

MÜZAKERE İŞLEVİ AÇISINDAN YASAMA ORGANI*

(THE LEGISLATURE WITH REGARD TO DELIBERATIVE FUNCTION)

Didem Yılmaz**

ÖZ

Yasama organlarının temel görev ve yetkileri bireyler üzerinde sonuç doğuran ve herkesi bağlayan kararlar almaktır. Bunlar kanun adı altında yapılan işlemler olduğu gibi toplumsal hayatı ilgilendiren birçok konuda verilen kararları da kapsamaktadır: uluslararası anlaşmalar, af, yürütme organının denetimi hatta çeşitli kurumlara üye seçimi gibi. Toplum adına karar veren ve seçimlerle demokratik bir meşruiyete sahip olan yasama organının bu görev ve yetkilerini yerine getirirken oluşan sürecin, kolektif karar alma yöntemlerinden müzakereci bir özelliğe sahip olması son 20 yıldır tartışılan bir konudur. Bu çalışmada, öncelikle müzakerecinin tanımı ve özellikleri, müzakereci demokrasi kuramından hareketle açıklanmaya; daha sonra da TBMM'nin genel görüşme ve üye seçimi kararları eliyle müzakere düzeyi belirlenmeye çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Müzakere, Müzakereci Demokrasi, Yasama Organı, TBMM, Genel Görüşme, Üye Seçimi

ABSTRACT

The main function of the legislatures is to decide on issues binding all individuals. These decisions, having direct effect on all, can be in the form of statute or simple decision related to international treaties, pardon, controlling of the executive eventually to election of members for

^H Hakem denetiminden geçmiştir.

* Bu makale, 31.01.2016 tarihinde Editörler Kurulu'na ulaşılmış olup, 26.02.2016 tarihinde birinci hakem; 24.02.2016 tarihinde ikinci hakem onayından geçmiştir.

** Yard. Doç. Dr., Bahçeşehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Anayasa Hukuku Anabilim Dalı., didem.yilmaz@law.bahcesehir.edu.tr

several public institutions. The deliberative qualities of the legislature's decisions are discussed for more than 20 years. In this research, first of all, the deliberation is explained with regard to deliberative democracy. Then, the deliberative level of the decision-making procedure of the Grand Assembly of Turkey (GANT) is analyzed with the decision of parliamentary inquiry and election of member.

Keywords: *Deliberation, Deliberative Democracy, Legislature-GNAT, Parliamentary Inquiry, Election Of Member*

“Bütün anayasalarda üç öge vardır..Bu birincisi, topluca görüşüp düşünmedir, yani ulus çapında önem taşıyan her şeyin tartışılması....

Görüşüp düşünme ya da güdülecek siyaseti kararlaştırma ögesinin yetkileri, savaş ve barış; bağlamalar yapma ve bozma; yasama; ölüm, sürgün ve (mallarına) el koyma cezaları; görevlilerin seçilmesi ve görevleri boyunca davranışlarını soruşturma konularını kapsar. Bütün bunları karara bağlama hakkı, ya bütün yurttaşlara verilmelidir, ya hepsi bazılarına (örneğin, bir ya da birden çok orana), ya bazıları belli kimselere, ötekileri başkalarına, ya da bazıları bütün yurttaşlara, ötekileri bazılarına. Bütün yurttaşlara bütün konularda egemen erk verilmesi, demokratik niteliktedir; “demos” un amacı, her yerde işte bu tam eşitlikdir.”¹

Politika adlı eserinde devletin üç organı olduğunu söyleyen Aristoteles'in yaptığı bu belirleme, yasama organının görevine giren maddi içeriğin belki de ilk tanımı sayılabilir. Günümüze kadar da karar alma yetkisini kullanan özneler değişmiş olsa bile, bu tanım kapsamına giren işlemler geçerliliğini sürdürmektedir. Başka bir ifadeyle temsili nitelikteki yasama organlarının görev ve yetkileri anlaşmalar yapmak, genel, objektif, kapsayıcı kurallar koymak ve yürütmeyi denetlemektir.

İşte, bir kural haline² gelerek herkesi etkileyen bu kararların alındığı yasama organında, yasama faaliyetlerinin yapıldığı sürecin demok-

¹ Aristoteles, Politika, (çev. Mete Tunçay), Kitap IV, Bölüm 14, parag. 2, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1982, s.161.

² Yasama işlevinin, kısaca kural koymak olduğu ve bu kuralların sahip olduğu özellikler için bkz: İbrahim Kaboğlu, Anayasa Hukuku Dersleri, Legal Y. 10. Baskı, İstanbul, 2015, s.139-140.

ratik işleyişe etkisi var mıdır, varsa ne oranda olmaktadır soruları çalışmanın ana eksenini oluşturmaktadır.

Bu sorular karardan önceki aşamalar ile ilgili olduğundan müzakere, bir işlev olarak değil, yasama organının bir kararla sonuçlanan tüm faaliyetlerinin sahip olması beklenen bir niteliği olarak değerlendirilmektedir. Bu düşünceden yola çıkarak *müzakere işlevi açısından yasama organı* sorununa, *müzakere açısından yasama organının işlevi* temelinde yaklaşmak, siyasal alanda kalan faaliyetlerde demokratik süreçlere uyulup uyulmadığını test etmek açısından faydalı olacaktır.

Gerçekten, yasama organının anayasal liberal teoride kabul edilmiş özerk bir müzakere işlevi, yetkisi bulunmamaktadır. Yasama organı kural olarak karar organıdır. Bu kararlar, herkesi bağlayan genel kararlar olabildiği gibi yürütmenin denetimine yönelmiş kararlar da olabilir. Konusu hangisi olursa olsun bu kararlar ya belirli kurallara bağlanmış tekemmül sürecinden sonra ya da doğrudan genel kurulda yapılan oylama sonucu alınmaktadır. Yasama organlarında asıl tartışmalar komisyonlarda ve genel kurulda gerçekleşmektedir. Ancak bunlar gerek süre sınırı sebebiyle, gerek seçmenlere yönelik bir manevra aracı olarak kullanılmalarından dolayı rasyonel temelden yoksun olabilmektedirler ve son aşamada çoğunluk kuralına bağlanmış olmaları bakımından da belirli bir “determinizme” tabidirler.

Liberal anayasacılığa ulus/millet kavramlarıyla demokratik bir işleyiş kazandıran temsili demokrasilere bakıldığında aslında, alınan kararların toplumsal etki alanının, zaman zaman çıkış amacı ile ters düşecek kadar daraldığı görülmektedir. Rousseau’yu hatırlayarak başka bir ifade ile söylemek gerekirse, yapılan oylama sonucu alınan karar çoğu zaman gerçekten halkın iradesini yansıtmaktan uzak kalmaktadır. Bilindiği üzere, siyasi partiler ve seçim, demokratik işleyişin olmazlarıdır ama aynı zamanda da yönetimi “demos”dan uzaklaştıran da etkiye sahiptirler. Rousseau, Toplum Sözleşmesi’nin başında böyle bir konuda neden yazdığını; siyasi kararların neden kendisini ilgilendirdiği soruları sorulabileceğini öngörerek, kitabın hemen başında bunlara şu şekilde cevap vermektedir: “*Özgür bir devletin yurttaşı olarak doğduğum ve egemenin üyesi olduğumdan, belki kamusal işlerde sesimin etkisi az olabilir ama oy kullanma hakkı, bunları öğrenme ödevini yüklenmem için*

yeterlidir.”³ Bu açıklamada yer alan, özgür yurttaşın “kamu işlerinde sözünün etkisiz olması” tespiti, o zaman ne kadar doğruysa, aslında aradan geçen 254 yıl sonra da, aynı oranda geçerlidir. Yani, halkın söz sahibi olması için kurgulanan teori, sonunda, halkın temsili demokrasilerde gene edilgen kalmasına tanıklık etmektedir. Ancak bu sonucu tüm yönetimler için yeknesak bir biçimde kabul etmek mümkün değildir.

Siyasal yönetimlerine çeşitli biçimlerde çoğulculuğu taşıyabilmiş ülkelerde görünüm daha ılımlıdır. Bununla ifade edilmek istenen, yasama organının işleyişi özelinde, bu ülkelerde de yönetim seçimler sonucu oluşan parlamentonun siyasi dağılıma bağlı olsa da, ortak kararın kapsamının daha geniş bir etki alanına sahip olduğudur. Bu sonuç, salt bu ülkelerin yasama organında yapılan tartışmaların müzakereye varan niteliklerinden kaynaklanmamaktadır. Hatta, bu yönde yapılan araştırmalar, seçim sisteminin şekli, parti disiplini, tartışılan konunun içeriği gibi bir takım sebeplerin etkisiyle her zaman müzakereci olarak da değerlendirilmeyeceklerini ortaya koymaktadır⁴.

Çalışma kapsamında öncelikle müzakere ifadesinden ne anlaşıldığının açıklanmasına yer verilecektir. Bu kapsamda, müzakere kavramı, müzakereci demokrasi temeli ve araçlarına değinilerek ele alınacaktır (I). Ancak hemen belirtmek gerekir ki, bu konudaki açıklamalar, siyaset bilimi ve hukuk felsefesi alanına müdahale etmeden, daha çok tanımlama ekseninde yer alacaktır. Daha sonra TBMM'nin özellikle iki yetkisi örneğinde müzakere işlevi değerlendirilmeye çalışılacaktır. Bunlardan ilki, sonunda bir oylamanın yapılmadığı, hükümetin sorumluluğunu gündeme getirmeyen ve parlamentonun bilgi edinme yollarından olan genel görüşme (II); ikincisi ise, TBMM'nin üye seçimi kararlarıdır (III). Bu örneklerin seçilmesinin sebeplerinden biri, Genel Kurul görüşmelerinin sonunda bir oylama olup olmamasının, bir konunun ele alınmasında etkili olup olmadığının; diğeri ise, bir kanuna ilişkin görüşmeden çok

³ “Né citoyen d'un État libre, et membre du souverain, quelque faible influence que puisse avoir ma voix dans les affaires publiques, le droit d'y voter suffit pour m'imposer le devoir de m'en instruire.”.(çeviri yazara aittir.) Jean Jacques Rousseau, Du contrat social ou Principes du droit politique, in Collection complète des oeuvres, Genève, 1780-1789, vol. 1, in-4°, <http://www.rousseauonline.ch/pdf/rousseauonline-0004.pdf> (s.e.t.10.02.2016).

⁴ André Bächtiger, Marcus Spörndli, Marco R. Steenbergen, Jürg Steiner, The Deliberative Dimensions of Legislatures, Acta Politica, 2005, 40, s.225-238.

daha basit bir konuda Genel Kurulda yapılan oylama sonucu alınan kararı önceleyen sürecin müzakereci bir niteliğe sahip olup olmadığının tespitidir.

I. Müzakerenin Özellikleri ve Yasama Organında Müzakere

Genel olarak kolektif karar almak için kullanılan yöntemlerin üç tane olduğu söylenebilir: pazarlık (bargaining), tartışma (arguing) ve oylama (voting). İlk iki usulde kararın sonucu, karar öncesi yapılan faaliyetle şekillenmekte ve belirlenmekteyken, sonuncusunda, böyle bir ön aşama olsun veya olmasın, karar aynı yönde oy kullananların sayısı ile belirlenmektedir.

Yasama organının sahip olduğu yetkileri kullanırken, varılan sonucun sadece “kabul edenler, kabul etmeyenler” seçeneklerine indirgenmediği bir yönetim düzenine sahip olması, yasama organındaki müzakere şeklini ortaya çıkarmaktadır. İster kanun yapma olsun, ister yürütmenin denetlenmesi, bu konularda yasama organının vereceği kararın sonucu ile değil niteliği ile ilgili bir konudur⁵. Henüz anayasa hukukuna yansıyan araçlarından bahsetmek mümkün olmasa da, yasama organında müzakerenin önemini ortaya atan bir teoriye, “yeni” bir yönetim şekline işaret etmesi bakımından değinmek gerekmektedir.

a. Müzakereci Demokrasi Çerçevesinde Müzakere

Habermas’ın iletişim kuramı ve söylem etiği üzerine geliştirdiği fikirlerinin hukuk felsefesi ve siyaset biliminde de geliştirilmesi ile şekillenen müzakereci demokrasi araştırmaları yaklaşık 20 yıllık bir geçmişe sahiptir⁶. Temel olarak önerdiği, yepyeni kurumsal bir yapılanma

⁵ Bu durumda müzakere, kararların sonuçlarını belirlemesi; güçsüz tarafa daha iyi bir koruma sağlayarak dağıtıcı adalet anlayışına göre sonuçları daha adil hale getirmesi; daha geniş bir konsensüs sağlaması ve daha meşru karar alınmasını sağlamasıyla alınan kararın niteliğini etkilemektedir, David Gambetta, “Claro!; An Essay on Discursive Machismo, in *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, UK, 1998, s.24.

⁶ Müzakereci Demokrasi hakkında bkz: Mustafa Erdoğan, *Anayasal Demokrasi*, Siyasal Kitabevi, 8. Baskı, Ankara, 2010, s.318-319; Mustafa Erdoğan, *Müzakereci Demokrasinin Sınırları*, İTÜ Sosyal Bilimler Dergisi, 10. Yıl’a Armağan, Yıl:11, Sayı: 22, Güz 2012/2, s.25-43; Hasan Tunç, *Demokrasi Türleri ve Müzakereci Demokrasi Kavramı*, Gazi ÜHFD, Cilt XII, Yıl 2008, Sayı 1-2 s. 1124 vd.; Şaban Sitembölükba-

modeli değildir. Amacı, var olan ancak yetersiz kalan kurumsal işleyiş daha fazla “halkın” katılımını sağlamak ve karar alma sürecini bir takım kriterlerle yönetmektir⁷.

Müzakereci demokrasi, liberal demokrasi uygulamalarında sadece çoğunluğun oyuna indirgenmiş yasama işlevinin “demokrasi açığını” gidermek üzere kurgulanan, oluşturulan bir yönetim anlayışını ifade etmektedir. Bu çerçevede müzakere kelimesi⁸, ne sadece pazarlık etmeye ne de tartışmaya karşılık gelmektedir. Bunlardan daha kapsayıcı olup, belli bir şekilde düşünmeyi ve bunun da taraflar arasında eşitlik kuralına uygun şekilde iddia ve kanıt yöntemlerine uygun olarak dile getirilmesiyle, daha çok bilgiye dayalı kanaatler üretilmesi üzerinde oluşturulan bir diyalog yöntemini ifade etmektedir⁹. Müzakere, aktörlerin birbirlerini dinlediği, politik duruşlarını akılcı şekilde gerekçelendirdikleri, birbirlerine karşılıklı saygı gösterdikleri, genelleştirilebildikleri ölçüde ihtiyaç ve menfaatlerini derinlemesine düşünüp geliştirmeleri anlamına gelmek-

şı, Liberal Demokrasinin Çıkmazlarına Çözüm Olarak Müzakereci Demokrasi, Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi (10) 2005, s.139-162.

⁷ Bkz. Mustafa Erdoğan, Anayasal Demokrasi, s.318.

⁸ Müzakerenin İngilizce karşılığı olan deliberation kelimesinin çeşitli tanımları için bkz: Bjørn Erik Rasch, Legislative Debates and Democratic Deliberation in Parliamentary Systems, <http://www.uio.no/english/research/interfaculty-research-areas/democracy/news-and-events/events/seminars/2011/papers-yale-2011/Yale-Rasch.pdf> (s.e.t.10.02.2016).

⁹ Aynı yönde bkz: Mustafa Erdoğan, Müzakereci Demokrasinin Sınırları, s.27. Müzakere niteliğine sahip bir karar alma sürecinin sahip olması gereken belirli unsurları şu şekilde belirlenmektedir: sadece yasama organı üyelerinin değil, katılımcılar kamu politikasının değeri hakkında kolektif muhakeme yapmalıdırlar; değer tartışmasının özü, katılımcıların kendileri için arzu ettikleri şeyden bağımsız şekilde, daha geniş kamu yararını gerçekleştirmeyi içermelidir; katılımcılar, bilgiyi diğerlerini ikna etmek için kullanmalıdırlar; en azından yasama organı üyelerinin kendileri, diğerlerinin değer analiziyle ikna olmaya açık ve istekli olmalıdırlar; ve yasama organı üyeleri kendilerini, politik öneri hakkında kendi değer muhakemelerine göre son kararı vermeye adanmış olmalıdırlar. Joseph A. Bessette, The Mild Voice of Reason: Deliberative Democracy and American Government, University of Chicago Presse, Chicago, 1994'den aktaran Edward L. Lascher, Jr., Assessing Legislative Deliberation: A Preface to Empirical Analysis, Legislative Studies Quarterly, Vol. 21, No:4 (Nov. 1996), s.505 (www.jstor.org/stable/440459). (s.e.t.10.02.2016).

tedir¹⁰. Daha da önemlisi, bu aktörlerin iyi bir sav karşısında ikna olabilmeye açık olmaları gerekmektedir. Bu da, savın *yaptırımsız yaptırma*¹¹ sahip olması anlamına gelmektedir. Güç sadece fikirlerde ve bunun alış-verişine olan açıklıktadır.

Müzakereci demokrasinin hedefi ortak yarara ulaşmaktır. Oylama sonucu kabul edilen karar değil; o kararın olgunlaştırıldığı süreç, ortak yararın belirleyicisi olmaktadır. Bu yönüyle müzakereci demokrasi aynı zamanda meşruluk sorunuyla ilgilidir. Alınan kararı meşrulaştıran yöntem ve araçlar üzerine eğilmektedir. Meşruiyetin kaynağı, bireylerin önceden belirlenmiş iradeleri değil, müzakereyle belirlenmiş oluşum sürecidir¹². Herkesi bağlayan kurallar ancak kamusal bir müzakere sonucu elde edilenlerdir. *Siyasi tercihin meşru olabilmesi için, onun eşit, özgür ve rasyonel temsilciler arasında yapılan müzakerenin sonucu olması gerekmektedir*¹³. Dolayısıyla yasanın meşruiyeti onun toplumsal *“çıkartmaları sadece dengeli bir şekilde temsil etmesine değil, yasanın ondan etkilenen herkes tarafından mantıki olarak kabul edilmesine bağlıdır”*¹⁴. Kendi davranışlarını ortak karara göre belirleyen ve ortak kararlar yönetilenlerin hepsinin, detaylarda anlaşmalar da, bu kararı -onu destekleyen siyasal tercihi- kabul edilebilir bulmaları gerekmektedir¹⁵.

¹⁰ André Bächtiger, *Debate and Deliberation in Parliament*, The Oxford Handbook of Legislative Studies, 2015, <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199653010.001.0001/oxfordhb-9780199653010-e-008> (s.e.t.10.02.2016).

¹¹ Jürgen Habermas, *Moralbewusstsein und kommunikatives Handeln*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp'dan aktaran, André Bächtiger, Marcus Spörndli, Marco R. Steenbergen, Jürg Steiner, *The Deliberative Dimensions of Legislatures*, Acta Politica, 2005, 40, s.225.

¹² Bernard Manin, *Volonté générale ou délibération? Esquisse d'une théorie de la délibération politique*, Débat, No:33, s.72-93, http://sorbonne-concertation.fr/wp-content/uploads/2011/11/DEBA_033_0072.pdf (s.e.t.10.02.2016).

¹³ Jon Elster, *Introduction, Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, UK, 1998, s.5.

¹⁴ Şaban Sitembölükbaşı, *Liberal Demokrasinin Çıkmazlarına Çözüm Olarak Müzakereci Demokrasi*, s.148.

¹⁵ Joshua Cohen, *Democracy and Liberty*, in *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, UK, 1998, s.222.

b. Yasama Organı ve Müzakere

Genel yararın tanımlanması çerçevesinde müzakereci demokrasi, liberal demokrasinin temel kurumlarından biri olan yasama organını da etkilemektedir. Genel yarar kavramı da aslen liberal demokrasiye hiç de yabancı olmasa da, ortaya çıkış yönteminde demokrasi açığı bulunmaktadır. Zira liberal kurumlar, sosyal açıdan neredeyse homojen olarak nitelendirilebilecek bir grup tarafından oluşturulmuştur. Bu konuda ne anglo Amerikan ne de kıta Avrupası sivil toplum-siyasi kurum şekillenmesinde bir farklılık bulunmaktadır. Daha net şekilde söylemek gerekirse, Amerika'daki *government* yani hükümet, ya da Avrupa'daki devletin karşıt gücü burjuva sınıfıdır. Bu oluşum, teorik temellerinin atıldığı eserlerin yansımalarıdır adeta.

Her ne kadar 200 yıl geçmiş olsa da, toplumdaki farklı çoğunlukların hala yeteri kadar siyasal karar almada etkili olduğunu söylemek mümkün değildir¹⁶. Bu itibarla, müzakereci yöntemin kapsayıcı boyutu gereği, yasama organının toplumda var olan farklı çoğunlukların temsil edilebildiği bir yapıya sahip olması ayrıca politik alan dışında da bireylerin kendilerini ilgilendiren bağlayıcı karar alabildikleri kurumların işlenmesi gerekmektedir. Bunun temel sebeplerinden biri, ortak iyinin belirlenmesi sürecinde rol oynayacak tarafların hiç birinin dışarıda bırakılmamasıdır. Zira toplumun bir kesiminin yer almadığı kararın, ortak yararı oluşturduğunu iddia etmek pek mümkün değildir.

Yasama organının müzakere işlevi, her türlü oldubittiye karşı bir işleyişi gündeme getirmektedir. Genel yararın oluşumu, iknaya dayalı bir süreç olduğu için, bu gerçekleşene kadar taraflar arasında rasyonel temelde şekillenen düşünce alış-verişi imkânını sağlayan bir zaman gerekmektedir. Bu itibarla, yasama organı açısından müzakere, temelde birbiri ile uyuşmayan ama aynı zamanda eşit şekilde meşruiyete sahip değer tercihlerinin uzlaşma yoluyla gerçekleşmesini mümkün kılacak bir süreç olarak tanımlanabilir.

Karar alma sürecinde görüşme ve tartışmalara müzakereci bir özellik katan bazı unsurlar bulunmaktadır. Ölçülebilir kriterler olarak şunlar

¹⁶ Günümüzdeki bu temsil açığı ve gerçek temsilin müzakereci demokrasilerde tarafsız karar alınması arasındaki ilişki için bkz: Roberto Gargella, Full Representation, Deliberation, and Impartiality, in *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, UK, 1998, s.260-280.

kabul edilmiştir: katılım, gerekçelendirme, karşılıklı saygı ve ortak yara-ra dönük kurucu bir politikanın benimsenmesi¹⁷. Karar nihayetinde oylama sonucu ile belirlenecek ama yasama organının müzakere işlevinin gerçekten işletildiği kararlar, oylama sonucu ile değil, onu önceleyen süreç ile meşru sayılacaktır.

Şu halde, inceleme konusu çerçevesinde müzakere işlevini, yasama organında alınan her türlü karar öncesi, yasama organında temsil edilen partiler arasında, yani ortak iyiyi belirleyecek taraflar arasında gerçekleşen bir diyalogun varlığında aramak gerekmektedir. Bu itibarla, TBMM'nin işlevlerinin değerlendirilmesinde temel ölçüt öncelikli olarak bir diyalogun oluşup oluşmadığı, bilgi alış-verişinde bulunulup bulunulmadığı ve kararın bu şekilde olgunlaşıp olgunlaşmadığı olacaktır.

II. TBMM'nin Bilgi Edinme ve Üye Seçimi Kararları Işığında Müzakere İşlevi

1982 Anayasasına göre Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)'nin temel görevleri kanun yapmak, değiştirmek ve kaldırmak; Bakanlar Kurulunu denetlemek; Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek; bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilanına karar vermek; milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak; genel ve özel af ilanına karar vermek; Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK), Sayıştay ve Anayasa Mahkemesi'ne üye seçmek olarak belirlenebilir. Buna göre TBMM'nin ister kanun yaparken ister diğer konuları görüşürken müzakereci niteliğinde belirleyici olan, Genel Kuruldaki oylama değil; onu önceleyen süreçtir. Başka bir ifadeyle müzakereyi, bu konuların TBMM'ye sunulmuş şekil ve koşulları ile oylamaya kadar geçen evrelerde aramak gerekmektedir. Ancak, çalışma kapsamı, TBMM'nin kararları ile sınırlanacaktır. Zira karar, tanımı gereği bir konunun görüşülmesinin neticesi ise, TBMM'nin müzakere işlevini öncelikle aldığı kararlarda aramak temel bir tercih olacaktır. Ayrıca yasa yapma, tasarı ve teklif sürecinden başlayan ve oldukça geniş alana yayılan faaliyet olduğundan ve aynı zamanda anayasa değişiklikleri hakkında kanunların

¹⁷ Marco R. Steenbergen, André Bächtiger, Marcus Spörndli, Jürg Steiner, *Measuring Political Deliberation: A Discourse Quality Index, Comparative European Politics*, 2003, I, s.24 vd.

da incelenmesini gerekli kıldığından, bu çalışmanın kapsamını aşacak boyutları bulunmaktadır.

TBMM'nin müzakere işlevi iki temel karar türü üzerinden ele alınacaktır. İlki yasama organının bilgi edinme yollarından biri sayılan genel görüşme (1); diğer ise TBMM'nin çeşitli seçim kararlarıdır (2).

1. Müzakere İşlevi Açısından Genel Görüşme Örneği

Genel görüşmenin çalışma kapsamında seçilmesinin sebebi, muhatapları ve konusu açısından “*soru sahibi milletvekili ile ilgili Bakan arasında kurulan bir diyalogdan daha (geniş ve) etkin*”¹⁸ olmasıyla, toplumsal bir konunun görüşülmesinde müzakerenin özelliklerini tespit etmeyi mümkün kılacak temel verileri sağlayacak bir niteliğe sahip olmasıdır. Genel görüşme sonucunda TBMM bir karar almamaktadır. Bu yönüyle “müzakere” sonucunda bir karar ortaya çıkmaması sebebiyle yeterli bir örnek olmayacağı düşünülebilir. Ancak, sonucunda bir karar alınsın ya da alınmasın, bir konu hakkında müzakerenin nasıl başlatıldığına önemli bir veri olması, genel görüşmenin tercih edilmesindeki en temel sebeptir.

İnceleme, TBMM'nin bilgi edinme ve denetim yollarından biri olan genel görüşme hakkında 22. Dönem¹⁹ ile 24. Dönem²⁰ arasında verilmiş önerileri kapsamaktadır. Fakat TBMM'nin müzakere işlevini genel görüşme örneği üzerinden incelemeye geçmeden önce, bu bilgi edinme aracının nasıl işlediğine değinmek gerekmektedir.

1982 Anayasasının 98. maddesinin 4. fıkrası ve buna uygun olarak TBMM İçtüzüğü'nün 101. maddesi, genel görüşmeyi *toplumu ve Devlet faaliyetlerinin ilgilendiren belli bir konunun, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesi* olarak tanımlamıştır. Anayasanın 98. maddesinin 5. fıkrası diğer bilgi edinme yöntemleriyle birlikte genel görüşmenin de önerilerinin verilme şekli, içeriği ve kapsamı ile cevaplandırma usullerinin İçtüzükte düzenleneceğini belirtmiştir. 1973 tarihli TBMM İçtüzüğü'nün 102 ila 103. maddeleri genel görüşmenin yöntemine ayrılmıştır. Bu maddelere göre, genel görüşmede usul, üç aşamadan oluşmaktadır. İlk aşama, genel görüşme açılmasına ilişkin talebin bir

¹⁸ Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin y., 12. Baskı, Ankara, 2011, s. 315.

¹⁹ 22. Dönem, 14/11/2002-22/7/2007 tarihleri arasındaki 5 yasama yılını kapsamaktadır.

²⁰ 24. Dönem, 28/06/2011-07/06/2015 tarihleri arasındaki 5 yasama yılını kapsamaktadır.

önerge ile Meclis Başkanlığına verilmesi ve bunun derhal gelen kağıtlar listesine alınıp, Genel Kurula ve Hükümete duyurulması; ikinci aşama, genel görüşme açılıp açılmamasına Genel Kurulda karar verilmesi; son aşama ise, Genel Kurulda genel görüşme açılmasına karar verilmesinden sonra, İçtüzükte belirtilen takvime göre özel gündemle görüşmenin yapılmasıdır.

Yukarıda da değinildiği üzere, bir konunun görüşülme şekli kadar hangi konunun görüşüleceğinin belirlenmesi müzakere açısından önemli bir meseledir. Yasama organı çatısı altında ilk bakışta bu yönde inisiyatiflerin iktidar partisinin tekelinde olduğu görülebilir. Buna uygun olarak genel görüşme özelinde İçtüzük, hükümete talepte bulunma yetkisi tanıırken aynı zamanda hem siyasi parti gruplarına hem de 20 milletvekiline müzakereyi başlatma yetkisi tanımıştır. Bu düzenlemeyle, devleti ve toplumu ilgilendiren bir konunun yasama organında görüşülmesini başlatma yetkisi sadece hükümete değil, yasama organı üyelerine veya muhalefet partileri gruplarına tanıyarak müzakerenin başlamasında daha kapsayıcı bir yöntem benimsendiği görülmektedir. Bununla birlikte, genel görüşme önergesinin derhal gelen kağıtlar listesine alınması da Meclis Başkanlığının tarafsızlığını da sağlamaktadır.

Ancak, bu taleple genel görüşme başlanamakta; genel görüşmenin yapılıp yapılmayacağına Genel Kurul karar vermektedir. Başka bir ifadeyle, ikinci aşamayı geçebilen önergeler özel gündemle görüşülebilmektedir.

Tablo 1: 22. Dönem-24. Dönem Arasında Genel Görüşme Önergeleri			
	Kabul	Ret	Hükümsüz
22. Dönem	3	11	23
23. Dönem	1	1	14
24. Dönem	4	1	53
Toplam	8	13	90

www.tbmm.gov.tr

Tablo 1’de görüldüğü üzere, 22. ila 24. dönem arasında geçen 15 yasama yılı içinde sadece 8 önergenin görüşülmesi kabul edilmiş ve Genel Kurulda görüşülmüştür. Buna karşın 13 önerge reddedilmiştir ve 90 önerge hükümsüz kalmıştır.

Her şeyden önce bu veriler, Anayasaya göre, “toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesi” demek olan genel görüşme önergelerinin, genelde hükümsüz kaldığını göstermektedir. İçtüzüğün 77. maddesinin son fıkrasında, bir yasama dönemi başında önceki dönemde verilmiş olan soru, meclis araştırması, genel görüşme ve gensoru önergelerinin hükümsüz sayılacağı belirtilmektedir. Bu itibarla, tabloda yer alan hükümsüz önerge sayısı bir önceki yasama döneminde verilmiş olan ancak işleme konulamayan önergeleri göstermektedir. Hükümsüz kalan önergelerin bu kadar çok olması, İçtüzük düzenlemesinde yer alan derhal gelen kağıtlar listesine alınan önergelerin bir türlü gündeme alınmamasından kaynaklandığı görülmektedir. Bu durum da hukuken hem iktidar hem de muhalefet partilerine ya da 20 milletvekiline tanınmış olan müzakereyi başlatma yetkisinin kullanılmadığını, Meclis Başkanlığının ise partizan tutumla olmasa da, gündemi belirlemede zafiyet gösterdiğine işaret etmektedir.

Her yasama yılı en azından bir genel görüşme önergesi kabul edilsen, sayı minimum 15 olacak iken, neredeyse yarısı oranında bir kabul sayısı, verilen önergelerin başarı şans(sızlığı)nı göstermektedir. Bunun yanında söz konusu oran, iktidarla muhalefet arasında, toplumu ilgilendiren ortak bir konuda bir diyalogun başlamadan sonlandırıldığı anlamına da gelmektedir.

Tablo 2’ye bakıldığında, kabul edilen iki önergenin, dönemin iktidar partisi genel başkanı tarafından verildiği; diğerlerinin ise muhalefet partilerinin verdiği önergeler olduğu ve Genel Kurulda genel görüşme açılması kabul edilen ve iktidar partisi milletvekilleri dışındaki milletvekilleri tarafından verilen önergelerin ortak konusunun ise terör olayları, Irak ve Kürt sorunu olduğu görülmektedir.

Tablo 2: Dönemlere Göre Genel Görüşme Önergeleri			
22. Dönem Kabul Edilen Genel Görüşme Önergeleri			
Yasama Yılı	Esas no:	Başkanlığa Geliş Tarihi	Konusu
5	8/37	16/01/2007	Cumhuriyet Halk Partisi Grubu adına Grup Başkanı Antalya Milletvekili Deniz Baykal ve Grup Başkanvekilleri İstanbul Milletvekili Ali Topuz, İzmir Milletvekili K. Kemal Anadol ve Samsun Milletvekili Haluk Koç'un, bölücü terör örgütünün Kuzey Irak'taki faaliyetleri ve Kerkük'ün durumu başta olmak üzere Irak'taki son gelişmeler konusunda Anayasanın 98 inci, İçtüzüğü'nün 102 ve 103 üncü maddeleri uyarınca bir genel görüşme açılmasına ilişkin önergesi.
5	8/36	15/01/2007	Ankara Milletvekili Faruk Koca ve 29 Milletvekilinin, Irak'taki gelişmeler ile ülkemizin ve uluslararası toplumun bu ülkenin sorunlarının çözümüne yapabileceği katkılar konusunda Anayasanın 98 inci, İçtüzüğü'nün 102 ve 103 üncü maddeleri uyarınca bir genel görüşme açılmasına ilişkin önergesi.
1	8/2	20/05/2003	Hükümet adına Başbakan Recep Tayyip Erdoğan'ın, Türkiye ve Avrupa Birliği arasındaki ilişkiler konusunda Anayasanın 98 inci, İçtüzüğü'nün 102 ve 103 üncü maddeleri uyarınca bir genel görüşme açılmasına ilişkin önergesi.

23. Dönem Kabul Edilen Önerge			
Yasama Yılı	Esas no:	Başkanlığa Geliş Tarihi	Konusu
4	8/11	03/11/2009	Hükümet adına Başbakan Recep Tayyip Erdoğan'ın, demokratik açılım konusunda Anayasanın 98 inci, İttü-züğün 102 ve 103 üncü maddeleri uyarınca bir genel görüşme açılmasına ilişkin önergesi.
24. Dönem Kabul Edilen Önergeler			
Yasama Yılı	Esas no:	Başkanlığa Geliş Tarihi	Konusu
2	8/4	20/10/2011	MHP Grubu adına Grup Başkanvekilleri Mersin Milletvekili Mehmet Şandır ve İzmir Milletvekili Oktay Vural'ın, terör olaylarında yaşanan artış ve terörle mücadele konusunda bir genel görüşme açılmasına ilişkin önergesi.
2	8/3	20/10/2011	Giresun Milletvekili Nurettin Canikli ve 22 Milletvekilinin, terör olaylarında yaşanan artış ve terörle mücadele konusunda bir genel görüşme açılmasına ilişkin önergesi.
2	8/2	20/10/2011	CHP Grubu adına Grup Başkanvekilleri Yalova Milletvekili Muharrem İnce, Ankara Milletvekili Emine Ülker Tarhan ve İstanbul Milletvekili Mehmet Akif Hamzaçebi'nin, terör olaylarında yaşanan artış ve terörle mücadele konusunda bir genel görüşme açılmasına ilişkin önergesi.

2	8/1	20/10/2011	BDP Grubu adına Grup Başkanvekilleri Iğdır Milletvekili Pervin Buldan ve Şırnak Milletvekili Hasip Kaplan'ın, Kürt sorunu konusunda bir genel görüşme açılmasına ilişkin önergesi.
---	-----	------------	--

www.tbmm.gov.tr

Sonuç olarak, hükümetin sorumluluğunu gündeme getirmeyen, “*iktidarı ve muhalefetiyle bütün siyasi partilerin, hatta tek tek milletvekillerinin Meclis Genel Kurulunda görüşlerini ortaya koyabilecekleri bir ortam oluştur(an)*”²¹ genel görüşmede, verilen önergelerin çoğunun ikinci aşamayı bile geçmeden hükümsüz kalması; bunu geçenlerin de oldukça azının görüşülmesinin kabul edilmesi TBMM'nin müzakereye “*açıklığının*” ilk göstergesi sayılabilir. Genel görüşmenin, bakanlar kurulu için bir sorumluluk doğurmaması sebebiyle, gensoru veya meclis soruşturması önergelerine göre daha hoşgörülü yaklaşılacağı, bu sebeple de *parlamentolara onu düşürmeden hükümeti eleştirme imkanını ver(diği)*²² düşünülebilirse de, Türk hukukunda bunun pek de mümkün olmadığı görülmektedir.

2. TBMM'nin Üye Seçimine İlişkin Kararları

Siyasal karar organı olan parlamentolar hem kendi iç işleyişini sağlayan komisyonlara hem de devletin diğer siyasal ya da yargısal organlarına üye seçmektedir. Bu yöntem, ikinci grup üyelere dolaylı bir demokratik meşruiyet kazandırmakla beraber parlamentoda temsil edilen siyasal partilerin, adayların belirlenmesinde birbirlerini dengeleyerek ortak yararı temsil edecek kişinin seçilmesi de sağlanmaktadır. Parlamentoların kurumlara üye seçmesinde asıl belirleyici olan, parlamentonun çoğunluk oylarına bağlı bir determinizm sonucu “noter”leştiği mi ya

²¹ Bülent-Tanör-Necmi Yüzbaşıoğlu, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, Beta Y., 14. Baskı, İstanbul, 2014, s: 312.

²² Kemal Gözler, Anayasa Hukuku Genel Teorisi, Ekin Basım Yayın, Bursa İstanbul, 2011, s.859. Aynı yönde Faruk Bilir, Hükümetin Siyasi Sorumluluğu ve Gensoru, TBMM Parlamenter Denetim Sempozyumu, 7 Mayıs 2012, s.142. https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/ct_sempozyum.pdf (s.e.t.10.02.2016).

da adayların partilerin müzakeresi sonucu bir siyasal iktidar odağına bağlı olmayan “ortak iyiyi” mi belirlediği meselesidir.

TBMM’ye baktığımızda, hem doğrudan Anayasa ile hem de yasalarla belirlenmiş bazı kurumlara üye seçtiği görülmektedir. Doğrudan Anayasa eliyle verilmiş üye seçimi görevi 2010 yılına kadar RTÜK üyeleri ile sınırlı iken, 5982 sayılı Kanunla değişik 74. maddesiyle Kamu Başdenetçisi ile aynı kanunla değişik 146. maddesiyle Anayasa Mahkemesi’ne de üye seçmeye başlamıştır. Bunun dışında TBMM, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, 2937 sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Milli İstihbarat Teşkilatı Kanununa 6523 sayılı Kanunla²³ eklenen ek madde 2 uyarınca bu kurumlara sırasıyla sayıştay ve komisyon üyesi seçmektedir. Çalışmada anayasal düzenlemeler temel alınarak sadece RTÜK üyelerinin ve Kamu Başdenetçisinin seçimleri değerlendirilecektir.

Bu konuda değinilmesi gereken bir diğer husus ise, 2007 yılında yapılan anayasa değişikliği sonucunda Cumhurbaşkanını seçme yetkisi halka verilmiş olsa da, 2007 yılına kadar geçen süreçte yapılan cumhurbaşkanı seçimlerinin değerlendirilmesi, müzakere konusunda önemli veriler elde edilmesini sağlayacak olmasıdır. Bu itibarla çalışmada son olarak, 1982 Anayasası döneminde TBMM tarafında yapılan dört cumhurbaşkanı seçimi incelenecektir.

Üye seçiminin yapılmasında değinilmesi gereken iki konu bulunmaktadır. İlki, seçilecek üyenin kim tarafından aday gösterildiği (a); ikincisi ise karar için gereken sayıdır (b). Her iki başlıkta da sırasıyla RTÜK(aa) üyelerinin sonra Kamu başdenetçisinin (bb) ve en son olarak cumhurbaşkanı adaylarının (cc) belirlenme yöntemleri ve seçim kararları ele alınacaktır.

a. Aday gösterme usulü

aa) 1982 Anayasasının 5370 sayılı Kanunla değişik 133. maddesine göre 9 üyeden oluşan RTÜK’ün üyelerinin, *siyasî parti gruplarının üye sayısı oranında belirlenecek üye sayısının ikişer katı olarak gösterecekleri adaylar arasından, her siyasî parti grubuna düşen üye sayısı esas alınmak suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunca seçil(eceği)* düzenlenmiştir. Bu durumda, öncelikle dokuz üyenin kaç tanesinin bir siyasi parti grubuna ait olacağını, o siyasi partinin sandal-

²³ Kt: 17/4/2014, RG: 26/04/2014-28983.

ye sayısı oranına göre belirlenmesi gerekmektedir. Başka bir ifadeyle, RTÜK üye dağılımı, Parlamentoda bulunan siyasi partilerinin güçlerini yansıtacak şekilde oluşturulmaktadır. Bu sayının belirlenmesinden sonra ise, her siyasi parti grubu kendisine düşen sayının iki katı oranında aday göstermektedir.

Yasama organı içinde çalışan komisyonlardaki üye dağılımının partilerin sahip oldukları sayısal çoğunluğa oranla belirlenmesi, genel olarak kabul edilen bir kuraldır. Ancak, bir devlet kurumuna seçilen üyeler için aynı yöntemin benimsenmesi, o kurumun faaliyetlerinin niteliğini çoğunluğun bulunduğu siyasi düşünceye yaklaştıran bir sonuç doğuracağı basit bir gerçektir. Bu itibarla, daha bu aşamada, yani anayasal metin düzeyinde, sonucun parlamentonun aritmetiği ile önceden belli olduğundan, müzakere yöntemiyle amaçlanan katılım ve çoğulculuğu gerçekleştirmekten uzak bir yöntemin seçildiğini söylemek mümkündür.

RTÜK üyelerinin seçiminin işleyişinin, yasama organının müzakere işlevi açısından değerlendirilmesi 13 Temmuz 2005 tarihinde yapılan seçim üzerinden yapılacaktır²⁴. 5373 sayılı Kanunla, mülga 3984 sayılı

²⁴ Bu tarihin seçilmesinin birden çok sebebi bulunmaktadır. Bu sebeplere değinmeden önce mülga 3984 sayılı Radyo ve Televizyon Kanununa değinmek gerekmektedir. Bu Kanun, 08/07/1993 tarihli 3913 sayılı Kanunla 1982 Anayasasının 133. maddesinin değiştirilmesinden sonra kabul edilmiştir. Özel yayınlara imkan tanınması amacıyla yapılan bu anayasa değişikliğini takiben kabul edilen Kanununun RTÜK üyelerinin seçimine ilişkin düzenlemesinde, adayların iktidar ve muhalefet partileri tarafından belli bir sayıyla belirleneceği kuralı yer almaktaydı. Söz konusu kanunun 6. maddesine göre 9 üyeden oluşan Kurulun 5 üyesi iktidar partisi 4 üyesi ise muhalefet partilerinin gösterecekleri adaylar arasından seçilmekteydi. Kanunda her ne kadar TBMM siyasi parti gruplarında adaylar için görüşme yapılamayacağı kuralı yer almaktaysa da, o dönemde dağınık bir sandalye dağılımı olduğu için hem koalisyon ortakları hem de muhalefet partileri aralarında parlamento dışında anlaşarak bu üyeleri belirlemişlerdir. Ne var ki bu seçimlerde koalisyonun küçük ortağı (SHP) ile muhalefet partisi (RP) adayları seçilememiş; üyelikler koalisyonun büyük ortağı (DYP) ve anamuhalefet partisi (ANAP) arasında paylaşılmıştır. Bu konu hakkında detaylı bilgi için bkz: Aysel Aziz, 3984 sayılı Radyo ve Televizyon Yasası, Ankara Üniversitesi İletişim Fakültesi Yayınları No:2, Ankara, 1994, s.14, dipnot.16.

13 Temmuz 2005 günü yapılan seçimler, 3984 sayılı Kanuna eklenen geçici 11. maddeye göre yapılmıştır. Değişikliğin yayımıyla seçimlerin yapılmasını zorunlu kılan 11.maddenin önemli yanı, adayların niteliklerinin belirlendiği 6.maddeye yaptığı atıftır. 5373 sayılı Kanunla değişik 6.madde, kanunun ilk halinde belirlenen iktidar partisinin 5, muhalefet partilerinin 4 aday belirleneceği kuralını değiştirmiş; sayı vermeden adayların siyasi partilerin sandalye dağılımına göre yapılacağı kuralını getirmiş

Radyo ve Televizyon Kanununa²⁵ eklenen geçici 11.madde uyarınca yapılan üye seçimi, o dönemde parlamentoda bulunan iki parti grubunun gösterdikleri adaylar arasında yapılmıştır. 363 milletvekiline sahip Adalet ve Kalkınma Partisine altı ve 178 milletvekiline sahip Cumhuriyet Halk Partisine üç üye düşmektedir.

3984 sayılı Kanunun 6.maddesinde, bu kuruma üye seçilecek adaylar hakkında TBMM siyasi parti gruplarında görüşme yapılamayacağı kuralı yer almaktaydı. Dolayısıyla, üye seçimi öncesi görüşmeler parlamento dışına taşınmış olmaktadır²⁶. Bununla birlikte, Anayasada bu yönde bir yasak yer almazken, kanun koyucunun siyasi parti gruplarında görüşme yapılamamasını benimsemesi, öncelikle şeffaflık ve eleştiriyi engelleyen bir durum yaratmaktadır. Bunun yanında partilerin birbirlerinin adaylarını öğrenerek, rakibe göre kendi adayını çıkarmasını; böylece seçimin sonucunun sandalye sayısına göre değil adayının gücüne göre belirlenebilmesini engellemektedir. Böyle bir yöntemin, rekabetle beslenmiş bir diyalogun kurulmasını sağlayacağı görülebilirdi.

Ayrıca, siyasi partilerin RTÜK üyeliği için gösterecekleri adayları nasıl belirleyecekleri, ne anayasal ne de yasal bir mevzuatta düzenlenmiştir. Siyasi partilerin tüzüklerinde de bu üyeliklerin nasıl belirleneceğine ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Aslında bu durum, partilerin kendi iç işleyişlerini ilgilendiren bir konu olması sebebiyle inceleme alanı dışında kalmaktaysa da, yasama organına sunulan isimlerin partiler tarafından belirlenmesinde müzakerenin parti içi boyutunun belirsiz yönünü açık bir şekilde ortaya koymaktadır. Başka bir ifadeyle, bu tür üyeliklere adayların belirlenmesi ya siyasi partinin genel merkez yönetimlerinin ya da genel başkanların iradelerine bırakılmış olması, daha bu aşamada müzakerenin gerçekleşemediğinin, hatta dışlandığının bir göstergesi sayılabilir. Mülga 3984 sayılı Kanun kabul edildikten sonra yapılan ilk RTÜK üye seçimlerinde, parlamento dışında da olsa partiler arasında

tir. O dönemde oluşan parlamento aritmetiğinde ise bunun iktidar partisi lehine güçlü bir çoğunluk çıkaracağı açıktır. Nitekim de sonuç bu yönde olmuştur. (bkz: Tablo:3) 13 Temmuz 2005 tarihinin seçilmesinde, hem 3 Kasım 2002 tarihinde yapılan genel seçimin sonucunda parlamentodaki iki partili dağılım hem de o dönemde yapılan anayasal ve yasal değişiklikler etkili olmuştur.

²⁵ Kt: 13.04.1994, RG: 20/04/1994-21911.

²⁶ Aynı yönde bir kural 15/02/2011 tarihli ve 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın ve Hizmetleri Hakkında Kanunda da yer almaktadır.

bir *anlaşma* yapıldığı görülmektedir. Fakat seçimin sonucuna bakıldığında²⁷, kararı önceleyen sürecin niteliğinin müzakere değil, bir pazarlık olduğu açıkça söylenebilir.

bb) 2010 Anayasa değişikliği ile 1982 Anayasasının 74. maddesine *kamu denetçisine başvurma hakkı* eklenmiştir. TBMM Başkanlığına bağlı olarak çalışan Kamu Denetçiliği Kurumunun başkanı Kamu Başdenetçisi, TBMM tarafından seçilmektedir. Genel ilkelerin yer aldığı söz konusu maddenin 5. fıkrasında, RTÜK üye seçiminde yer alan aday gösterilmeye benzer bir kural bulunmamaktadır.

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 11. maddesi adaylık ve seçim usulünü düzenlemiş bulunmaktadır. İlk kamu başdenetçisi yapılan başvuru ilanı üzere yirmi dört aday arasından TBMM Dilekçe ve İnsan Hakları Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon tarafından gösterilen üç aday içerisinden seçilmiştir²⁸. Dolayısıyla burada adaylar siyasi partiler tarafından değil, gerek alt gerekse karma komisyon tarafından belirlenmektedir.

Karma komisyon, Genel Kurula sunulmak üzere 3 kamu başdenetçisini adayını doğrudan, diğer 5 denetçiyi ise alt komisyonun belirlediği 15 aday içinden seçmiştir. Karma komisyondaki kamu başdenetçisi seçimi öncesi ve sırasında, adayların belirlenme yöntemine ilişkin iktidar partisi üyeleri dışındaki üyelerden öneri gelmezken, alt komisyon çalışmalarında, 733 adaydan 15 denetçi seçiminde tüm partilerin belirli oranda aday ya da partiler arasında bir uzlaşma ile adayların seçilmesine ilişkin öneriler getirilmiştir²⁹.

Alt komisyon tutanaklarına bakıldığında, muhalefet partilerine mahsup milletvekilleri öncelikle, kamu denetçilerinin seçiminin yapıldığı toplantıda alt komisyonun oluşumuna hakim olan sayısal çoğunluğun doğuracağı sonuca itiraz ettikleri görülmektedir. Bu sebeple de seçimlerin, diğer partilerin de belirleyici olabileceği öneriler getirmişlerdir. MHP'li üye, aday sayısının çokluğu ve sürenin kısalığı karşısında, her partinin belirlediği 15 kişilik listeler üzerinden yapılacak değerlendir-

²⁷ Bkz dipnot 24.

²⁸ TBMM Karar No: 1028, kt: 27.11.2012; RG: 04/12/2012-28487.

²⁹ Kamu denetçilerinin seçimi, Kamu başdenetçisinin Genel Kurulda seçiminden sonra yapılmıştır. Alt komisyonda dile getirilen önerilerin, başdenetçinin belirlenmesi ve seçimi sürecinde, hem komisyon hem de Genel Kurul aşamasında, sadece çoğunluğa sahip partinin belirleyici olmuş olmasından kaynaklandığı söylenebilir.

meyle ile adayların belirlenmesini önermiştir³⁰. CHP'li üyeler ise, karma komisyona gönderilecek 15 denetçi adayının seçiminde, siyasal partilerin güçleri oranında bir dağılım yapılmasını teklif etmiş; bu konuda Genel Başkan ve Grup Başkan vekili kararı olduğunu, tekliflerinin kabul görmemesi durumunda da oylamaya katılmayacaklarını dile getirmiştir³¹. Neticede her iki öneri, oylamanın gizli yapılacağı; önerilen yöntemlerin ise bu kurala aykırılık oluşturacağı gerekçesiyle reddedilmiştir³². Bunun üzerine CHP'li vekiller toplantıdan ayrılmıştır. Oylama 9 üyeli komisyon tarafından yapılmıştır.

Sonuç olarak, hem 3 kamu başdenetçisi adayının karma komisyonda hem de 15 denetçinin alt komisyonda belirlenmesinde, partiler arasında karşılıklı bilgi ve görüşlerin paylaşıldığı bir yöntemin seçilmediği; bunu yerine daha ziyade oylama odaklı hareket edildiği gözlenmektedir. Genel Kurulda, başdenetçi adaylarının seçiminden önce açılan usul tartışmasında, adayların nitelik ve belirlenme süreçlerine ilişkin getirilen eleştiriler de karşılıksız kalmıştır. Burada ortaya çıkan sonuçta gene belirleyici olan, diyologsuz yapılan oylama olmuştur.

cc) Cumhurbaşkanının TBMM tarafından seçimine ilişkin 102. maddede yer alan düzenlemenin, bilindiği gibi 1961 Anayasasının son cumhurbaşkanı seçiminde yaşananlara karşı bir düzeltici olduğu kabul edilmektedir. 1982 Anayasasının kriz çözücü maddelerinden biri olarak kabul edilen bu madde, 11. Cumhurbaşkanı seçimi sırasında iktidar ve muhalefet partisi arasında yaşanan gerilimi çözmeye yetmemiş ve bu durum bir anayasa değişikliğini ile sonuçlanmıştır.

Bu konuda, 1982 Anayasasının cumhurbaşkanı seçimine ilişkin maddelerinin 5678 sayılı Kanunla değiştirilmeden önceki halleri çerçevesinde adayların belirlenme yöntemi üzerinde bir inceleme yapılacaktır.

³⁰ 14 Kasım 2012 günlü alt komisyon tutanağı s.23, 28 vd. https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=437 (s.e.t.10.02.2016).

³¹ 14 Kasım 2012 günlü alt komisyon tutanağı s.35, 39.

³² 14 Kasım 2012 günlü alt komisyon tutanağı s.38. Başka daha sonra tekrar dile getirilen öneri hakkında açık olarak: "Böyle bir mutabakatı sağlamız yasal olarak mümkün değil" diyerek, kamu denetçileri seçiminde yapılacak gizli oylama usulünü, mutabakatla belirlenme yöntemine açıkça tercih etmiştir. Bu da, komisyondaki görüşmelerin önemli bir bölümü çalışma koşullarına ilişkin hüküm bulunmaması sebebiyle nasıl oylama yapılacağına ayrılmış olduğu halde aday belirleme konusunda başkanın bu tutumu hukuken doğru olmamakla birlikte; partiler arasında gerçekleştirilecek bir müzakere şansına da kapıyı kapamıştır.

Cumhurbaşkanı seçimi için adaylığın nasıl belirleneceğine ilişkin Anayasa hükmü dışında bu konuya özgü bir kanun bulunmamaktaydı. Anayasanın 101. maddesinin ilk halinde de:

“Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kırk yaşını doldurmuş ve yükseköğrenim yapmış kendi üyeleri veya bu niteliklere ve milletvekili seçilme yeterliğine sahip Türk vatandaşları arasından yedi yıllık bir süre için seçilir.

Cumhurbaşkanlığına Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri dışından aday gösterilebilmesi, Meclis üye tamsayısının en az beşte birinin yazılı önerisiyle mümkündür.” düzenlemesi yer almaktaydı. Görüldüğü üzere bu düzenlemede sadece cumhurbaşkanlığına dışarıdan aday gösterilmesine ilişkin genel bir kural getirilmiştir. 1982 Anayasasının ilk cumhurbaşkanı, anayasanın geçici 1.madde hükmü gereğince anayasanın sunulduğu halkoylamasında; bundan sonraki dört cumhurbaşkanı adayı ise, 101. maddeye göre belirlenmiş ve 102. maddeye göre seçilmiştir. Dört cumhurbaşkanından üçü hem kendileri aday olmuş hem de aday oldukları dönemde üyesi oldukları siyasi partinin milletvekilleri tarafından aday gösterilmişlerdir. Sadece 10. Cumhurbaşkanı milletvekillerinin yanında o dönemde parlamentoda bulunan tüm siyasi parti genel başkanlarının birleşerek aday gösterilmiştir. Ne var ki TBMM’de hiçbir cumhurbaşkanı adayı tarafından neden aday olduğuna ya da milletvekilleri de neden aday gösterdiklerine ilişkin açıklamalara özgülenmiş bir toplantı yapılmamıştır.

Cumhurbaşkanlığı seçiminde adaylık konusunda görüşme yapılmaması, seçim öncesi kararın aslında Parlamento dışında gerçekleşmesine sebep olmaktaydı. Şu halde kimin cumhurbaşkanı seçileceği genel olarak siyasi partilere ve özel olarak da siyasi parti genel başkanlarının iradelerine bırakılmıştı. Her ne kadar aday gösterilme bir grup kararı olarak değil, tek tek milletvekillerinden oluşan listeler halinde olsa da, parti disiplini gereği bu listeler aynı siyasi partinin milletvekillerinden oluşmuştur³³.

Adayların Genel Kurulda görüşülmesi, başka bir ifadeyle yasama organında adaylıkların müzakere edilmesi ya da hiç olmazsa siyasi parti-

³³ Bunu tek istisnası, Hüsamettin Cindoruk’un Şevket Kazan ve Melih Gökçek tarafından aday gösterilmesidir. Ama buna karşı Hüsamettin Cindoruki kendi bilgisi ve irade olmadan aday gösterilmiş olduğunu belirterek adaylıktan çekildiğini bildirmiştir. <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d19/c035/tbmm19035101.pdf> (s.e.t.10.02.2016).

ler kendi içlerinde adaylarını şeffaf ve müzakereye uygun bir yöntemle belirlendikten sonra Genel Kurulda oylama yapılması, parlamenter sistemin gereği olan tarafsızlığı ve 1982 Anayasasının istediği partiler üstü bir cumhurbaşkanının seçimini sağlayabilirdi. Böyle bir yöntemin eksikliği sonunda kutuplaşmış bir parlamentoda siyasi krize sebep olmuş ve 2007 yılında yapılan anayasa değişikliğine yol açmıştır. Bu değişiklik cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmesinin benimsenmesi, TBMM'nin bir müzakere organı olamadığının açık bir göstergesi sayılabilir.

b. Karar

aa) RTÜK üyelerinin aday gösterilme usulü açık olarak 1982 Anayasasının 133. maddesinde belirtilmiş olmasına karşın özel bir karar nisabı benimsenmemiş ve karar 96. maddedeki genel düzenlemeye göre alınmıştır. RTÜK'na üye seçimleri, mülga 3984 sayılı Kanunun 5373 sayılı Kanunla değişik 6. maddesinin 3. fıkrasında yer alan kurala göre birleşik oy pusulasının kullanıldığı 13 Temmuz 2005 günlü oylamada şu sonuç elde edilmiştir³⁴:

Tablo 3: 13 Temmuz 2005 günü yapılan RTÜK Üyeleri Seçim Sonuçları			
Adalet ve Kalkınma Partisi Grubu Aday Listesi		Cumhuriyet Halk Partisi Grubu Aday Listesi:	
Aykut Zahit Akman	352	Şaban Sevinç	283
İlhan Yerlikaya	341	Mehmet Dadak	265
Abdolvahap Darendeli	319	Özer Gürbüz	252
Davut Dursun	267	<i>Mustafa Şener Tokcan</i>	189
Paşa Yaşar	214	<i>Hüseyin Deniz</i>	113
Taha Yücel	185	<i>Veliye Handan Coşkun</i>	70
<i>Sevgi Coşkunserçe</i>	169		

³⁴ Sonuç için bkz: <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem22/yil3/bas/b126m.htm> (s.e.t.10.02.2016).

TBMM Kararı no: 858, RG: 14.07.2005-25975 (mük.).

Zekeriya Şarbak	152		
Aydın Nezh Doğan	133		
Abdullah Topçuoğlu	97		
Mükremin Karaağaç	95		
Ferman Karaçam	62		
Katılan Milletvekili: 422 Boş: 2 Geçersiz:3			

www.tbmm.gov.tr

Bu oylamada ilk dikkat çeken husus, muhalefet partisi grubunun gösterdiği adayların, iktidar partisi milletvekilleri tarafından oldukça yüksek oranda desteklenmiş olduğudur. İlk dört aday, kendi partisinin üye sayısından daha fazla oy almıştır. Eğer, üyelikler sandalye dağılımına göre değil de, alınan oylara göre belirlenseydi, altıya üç değil, beşe dört gibi daha dengeli bir sonuç elde edilmiş olurdu. Böylelikle aslında, söz konusu kanunda 5373 sayılı Kanunla değişiklik yapılmadan önceki sayısal oranla aynı sonuç elde edilmiş olacaktı. Bu da, mülga 3984 sayılı Kanunun 5. maddesinde RTÜK'nun, *Radyo ve televizyon faaliyetlerini düzenlemek amacıyla, özerk ve tarafsız bir kamu tüzelkişiliği niteliğ(e)* daha uygun bir sonuç yaratabilirdi.

Bu itibarla, üyelerin, onları aday gösteren siyasi partilerin görüşünü yansıtan etkide olmalarının önüne geçmek için çeşitli çözümler üretilebilir. Öncelikle, üyeliklerle ilgili olarak müzakereyi zorunlu kılmak için her siyasi partinin göstereceği adayların salt çoğunlukla seçilmesi düşünülebilir. Eğer sandalye dağılımı kuralı bir zorunluluk olarak görülüyorsa, o zaman parlamentoda temsil edilen tüm partilere birer üyelik düşmesini mümkün kılacak bir yöntem benimsenebilir.

Bunların yanında kanunda yer alan birleşik oy pusulası uygulamasının değiştirilmesi düşünülebilir. Zira mevcut anayasal ve yasal düzenlemeler, üye seçiminde müzakere yapılmasını, o kişilerin neden tercih edildiklerinin yasama organında tartışılmasının önüne geçmektedir. Birleşik oy pusulası da tercihleri dondurmaktadır. Oylama şeklinde değişikliği bir zorunluluk haline getiren başka husus ise, mülga 3984 sayılı Kanunun 11. maddesinde yer alan toplantı ve karar sayıdır. Söz konusu maddenin ilk fıkrası, kurulun en az yedi üyenin bulunduğu toplantıda, karar sayısının beş olduğu ancak kanal tahsisinde kararın üçte iki çoğunlukla alınacağını belirtmiştir. Buna göre, parlamentodaki siyasi parti grubunun gücü beş veya daha fazla üyenin kendi partisinden adayları ara-

sından seçilebilmesini sağlayacak oranda olduğunda, RTÜK için bir devlet kurumu olarak değil bir parti yayın organından bahsetmek daha uygun olacaktır³⁵. Bu durum müzakere açısından değerlendirildiğinde, yasama organı açısından değil ama toplum için enformasyon tekeli yaratabileceği için oldukça olumsuz bir resim çizmektedir.

bb) Kamu başdenetçisine ilişkin anayasal düzenleme sadece karar özel nisabını belirlemiştir. Buna göre, Kamu Başdenetçisi, 1982 Anayasasının cumhurbaşkanı seçimine ilişkin 2007 yılında yapılan değişiklik öncesi 102. maddesi ve TBMM Başkanı seçimine ilişkin 94. maddesinde yer alan karar çoğunluğu ile aynıdır. İlk iki turda üçte iki çoğunluk, üçüncü turda salt çoğunluk son turda ise, kalan iki aday için yapılan oylamada en fazla oyu alan seçilmiş olmaktadır.

Kamu başdenetçiliği için 3 aday, yukarıda da ifade edildiği üzere, Dilekçe ve İnsan Hakları Komisyonu üyeleri tarafından oluşturulan Karma Komisyon tarafından belirlenecektir. Bu Komisyonun yaptığı ilk toplantıda, kamu denetçisi adaylarının belirlenmesi için alt komisyon kurulmasına karar verilmiştir. 733 başvuru içinden 15 kamu denetçisi adayı bu komisyon tarafından belirlenip Karma Komisyona gönderilmiştir. Karma Komisyon da 15 aday arasından beşini kamu denetçisi seçmiştir.

Kamu başdenetçi adayları ise Karma Komisyonda görüşülmüştür. 24 aday önce dinlenmiş, daha sonra da seçim işlemine geçilmiş ve aralarından 3 aday Genel Kurula sunulmak üzere seçilmiştir.

Komisyon tutanaklarına bakıldığında, 6328 sayılı Kanunda komisyonun Genel Kurula teklif edeceği üç adayın nasıl belirleneceğine ilişkin bir hüküm bulunmadığı için, Anayasanın 74. maddesinde yer alan karar nisabına uyulması kabul edildiği görülmektedir³⁶. Otuz dokuz üyesi bu-

³⁵ Bu durum 3984 sayılı Kanunu ilga eden 6112 Sayılı Kanunda daha vahim bir boyuta taşınmıştır. Yeni düzenlemede (m:40) toplantı ve karar sayısı 5'tir ve aksi kararlaştırılmadığı sürece müzakereler gizli yapılacaktır. 6112 sayılı Kanunda yer alan bu ve diğer düzenlemelere ilişkin bir değerlendirme için bkz: Burcu Sümer-Gülseren Adaklı, 6112 Sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkındaki Kanun'a İlişkin Değerlendirme Raporu, İletişim: Araştırmaları Dergisi, Cilt 5, Sayı:2, 2007, s.156 vd.

³⁶ Ayrıca başdenetçi seçiminde ilginç olan karma komisyonda yapılan tüm turlarda en fazla oyu alarak Genel Kurula gönderilen adayın, burada oldukça düşük bir oy almış olmasıdır. Bu durum, hem siyasal çoğunluklara göre karma komisyonda belirlenmiş olan adaylar hakkında, daha sonradan, parti içinde değişen bir eğilimin benimsendi-

lunan karma komisyonunun ilk iki tur için karar nisabının 26, üçüncü tur için de 20'dir. Kanunda bu yönde bir düzenleme olmaması önemli bir eksiklik. Bu eksikliğin Anayasa hükmüne göre doldurulması her ne kadar yasama teamüllerine uygun olsa da, parlamentoda bugüne kadar bu çoğunluklara göre yapılan oylamalarda, sonuç ya salt çoğunluk kuralına bağlanmış 3. turda ya da basit çoğunluk kuralının uygulandığı dördüncü oylamada belirlenmiştir. Bu itibarla, karma komisyonda partiler arası uzlaşmayı sağlayacak, onları müzakereye zorlayacak bir yöntem yerine sonucu gene önceden belli edecek şekilde bu karar çoğunluklarının kabul edilmesi, karar vermeyi sadece oylamaya indirgeyen bir tutumu ortaya sermiştir. Nitekim tutanaklarda da seçimin yapıldığı toplantıda adayların niteliklerine ilişkin bir tartışma yapılmadığı, doğrudan oylamaya geçildiği görülmektedir³⁷.

Genel Kurulda yapılan gizli oylama, öncelikle bir usul tartışması ile başlamış ve sonrasında anamuhalefet partisi oylamaya katılmamıştır³⁸. İlk kamu başdenetçisi, 4. turda iktidar partisi çoğunluğu ile seçilmiştir. Usul tartışmasında söz alan anamuhalefet partisi üyeleri, kamu başdenetçisinin niteliğinin aday olduğu göreve uygun olmadığını dile getirdikten sonra uzlaşıyla belirleme önerilerinin kabul edilmediğini ve *Parlamentoda çoğunluğa sahip olan iktidar partisinin yapacağı seçimle kamu denetçisini ve kamu başdenetçisini belirleyebilme imkânını getir*(ilmiş) olduğunu belirtmiştir. Buna karşın lehe söz alan iktidar partisi milletvekilleri eleştirileri tüm işlemlerin anayasaya ve yasaya uygun yapıldığını söyleyerek karşılamış; ortaya atılan iddialara yani başdenetçi adayına ve belirlenme yönteminin uzlaşma eksikliğine getirilen eleştirileri özünde cevapsız bırakmıştır.

Çalışma konusu açısından bu görüşme değerlendirildiğinde, iktidar ve muhalefet partileri arasındaki diyalogsuzluk dikkat çekmektedir. Ko-

ğini hem de oylamalara yön veren parti disiplinin oldukça yüksek bir seviyede olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla hem parti içinde hem de Genel Kurulda ortak iyinin katılımcı ve rasyonel şekilde eşit iradelerle şekillendiğinden bahsedilemeyeceği gerçeği tekrar ortaya çıkmaktadır.

³⁷ Dilekçe ve İnsan Hakları Karma Komisyonunun 13 Kasım 2012 günü yaptığı toplantının tutanağı için bkz: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=436 (s.e.t.10.02.2016).

³⁸ Genel Kurul tutanağı için bkz: <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem24/yil3/bas/b029m.htm> (s.e.t.10.02.2016).

misyon aşamasında da Genel Kurul aşamasında da söz konusu olan, söz alan milletvekillerinin konuya ilişkin fikirlerini dile getirmeleri ancak bunları dinleyen bir muhatap bulamamalarıdır. Bunun sonucunda kaybedilen, karşılıklı monologlarla şekillenen ve en sonunda sayısal üstünlüğe yenilen müzakere fırsatıdır.

15 kişilik kamu denetçi adaylarının seçildiği alt komisyon toplantısı daha çarpıcı bir örnek oluşturmaktadır. 733 başvurudan 15 adayın belirleneceği toplantının en sonunda 8 iktidar partisi milletvekili ile 1 MHP'li milletvekili kalmıştır. 15 aday, 9 komisyon üyesi tarafından belirlenmiştir. Burada ilginç olan 733 adaydan sadece belirli 15'ine 4 oylamada hep 8 oy çıkmasıdır. Gizli oylama usulünün uygulandığı bir seçimde bu sonuç, komisyon dışında iktidar partisi milletvekillerinin bu adaylar üzerinde mutabık kaldıklarını göstermektedir. Bu da gene sayısal çoğunluk ve siyasi parti tekelinde belirlenen ve diğer partileri dışlayan bir uygulamanın gerçekleştiğini açık olarak göstermektedir.

cc) Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde de farklı bir uygulama ile karşılaşılmamaktadır. 1982 Anayasası, 1961 döneminde cumhurbaşkanı seçimiyle ilgili yaşanan krizi çözmek amacıyla kabul ettiği 102.maddede yer alan üçte iki çoğunluk, yapılan dört cumhurbaşkanlığı seçiminde gerçekleşmemiş, tüm cumhurbaşkanları 3. turda salt çoğunlukla seçilmiştir.

Tablo 4: 1982 Anayasasının 2007 yılında yapılan değişiklik öncesi 102. maddesine göre TBMM tarafından seçilen cumhurbaşkanları ve aldıkları oy oranları

Cumhurbaşkanları	Seçim Kararı ve Tarihi	Aldıkları Oy			Seçildikleri dönem Par- lamentoda temsil edilen siyasi parti sayısı ve sandalye sayıları
Turgut Özal 18. dönem	TBMM Karar No: 69 Kt: 31/10/1989	1.Tur: 247	2.Tur: 256	3.Tur: 263	3 ANAP/SHP/ DYP 292/99/59

Süleyman Demirel 19. Dönem	TBMM Karar no: 237 Kt: 16/05/1993	1.Tur: 234	2.Tur: 225	3.Tur: 244	5 DYP/ANAP/ SHP/RP/DSP 178/115/88/4 3/7/ 19 Bağımsız ³⁹
Ahmet Necdet Sezer 21. Dönem	TBMM Karar no: 695 Kt: 05/05/2000	1.Tur: 281	2.Tur: 314	3.Tur: 330	5 DSP/MHP/F P/DYP/ANAP 136/129/111/ 86/85
Abdullah Gül 23. Dönem	TBMM Karar No: 898 Kt: 28/08/2007	1.Tur: 341	2.Tur: 337	3.Tur: 339	3 AKP/CHP/MHP 341/112/71

www.tbmm.gov.tr

10. cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer, seçildiği dönemde TBMM’de temsil edilen beş siyasi partinin genel başkanının da imzaladığı önerge ile aday gösterilmiştir⁴⁰. Bu girişimin oldukça yüksek bir oy oranı ile verilecek kararlarla tamamlanacağını beklenmesi mümkünken, sonuçlara bakıldığında, 10. Cumhurbaşkanının da 3. turda seçildiği görülmektedir. Bu durum akla iki olasılığı getirmektedir: Aday konusunda, Parlamento’ya yansıyan mutabakat, seçim turları sırasında parlamento dışında bozulmuştur veya bu mutabakat sadece her parti için siyasi bir manevra aracı olarak kullanılmıştır. Sebebi ne olursa olsun, partile-

³⁹ Seçimin hemen ardından RP’den istifa eden alparslan Türkeş ve 18 arkadaşı https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/meclis_bulteni.bulten_sayfa?psayi=10&psayfa=12 (s.e.t.10.02.2016).

⁴⁰ TBMM 21. Dönem, 2. Yasama yılı, 88. Birleşim, 27/04/2000, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem21/yil2/bas/b088m.htm> (s.e.t.10.02.2016).

rin diyaloglarının parlamento dışında somutlaştığının önemli bir göstergesidir.

Hem 8. hem de 11. Cumhurbaşkanının seçimlerinin ortak noktası ise, anamuhalefet partilerinin bu seçime katılmamalarıdır. Yukarıda, aday gösterilme bölümünde değinildiği gibi, siyasi partiler seçimden önce Genel Kurulda ya da kendi aralarında kamuya açık şekilde bir görüşme yapsaydı, bu tür muhalefetin önüne geçilerek daha ılımlı politikaların benimsenmesini sağlanabilirdi. Böylelikle, müzakereci sürecin getireceği meşruluk gerçekleşebilir, gerçekten partiler üstü bir adayın cumhurbaşkanı seçilmesi mümkün olabilirdi⁴¹.

Cumhurbaşkanı seçimleri özelinde son bir değerlendirmede, bu seçimlerde karar almada optimum noktanın salt çoğunluk olduğu söylenebilir. “Ortak iyi”yi temsil edecek, partiler üstü davranması beklenen bir makam için, bu sayı oldukça düşüktür. Zaten, müzakerenin olmadığı ve salt çoğunlukla karar verilen durumları takip edecek meşruiyet sorunu, seçilen cumhurbaşkanları için - bazılarında fazla bazılarında daha az olsa da - hep gündeme gelmiştir.

Sonuç olarak,

Müzakerede önemli olan diyalogsa, bunun sağlanmasının ilk koşulu ifade özgürlüğünün kullanılmasıdır. Ama bilindiği üzere, yasama organı gibi kolektif kararların alındığı kurumlarda ifade özgürlüğünün kullanılması, onu dinleyecek ve söylenenleri tartışacak “dinleyicilerin” varlığında bir anlam kazanmaktadır. Bu açıdan bakıldığında TBMM’nin gerçekleşen müzakere seviyesinin oldukça düşük hatta gerçekleşemediği söylenebilir.

Bu itibarla ilk aşamada yasama organında karar alma aşamasından önce, oluşum açısından çoğulcu bir katılımın gerçekleştirilmesi düşünülebilir. Herkesi etkileyen kararların onu etkileyen tüm bireylerin kabulünü sağlayan sürece en azından temsilcileri eliyle katılması gerekmektedir. Yasama organı içinde nisbi sistem bunu sağlayan seçim sistemi olarak kabul edilebilir ama %10 baraj bu etkisini zayıflatan en temel engeldir.

⁴¹ Gerçi bu öneri, siyasi partilerin diğer partilerin göstereceği adaylara karşı oldukça sert tutum takınacakları gerekçesiyle eleştiriye açıktır elbette. Ne var ki, müzakereci süreç rasyonel bir diyalogla sürdürüldüğünde bu yönde oluşabilecek olumsuzların bertaraf edilmesi mümkün olabilirdi.

Bunun yanında, konuların tartışmaya açılabilir olması gerekmektedir. Milletvekilleri tarafından verilen önergelerin görüşülmesinin hukuken görünür değil, aynı zamanda da gerçekleştirilebilir olması gerekmektedir.

Yasama organında yapılan tüm görüşme ve oylamaların iletişim araçlarıyla yayınlanması, şeffaflığı sağlayacağı gibi müzakere süreçlerinde özellikle kaçınılması genel olarak kabul edilen retoriği/belagati önleyecek bir etki yaratacaktır. Bu konuda, her siyasi partinin ve milletvekilinin, yayınları kendi seçmenlerine ulaşmak için kullanabileceği düşünülse de, rekabet yasama organı üyelerini rasyonelliğe itecek bir etki yaratabilecektir.

Müzakerenin gerçekleşmesini sağlayacak başka bir yöntem de çoğulculuğun kurumsallaştırılması tercihi olabilir. Sonuçlarına göre bir genelleme yapmak mümkün değilse de, yasama organlarının müzakereci yönünü ölçen en temel araştırmanın kapsadığı dört ülkelerin -İsviçre, ABD, Almanya ve UK- iki meclisli olması bu yönde bir oluşumun da müzakere için etkili olabileceğini tartışmaya değer bir fikir olarak sunmaktadır⁴².

2008 yılında Fransa'da yapılan anayasa değişikliklerinin biraz daha ötesine geçen, yasama organı içinde müzakereyi destekleyecek uygulamalara komisyonlar düzeyinde anayasal güvence sağlanabilir. Fransa'da yetkilerinin de artırıldığı bu komisyonlar, kanun tekliflerine/tasarılarına son halini vermektedir. Hatta öyle ki, hükümet Genel Kurulda kendi tasarının ilk halinin kabul edilmesi için ricacı durumda olduğu dile getirilmektedir⁴³.

Ayrıca AYM'nin şekil denetimine getirilmiş olan sınırlandırmanın kaldırılması komisyonlarda usul kurallarına uyulmaması halinde çoğunluk iradesi tekelinde yasalaşmanın denetlenmesini mümkün kılabilir.

Müzakerelerin yapıldığı siyasi iklim de süreç üzerinde etkili olmaktadır. Retorik/belagat yöntemi yönlendirme, en hafifinden bir fikir aşılama, kabul ettirmeye yönelik bir araç olarak kabul edilmektedir.

⁴² André Bächtiger, Marcus Spörndli, Marco R. Steenbergen, Jürg Steiner, The Deliberative Dimensions of Legislatures, *Acta Politica*, 2005, 40, s.233.

⁴³ Clément Victorovitch, La délibération parlementaire: un oxymore? 16-17 Haziran 2011 tarihinde Paris'te yapılan "Le Tournant délibératif" konulu toplantıda sunulan tebliğ, <http://www.participation-et-democratie.fr/sites/default/files/viktorovitch.pdf> (s.e.t.10.02.2016).

Bu söylem tipinin müzakereyi desteklemeyeceği açıktır. Müzakerede bir güç vardır ama onun yaptırımsız yaptırım gücü argümantasyona, gerekçelendirmeye bağlanmıştır. Oysa diğer ifade biçiminin arkasında gerçek anlamda bir güç vardır ve bu da kutuplaşmaya yol açan en olumsuz yöndür. Bu itibarla siyasi aktörlerin söylemlerinin bu içerikten ve yöntemden uzaklaşması da müzakereyi mümkün kılacak belki de ilk koşul olarak değerlendirilebilir.

KAYNAKÇA

André Bächtiger, *Debate and Deliberation in Parliament*, The Oxford Handbook of Legislative Studies, 2015. <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199653010.001.0001/oxfordhb-9780199653010-e-008> (s.e.t.10.02.2016).

Aristoteles, *Politika*, (çev. Mete Tunçay), Remzi Kitabevi, İstanbul, 1982, Kitap IV, Bölüm 14, parag. 2.

Axel Tschentschender-André Bächtiger -Jürg Steiner-Marco Steenbergen, *Deliberation in Parliaments*, <http://ssrn.com/abstract=1500011> (s.e.t.10.02.2016).

Aysel Aziz, 3984 sayılı Radyo ve Televizyon Yasası, Ankara Üniversitesi İletişim Fakültesi Yayınları No:2, Ankara, 1994.

Bernard Manin, *Volonté générale ou délibération*, *Débat*, No: 33, 1985. http://sorbonne-concertation.fr/wp-content/uploads/2011/11/DEBA_033_0072.pdf (s.e.t.10.02.2016).

Bjørn Erik Rasch, *Legislative Debates and Democratic Deliberation in Parliamentary Systems*, <http://www.uio.no/english/research/interfaculty-research-areas/democracy/news-and-events/events/seminars/2011/papers-yale-2011/Yale-Rasch.pdf> (s.e.t.10.02.2016).

Burcu Sümer-Gülseren Adaklı, 6112 Sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkındaki Kanun'a İlişkin Değerlendirme Raporu, *İletişim: Araştırmaları Dergisi*, Cilt 5, Sayı:2, 2007.

Bülent Tanör-Necmi Yüzbaşıoğlu, 1982 Anayasasına göre Türk Anayasa Hukuku, Beta Y., 14. Baskı, İstanbul, 2014.

Clément Victorovitch, *La délibération parlementaire: un oxymore? Contribution au colloque "Le tournant délibératif"*, Paris, 16 et 17 juin 2011. <http://www.participation-et-democratie.fr/sites/default/files/viktorovitch.pdf> (s.e.t.10.02.2016).

David Gambetta, “Claro!; An Essay on Discursive Machismo, in *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, UK, 1998.

Edward L. Lascher, Jr., *Assessing Legislative Deliberation: A Preface to Emprical Analysis*, *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 21, No:4 (Nov. 1996). (www.jstor.org/stable/440459). (s.e.t.10.02.2016).

Faruk Bilir, *Hükümetin Siyasi Sorumluluğu ve Gensoru*, TBMM Parlamenter Denetim Sempozyumu, 7 Mayıs 2012. https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/ct_sempozyum.pdf (s.e.t.10.02.2016).

Hasan Tunç, *Demokrasi Türleri ve Müzakereci Demokrasi Kavramı*, *Gazi ÜHFD*, Cilt XII, Yıl 2008, Sayı 1-2.

İbrahim Kaboğlu, *Anayasa Hukuku Dersleri*, Legal Y. 10. Baskı, İstanbul, 2015

Joshua Cohen, *Democracy and Liberty*, in *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, UK, 1998.

Kemal Gözler, *Anayasa Hukuku Genel Teorisi*, Ekin Basım Yayın, Bursai İstanbul, 2011.

Marco R. Steenbergen, André Bächtiger, Marcus Spörndli, Jürg Steiner, *Measuring Political Deliberation: A Discourse Quality Index*, *Comparative European Politics*, 2003, I.

Mustafa Erdoğan, *Anayasal Demokrasi*, *Siyasal Kitabevi*, 8. Baskı, Ankara, 2010.

Mustafa Erdoğan, *Müzakereci Demokrasi ve Sınırları*, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl:11, Sayı: 22, Güz 2012.

Roberto Gargella, *Full Representation, Deliberation, and Impartiality*, in *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, UK, 1998.

Şaban Sitembölükbaşı, *Liberal Demokrasinin Çıkmazlarına Çözüm olarak Müzakereci Demokrasi*, *Akdeniz İ.İ.B.F Dergisi*(10) 2005.

Thomas Brauning-Marc Debus, *Legislative Agenda-Setting in Parliamentary Democracies*, *European Journal of Political Research*, 48, 2009.