are in tension with each other and it seems difficult to combine them. Under this frame, public opinion discusses the national 10% election threshold and that it should be reduced or abandoned in order to realize justice in representation. The latest TÜSİAD (Turkish Industrials and Business Men Association) report deals with the preparation of the new constitution that was prepared by some academics; the national election system should be arranged according to the justice in representation principle without jeopardizing stabilization in administration, thus the election threshold should be abandoned totally or the percentage reduced to a reasonable level.²

² See TÜSİAD, *Yeni Anayasa Yuvarlak Masa Toplantıları Dizisi: Yeni Anayasanın Beş Temel Boyutu*, 1.Basım, TÜSİAD Yayınları, 2011, s. 31; The other essays regarding election systems; Hikmet Sami Türk, *Seçim, Seçim Sistemleri ve Anayasa Tercihi*, 2006, *Anayasa Dergisi*, s. 75-113.; Mehmet Alkan, *Türkiye’de Seçim Sistemi Tercihinin Misyon Boyutu ve Demokratik Gelişme Etkileri*, 2006 *Anayasa Yar-*

It could be claimed that both in the doctrinal and in the public sphere there is a broad agreement about reducing the percentage of the election threshold or abandoning it all together. We think this situation should end; the ECtHR also found this election threshold to be too high and there is also nowhere this kind of high election threshold in comparative law.

One proposal is the full abrogation of the electoral threshold and partial changes in the electoral system for stabilization. Another proposal is to reduce the electoral threshold from 3 to 7%. This level seems to meet world average practices for the justice in representation.

When we do these changes, we should not forget the principle of stabilization in administration. When we review the issue of the representation in the parliament we should not look at just today, we also should explore other elections, especially the election of 2002. We should remember that after the 2002 election, the representation level was approximately 55% in parliament, thus there were hot debates about legitimacy.

As a solution for this problem one of the proposals could be the MP of Turkey. In 1995, in order to realize together justice in representation and stabilization in administration, the Parliament, inspired from a German model, enacted the MP of Turkey model; however the Constitutional Court of Turkey invalidated the law. This invalidated law could be one of the proposals.³

Turkey's Economic and Social Analysis's Non-Profit Organization (TESEV) has formed a constitution commission under its organization.

gısı, 133-165.; Erol Tuncer, Türkiye'de Seçim Uygulamaları/Sorunları Işığında Temsilde- Adalet Yönetimde İstikrar İlkelerinin İşlevselliği, 2006 Anayasa Yargısı, 167/182.; Yavuz Sabuncu, Seçim Barajları ve Siyasal Sonuçları, 2006 Anayasa Yargısı, 191-197.; Levent Köker, Seçim Sistemleri ve Siyasal Çoğulculuk, 2006 Anayasa Yargısı, 199-210.; Yavuz Atar, Seçim Hukukunun Güncel Sorunları, 2006 Anayasa Yargısı, 211-235.; Sultan Uzel Türk, Anayasa Mahkemesi Kararlarında Seçim Sistemi, 2006 Anayasa Yargısı, 237-278.; Burhan Kuzu, Nasıl Bir Seçim Sistemi: Siyasi Parti Görüşleri, Adalet ve Kalkınma Partisi, 2006 Anayasa Yargısı, 283-318.

³ See more,

http://www.tesev.org.tr/UD_OBJS/PDF/GENEL/TESEV%20Anayasa%20Komisyonu%20Bildiri.pdf;

See similar: TTB 2007 Anayasa Önerisi, md. 92, s. 179. http://eski.barobirlik.org.tr/yayinlar/kitaplar/2007_Anayasa%20Taslagi_TBB.pdf.

On behalf of the constitution commission, Professor Ergun Özbudun, when giving his speech about the methods of preparing a new constitution, claimed that the electoral threshold should be reduced in order to increase the power of representation in Parliament. If this does not happen, he proposed that there has to be at least 100 Turkish MPs quota. The same proposal took the place in the TBB 2007, the TOBB and Özbudun Science Committee drafts.

Regarding democratic representation, the Constitutional Court believes there is a handicapped rule in the Constitution; “elected MPs represent the whole country, not their own elected place”, should also be changed. Definitely, this issue is related to the concept of sovereignty. However, in today’s globalized world, this classic sovereignty concept should be reviewed. The TBB 2007 and TOBB 2000 drafts also proposed the same kind of solutions.

The electoral laws and political party laws should be taken into consideration when changes take place. Otherwise, the changes cannot work efficiently.

Lastly, we would like to point out as a requirement of the 2010 Amendments, it is important to enact electoral quotas for women candidates as an affirmative action. The DİSK and TBB 2007 drafts proposed these changes. It will help to realize democratic equality and representation.

THE STRUCTURE OF THE LEGISLATIVE POWER (PARLIAMENT) AND NUMBERS OF THE MPS

One of the frequently discussed issues about the structure of the legislative power is whether there should be one or two assemblies. The TÜSİAD report claimed that there should be a single assembly. If there are two assemblies, even if there are some advantages, they will slow the process of legislation. Moreover, if the same party holds the power in the two assemblies there is no point to have a two assembly system. The other one becomes the automatic approval organ. This could be the dis-

advantage of the two assembly system.⁴ Some scientific researches explain the advantages of having the two assembly system.⁵

With the exception of the DİSK proposal,⁶ the new constitution drafts propose a single assembly system. The proposals claim that in a pluralist democracy we have the Constitutional Court and other constitutional institutions, thus two assemblies will make functioning of the system less efficient. Moreover, Turkey does not adopt a federal system, thus there is no need to have two assemblies.

Another issue under this section is the numbers of MPs. According to the 1982 Constitution in the beginning the MPs number was 400. In 1987, this number increased to 450. After the invalidation of the Turkey MPs by the Constitutional Court in 1995, the MPs number came out as 550.

When we look at comparative law practices, there are no fixed, generally accepted rules about this subject. Generally, the number of MPs in parliament is based on the population of a country and its historical development.

The TUSİAD 1993 report proposed 600 based on the population of Turkey. The TBB 2001 and 2007 drafts, and the TOBB Proposal and Özbudun Science Committee 550, and lastly the DİSK Proposal offered 450-550 MPs in Parliament.

It has been seen there are not many differences about the numbers of the MPs in the draft proposals. Here the most important thing is the increase of the population. This number should not be increased due to make more people MP's. Therefore 550 or a close number to 550 seems acceptable.

About the legislative term, there are no debates in either the academy or public sphere or in the draft proposals: almost everyone agrees to a 4-year term.

⁴ See TÜSİAD, *Yeni Anayasa Yuvarlak Masa Toplantıları Dizisi: Yeni Anayasanın Beş Temel Boyutu*, 1. Basım, TÜSİAD Yayınları, 2011, s. 31.

⁵ See Peri Uran, *Yasama İşlevinin Yerine Getirilmesinde Çift Meclis Sistemi ve Türk Siyasal Tarihindeki Yeri*, Yetkin Yayınları, 2008, s. 305-340.

⁶ According to the DİSK proposal, the second assembly called the Republic Senate and each province should be represented at least with one member, and one third of these members should be renewed at every two years and members should be in duty for six years.

The other issue is the stabilization of Parliament. Generally, under the draft proposals, when there is a renewal of the Parliament, the current Parliament will be on duty until the new one comes in.

The draft proposals do not offer serious changes to the duties and authority of the Parliament. The same thing can be said about academy and public spheres.

Under this section another issue is the renewal of the election after the general election when there are a number of losses in MPs. The Constitution, Article 78 had arranged this issue. The Article set the rules for the legislation term as five years. However, now the legislation term is for four years. The Article orders that after 30 months of the general election there could be a renewal. However, this renewal election cannot be held a year before the general election. Under this rule, a renewal election can take place within six months. In other words, after 30 months of the general election and before a year that means a renewal election will be held between 2, 5 - 3 years. Therefore we can think to remove this rule from the Constitution.

However, the draft proposals keep that rule if the number of MPs is reduced by 5% (27), there will be a renewal election within three months and if there is a war situation the general election can be postponed for a year.

THE COMPETENCE TO BE ELECTED AS A MP

The proposed drafts mostly agree about age and qualifications etc. to be elected as MP. However, the draft proposals, doctrinal and public spheres have hot debates about the crime and punishment issue and whether or not it affects the competence to elect an MP. Therefore, there were many cases before the YSK (The High Election Board) including the current Prime Minister of Turkey, Recep Tayyip Erdoğan in the 2002 general election. On June 12, 2011 the general election was held, before the election the YSK refused 12 independent MP candidate applications. After the objection application, most of their applications were accepted by the YSK. These problems do not occur just because of legal regulations. Moreover, the YSK which supervises and administers the elections misinterprets and provides unjust decisions, which also increases the problems in this area.

The TUSİAD 1997 and the TOBB draft proposals offer that disgraceful offenses must bar the MP candidate; however crimes against the state or political offenses do not affect the competence to be an MP candidate.

Most of the draft proposals increase the categories of work that an MP cannot engage in they are on duty (legislative term). The TBB 2007, the DİSK 2009, and the TUSİAD 1997 drafts enlarge these categories. The TBB 2007 draft, article 94 went over, “MPs cannot take any official or private duty or work with payment or without payment. Until the end of the legislative term, their relationship to professional associations will freeze” with this statement, MPs cannot do anything other than be an MP.

THE SUPERVISION AND ADMINISTRATION OF ELECTIONS

It is known phenomena in Turkey since 1950 that the supervision and administration of elections is taken care of by the judiciary. The Constitutions of 1961 and 1982 set the rule for the supervision and administration of the elections and they be taken care of by the High Election Board (YSK). Its members were chosen from the Yargıtay (Supreme Court) and Danıştay (Supreme Administrative Court) high judges and prosecutors. However, there is no efficient administrative or judicial way to deal against the YSK decisions. The YSK cannot grasp technological developments and globalization. The Constitutional Court does not accept the YSK as a court.⁷

Due to the absence of an efficient way to deal with the YSK decisions, the YSK’s structure should be reoriented. Definitely, the administration of the election and the supervision of the election are distinguished from each other. There has to be an efficient two-tiered fair application method against the YSK’s administrative decisions. The formation of the YSK, the Parliament and the President should have some power over it. Moreover, member numbers could be increased or the YSK can be divided into different offices.

The Özbudun Science Committee draft proposes that the structure of the YSK should be mainly protected whatever it is. However, the

⁷ The TBB 2001 draft and many other drafts had regulated the YSK in the section of the courts.

other draft proposals provide different structures. For example, the DİSK draft proposal like the others claims that there has to be appeal to the Constitutional Court against the YSK decisions. Moreover, they give the YSK as a permanent position.

THE DETERMINATION OF MEMBERS OF PARLIAMENT

The current situation in Turkey to determine the MPs, according to Political Parties regulation, the leaders of the parties arrange them. Electors just choose how the party leaders arrange candidate MPs. The elected MPs know that the party leader is responsible for his election and thus they feel responsible themselves to the party leaders, not the nation. Moreover, these MPs know that to be a minister or elected again, they have to obey the party leader's wishes. This type of environment is the cause of the elimination of the democratic principles of Parliament.

In order to solve these problems, a narrow region and two-tiered election system should be enforced. Also there has to be a requirement for the pre-selection of MP candidates. Some draft new constitution proposals claim the “**requirement of the pre-selection for MPs.**”⁸

THE PROBLEMS IN MAKING LAW

Most of the proposed new constitution drafts protect the current rules regarding the making of the law process. However, some drafts proposed different rules rather than current practices. For example, the TBB 2007 draft claimed that rules and methods of proposing and meeting for law in the Parliament should be arranged according to the Parliament's internal regulations. The DİSK draft proposed that there should be additional law making methods such as public initiative.

The main problems on this issue are innate practices and handicaps of the parliamentary system. The latest two legislative terms are the most of making laws based on government ideas and sources. Moreover, even the governing party members were not in this process except government members and parliament working groups. Almost all laws and regulations had been prepared by political governing elites. 95% of laws

⁸ See TTB 2007 Anayasa Önerisi, md. 45, s. 96. http://eski.barobirlik.org.tr/yayinlar/kitaplar/2007_Anayasa%20Taslagi_TBB.pdf

originated from the government. The legislative power (Parliament) nearly took no place in the process of making laws due to malpractices of party discipline.

In order to realize the principle of democratic sovereignty or quality of legislation or better legislation, which became the ultimate goal in Western democracies, MPs, legislation committees, and civil society organizations should take a part in the making of laws. Due to parties' disciplines and internal democracy practices, it was almost impossible to check governments and, moreover, when there is no participation in making laws this means the legislative power has disappeared into the government. Therefore, in order to change or convert minds there has to be an established base.

As a solution for the problems provided here, under this subsection, is the establishment of the legislative academy, which has been structured in many Western pluralist democracies. The legislative academy may offer solutions for establishing a common legislation language and culture or for other problems related to laws.

There are hot debates about the process of making laws; the legislative power should cooperate with civil society organizations.⁹ Moreover, some claim that in order to increase the cooperation between Parliament and civil society associations, the Parliament's institutionalization should be strengthened and special commission's effects have to be increased.¹⁰

LEGISLATIVE IMMUNITY

The most debated subject in the proposed drafts for the new constitution is legislative immunity. Most of the drafts propose that legislative irresponsibility should continue, but legislative immunity should be limited.

⁹ See Yasama Derneği, STK'lar ile İşbirliği Konusunda Değerlendirme Raporu, http://www.yasader.org/web/yasama_surecine_katilim/3/61_rap_tur_01.pdf

¹⁰ See the related documents: http://www.yasader.org/web/yasama_surecine_katilim/3/ABPROJESI.pdf, 14 See European states' parliament and civil society organizations relations: http://www.yasader.org/web/yasama_surecine_katilim/6/aeastmrkzbilginotu.pdf

Almost all proposed drafts argue that the title of “legislative immunity” should be changed in the Constitution. In the current Constitution two issues (legislative immunity and legislative irresponsibility) are regulated under the same title, perhaps a mistake. Therefore, these two issues were regulated under the different title or under the same title as “legislative irresponsibility and legislative immunity” or as a one title “legislative exemption.” The proposed drafts offer many changes and new rules in this subject. We will explore them below.

The Özbudun Science Commission proposed legislative irresponsibility should be protected as in the current Constitution. However, it enlarged the legislative immunity arena. The proposed draft, article 60, p. 4: if there is a crime accusation about an MP, the MP can apply to the Parliament’s Chairman’s office to abandon legislative immunity about himself.¹¹ The same article, p. 5: MPs may continue their legislative work under any conditions; there could be a case (s) against MPs without arresting them and MP’s cases will be taken care of this in the Supreme Court (Yargıtay).

The DİSK 2009 proposal argued that swearing, inviting violence, ethnicity discriminative statements, disrespectful to religions should not be under the protection of the legislative irresponsibility. MPs can be taken into custody without limiting their freedom.

The TBB 2001 proposal argued that MPs will be judged always by the Supreme Court without limiting their freedoms. The TBB 2007 proposal argued on behalf of the same offer and proposed the limitation of the legislative immunity. Moreover, MPs can be taken into court for many kinds of crimes; however they cannot be arrested without the decision of the Parliament. Lastly, with the exceptions of the crimes which block the competence to be elected as a MP, the other approved punishment will be enforced in the end of the legislative term when their MP statute ends.

¹¹ In this legislation term, one of the CHP’s MP applied to the Parliament. After the denial of his application he went to the ECtHR. The ECtHR held that a MP can renounced from legislative immunity himself, however in this case the national law of the country (Turkey) does not permit the MP from the renunciation of the legislative immunity. Thus, there is no violation.

The TUSİAD's 1993 and 1997 report proposed that legislative irresponsibility should be valid also outside of the Parliament that means prohibition on this issue should be abolished (prohibition on vote, word, and idea that has been used in the Parliament). Moreover, the exception of the legislative immunity "interrogation has begun before the election that counted situations in the Constitution, Article 14" must be abolished the exception should only be the heavy punishment in 'flagrante delicto' situations. The TUSİAD's 1997 report claimed that the crimes which block the competence to be elected MP should be outside of the protection of the legislative immunity. The legislative immunity should be work in the field of seizing-arresting-and detention, not in the interrogation and judging in the court. Moreover, MP cases should have been taken care of in the Supreme Court.

The TOBB proposal argued that prohibition on legislative irresponsibility outside of Parliament should be abandoned. The exception of legislative immunity must be abandoned and replaced with disgraceful crimes. Moreover, when there is an application for the removal of legislative immunity, the Parliament should handle the application within three months and if an MP was reelected there is no need to repeat the removal procedure for the same file.

DECREE AS A LAW

Nowadays in Turkey, one of the most debated subjects is transferring partially legislative power to executive power (government) with the Authorization Law. This law was accepted in the Parliament General Meeting on April 6, 2011. The law provides the government power to enact decree as law in many subjects.¹² Previous governments used many times this kind of authorization laws. According to the current Authorization Law, the government can rearrange public services among ministries, unify ministries, abolish ministries or establish new ministries with a decree as a law in order to provide efficient, quality and fast public service own preferences. According to the Law, four new ministries will be established in the field of, "economics", "domestic and foreign

¹² See the full text of the law of the authority: <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-1017.pdf>

commerce", "youth and sport" and "family, handicapped, children, women and social welfare."

The Law also set the rules for decree as a law. The power was given to the Ministry Council. When the decree as a law is enacted it will be valid for six months. During these six months, the Ministry Council can enact more than one decree as a law.

The Constitutional Court added many conditions to the decree as law practices; these conditions were developed by the Court itself. Therefore, governments of Turkey were not practicing decree as a law in the final years. However, with this Law it seems the practice came back. Most of the draft proposals argued that the Constitutional Court developed conditions which should be added into the Constitution for decree as a law. The proposals offer the areas of the decree as a law be limited or narrowed.

THE PROBLEMS OF THE TURKISH GRAND NATIONAL ASSEMBLY (PARLIAMENT)'S INTERNAL REGULATION

With the invitation of the Parliament's Chairman's Office in order to prepare a new Parliaments Internal Regulation, the party members which have seats in the Parliament - governing party, the AKP; the main opposition party, CHP; the MHP and DTP – established "The Turkey Grand National Assembly's Internal Regulation Reconciliation Commission" on October 16, 2008. The Commission finished the draft work on the Internal Regulation and submitted to the Parliament's Chairman's Office on February 16, 2009 and opened it for public opinion.¹³

The Commission's press statement explained the reason of the preparation of the Internal Regulation: the current Internal Regulation of the Parliament was enacted on March 5, 1973 and enforced on September 1, 1973 when there was the Republic Senate next to the Parliament. During its enforcement over 36 years there were 155 amendments to it. These amendments undermined the Internal Regulation's coherence. Some current rules were never used, some practices caused very powerful traditions were not included in the Regulation. Governing parties

¹³ See the full text of the draft internal regulation: Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzük Teklif Taslağı, 2009, http://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/taslak_2009/4_ictuzuk_taslak_metni.pdf, (October 29, 2009).

claimed that the current Internal Regulation causes the slowness of the legislation process; opposition parties complained about ineffectiveness of the checking process and that there is no plan and program for Parliament's operation. Other than that, the Parliament's work mainly depends on General Meeting that causes ineffectiveness of the commissions' work and blocks the quality of the legislation process. Moreover, "MPs individually cannot involve legislation process and checking mechanisms."¹⁴

The Commission stated the basic principles and aims for the draft Internal Regulation:

- The Turkey's Grand National Assembly (Parliament) and MP's reputation must be protected.
- Democratic principles should be respected in the operation of Parliament and pluralism and participation should be encouraged.
- The process of legislation and checking should be based on plan and program. There has to be clarification.
- The Parliament's operations should be made faster.
- The Parliament's operations must become transparent.
- There has to be establishment of mechanisms in order to block meaningless discussions and debates.
- These practices and renewals cause the enlargement of the legislation process.
- Making collective laws and basic law practices may not be used.
- The special commissions should be rearranged according to the Ministries.
- There has to be establishment of the Commission Chairmanship and parties should take place in the Chairmanship based on their Parliament seats.
- The Special commissions' powers should be increased and their structures should be well crafted.

¹⁴ See Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzük Uzlaşma Komisyonu, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzük Taslağı İle İlgili Açıklamalar, (February 16, 2009), http://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/taslak_2009/3_uzlasma_komisyonu_raporu.pdf, (October 29, 2009).

- Representatives of the Professional work associations in the nature of public and civil society organizations can inform the Commissions either in verbal or written explanation.

- MPs participations in the General Meetings in the Parliament and the Commissions should be enlarged and become effective.

- The General Meetings in the Parliament should be able to be checked in many ways and the Special Commissions should have the power to check.

- The Special Commissions should be able to propose draft legislation.

- The Turkey Grand National Assembly (Parliament) Chairman's power should be increased and the Chairmanship must be supported.

- The Turkey Grand National Assembly (Parliament) Chairmanship Committee's authorities must be increased.

- The Advisory Committee's authorities must be increased.

- The Official Parliament Bulletin should be published.

- The Political Ethics Committee should be established.

- The Parliament Academy must be established.

- The Parliament's technical infrastructure must be renewed with advanced technology in order to speed up the Parliament's works and their effectiveness, to increase the trust, and to establish a quality working environment.

- In order to become effective the new Internal Regulation, the Constitution and laws should be amended related to the rules to the subject with priority.

We would like to point out that the new prepared draft of the Internal Regulation under the stated principles and its aims are needed and very helpful and but very late in study. Many constitutional law scholars call the Internal Regulation "a silent constitution" which has so much importance in the functioning of the constitutional system. The time has come to change it.

The new draft Internal Regulation is based on the above-mentioned principles and aims. It is generally adapted in a modern sense, and according to the pluralist democracy, and in harmonies with the parliament law. It is a successful legislation work. This work gives hope that after the some reforms in the Constitution and laws, finally after fifty years the parliamentary legal problems will be solved in Turkey.

Another good development is that all MP representatives in Parliament had agreed and prepared this work.

Most of the time in Turkey enforcement of legislation acts have been discussed and criticized. Sometimes this situation occurs as not enough time is provided to the public for discussion about legislation, again not provided by the legislative power. More than that we believe pluralist and deliberative democracy principles were not accepted by the parties. From this point of view, the new Internal Regulation was debated for a long time which is a positive legislation making method.

Previously, I reviewed the draft Internal Regulation and published my ideas about it in a journal that submitted to the legislative power and the parties. Therefore to see more detail one can look at it. The draft is missing some rules, even though it was prepared by agreement, but it was not yet enacted. Therefore, the draft has to be finalised and enacted very quickly with the participation of parties.

INTERNATIONAL AGREEMENTS

With the 2004 Constitutional amendment, a new paragraph had been added to Article 90 of the Constitution: “when international agreements regarding fundamental rights and freedoms were enforced according to the procedure (of Turkish Laws) when they are in conflict in the same subject with domestic law, international agreements rule become the main principle in the case.” This rule was established due to the ambiguity of the rule and malpractices by Turkish judiciary forced the subject to be reconsidered. Most of the problems are created due to the attitude of the judicial organs. It can be proposed there has to be established criminal and legal responsibility for the members of the courts when they are not practicing this rule. There could be a law about it which deals the principles of the rule and related issues.

CONCLUSIONS

In sum: in the process of making the new constitution we should use technological devices in order to develop a democratic legislative power institution. The above mentioned critics and public opinions should be taken into consideration by using new technological devices (for example, e-election, e-party, e-state, and e-democracy) in order to

reformulate and restructure the legislative power according to modern pluralist democracies with international standards.

BIBLIOGRAPHY

TÜSİAD, Yeni Anayasa Yuvarlak Masa Toplantıları Dizisi: Yeni Anayasanın Beş Temel Boyutu, 1.Basım, TÜSİAD Yayınları, 2011.

Hikmet Sami Türk, Seçim, Seçim Sistemleri ve Anayasa Tercihi, 2006, Anayasa Dergisi, s. 75-113.

Erol Tuncer, Türkiye’de Seçim Uygulamaları/Sorunları Işığında Temsilde- Adalet Yönetimde İstikrar İlkelerinin İşlevselliği, 2006 Anayasa Yargısı, s. 167/182.

Yavuz Sabuncu, Seçim Barajları ve Siyasal Sonuçları, 2006 Anayasa Yargısı, s. 191-197.

Levent Köker, Seçim Sistemleri ve Siyasal Çoğulculuk, 2006 Anayasa Yargısı, s. 199-210.

Yavuz Atar, Seçim Hukukunun Güncel Sorunları, 2006 Anayasa Yargısı, s. 211-235.

Sultan Uzeltürk, Anayasa Mahkemesi Kararlarında Seçim Sistemi, 2006 Anayasa Yargısı, s. 237-278.

Peri Uran, Yasama İşlevinin Yerine Getirilmesinde Çift Meclis Sistemi ve Türk Siyasal Tarihindeki Yeri, Yetkin Yayınları, 2008, s. 305-340.

Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzük Uzlaşma Komisyonu, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzük Taslağı İle İlgili Açıklamalar (16 Şubat 2009), http://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/taslak_2009/3_uzlasma_komisyonu_raporu.pdf (29 Ekim 2009).