

T.C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

SİYASİ PARTİLERİN TBMM GRUPLARI
VE BU GRUPLARIN PARLAMENTO ÇALIŞMALARINDAKİ
ROLÜ

Ramazan DOĞANAY

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Danışman
Prof. Dr. Yavuz ATAR

Konya-2009



T.C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü



BİLİMSEL ETİK SAYFASI

Bu tezin proje safhasından sonuçlanmasına kadarki bütün süreçlerde bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet edildiğini, tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel kurallara uygun olarak atıf yapıldığını bildiririm.

Ramazan DOĞANAY



T.C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü



YÜKSEK LİSANS TEZİ KABUL FORMU

Ramazan DOĞANAY tarafından hazırlanan “Siyasi Partilerin TBMM Grupları ve Bu Grupların Parlamento Çalışmalarındaki Rolü” başlıklı bu çalışma 07/01/2009 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği/oyçokluğu ile başarılı bulunarak, jürimiz tarafından yüksek lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Yavuz ATAR	Başkan	İmza
Doç. Dr. Reyhan SUNAY	Üye	İmza
Doç. Dr. Faruk BİLİR	Üye	İmza

ÖNSÖZ

Siyasi Partiler, gerek teorik olarak gerekse yapı ve işleyişleri açısından yeterince incelenmiş bir konu olmasına rağmen, siyasi partilerin TBMM grupları için aynı şeyi söylemek pek mümkün değildir. Ancak gruplar yasama faaliyetinin başrol oyuncularını olarak son derece önemli bir işleve sahip bulunmaktadır.

Yüksek Lisans tezi olarak hazırladığım bu çalışma, siyasi partilere ilişkin yukarıda bahsettiğim genel konuları ilk bölümünde içermesine rağmen daha çok siyasi partilerin TBMM uzantısı olarak kabul edilen grupları ve bu grupların yasama sürecindeki etkinliklerini ortaya koymaya çalışmaktadır.

Bu bağlamda, çalışmamda siyasi parti gruplarını ilk ortaya çıkışlarından itibaren hem yapısal hem de işlevsel olarak incelemeye çalıştım. TBMM tutanakları konunun tarihine ışık tutuyor olmaları nedeniyle incelemelerimde sık başvurduğum kaynaklardan olmuştur.

Yüksek Lisans eğitimim süresince, gerek ders aşamasında gerek tez aşamasında olsun bana sağladıkları kolaylıklar ve yardımlar için başta değerli danışman hocam Sayın Prof. Dr. Yavuz ATAR'a ve diğer hocalarıma, yine tez sürecinde hayatımı birleştirdiğim ve beni sürekli destekleyen eşim Emine'ye teşekkürü borç bilirim.

Ankara, 2009

Siyasi Partilerin TBMM Grupları ve Bu Grupların Parlamento Çalışmalarındaki Rolü (Özet)

Siyasi partilerin Meclis grupları, o partilerin Mecliste sahip oldukları asgari bir sayıda milletvekillerinden oluşan gruplardır. Gruplar, partiden ayrı bir örgüt olmayıp partinin Meclis'teki uzantısı olarak görülmektedir ve TBMM faaliyetlerinde yasama işlevinin bir parçası olmaları gerekmektedir. Ancak, günümüzde grup toplantıları bu görünümünden oldukça uzaktır. Grupların işlevsizliği, yasama organının yetkisini daraltmış ve yasama yetkisinin kullanımında inisiyatifin Meclis'ten çıkıp parti Genel Başkanlarının ve merkez organlarının eline geçmesine neden olmuştur.

TBMM İçtüzüğü incelendiğinde, Anayasa'nın 95/2. maddesi gereği grupçu bir anlayışın hakim olduğu ortaya çıkmaktadır. TBMM'de grup kurma hakkını elde eden partiler yasama faaliyetlerine daha etkin katılabilme hakkına sahip olmakta ve Anayasa ve İçtüzük'ten kaynaklanan birtakım ayrıcalıklar da elde etmektedirler. Ayrıca siyasi parti grupları, parlamenter sistemin etkisiyle meclislerde yasama işlevinin başrol oyuncularına haline gelmişlerdir. Parlamenter sistemlerde hükümetin parlamentodaki çoğunluğa dayanması ve parlamentoya karşı sorumlu olması kuraldır. Parlamento çoğunluğu hükümete karşı güvensizlik oyu verdiği zaman artık hükümet görevine devam edemeyecektir. Bu nedenle demokratik parlamenter rejim açısından, özellikle iktidar partileri gruplarına hakim olmak durumundadırlar. Ancak dozu iyi ayarlanmayan bir disiplin parti içi demokrasiyi de yok edebilmektedir. Günümüzde milletvekillerinin geneli yasama ve denetim çalışmalarına kendi özgür iradelerini yansıtamamakta, parti grubunun aldığı kararları onaylamaktan öte katkı sağlayamamaktadırlar. Gruplar bağlayıcı grup kararları ile milletvekillerinin iradelerine ipotek koymaktadır. Bu Kararlara aykırı davranan milletvekilleri de ya partiden ihraç edilmekte veya sonraki genel seçimlerde aday gösterilmeyerek cezalandırılmaktadır. Parlamentonun yasama ve denetim faaliyetinin daha etkin ve işlevsel olabilmesi için grupların milletvekilleri üzerindeki baskıcı ve yönlendirici denetimi azaltılmalı ve milletvekillerinin özgür iradeleri doğrultusunda rahatça hareket edebilmeleri sağlanmalıdır.

The Groups Of The Political Parties in TGNA and The Roles of These Groups in Parliamentary Studies (Summary)

The National Assembly groups of the political parties are not considered as a separate organisation but they are seen as a party's extended part and they must be a part of the legislative function which is amongst The TGNA's activities. But in our day, group meetings are far away from this view. The functionlessness of the groups has narrowed the legislature authority and caused the initiative of the usage of the authority belonging to the legislature to get out of the hands of the legislature to the leaders and central offices of the parties.

When the interior rules and regulations of The TGNA are studied, it can be seen that a group work concept is supreme as mentioned in the article 95/2. Parties obtained the right to form a group in The TGNA, get the right to join the legislative activities more effectively and have some privileges arising from the Constitution and the internal rules and regulations of the TGNA. Separately, groups of Political parties, with the influence of the parliamentary system, has become the main actors of the legislative work in National Assemblies. In Parliamentary systems, it is a rule that the government depends on the majority in the national assembly and the government is responsible to the parliament. If the majority of the parliament pass a vote of non confidence, the government will not be able to continue its duty. Because of this fact, from the point of view of the democratic parliamentary regime, especially the parties in power must rule to their groups. But a miscalculated discipline could also destroy the internal democracy in a party. In our day, deputies generally cannot reflect their private personal wills to the legislative and inspection studies and they cannot contribute any further than approving the resolutions decided by the party group. The groups create a mortgage on the wills of the deputies with obliging group decisions. Deputies who act contrary to these decisions are either exported from the party or punished by not having candidacy in the next elections. In order to have the legislative and inspection activities of the parliament more effective and functional, the strict and orientating control of the groups on deputies should be reduced and the ability of the deputies to be able to act according to their private will should be provided.

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR CETVELİ	ix
TABLolar CETVELİ	xii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

SİYASİ PARTİLER

1.1. Kavram.....	3
1.2. Demokrasilerde Siyasi Partilerin Önemi	5
1.3. Siyasi Partilerin Ortaya Çıkışı ve Gelişimi.....	7
1.3.1. Siyasi Partilerin Batı'daki Gelişimi	9
1.3.2. Siyasi Partilerin Türkiye'deki Gelişimi	11
1.4. Siyasi Partilerin İşlevleri.....	12
1.4.1. Ortak Çıkar Etrafında Toplanma	13
1.4.2. Ülke Yöneticilerinin Seçilmesi ve Siyasi Devşirme.....	13
1.4.3. Siyasi İktidarı Kullanma, Denetleme ve Eleştirme.....	14
1.4.4. Siyasi Katılıma Aracılık Etme	14
1.4.5. Parlamento Çalışmalarını Kolaylaştırma	15
1.5. Türkiye'de Siyasi Partiler Hukukunun Oluşumu.....	16
1.6. Türkiye'de Siyasi Partilerin Yapısı.....	17
1.6.1. Siyasi Partilerin Merkez Organları	19
1.6.2. Siyasi Partilerin Taşra Teşkilatı.....	20
1.6.3. Siyasi Partilerde Yatay Örgütlenme	21

İKİNCİ BÖLÜM
GRUP KAVRAMI VE SİYASİ PARTİLERİN
TBMM GRUPLARI

2.1. Parlamenter Sistem Açısından Grupların Önemi.....	22
2.2. Türk Hukukunda Grup Kavramı.....	24
2.2.1. Düzenleme Sorunu.....	26
2.2.2. Grup Kurma Hakkı	29
2.2.3. Grup Organları.....	31
2.2.4. Grupların İşlevi.....	31
2.3. TBMM Komisyonları ve Gruplar	34
2.4. TBMM Başkanlık Divanı ve Gruplar	35
2.5. Danışma Kurulu ve Gruplar.....	40
2.6. 1983-2008 Yılları Arası TBMM’de Kurulan Siyasi Parti Grupları.....	43

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
GRUPLARDA PARTİ İÇİ DEMOKRASİ VE TBMM
ÇALIŞMALARINA ETKİSİ

3.1. Parti İçi Demokrasi	45
3.2. Parti Disiplini.....	51
3.3. Parti İçi Demokrasi ve Parti Disiplini İlişkisi.....	52
3.4. Siyasi Parti Gruplarında Parti İçi Demokrasi	53
3.4.1. Yasama Faaliyetlerinde Grubun Etkisi ve Bağlayıcı Grup Kararı	55
3.4.2. Grup İyönetmeliklerinde Parti İçi Demokrasi.....	67
3.4.2.1. Grup Genel Kurullarında Gizli Oylamalar	68
3.4.2.2. Söz ve Oy Disiplini ile Bağlayıcı Grup Kararları.....	69
3.4.2.3. Kanun Teklifi veya Önerge Verme.....	70

SONUÇ.....	71
KAYNAKÇA.....	74

KISALTMALAR CETVELİ

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
a.g.e.	: Adı geçen eser
AK PARTİ	: Adalet ve Kalkınma Partisi
AMK	: Anayasa Mahkemesi Kararı
AMKD	: Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi
ANAVATAN(ANAP)	: Anavatan Partisi
AP	: Adalet Partisi
Araş.	: Araştırma
ATA	: Avrupa Topluluğu Anlaşması
AÜHF	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
AY.	: Anayasa
B.	: Birleşim
Bas.	: Basım
bkz.	: Bakınız
C.	: Cilt
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
Çev.	: Çeviren
DEÜ	: Dokuz Eylül Üniversitesi
DMTD	: Danışma Meclisi Tutanak Dergisi
Dn.	: Dönem
DP	: Demokrat Parti
DSP	: Demokratik Sol Parti
DTP	: Demokrat Türkiye Partisi
DTP	: Demokratik Toplum Partisi
DYP	: Doğru Yol Partisi
E.T	: Erişim Tarihi
FP	: Fazilet Partisi
f.	: Fıkra
GP	: Genç Parti

HP	: Halkçı Parti
İçt.	: İçtüzük
İÜİF	: İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi
İÜİFM	: İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası
İÜSBE	: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
K.	: Karar
K.T.	: Karar Tarihi
md.	: Madde
MDP	: Milliyetçi Demokrasi Partisi
MGKTD	: Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi
MHP	: Milliyetçi Hareket Partisi
MKYK	: Merkez Karar ve Yönetim Kurulu
MMTD	: Millet Meclisi Tutanak Dergisi
MP	: Millet Partisi
MÜSBE	: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
RP	: Refah Partisi
S.	: sayı
s.	: sayfa
SAÜ	: Sakarya Üniversitesi
SBE	: Sosyal Bilimler Enstitüsü
SDÜ	: Süleyman Demirel Üniversitesi
SHP	: Sosyal Demokrat Halkçı Parti
SP	: Saadet Partisi
SPK	: Siyasi Partiler Kanunu
SÜHF	: Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi
sy.	: sayılı
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TESAV	: Toplumsal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı
TİP	: Türkiye İşçi Partisi
Top.	: Toplantı
TÜSİAD	: Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği
Tz.	: Tüzük

vb.	: ve benzeri
YTP	: Yeni Türkiye Partisi
YY.	: Yasama Yılı
Yay.	: Yayınları

TABLOLAR CETVELİ

Tablo 1- 23. Dönem 3. Yasama Yılı Başkanlık Divanı Üye Dağılımı.....	37
Tablo 2- 22. Dönem 4. Yasama Yılı Başkanlık Divanı Üye Dağılımı.....	37
Tablo 3- 21. Dönem 1. Yasama Yılı Başkanlık Divanı Üye Dağılımı.....	37
Tablo 4- 21. Dönem 3. Yasama Yılı Başkanlık Divanı Üye Dağılımı.....	38
Tablo 5- 20. Dönem 3. Yasama Yılı Başkanlık Divanı Üye Dağılımı.....	38
Tablo 6- 18. Dönem 1. Yasama Yılı Başkanlık Divanı Üye Dağılımı.....	38
Tablo 7- 1966 tarihli Başkanlık Divanı Üye Dağılımı.....	38
Tablo 8- 1967 tarihli Başkanlık Divanı Üye Dağılımı.....	39
Tablo 9- 1983 - 2008 Yılları Arası TBMM'de Kurulan Siyasi Parti Grupları.....	44
Tablo 10- 22. Yasama Döneminde Kamuoyunca Yakından Takip Edilen Bazı Kanunların TBMM Genel Kurul Görüşmelerinde İşleme Alınarak Kabul Edilen ve Reddedilen Önergeler Hakkında Veriler.....	58
Tablo 11- X Kanunu Tasarısı Hakkında Alınacak Bağlayıcı Grup Kararı İçin Oylama Sonuçları.....	66

GİRİŞ

İnsanoğlunun siyasi iktidarı ele geçirmek ve kullanmak amacıyla bir lider etrafında bir araya gelmesi ilk çağlardan itibaren görülen bir olgu olmakla beraber modern anlamda siyasi partilerin doğuşu ancak 19. yüzyılda gerçekleşebilmiştir. Halkın yönetime zamanla daha yaygın ve yoğun bir şekilde katılımı, halk ile devlet arasında köprü vazifesi görecek yeni oluşumlara olan ihtiyacı artırmıştır. Bu ihtiyaç, modern anlamda siyasi partilerin tohumlarının atılmasına neden olmuştur.

Siyasi partiler halkın yönetime katılımını sağlamada önemli bir fonksiyon ifa ederek demokrasinin gerçekleşmesine hizmet etmektedirler. O halde demokrasinin gerçekleşmesine hizmet eden siyasi partilerden, iç işleyişlerinde de demokratik ilkelere uymalarını beklemekten daha doğal bir şey olamaz.

21. yüzyılın başında, demokratik toplumun vazgeçilmez unsurları olarak kabul edilen siyasi partilerin, iç işleyişleri de dahil her türden karar alırken demokratik davranıp davranmadığı, kararların çoğunun parti taraftarlarının katılımıyla mı yoksa azınlık bir sınıf olan belirli sayıda yönetici tarafından mı alındığı çok tartışılmaktadır. Başka bir anlatımla, parti içi demokrasi sorununun Türkiye Büyük Millet Meclisi çalışmalarına etkisi, konunun önemli bir boyutudur. Özellikle parlamenter sistemde yürütmenin yasama üzerindeki etkinliği düşünüldüğünde, daha bağımsız bir yasama için TBMM çalışmalarında parti grup yönetimlerinin demokratik ilkelere bağlılığı önem arz etmektedir. Bu bağlamda, siyasi partilerde karar alma mekanizmalarının, tabandan yukarı doğru ve mümkün olan en geniş katılım ile işlemesi parti içi demokrasi ve parlamento çalışmaları açısından çok önemlidir.

Parlamenter sistemin uygulandığı Türkiye’de hükümeti kuran siyasi parti(ler) aynı zamanda yasama organının da büyük çoğunluğuna sahip oldukları için bu çoğunluğun desteğine muhtaç bulunmaktadırlar. Özellikle iktidar partilerinde, yasama ve denetim faaliyetlerinde Meclisteki bu çoğunluğun gereken şekilde idaresi ve muhalif seslerin çıkmaması için parti grup yönetimleri büyük çaba

göstermektedir. Ancak uygulamada bu sevk ve idarenin sık sık amacını aşarak parti içi demokrasiyi yok edebildiği görülmektedir.

Yüksek lisans tezi olarak hazırlanan bu çalışma, “Siyasi Partilerin TBMM Grupları ve Bu Grupların Parlamento Çalışmalarındaki Rolü” başlığı altında üç ana bölümden oluşmaktadır. Bu kapsamda, çalışmanın birinci bölümünde konunun daha iyi anlaşılması için “siyasi parti” kavramı, siyasi partilerin yapısı ve işlevleri genel olarak ele alınacaktır. İkinci bölümde öncelikle “grup” kavramı incelenecek ve daha sonra ise parti gruplarının ortaya çıkışı ve yapıları üzerinde durulmaya çalışılacaktır. Ayrıca kanun çıkarma ve denetleme dışında TBMM’nin iç işleyişiyle ilgili olarak Başkanlık Divanı ve Danışma Kurulunda grupların yeri de incelenecektir. Son olarak üçüncü bölümde ise TBMM’deki siyasi parti gruplarının yasama faaliyetlerine etkisi farklı açılardan incelenmeye çalışılacaktır. Bu çerçevede; öncelikle konunun parti içi demokrasi ile yakın ilişkisi de göz önünde bulundurularak parti içi demokrasi sorununa genel olarak değinildikten sonra bağlayıcı grup kararları başta olmak üzere grupların TBMM faaliyetlerindeki etkileri grup içiyönetmelikleri ışığında ortaya konmaya çalışılacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

SİYASİ PARTİLER

1.1. Kavram

Literatüre baktığımızda siyasi partilerin farklı tanımlarının yapıldığı görülmektedir. Yine de bilim adamlarının bazı ortak noktalarda buluştukları görülmektedir. J. LA PALOMBARA ve WEINER siyasi partilerde olması gereken ve günümüzde de geçerliliğini koruyan dört önemli özellik üzerinde durmuşlardır: (Aktaran: Tuncay, 1996: 27).

- Siyasi partilerin devamlılığı yöneticilerin varlığına bağlı değildir.
- Siyasi partiler hem ülke, hem de yerel düzeyde örgütlenmelidir.
- Siyasi partiler, siyasi iktidara sahip olmak için kurulmuşlardır.
- Çeşitli anlayış ve görüşler için genel dayanışma içinde mücadele ederler.

Bu kriterlere göre siyasi parti, esas amacı iktidarı ele geçirmek ve bunu devam ettirmek olan, devlet mekanizmasını tek başına veya başkalarıyla ortaklaşa kontrol etmek isteyen insanların çabası sonucunda oluşturdukları kanuni bir örgüt olarak tanımlanabilir.

Siyasi partilerce kamuoyu yaratılarak halkın desteğinin sürekli hale getirilmesi esastır. En belirgin ve en büyük destek seçimlerde verilen oylarla sağlanmaktadır. Aynı siyasi ideolojiye inanan insanlar, tercih ettikleri partilerde buluşmaktadır. MACIVER'in siyasi parti açıklaması bunu doğrulamaktadır. Ona göre siyasi parti, "bazı ilkeleri veya politikaları desteklemek ve bunları anayasal yollardan devlet yönetimine hakim kılmak üzere örgütlenen bir dernektir." (Aktaran: Özbudun, 1979: 5).

AKÇALI'nın tanımı oldukça kapsamlı ve güncel bir tanımdır: "Siyasi parti halkın desteğiyle siyasi iktidarı ele geçirmeyi veya kullanmayı hedef alan, ülke çapında ve yerel düzeyde örgütlenmiş, süreklilik gösterebilen ve aynı fikir, görüş

veya doktrini benimsemiş insanların meydana getirdiği topluluktur.” (Akçalı, 1988: 93).

ÖZBUDUN’a göre de siyasi partiler, halkın desteğini sağlamak suretiyle devlet mekanizmasının kontrolünü ele geçirmeye veya sürdürmeye çalışan, sürekli ve istikrarlı bir örgüte sahip siyasi topluluklardır. (Özbudun, 1979: 4).

22.4.1983 tarihli ve 2820 sy. SPK ise “*Tanım*” başlıklı 3. maddesinde, siyasi partileri “...*Anayasa ve kanunlara uygun olarak; milletvekili ve mahalli idareler seçimleri yoluyla, tüzük ve programlarında belirlenen görüşleri doğrultusunda çalışmaları ve açık propagandaları ile milli iradenin oluşmasını sağlayarak demokratik bir Devlet ve toplum düzeni içinde ülkenin çağdaş medeniyet seviyesine ulaşması amacını güden ve ülke çapında faaliyet göstermek üzere teşkilatlanan tüzelkişiliğe sahip kuruluşlar...*” olarak tanımlamaktadır.

Dikkat edilirse SPK’daki tanımda siyasi iktidarı ele geçirme unsuruna yer verilmemiştir. Sadece, milli iradenin oluşmasını sağlayarak demokratik bir devlet ve toplum düzeni içinde ülkenin çağdaş medeniyet seviyesine ulaşması amacının güdülmesinden söz edilmektedir. Ancak siyasi iktidarı ele geçirme amacı taşımayan örgütleri siyasi parti olarak kabul etmek mümkün değildir. Nitekim, siyasi partiyi diğer kuruluşlardan ve derneklerden ayıran temel özellik budur. (Teziç, 1976: 6-7).

Bu konuda 13.7.1965 tarihli ve 648 sy. SPK’nın Millet Meclisi’ndeki görüşmeleri sırasında farklı bir görüş ortaya çıkmış ve bazı demokratik ülkelerde siyasi partilerin siyasi iktidarı ele geçirmek amacını taşımadıkları, sadece toplum hayatını etkilemeye çalıştıkları bu bakımdan, “her parti iktidara yönelmiş olmalıdır ve böyle bir amaç taşımalıdır” şeklinde bir unsur kanuna ithal etmenin yanlış olacağı belirtilmiştir. (MMTD, 1965a: 299).

Tanım konusunda doktrinde farklı yaklaşımlar olduğu da görülmektedir. İlk ayrılık noktalarından biri, tek partili bir sistemdeki partinin siyasi parti sayılıp sayılamayacağı konusundadır. SARTORI, NEUMAN, RANNEY, KENDALL gibi yazarlar ancak birden fazla partinin faaliyet gösterdiği yarışmacı siyasi sistemlerde gerçek anlamda siyasi partilerden söz edilebileceğini savunmaktadırlar. Buna rağmen

LA PALOMBARA ve WEINER gibi yazarlar, tek partinin de işlevlerindeki benzerlikler nedeniyle gerçek anlamda siyasi parti olarak kabul edilmesi gerektiğini belirtmektedirler. Ayrıca ÖZBUDUN da yarışmacı partilerle aralarındaki farkları unutmamak kaydıyla tek partinin parti kavramı içinde düşünülmesinin yerinde olacağını belirtmiştir. (Özbudun, 1979: 2).

Bir diğer yaklaşım da örgüt/yapı açısından ortaya konulmaktadır. Buna göre kendisine parti diyen her siyasi kuruluş parti olarak kabul edilmelidir. Ancak doktrindeki hakim görüşe göre bir siyasi gruplaşmanın parti sayılabilmesi için az çok sürekli ve istikrarlı bir örgüt yapısına sahip olması gerekmektedir.

Siyasi partilerin modern siyasi rejimlerin en önemli unsurları haline geldiğine şüphe yoktur. Demokrasiyi yaratan siyasi partiler olmuştur.¹ Bu nedenle modern demokrasi, partiler dışında düşünülememektedir. Siyasi partilerin siyasi sistemdeki yapıları ve fonksiyonları sisteme damgasını vurmakta ve onun işleyişini yakından etkilemektedir. (Özbudun, 1979: 1). DUVERGER'in de belirttiği gibi "Klasik Anayasa hukukunu bilen, fakat partilerin rolünü bilmeyen kimse çağdaş siyasal rejimler hakkında yanlış bir fikir sahibidir; partilerin rolünü bilen fakat klasik Anayasa hukukunu bilmeyen bir kimse ise çağdaş siyasal rejimler hakkında eksik ama doğru bir fikir sahibi olur." (Duverger, 1993: 453).

1.2. Demokrasilerde Siyasi Partilerin Önemi

Çoğulcu demokratik rejimler, tarihi süreç içinde hukukun üstünlüğü ilkesinden yola çıkarak hukuk devletine ulaşmışlardır. Demokrasi, insanlığın kültürel ve tarihi tecrübesinin ürünüdür. Modern çoğulcu demokrasi, bir denge ve uzlaşma rejimidir. Dolayısıyla, nasıl oligarşik azınlıklar kendi düşünce ve eylemlerini zorla kabul ettirmeye kalkamazlarsa, toplumsal çoğunluklar da aynı şekilde zor kullanamazlar. Bu nedenle çoğulcu demokrasi, demokrasiyi yok etmek isteyen akımlara dahi hoşgörü göstererek onları rejimin içine çekip etkisiz kılmaya çalışmalıdır. Böylece modern çoğulcu demokrasi, ancak halkın değişik yollardan ve mümkün olan en geniş

¹ "Zamanımızda devletle siyasi partiler arasındaki ilişki o kadar girift bir hal almıştır ki, ikisini ayırt etmek olanağı kalmamıştır. Zira, demokrasi deyince ilk akla gelen siyasi partilerdir ve siyasi partiler denince gözlerimizin önünde canlanan özgürlükçü hür demokratik rejimdir." (Oral, 1975: 11).

ölçüde siyasi karar alma sürecine katılımı ile gerçekleşir. (Özok, 2006: 3-4). İşte bu aşamada çok önemli bir işlev ifa eden siyasi partiler, demokratikleşme sürecinde doğrudan katılımın ilk akla gelen araçlarıdır. (TESAV, 1995: II).

Çağdaş demokrasilerde yurttaşların devlet yönetimine katılmaları temel koşuldur. Kişilerin ayrı ayrı güçleriyle sonuç almaları zordur. Bireysel iradelerini birleştirip yönlendirerek onlara ağırlık kazandıran özgün kuruluşlara gereksinim duyulmuştur. Bu kuruluşlar, demokrasiler için vazgeçilmez öneme sahip olan siyasi partilerdir. Kamuoyunun oluşumunda önemli etkinliği olan siyasi partiler, siyasi katılımları somutlaştıran hukuksal yapılardır. (Özok, 2006: 4).

Siyasi partilerin geride bıraktıkları yaklaşık iki yüzyıllık zaman dilimine baktığımızda, bulundukları ülkenin siyasi rejiminin hem dostu hem de düşmanı olabilecekleri, o ülkedeki demokratik hayatın gelişmesinin veya sona erdirilebilmesinin en etkili aracı oldukları söylenebilir. Fransız kamu hukukçusu VEDEL'in de belirttiği gibi “demokrasi siyasi partiler olmaksızın yaşayamaz, ancak siyasi partiler yüzünden son bulabilir.”²

Siyasi partilere bu konuda yöneltilen bir başka eleştiri de Profesör KAPANI den gelmiştir. Ona göre, “...bir memlekette partiler, kamu yararını ve toplum sorunlarının çözümünü ön planda tutacak yerde, sadece kendi çıkarları peşinde koşarlar, iktidarın ele geçirilmesini tek gaye ve her türlü vasıtayı bu gaye uğrunda meşru sayarlar, bu arada demagoji oyunları ile halkı aldatmak yoluna giderek birbirleriyle kıyasıya bir boğuşma ve didişme çukuruna düşerlerse, o memlekette demokrasinin geleceğine endişe ile bakmak gerekir. Zira partiler, bu olumsuz tutumlarıyla, demokrasinin en kuvvetli dayanağı demek olan halk güvenini eritmiş ve yok etmiş olacaktırlar.” (Kapani, 1970: 246).

Liberal doktrin, uzun süre birey ve ulus arasında aracı kuruluşlara yani siyasi partilere sıcak bakmamıştır. Sadece bireysel hak ve özgürlüklere önem vermiştir. Bunda, partilerin milletvekillerinin bağımsızlıklarını tehlikeye düşürebileceği endişesi de etkili olmuştur. Bireyci devletin sosyal devlete dönüşmeye başlamasıyla

² Almanya'da HİTLER'in Nasyonal Sosyalist Partisi, İtalya'da MUSSOLİNİ'nin İtalyan Faşist Partisi ve Rusya'daki Komünist Parti bu tespiti doğrulamaktadır. (Coşar, 2006: 11).

kolektif hak ve özgürlükler ile örgütlenme özgürlüğü ortaya çıkmıştır. Bu ortam içinde siyasi partiler gelişme imkanı bulmuştur. (Kanadoğlu, 1993: 8).

Günümüzde siyasi partiler, Anayasa'nın da belirttiği gibi demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurlarıdır. (AY. 68/2. md.). Kozmopolit ve kalabalık bir toplumda partilerin aracılığı olmaksızın demokrasi gerçekleştirilemez. Demokrasi, adeta bir partiler yarışını ifade eder hale gelmiştir. Bu nedenle çok partili siyasi hayatın hakim olduğu klasik demokrasilere “partiler demokrasisi” (ya da partiler devleti) denilmektedir.³

Siyasi partiler olmadığı takdirde her birey kendi başına bir fikri, bir davayı, bir ideali gerçekleştirmeye çalışacak, sonuçta hiçbir ortak görüş yürütülemeyecek ve ortaya konulamayacaktır. Seçmenler örgütsüz bir yığın haline gelecek ve amaçlarını doğrudan dile getirme imkanı bulamayacaktır. Demokratik toplumlarda bu işlevleri siyasi partiler yerine getirmektedir. Anayasa Mahkemesi'nin bir kararında da belirtildiği gibi “...Çağdaş demokrasilerde yurttaşların devlet yönetimine katılmaları temel koşuldur... Kişilerin ayrı ayrı güçleriyle sonuç almaları zordur. Bireysel iradelerini birleştirip yönlendirerek onlara ağırlık kazandıran özgün kuruluşlara gereksinim duyulmuştur. Bu kuruluşlar, ... vazgeçilmez öneme sahip olan siyasi partilerdir. Siyasi partiler, belli siyasi düşünceler çevresinde birleşen yurttaşların özgürce kurdukları ve özgürce katılıp ayrıldıkları kuruluşlardır. Kamuoyunun oluşumunda önemli etkinliği olan siyasi partiler... siyasi katılımları somutlaştıran hukuksal yapılardır. Siyasi partiler demokratik rejimin olmazsa olmaz şartıdır.”⁴ Siyasi partiler faaliyetlerini meşru ortamlarda özgürce ifa ettikleri sürece toplumdaki farklı çıkar ve düşüncelerin bastırılması zorlaşacaktır. (Erdoğan, 2004: 260).

1.3. Siyasi Partilerin Ortaya Çıkışı ve Gelişimi

Tam olarak siyasi parti denilemese de “hizip” diyebileceğimiz oluşumların ortaya çıkışını iktidar mefhumu ile birlikte anmak yanlış olmayacaktır. İktidar

³ Partilerin çağdaş demokrasinin yapıcı ve kurucu unsuru olarak siyasal yaşamda çok önemli görevler ifa ettikleri kabul edilmektedir. Hatta demokrasiyi ortaya koyanın partiler olduğu söylenmektedir. Bu nedenle bugün artık partisiz bir demokratik sistem düşünülememektedir. (Erdoğan, 2004: 259); Demokrasiyle yönetilen çağdaş Batı devletlerinde partisiz demokrasi seçeneğinin denenmemiş olması, partilerin varlığı ile demokratik sistem arasındaki sıkı ilişkiyi kanıtlamaktadır. (Özbudun, 1979: 162).

⁴ (E:1993/3, K: 1994/2, KT. 16/6/1994); AMKD, 1995: 1061-1229.

mefhumunun kökeninin ise çok eskilere dayandığı bir gerçektir. İktidarı ele geçirmek ve onu elde tutmak istemini, insan psikolojisinde aramak yerinde olacaktır. (Tokgöz, 1999: 13).

İnsanların siyasi iktidarı ele geçirmek için gruplaşmaları, bir lider ya da liderler takımı etrafında toplanmaları⁵, tarih kadar eski bir olgu olmakla beraber, modern siyasi partilerin doğuşu oldukça yenidir. Ancak bazı yazarlar, siyasi partilerin kökenlerinin ilk demokrasilere ya da en azından Roma İmparatorluğu'na kadar uzandığını savunmaktadırlar. (Lipson, 1986: 263-264), (Tunaya, 1982: 256). Ancak DUVERGER, KAPANİ ve ABADAN gibi bazı yazarlar da LIPSON ve TUNAYA'nın parti olarak gördükleri dönemin yapılanmalarını parti olarak değil "hizip" olarak görmektedirler. (Tanilli, 1982: 215).

Modern anlamda siyasi partiler, temsili sistemin ve genel oy hakkının genişlemesinin de etkisiyle 19. yüzyılda ortaya çıkmaya başlamışlardır. Mutlakiyet dönemlerinde iktidarın tek bir kişinin elinde olması nedeniyle siyasi partiler siyasi yaşamda doğal olarak yer alamamışlardır. Ancak 17. ve 18. yüzyıllarda temsili sistemin etkisi ve parlamentoların hükümdardan bazı yetkileri almaya başlaması, parlamentoya karşı sorumlu hükümetlerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Parlamento üyelerinin dar ve sınırlı bir seçmen kitlesi tarafından seçilmesine karşın, kral tarafından atanan bakanların parlamentoya karşı sorumlu olması ve parlamenter rejimin ortaya çıkması, siyasi partilerin de yavaş yavaş sahneye çıkmalarını sağlamıştır. (Teziç, 1976: 13).

19. yüzyıl ortalarında ilk olarak sadece Amerika Birleşik Devletleri'nde bugünkü anlamda siyasi partilerin ortaya çıktığı söylenebilir. 20. yüzyıl ortalarında ise siyasi partiler bütün demokratik siyasi sistemlerde aktif hale gelmişler ve devlet yönetiminin vazgeçilmez unsuru olmuşlardır. (Özbudun, 1979: 19).

Siyasi partilerin ortaya çıkışında son iki yüzyılda meydana gelen bazı toplumsal ve ekonomik olayların etkisi büyüktür. Sanayi devrimi ve kapitalizmin

⁵ Bu tür siyasi amaçlarla ortaya çıkmış grupları, daha önce yapmış olduğumuz siyasi parti tanımına uymasa da eğilim ve amaç itibarıyla bir "hizip" hareketi olarak değerlendirmek mümkündür. Tarihi gelişimi açısından bu siyasi gayretler bir evre olarak görülebilir. (Tokgöz, 1999: 13).

doğuşu, siyasi iktidar mücadelesine yeni bir anlam kazandırmıştır. Bu gelişmelerin ortaya çıkardığı yeni burjuva sınıfı, zamanla, ekonomik alandaki hakimiyetine siyasi iktidar üzerinde tesis edeceği egemenliği de katarak gücünü perçinlemeyi amaçlamıştır. Bu amaçla ortaçağ siyasi kurumlarına bağlı feodal hükümdarlara karşı girişilen mücadelede siyasi partilerin doğuşu da etkili olmuştur. (Teziç, 1976: 15).

1.3.1. Siyasi Partilerin Batı'daki Gelişimi

Yukarıda da belirtildiği gibi çağdaş siyasi partilerin ilk ortaya çıktığı ülke ABD'dir. Bağımsızlık savaşından önce ABD'de siyasi partiler yoktu. Ancak "hizip" olarak niteleyebileceğimiz iki grup bulunuyordu. Bunlar, genelde geniş arazi sahipleri olan büyük aileler ve İngiliz Kralının gönderdiği valiye ve kiliseye bağlı kişilerin oluşturduğu Tory'ler ile daha çok özgürlük isteyen liberal eğilimli, kral karşıtı, özerk devlet yanlıları olan Whig'ler idi. Whig'ler bağımsızlıktan sonra federalizm yanlısı olmuşlar ve sonradan "Cumhuriyetçiler" olarak adlandırılmışlardır. (Gürbüz, 1987: 82) (Arsel, 1955: 166). Anti-federalizm yanlıları ise güçlenen kapitalizm yanında orta ve fakir tabakaların yanında olmuşlardır ki bunlara daha sonra "Demokratlar" denilmiştir. (Teziç, 1976: 17-18).

ABD'de modern anlamda partilerin ortaya çıkış süreci aslında 18. yüzyıl sonlarına kadar uzanmaktadır. Bağımsızlık savaşından sonra Anayasa hazırlanırken HAMILTON liderliğindeki federalistler ve JEFFERSON liderliğindeki anti-federalistler ayrımı iki partinin doğuşunun temel nedeni olarak görülmektedir.⁶

ABD'de bu iki akımın parti halinde örgütlenmeleri Avrupa ülkelerinden daha önce gerçekleşmiştir. Bunda etkili olan çeşitli sebepler vardır. ABD'de Avrupa'da olduğu gibi feodalitenin olmaması ve sanayi devriminin daha önce gerçekleşmesi, seçme hakkına yönelik kısıtlamaların Avrupa'dan daha önce kaldırılması, Amerikan

⁶ İki partili sistemin temel karakteristik özellikleri; partilerin her zaman iktidar sorumluluğunun başlarına kalabileceğinin farkında olmaları ve demagojiden kaçınmaları, programlarında hayali ve gerçekleştirilmesi imkansız veya çok zor vaatlere yer vermemeleri, daha gerçekçi konulara eğilmeleridir. Bundan başka, iki partili sistemde siyasi istikrar sorunu da yaşanmaz. Çok partili sistemlerde sık sık ortaya çıkan hükümet krizleri görülmez. (Hazır, 1990: 137); Bununla beraber, sistemde her zaman küçük partiler de bulunmuştur, ancak bu durum hiçbir zaman mevcut sistemi tehdit eder boyuta ulaşamamıştır. Ayrıca iki partili sistemde partilerin arasındaki fark ideoloji farkı değil, program farkıdır. Dayandıkları farklı sosyal sınıflar yoktur. Aynı seçmen kitlesine dayanmaktadırlar.

toplumunun sosyal sınıflara ayrılmamış olması⁷ ve 1787 tarihli ABD Anayasası'nın modern anlamda ilk anayasa oluşu bu sebeplerden başlıcalarıdır.

İngiltere'de ise modern siyasi partilerin ortaya çıkışı daha sonra olmuştur. Aslında Amerika'daki Tory ve Whig'ler 17. yüzyıl sonlarında burada da görülmüştür. Ancak ilk seçim reformunun gerçekleştirildiği 1832 yılına kadar İngiltere'de siyasi partilerden söz etmek doğru değildir. Bu tarihten önce Tory ve Whig'lerin Parlamento dışında hiçbir örgütleri olmadığı gibi Parlamento içi örgütleri de çok ilkel durumdaydı. Bu örgütün başlıca unsuru 18. yüzyılda ortaya çıkan parti 'whip'leriydi. Whip'lerin görevi, Avam Kamarası'ndaki oylamalarda kendi gruplarındaki milletvekillerinin, liderin isteğine uygun olarak oy kullanmalarını sağlamaya çalışmaktır. Whip'lerin milletvekilleri üzerinde zamanla etkili olmaya başlamasıyla parlamentodaki topluluklar git gide disiplinli topluluklar halini almaya başlamıştır.⁸ (Özbudun, 1979: 31).

Ancak 1832 yılındaki seçim reformlarına kadar bu grupları parti olarak adlandırmak doğru olmayacaktır. Bu reformlar ile seçmen sayısı yüzde 50 oranında artmış, 43 yeni bölge oy hakkına sahip olmuş, rüşvete ve Kralın seçimlerdeki etkisine son verilmiş ve tarımsal bir ülkenin, sanayi devrimi ve ticari ortamının yarattığı sınıfların yönetiminde bir sanayi ülkesine dönüşmesi sağlanmıştır. (Yücekök, 1967: 267-279). Bu reformlar sonrasında gruplar ile genişleyen seçmen kitlesi arasında iletişim sağlanması gereği Parlamento dışı örgütlere duyulan ihtiyaç artırmış ve İngiltere'de çağdaş siyasi partilerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. (Yanık, 2002: 19).

Almanya ve Fransa gibi Avrupa'nın önde gelen diğer devletlerinde ise siyasi partilerin ortaya çıkışı 19. yüzyıl ortalarına rastlamaktadır. Ancak siyasi partilerin bu ülkelerde anayasal statü kazanmaları 20. yüzyıl ortalarını bulmuştur.

⁷ Bu dönemlerde ancak beyaz ırktan olan erkeklerin seçme ve seçilme hakkı söz konusudur. Yoksa genel oyun gerçekleşebilmesi için 20. yüzyılın ortalarına kadar beklemek gerekmiştir. (Teziç, 1976: 18).

⁸ İngilizce'de "whip" kelimesi "kamçı" anlamına gelmektedir. Ancak burada siyasi parti grupları içinde disiplin ve düzeni sağlamakla görevli kişiler anlamında kullanılmaktadır.

1.3.2. Siyasi Partilerin Türkiye’deki Gelişimi

Türkiye siyasi tarihine bakıldığında, birçok siyasi kavga yaşandığı görülmektedir. Ancak partiler halinde organize olmuş bir mücadele Batıda olduğu gibi parlamenter hayata geçiş ile başlamıştır.

Osmanlı Devleti son zamanlarına kadar demokratik bir siyasi düzen oluşturabilecek sosyal farklılaşmalara maruz kalmamıştır. Toplumda, demokratik bir sistemi taşıyacak sosyal sınıflar etkili bir şekilde ortaya çıkmamıştır. Sosyal hayatta feodal unsurlar çoğunluğu teşkil etmektedir. Batı ile olan ekonomik ve kültürel ilişkiler ilerledikçe milli azınlıklar yanında Türkler arasında da Batılı ekonomik düzene göre çalışan ve Batılı kültürel değerleri temsil edenler çoğalmış ve bunların etkisiyle toplumdaki feodal hayatın dengesi Batılı bir ekonomik ve sosyal dengeye doğru kaymaya başlamıştır. Yeni kurulmaya başlayan hayat kendi kurallarına uygun yeni bir siyasi hayatın kurulmasını zorunlu hale getirmiştir. Tanzimat Fermanı eski düzenin sonunun ilk habercisi sayılabilir. 1876 yılında, Batılı anlayış çerçevesinde hazırlanan ilk Anayasa’nın (Kanun-i Esasi) tutunamamasının sebeplerinden biri de o zamanlar bu Anayasa’yı destekleyecek sosyal gruplaşmaların henüz oluşmamış olmasıdır. (Tökin, 1965: 5-6).

Bu dönemde, bağımsızlık için azınlıkların kurduğu yapılanmalar sayılmazsa hizip olarak tartışılabilir ilk örgüt 1865 tarihinde kurulan ve amacı mevcut rejimin yerine yeni bir rejim kurmak olan “Genç Osmanlılar” örgütüdür. Ancak bu örgüt bilinen anlamda siyasi parti olarak kabul edilmemektedir. (Yanık, 2002: 21).

Osmanlı Devleti’nde siyasi partiler ilk olarak “cemiyet”ler şeklinde ortaya çıkmışlardır. İlk siyasi mücadeleler çeşitli adlar altında bir araya gelmiş cemiyetler tarafından yürütülmüştür. Birinci Meşrutiyet döneminde Türkler tarafından kurulan siyasi amaçlı örgütler ise parlamentonun ve seçim mekanizmasının mevcut olmadığı bir ortamda gizli olarak çalışmışlar ve siyasi parti niteliğini taşımamışlardır. Çünkü 1876 tarihli Kanun-i Esasi dernek kurma ve dolayısıyla siyasi parti kurma özgürlüğü tanımamaktadır. 1908 yılında İkinci Meşrutiyet’le beraber 1909 yılında Kanun-i Esasi’nin değiştirilmesi ve cemiyet kurma hürriyetinin tanınması sonucunda, önce “İttihat ve Terakki Cemiyeti”, 1911 yılında ise bu cemiyete muhalif olarak “Hürriyet

ve İtilaf Fırkası” kurulmuştur. 1923 yılı, partileşme çabalarının yoğunlaştığı Cumhuriyet’in ilanına doğru gidilen bir yıl olmuştur. İlk olarak Halk Fırkası 23 Ekim 1923 tarihinde Genel Başkan olarak Mustafa KEMAL ve Genel Sekreter olarak Recep PEKER’in imzaladığı bir dilekçe ile resmen kurulmuş ve adını 23 Kasım 1924’te “Cumhuriyet Halk Fırkası” olarak değiştirmiştir. (Teziç, 1976: 27-28), (Tunaya, 1998: 559).

Cumhuriyet Halk Fırkası kurulduktan sonra Kazım KARABEKİR, Rauf ORBAY, Ali Fuat CEBESÖY ve Refet BELE tarafından 17 Kasım 1924’te “Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası” kurulmuştur. Ancak bu parti Şeyh Sait isyanına destek verdiği gerekçesi ile 3 Haziran 1925’te “Takrir-i Sükûn Kanunu”na dayanılarak kapatılmıştır. Daha sonra ATATÜRK’ün çok partili yaşama geçme yönündeki önerisi ile Fethi OKYAR’a 12 Ağustos 1930’da “Serbest Cumhuriyet Fırkası”nı resmen kurmuştur. Ancak anılan parti, Menemen olayı nedeniyle, yine Fethi OKYAR tarafından 17 Kasım 1930 tarihinde kapatılmıştır.

5.6.1946 tarihli ve 4919 sy. Kanun ile cemiyet kurmada serbestlik esasına geçilmiş olmasına rağmen, bu tarihten önce 18 Temmuz 1945’te Milli Kalkınma Partisi ve 7 Ocak 1946’da da Demokrat Parti kurulmuştur.

Daha önce dernek statüsünde olan siyasi partiler ancak İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra anayasalara girebilmiştir. Türkiye’de 1961 Anayasası ile siyasi partilere anayasal dayanak ve meşruluk kazandırılmıştır. (Erdoğan, 2004: 131). 1960 ve 1980 dönemlerinde yaşanan askeri müdahale dönemleri dışında, Türkiye’de çok partili hayat günümüze kadar devam etmiştir.

1.4. Siyasi Partilerin İşlevleri

Siyasi partilerin demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurları olmasının altında onların sahip oldukları işlevler yatmaktadır. Bu işlevler partilerin yapılarına ve ülkenin gelişmişliği ile siyasi ve kültürel geleneğine göre değişebilmektedir. Buna rağmen, siyasi partilerin temel işlevleri benzerlik arz etmektedir. (Yanık, 2002: 53). Şimdi bunlardan başlıcaları kısaca incelenecektir.

1.4.1. Ortak Çıkar Etrafında Toplanma

Siyasi partilerin önemli işlevlerinden biri, toplumdaki düşünce, görüş ve eğilimlere açıklık kazandırarak onları ortak çıkar etrafında birleştirmektir. Seçimler ve siyasi temsil ancak bu şekilde bir anlam ifade edebilmektedir. Aksi takdirde birçok fikrin yer aldığı ve her kafadan bir sesin çıktığı topluluklar, seçimlerin ve siyasi temsilin gereği gibi yapılması imkanını ortadan kaldıracaktır. (Teziç,1976: 20).

Siyasi partilerin tabanları, başka bir anlatımla, hitap ettikleri toplum tabakasındaki insanlar hemen hemen aynı şartlara sahip ve asgari müşterekleri oldukça fazla olan insanlardır. Tüm ülke çapında birbirlerinden habersiz insanların aynı siyasi kimlik altında birleştirilmesi siyasi partilerin en önemli işlevlerindendir. (Tokgöz,1999: 20-21).

Kişisel ve dağınık düşünceleri bir yön vererek birleştiren partiler, aynı zamanda kamuoyu da yaratırlar. Zaman içinde belirginleşen ve süreklilik kazanan bu düşünceler, diğer taraftan siyasi partilerin kurumsallaşmasını da sağlamaktadır.

1.4.2. Ülke Yöneticilerinin Seçilmesi ve Siyasi Devşirme

Çağdaş çoğulcu demokrasilerde yönetici kadronun seçilmesi aşamasında siyasi partilerin ifa ettikleri görevin önemi tartışmasızdır. Siyasi partilerin tanımını yaparken iktidarı ele geçirme veya devam ettirme amacından söz edilmişti. Siyasi iktidarın siyasi partiler aracılığıyla elde edilmesi, yönetici kadronun da siyasi partilerce tayin edilmesini dolaylı olarak zorunlu kılmaktadır.

Siyasi partilerin sahip olduğu bu işlev, aynı zamanda onlara politik kadroların devşirildiği ve yetiştirildiği ocaklar olarak bakılmasını da beraberinde getirmiştir. Ne yazık ki Türkiye'deki siyasi partilerde parti içi demokrasi anlayışının tam olarak yerleşmemiş olmasından dolayı toplumdaki dinamik ve yetenekli kadroların siyaset sahnesine çıkarak yetişmeleri zor görünmektedir.

Ayrıca siyasi partilerin toplumdaki dağınık düşüncelere açıklık kazandırmak, kendilerini destekleyen seçmenlerin ve çeşitli sosyal grupların çıkarlarını bağdaştırmak, seçimler yolu ile belirli bir görüşü savunan ve iktidara talip olanların

seçmenlerce tanınmasını sağlamak, çoğunluğu elde eden partinin devlet yönetiminde siyasi iktidarı kullanarak sorumluluğu yüklenmesi ve siyaset konusunda eğitici rol oynaması gibi bu başlık altında sayılabilecek birçok işlevi bulunmaktadır. (Kapani, 1978: 126).

1.4.3. Siyasi İktidarı Kullanma, Denetleme ve Eleştirme

Siyasi partilerin çok önemli bir işlevi de siyasi iktidarı kullanması, denetlemesi veya eleştirmesidir.

Seçimlerde çoğunluğu elde eden siyasi parti elbette ki siyasi iktidarı kullanma yetkisini elde edecektir. Ancak iktidar nimetinin doğal olarak bir de külfeti olacaktır. Bu durum, iktidar ile beraber sorumluluğun da yüklenilmiş olmasından kaynaklanmaktadır

Parlamentar sistemlerde yasamanın yürütme içinden çıkması, bu organlar arasındaki ayrımın etkisini azaltmış ve bu ayrımın yerini daha belirgin olan iktidar ve muhalefet arasındaki ayrım almıştır. Seçimler sonucu siyasi iktidarı elde edemeyen veya iktidara ortak olamayan partiye düşen görev ise muhalefet (eleştiri) ve denetimdir. Bunlardan amaçlanan, siyasi iktidarca alınacak kararları kendi görüşleri doğrultusunda eleştirmek veya alternatifler üreterek kendi siyasi görüşlerine taraftar toplamaktır. (Turgut, 1986: 23), (Yanık, 2002: 53). Demokrasilerde eleştiri ve denetim olmazsa olmazdır. Bu nedenle iktidar her rejimde vardır ancak gerçek muhalefet sadece demokrasilerde görülebilir.⁹

1.4.4. Siyasi Katılıma Aracılık Etme

Siyasi partilerin gelişimi ile bireylerin siyasete aktif katılımı arasında her zaman bir doğru orantı görülmüştür. Amerika ve İngiltere’de ilk hiziplerin ortaya çıktığı 19. yüzyılda, bireysel siyasi katılım pek yoktu. Ne zaman ki partiler parlamento dışına çıkmıştır, o zaman halkın en azından belirli bir kısmı için aktif

⁹ Muhalefet, özellikle ana muhalefet partisi iktidarı ele geçirmeye adaydır. Hatta ana muhalefet partisine “gölge iktidar partisi” demek yanlış olmaz. Çünkü iktidar partisinin alternatifi durumundadır. Gerek program ve kadrolarıyla, gerekse ülke çapında aldıkları desteğin boyutuyla iktidara çok yakın ve hazırdırlar. İktidar partisinden yapacağı bir hata muhalefeti iktidara taşıyacaktır. Demokratik rejimlerin güzel ve büyüğü yanı da zaten budur. (Tokgöz, 1999: 35).

siyasi katılım imkanı doğmuştur. Bununla beraber oy hakkı genişlemiş ve temsili sistemin özü olan seçimler siyasi sistemlerin ve siyasi katılımın en önemli aracı haline gelmiştir.

Partiler günümüzde siyasi katılım olgusunun temel araçlarından biridir. Partiler, geleceğin yönetici kadrolarını yetiştirmenin yanı sıra, halkın dikkatini ulusal ve uluslararası sorunlar üzerine çekerek belli bir görüşün oluşmasına yardımcı olurlar ve toplumu eğitme işlevini yerine getirmektedirler.

1.4.5. Parlamento Çalışmalarını Kolaylaştırma

Günümüzde parlamentoların genelinde yürütülen yasama ve denetim faaliyetlerinde esas olanın grup (veya parti vb.) olduğu ve milletvekillerinin yalnızca bireysel olarak gösterecekleri çabalarla sonuç almasının teoride mümkün olsa bile uygulamada çok zor olduğu bir gerçektir. Çünkü her parlamentonun kendine uygun birtakım toplantı ve karar yeter sayıları mevcuttur. Örneğin bir milletvekilinin kendi seçim çevresi ile ilgili bir kanunun çıkarılması için yoğun temaslarda bulunması ve ilgili kanun teklifi için yeterli desteği sağlaması bir zorunluluktur. İşte bu zorluğu aşma konusunda siyasi partiler devreye girmekte ve önemli bir boşluğu doldurarak milletvekillerinin koordineli çalışmalarını sağlamaktadır.

Siyasi partilerin ortaya çıkışı konusunda da belirttiğimiz gibi parlamento içinden doğan ilk siyasi partiler, milletvekillerinin birbirleriyle uyumlu çalışma ihtiyacından doğmuştur. Parlamento gruplarının kuruluşundaki başlıca itici güç, siyasi doktrin ortaklığı gibi görülse de olgular, her zaman bu varsayımı doğrulamamaktadır. Çoğu zaman coğrafi yakınlığın ya da kendi mesleğini savunma isteğinin ilk itici gücü oluşturduğu ancak doktrinin sonradan geldiği görülmektedir. (Duverger,1993: 17), (Tokgöz, 1999: 36).

Türkiye’de siyasi partiler, Meclis gruplarına genellikle hakimdirler. Parti merkez organlarında alınan bir karar, parti disiplini gereği grup üyeleri için de bağlayıcıdır. Bu şekilde milletvekilleri arasında bir uyum sağlanmakta, yasama ve denetim faaliyetleri daha kolay işlemektedir. Ancak bu konuda sınır parti içi

demokrasi olmalıdır. Diğer bir anlatımla, hakimiyet oligarşiye dönüşerek parti içi demokrasiyi yok etmemelidir.

1.5. Türkiye’de Siyasi Partiler Hukukunun Oluşumu

Yukarıda da belirtildiği gibi siyasi oluşumlar 1876 yılında kabul edilen Kanun-i Esasi tarafından hukuken kabul edilmemiştir. Daha sonra 1909 yılında yapılan değişiklik ile dernek kurma hürriyetinin tanınması sonucu ilk siyasi yapılanmalar ortaya çıkmıştır. Ancak çok geçmeden 310 sy. Dernekler Kanunu’nda yapılan değişiklik ile örgütlenme hürriyetine bazı kısıtlamalar getirilmesi sonucu dernek kurma hürriyeti aşırı biçimde kısıtlanmıştır. (Y. Abadan, 1966).

1924 Anayasası’nda da siyasi partilerle ilgili bir düzenleme bulunmamaktadır. 20 Aralık 1923 tarihli ve 387 sy. Kanun ile hükümete dernekleri denetleme konusunda geniş yetkiler verecek şekilde değişikliğe uğrayan Dernekler Kanunu, 1938 yılına kadar bu şekliyle yürürlükte kalmıştır. (Yanık, 2002: 40). Ancak 28.6.1938 tarihli ve 3512 sy. Cemiyetler Kanunu, hem dernek kurmayı izne bağlamış ve zorlaştırmış hem de kapatma yetkisi de dahil olmak üzere hükümete geniş bir denetim yetkisi vermiştir. (Teziç, 1976: 27-28). Ancak önceden de belirtildiği gibi 5.6.1946 tarihli ve 4919 sy. Kanun ile serbestlik esasına tekrar dönmüştür. Nihayet çok partili hayata geçişin de etkisiyle 1947 yılında TBMM İçtüzüğü’nde (22. ve 23. md.) yapılan değişiklik sonucu ilk kez mevzuatta siyasi partilere yer verilmiştir. (Teziç, 2005: 317). Buradan çıkarılabilecek sonuç, 1961 Anayasası’ndan önce bağımsız bir siyasi partiler hukukundan söz etmenin yerinde olmayacağıdır. Başka bir ifadeyle, siyasi partiler ilk kez 1961 Anayasası ile bağımsız olarak hukuki zemine taşınmışlardır ve siyasi partiler hukuku gelişmeye başlamıştır. 1961 Anayasası’nın 56. maddesi siyasi partileri “*Demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurları*” olarak nitelendirmiştir. Diğer hükümlerinde de siyasi partilere ilişkin ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiştir.

Yine 1961 Anayasası’nın 57. maddesi gereği siyasi partilerle ilgili 13.7.1965 tarihli ve 648 sy. SPK çıkartılarak ayrıntılı düzenlemelere gidilmiştir.

12 Eylül 1980 askeri müdahalesi ile tüm siyasi faaliyetler yasaklanmış ve tüm siyasi partiler kapatılmıştır. Diğer bir deyişle, demokratik siyasi yaşam kesintiye uğramıştır. 7.11.1982 tarihli ve 2709 sy. Anayasa'nın halkoyu ile kabulünden sonra, askeri yönetim devam ederken, halen yürürlükte bulunan 22.4.1983 tarihli ve 2820 sy. SPK kabul edilerek 648 sy. önceki Kanunun yerini almıştır.

Bugün yürürlükte olan 2820 sy. Kanuna ciddi eleştiriler yapılmaktadır. Bu Kanunun, partiler demokrasisine karşı güvensizliği yansıtan ve sosyal gerçekliklerle bağdaşmayan hükümlerle dolu olduğu savunulmaktadır. Bunun nedeni, Kanunun siyasi partilerin kapatıldığı bir dönemde, siyasi partilerin görüşlerine başvurulmaksızın hazırlanmış olmasıdır. Halbuki 648 sy. SPK, usulüne uygun genel seçimler sonucu teşekkül etmiş bir Meclis'te ve siyasi partiler arasında uzlaşma ile kanunlaşmıştır. (Abdulahkimoğulları, 2000: 169). 648 sy. önceki Kanunun 2820 sy. Kanuna nazaran daha demokratik ve özgürlükçü olduğu iddia edilmektedir.

Siyasi partiler için ayrı bir kanun yapılmasının temel nedeni, partilerin demokrasi dışı yollara sapmasını engelleyerek parti içi demokrasiyi temin etmek olmalıdır. (Türk, 1997: 70). Siyasi partiler kadar kendi kanunlarını ve yürütme alanlarını düzenleme imkanına sahip olan kurum çok azdır. Toplumsal hayatın sürekli değişen ve gelişen unsurları olarak siyasi partileri bir anda belirli bir kalıp içine sokarak dondurmak mümkün değildir. Aksi takdirde, günümüzde olduğu gibi siyasi partiler sistemi ayrıntılı düzenlemelere tahammül edememekte ve uygulamada sorunlar yaşanmaktadır. (Yanık, 2002: 45-46).

1.6. Türkiye’de Siyasi Partilerin Yapısı

Siyasi partilerin içyapıları ülkelere göre farklı özellikler taşıdığı gibi belli bir ülkede de zaman içinde farklılıklar gösterebilir. Siyasi partiler ortaya çıktıkları toplumdan ve siyasi sistemden bağımsız olarak düşünülemez. Siyasi partilerin yapısı incelenirken, çıkarlarını savundukları ve dayandıkları sosyal grupları bilmek de büyük önem taşımaktadır.

Bütün siyasi partilerin nihai hedefi iktidar olmaktır. Siyasi partiler iktidar yarışında etkili olabilmek için kendilerine özgü bazı yapısal özellikleri tercih

etmektedirler. Bazı partiler için örgüt, seçim zamanlarında propaganda faaliyetleri için gerekli bir makine iken, bazıları için üyelerin ve dolayısıyla toplumun sürekli siyasi eğitimini sağlayacak bir araç olarak kabul edilmektedir. Bazı partiler için üyenin nitelikleri önemli iken bazı partiler için ise üye sayısı önemli olabilmektedir.

Bir parti örgütünün yapısal özellikleri; üyelerinin faaliyetlerinin genel çerçevesini, bunlar arasındaki dayanışmaya verilen biçimi, liderlerin seçilme mekanizmasını ve yetkilerini belirlemektedir. Çoğu zaman bazı partilerin niçin güçlü ve etkin, diğerlerinin ise güçsüz ve etkisiz olduklarını bu yapısal özellikleri açıklar. (Duverger, 1993: 37). Bir parti, tek bir topluluk değil, birçok topluluğun yarattığı bir bütün, ülke içinde dağılmış ve koordinatör kurumlar vasıtasıyla birbirine bağlanmış küçük grupların (ocaklar, komiteler, yöresel dernekler vb.) meydana getirdiği bir birliktir. (Duverger, 1993: 51-52).

Siyasi partiler, ülke çapında etkinliklerini sürdürmek ve amaçlarına ulaşabilmek için, halkı saflarına çekmek ya da halka mümkün olduğu kadar girmek isterler. Bu bakımdan partiler, ülke çapında bir örgüte kavuşabilmek için merkezi ve mahalli planda örgütlenmek zorundadırlar. Böyle olunca siyasi parti tek bir topluluk olarak değil, fakat ülke içinde yayılmış, uyumluluk sağlayan birçok topluluğun ortaya çıkardığı bir bütün olarak düşünülebilir.

Türkiye'deki siyasi parti teşkilatlarının yapısı hakkında kısaca bilgi verilmesinin temel amacı; siyasi partilerde parti içi demokrasiye aykırı, oligarşik yapıyı çağrıştıracak yapılar ile karar organları hakkında yapılacak değerlendirmelerde konunun daha iyi anlaşılmasını sağlamaktır. Ancak burada konu ile ilgili çok ayrıntılı bilgi verilmeyecek, sadece SPK'da belirtilen merkez teşkilatı ve taşra teşkilatı yapısı hakkında genel bilgi verilmesiyle yetinilecektir. Şu da unutulmamalıdır ki; siyasi partilerin teşkilatlanmasında yer alan kurumlar sadece SPK'nın 13 ve devamı maddelerinde sayılanlarla sınırlı olmayıp daha ayrıntılı düzenlemeler siyasi parti tüzüklerine bırakılmıştır. Siyasi partiler de bu konuda

tüzüklerinde ayrıntılı düzenlemeler getirmişler ve gençlik kolları, kadın kolları v.b. gibi, SPK'da yer alan yapılanmadan daha geniş bir yapılanmaya gitmişlerdir.¹⁰

1.6.1. Siyasi Partilerin Merkez Organları

SPK'nın 13. maddesinde siyasi partilerin merkez organlarının; Büyük Kongre, Genel Başkan ile diğer karar, yönetim, icra ve disiplin organlarından ibaret olduğu, bu organların isimleri ve üye sayılarının tüzüklerinde gösterileceği ifade edilmiştir.

SPK'nın 14. maddesine göre, siyasi partinin en yüksek organı Büyük Kongredir. Büyük Kongre, seçilmiş üyeler ile tabii üyelerden oluşur. Seçilmiş üyeler, TBMM üye tamsayısının iki katından fazla olmamak kaydıyla, parti tüzüğünde gösterilen şekilde ve sayıda il kongrelerince seçilen delegelerden oluşur. Parti Genel Başkanını, partinin Merkez Karar ve Yönetim Kurulu (MKYK) ile Merkez Disiplin Kurulu üyelerini gizli oyla seçmek, partinin tüzük ve programında değişiklik yapmak, partinin gelir-gider ve kesinhesabını kabul etmek, MKYK'yı ibra etmek veya kesinhesabı reddetmek, kanunlar, parti tüzük ve programı çerçevesinde toplumu ve devleti ilgilendiren konularla kamu faaliyetleri ve parti politikası hakkında genel nitelikte olmak şartıyla tavsiye kararları veya bağlayıcı kararlar almak, partinin kapanmasına veya başka bir partiyle birleşmesine ve böylece hukuki varlığı sona erecek partinin mallarının tasfiye veya intikal şekline dair kararlar vermek, kanunun veya parti tüzüğünün gösterdiği diğer hususları karara bağlamak Büyük Kongrenin yetkilerindendir.

SPK'nın 15. maddesinde parti Genel Başkanının, Büyük Kongrece gizli oyla ve üye tamsayısının salt çoğunluğu ile seçileceği, ilk iki oylamada sonuç alınamazsa, üçüncü oylamada en çok oy alanın seçilmiş sayılacağı ifade edilmiştir. Genel Başkan en çok üç yıl için seçilir. Parti Genel Başkanı, MKYK'nın tabii başkanıdır.

SPK'nın 16. maddesinde partilerin merkez karar, yönetim ve icra organlarının parti tüzüğünde belirtilen isim, şekil ve sayıda kurulacağı, Büyük Kongre tarafından seçilecek merkez organlarının her birinin üye sayısının 15'ten az olamayacağı

¹⁰ Ayrıntılı bilgi için bkz; Parti Tüzükleri; www.akparti.org.tr, www.chp.org.tr, www.mhp.org.tr, www.dp.org.tr, www.gp.org.tr. (E.T: 7.6.2006).

belirtilmiştir. Bu organlar iki Büyük Kongre arasında, parti tüzük ve programına ve Büyük Kongre kararlarına uymak şartıyla, partiyi ilgilendiren hususlarda karar alma ve alınan kararları uygulama yetkisine sahiptir. Merkez karar organı, zorunlu sebepler dolayısıyla Büyük Kongrenin toplanamadığı hallerde, partinin hukuki varlığına son verilmesi ile tüzük ve programının değiştirilmesi dışındaki bütün kararları alabilir.

SPK'nın 17. maddesine göre siyasi partinin bir diğer merkez organı ise Merkez Disiplin Kurulu'dur. Bu Kurul, partinin önemli disiplin işlerine bakmakla görevlidir ve üye sayısının 7'den az olamayacağı ifade edilmiştir.

1.6.2. Siyasi Partilerin Taşra Teşkilatı

Siyasi partilerin taşra teşkilatı, il ve ilçe teşkilatından oluşmaktadır. SPK'nın 19. maddesinde il teşkilatının; İl Kongresi, İl Başkanı, İl Yönetim Kurulu ve İl Disiplin Kurulundan oluştuğu ifade edilmiştir.

SPK'nın 19. maddesine göre; İl Kongresi, sayısı altı yüzden fazla olmamak üzere, parti tüzüğüne göre ilçe kongrelerince seçilen delegelerden oluşur. O ilin partili milletvekilleri ile yönetim ve disiplin kurulları başkan ve üyeleri, il kongresinin tabii üyeleridir.

İl Başkanı ile İl Yönetim Kurulu, İl Kongresi tarafından seçilir. İl Başkanı ile Yönetim Kurulu'nun seçim şekli, MKYK'ca hangi hallerde ve nasıl işten el çektirileceği ve geçici yönetim kurulunun nasıl oluşturulacağı parti tüzüğünde gösterilir. İl Başkanı en çok üç yıl için seçilir.

İl Yönetim Kurulu, parti tüzüğünün göstereceği sayıda üyeden oluşur. Bu sayı 7'den az olamaz. İl teşkilatında bir İl Disiplin Kurulu bulunur. İl Disiplin Kurulu'nun üye sayısı ve bu üyelerde aranacak nitelikler parti tüzüğünde belirtilir.

SPK'nın 20. maddesinde, siyasi partilerin ilçe teşkilatının; İlçe Kongresi, İlçe Başkanı, İlçe Yönetim Kurulu ile Belde Teşkilatından meydana geleceği ve parti tüzüğünde ilçe disiplin kurulunun kurulmasının öngörülebileceği ifade edilmiştir. Ayrıca, bir ilçede teşkilatlanmanın, ilçe sınırları içerisindeki beldelerin en az

yarısında teşkilat kurmayı gerektireceği ve belde sayısı üç veya daha az ise beldenin sadece birinde teşkilatın kurulmasının yeterli olduğu hükmü yer almıştır.

1.6.3. Siyasi Partilerde Yatay Örgütlenme

Türkiye’de, siyasi partilerin buraya kadar anlatılan yapılanmasını “dikey örgütlenme” olarak adlandırabiliriz. Bununla beraber 2820 sy. SPK, partilere kısmen de olsa yatay örgütlenme imkanı sunmuştur. Siyasi partilerin TBMM Grubu ile İl Genel Meclisi ve Belediye Meclisi Grupları onların yatay örgütlenmesini oluşturmaktadır.

Bir siyasi partinin TBMM’de grup kurabilmesi için en az 20 milletvekiline sahip olması şarttır (AY. 95/2. md.). Parti Genel Başkanı milletvekili ise grubun da başkanıdır. (SPK 26. md.). Grup Başkanına çalışmalarında yardımcı olması amacıyla, partideki milletvekili sayısı oranına göre, milletvekilleri arasından TBMM Başkanlığınca belirlenecek sayıda Grup Başkanvekili seçilir. Gruplar çalışmalarını kendi yapacakları grup içyönetmeliklerine göre yürütmektedirler (SPK 23. md.). Parti grubunun diğer organları ise Grup Genel Kurulu, Grup Yönetim Kurulu ve Grup Disiplin Kurulu’dur. Grup Genel Kurulu partili tüm milletvekillerinden oluşmaktadır. Grup Yönetim Kurulu ile Grup Disiplin Kurullarının görev ve yetkileri Grup içyönetmeliğinde düzenlenmektedir. (SPK 25. md.).

Siyasi partilere TBMM’de grup kurma imkanı tanınması sonucunda, grup yönetimleri aracılığıyla milletvekillerine hakim olabilme, onları yönlendirebilme imkanı tanınmış ve Meclis çalışmalarının daha etkin yapılabilmesi amaçlanmıştır.

Siyasi partiler, sadece ülke yönetimi için değil, aynı zamanda yerel yönetimler için de iktidarı elde etme amacını gütmektedirler. Bu amaç doğrultusunda partiler, yerel yönetimin karar organları olan İl Genel Meclisi ve Belediye Meclislerinde mümkün olduğunca çok sayıda üye ile temsil edilmeye ve bu üyeler aracılığıyla kendi politikalarını yerel düzeyde de uygulamaya çalışmaktadırlar. Bu üyelere de kendi Meclis faaliyetlerinde daha etkin çalışabilmeleri için grup kurma imkanı sağlanmaktadır.

İKİNCİ BÖLÜM

GRUP KAVRAMI VE SİYASİ PARTİLERİN

TBMM GRUPLARI

2.1. Parlamenter Sistem Açısından Grupların Önemi

Çağdaş demokrasilerde siyasi partiler, bir taraftan şekil olarak devlet mekanizması dışında kalan kuruluşlar olmakla beraber, diğer taraftan devlet organlarıyla (özellikle yasama ve yürütme ile) yakın bir ilişki içerisinde dirler. Siyasi partilerin işlevleri konusunda da belirtildiği gibi devlet organlarındaki karar alma süreçlerinde partilerin oynadıkları rol, onların “hükümet etme” ve “yönetme” işlevlerinin bir sonucudur. Tüm çağdaş demokrasilerde partiler bu işlevi farklı şekillerde de olsa yerine getirmektedirler. (Özbudun, 1979: 147).

Doktrinde yaygın olarak kabul edilen görüşe göre, yasama ve yürütme ayrılığına dayanan kuvvetler ayrılığının sert ya da yumuşak oluşu, mevcut siyasi sistemin başkanlık veya parlamenter sistem olarak adlandırılmasına neden olmaktadır. Genel olarak başkanlık sistemi, yasama ve yürütme organları arasında net bir ayırma ve dengeye dayanan, yasama ve yargı organlarının demokratik denetimi içinde, yürütmenin iktidar olanaklarını genişleten bir hükümet sistemidir. Klasik parlamenter sistem ise devlet başkanının siyasi açıdan sorumsuz ve tarafsız olduğu, bakanlar kurulunun yasama kuvveti önünde siyasi sorumluluğunun bulunduğu, buna karşılık yürütme kuvvetinin de yasamayı feshetme olanağına sahip olduğu, kuvvetlerin ayrılığına ve dengesine dayanan bir hükümet sistemi olarak tanımlanabilir.

1982 Anayasası’nın getirdiği hükümet sistemi doktrinde geniş tartışmalara neden olmaktadır. Bu sistemde, yukarıda belirtilen yasama ve yürütme arasındaki ayırımın derecesine göre, Meclis hükümeti sistemi hariç, kuvvetler ayrılığına dayanan bütün sistemlerin (başkanlık, yarı başkanlık ve parlamenter sistem)

unsurlarından bir şeyler bulmak mümkündür. (Şen, 1995: 124-129). Hatta bu sistemi kendine özgü özellikleri olan bir sistem olarak tanımlayanlar da vardır.¹¹

Ancak bütün tartışmalara rağmen 1982 Anayasası'nın getirdiği sistem -tüm unsurlarıyla olmasa da- en çok parlamenter sistem ile uyuşmaktadır.

Parlamenter rejimde hükümetin parlamentodaki çoğunluğa dayanması ve parlamentoya karşı sorumlu olması kuraldır. Parlamento çoğunluğu hükümete karşı güvensizlik oyu verdiği zaman artık hükümet göreve devam edemeyecektir. Çünkü bu, hükümetin uygulayacağı politika için gerekli olan kanunları veya kararları artık parlamentodan geçiremeyeceği anlamına gelmektedir. İster tek başına kurulmuş olsun, ister koalisyon ortağı olsun, hükümetlerin görevde kalabilmesi, kendilerini destekleyen parti üyelerinin parlamento içindeki sayısına bağlıdır. (Teziç, 1980: 117). Tarihi gelişim içinde 17. ve 18. yüzyıllarda yasama ve yürütme arasında var olan denge parlamenter sistemde siyasi partilerin gelişmesi ile günümüzde artık yerini iktidar ve muhalefet arası dengeye bırakmıştır. (Teziç, 1976: 100).

Parlamenter sistem parti disiplini açısından parti içi demokrasiyi etkilemektedir. Parlamenter sistemde parti disiplini bir zorunluluktur. Çünkü parlamenter sistem ancak siyasi partilerle işleyebilecek bir hükümet sistemidir. Partilere dayalı olan hükümetler de ancak parti disiplini ile ayakta kalabileceklerdir. Hükümetler parlamentodaki çoğunluğa bel bağlamak zorundadır. Parti disiplini, parti üyelerinin (milletvekillerinin) o partinin aldığı kararlara uymak durumunda olmalarıdır. Aksi takdirde ihraca kadar varabilecek disiplin cezalarına maruz kalmaları söz konusudur. Çünkü parti içi disiplin ancak bu şekilde sağlanabilmektedir. (Teziç, 1976: 100-101).

Ayrıca, parlamenter sistemin parti içi disiplini artırıcı diğer bir etkisi iktidardaki siyasi parti yönetiminin ve özellikle de Genel Başkanın, kabinenin oluşumunda sahip olduğu yetkililerdir. (Turan, 1977: 113). EPSTEIN'in de belirttiği

¹¹ÇAĞLAR'a göre 1982 Anayasası'nın getirdiği siyasi sistem "Başkanlı Parlamenter Sistem"dir. (Çağlar, 1989: 293); KUZU'ya göre ise bu sistem yarı başkanlık ile parlamenter sistem arasında bir yerdedir. (Kuzu, 1989: 55); YÜZBAŞIOĞLU'na göre de asıl sorun sorumsuz Cumhurbaşkanının yetkilerini kullanma biçimidir. 1982 Anayasası'nın kurduğu temsili sistem için olsa olsa yetkileri arttırılmış devlet "başkanlı parlamenter sistem" denilebilir (Yüzbaşıoğlu, 1986: 444).

gibi parlamenter sistemde parti lideri çok güçlü konumdadır ve bakanlıkların dağıtımında son söz onundur. Bu durum partiye ve lidere bağlı olanların ödüllendirilmesi, bağlı olmayanların cezalandırılması için bir imkandır. (Aktaran: Özbudun, 1968: 139). Diğer bir anlatımla, milletvekilinin siyasi geleceği çoğunluk partisi liderinin (Başbakanın) elindedir. Dolayısıyla iktidar partisi milletvekilleri de partinin aldığı kararlara uyarak disiplini bozmamak, tabiri caizse liderin gözünde iyi bir sicile sahip olmak ve bir sonraki seçimde yine seçilebilecek bir noktadan aday gösterilebilmek için lidere hoş görünmeye çalışacaklardır.

Yine parlamenter sistemin gereği olarak hükümetin, parlamento çoğunluğuna dayanmak durumunda olması, kabinenin kuruluş ve işleyişinde parti içindeki farklı görüşlerin de dikkate alınmasını gerektirir. Hükümet birleştirici bir siyaset izlemelidir. Parti içi anlaşmazlıklar kabine içerisinde giderilmeye ve kolektif sorumluluk gereği parlamento grubunun karşısına tek ses olarak çıkmaya çalışılır. Diğer bir ifadeyle, parlamenter sistem kabine içerisinde de uyumu ve disiplini zorunlu kılmaktadır. (Özbudun, 1968: 139).

Parti disiplini konusu, koalisyon hükümetlerinde de hükümetin sürekliliği açısından çok önemlidir. Koalisyonu oluşturan partiler kendi içlerinde disiplini sağlayamazsa ve sürekli muhalif sesler çıkarsa koalisyon hükümetlerinin ömrü fazla uzun olamayacaktır. Hükümet ortaklarının koalisyon anlaşması çerçevesinde birlikte oluşturdukları hükümet programı, ancak bir disiplin ortamında anlam ifade edecektir. Hükümetin istikrarı parlamentoda belli bir çoğunluğa dayanmaktan çok bu çoğunluğun bir disiplin altında tutulabilmesinden geçmektedir. (Teziç, 1976: 101).

Parlamenter sistemin yapısında zaten var olan yasama ve yürütmenin tek elde toplanması tehlikesi, bu sistemde parti disiplininin her konuda aşırı biçimde uygulanmasıyla daha da artacaktır ve kuvvetler arasındaki denge kaybolacaktır. Bu durumda kişi hak ve hürriyetlerinin tehlikeye girme ihtimali de yüksektir. (Şen, 1995: 81).

2.2. Türk Hukukunda Grup Kavramı

Siyasi partilerin Meclis grupları, o partilerin Mecliste sahip oldukları asgari bir

sayıda milletvekillerinden oluşan gruplardır. Parti Meclis grupları, partiden ayrı bir örgüt olmayıp o partinin Meclisteki uzantısı olarak görülmektedir. Gruplar, partilerin örgüt yapısı içinde yatay örgütlenme birimleri olarak kabul edilmektedir.

Demokrasinin gelişimi ile birlikte yapılan seçim reformları ve oy hakkının genişlemesi sonucu ortaya çıkan modern siyasi partiler, meclislerde hakim unsur olmaya başlamışlardır. (Bosuter, 1969: 93). Siyasi parti grupları, parlamenter sistemin de etkisiyle meclislerde yasama işlevinin başrol oyuncularına haline gelmişlerdir. Öyle ki yasama faaliyetlerinde artık milletvekilinin düşüncesinden çok partinin düşüncesinin ne olduğu önem kazanmış durumdadır. Gruplar, yasama sürecindeki etkilerine de bakıldığında zaman adeta meclislerin bir organı haline gelmişlerdir ve Meclis ile parti arasındaki işbirliğini sağlamakla görevlidirler. 2820 sy. SPK'nın grup kurmaya ilişkin 22. maddesinin Danışma Meclisi görüşmelerinde söz alan Anayasa Komisyonu sözcüsü Azmi ERYILMAZ, parti gruplarının hem Meclis'in hem de partinin bir unsuru olduğunu, partilerin iradelerini Meclis'e ancak gruplar aracılığıyla yansıtabileceklerini, tüzük ve programlarındaki hedefleri ancak gruplar ile gerçekleştirebileceklerini, bu konuda grupların Meclis ile parti merkez organları arasında işbirliği sağladığını savunmuştur. (DMTD, 1984: 27-28).

Anayasa Mahkemesi konuyla ilgili bir kararında ise “Anayasa ve İçtüzük hükümlerine göre meclislerdeki siyasi parti grupları, içinde bulundukları Meclisin çalışmalarına ilgili faaliyetlerde bulunmak üzere kurulan teşekküller olup, meclisler dışında bir parti grubunun varlığı düşünülemez.” demektedir.¹²

Gruplar, siyasi partilerin Meclisteki uzantıları olmakla beraber, Meclis çatısı altındaki çalışmaların disiplini ve düzeni için kendilerine ait ayrı düzenlemelere (grup içiyönetmelikleri) de sahip bulunmaktadır.

Siyasi tarihe baktığımızda, 1961 Anayasası ve 648 sy. SPK öncesi siyasi partiler anayasal ve kanuni anlamda tanınmış değillerdi. Daha önce de belirtildiği gibi İkinci Meşrutiyet ile dernek kurma hürriyetinin tanınması sonucu ilk siyasi oluşumlar dernek olarak kabul edilmiş ve onların hukuki rejimine tabi olmuşlardı.

¹² (E:1964/19, K:1965/11, KT. 2.3.1965); AMKD, 1971: 43.

Doğal olarak, Meclis içinde bugünkü anlamda siyasi parti grupları bulunmuyordu. Ancak Meclis içinde aynı partiye mensup üyeler, birliktelik anlayışı içinde bir grup gibi hareket ediyorlardı ve sadece grup olarak herhangi bir hukuki düzenlemeye sahip olamamışlardı.

Türkiye’de, siyasi partiler ile ilgili ilk anayasal düzenlemeler 1961 Anayasası’nda yer almıştır. Dolayısıyla siyasi partilerin parlamento uzantısı olarak görülebilecek siyasi parti grupları, bu Anayasa’dan itibaren düzenleme konusu olmuşlardır. Bu nedenle siyasi parti gruplarının yapısı, konu başlıkları altında 1961 Anayasası ile 648 sy. SPK dönemi ve 1982 Anayasası ile 2820 sy. SPK dönemi olmak üzere ayrı ayrı incelenmeye çalışılacaktır.

2.2.1. Düzenleme Sorunu

1961 Anayasası’nın “İçtüzük, Siyasi Parti Grupları ve Kolluk İşleri” başlıklı 85. maddesine göre, “*Türkiye Büyük Millet Meclisi ve meclisler, çalışmalarını, kendi yaptıkları içtüzüklerin hükümlerine göre yürütürler... İçtüzük hükümleri, siyasi parti gruplarının, meclislerin bütün faaliyetlerine kuvvetleri oranında katılmalarını sağlayacak yolda düzenlenir. Siyasi parti grupları, en az on üyeden meydana gelir... Meclisler, kendi kolluk işlerini Başkanları eliyle düzenler ve yürütürler.*”

648 sy. SPK’nın Millet Meclisi görüşmelerinde en çok tartışılan konulardan biri de siyasi parti gruplarına ilişkin düzenlemelerin bir kanun konusu mu yoksa İçtüzük veya parti tüzüğü konusu mu olduğu meselesidir.

Zamanın Millet Meclisi üyesi Nihat DİLER, siyasi parti grupları ile ilgili düzenlemelerin partinin iç işleyişiyle ilgili olduğu ve parti tüzüğünde düzenlenmesi gerektiğini savunarak gruplarla ilgili düzenlemelerin tasarıdan çıkarılmasını talep etmiştir. Konuşmasının devamında da bu kanuni düzenlemeler sonucu oluşacak durumun partileri bir çeşit vesayet altına alacağını ve yasama organının gereği gibi görev yapamayacağını ileri sürmüştür. (MMTD, 1965: 413).

Gruplara ilişkin düzenlemelerin İçtüzük ile yapılması gerektiğini savunan Kemal SARIİBRAHİMOĞLU’na göre ise Anayasa’nın 57. ve 85. maddeleri

gerekçelerinde ve metinlerinde siyasi parti faaliyetlerini ile grup faaliyetlerini ayırmış bulunmaktadır. 57. maddenin kenar başlığı “*Partilerin uyacakları esaslar*” olarak, 85. madde başlığı ise “*İçtüzük, siyasi parti grupları ve kolluk işleri*” şeklinde düzenlenmiştir. Bu nedenle, siyasi partiler hakkında çıkarılacak kanunun siyasi parti gruplarını kapsamaması gerekir. Siyasi parti grupları içtüzüklerle faaliyetlerini tanzim etmek durumundadır. 85. madde hiçbir tereddüde meydan vermeyecek bir açıklıkla bunu düzenlemiş bulunmaktadır. Çünkü meclisler kendi faaliyetlerini içtüzükleriyle yürütürler ve 85. maddenin birinci fıkrası bunu açıkça ifade etmiştir. Siyasi parti grupları meclisler için vazife görürler ve Meclisin bir parçasıdır. İçtüzükler, kanun benzeri tasarruflardır ve her an bir Meclis kararıyla yeni doğan durumlara uydurulabilirler. Meclisler de sürekli değişen hayat şartlarına hızlı bir şekilde uyum göstermek zorundadır. Anayasa gereği kanunlar belirli bir prosedüre tabidir. Sıkıntı veren kanunlar kolayca değiştirilemez. Siyasi partileri (grupları) de belirli kanuni kalıplar içine sokarak gelişimlerini zorlaştırmak da doğru değildir. (MMTD, 1965: 414-415).

Gruplarla ilgili düzenlemelerin kanunla yapılmasını savunan karşı görüş sahibi Fethi ÇELİKBAŞ ise Anayasa’nın 85. maddesi gereği her Meclis için ayrı bir İçtüzük gerektiğinden üç ayrı İçtüzük olacağını ve partilerin her Mecliste müşterek gruplarının bulunabileceğini belirterek gruplarla ilgili düzenlemenin hangi İçtüzüğe bırakılacağını sorun olabileceğini, bu nedenle tek bir kanuni düzenlemenin daha verimli olacağını ifade etmiştir. Ayrıca Anayasa’nın 85. maddesinin ikinci fıkrasıyla ilgili olarak, grup çalışmalarının içtüzüğe bırakılmadığını ancak İçtüzük’te, grupların parlamento çalışmalarına nispi temsil ilkesi gereği güçleri oranında katılımlarının sağlanmasının emredildiğini ifade etmiştir. (MMTD, 1965: 417).

Geçici Komisyon sözcüsü Coşkun KIRCA, yapılan eleştirileri cevaplarken siyasi parti grubunun Meclis kuruluşu sayılmasının yasama masuniyeti (sorumsuzluğu), yani grup konuşmalarının da sorumsuzluk hususunda Genel Kurul konuşmaları gibi sayılması açısından söz konusu olduğunu, aslında grupların yine parti organı olduğunu ve kanuni düzenleme için bir engel bulunmadığını belirtmiş ve Meclis içtüzüklerinin siyasi partilerin bir organı olarak siyasi parti gruplarının iç

bünyesini düzenleyemeyeceğini ifade etmiştir. (MMTD, 1965: 418-419).

1982 Anayasası'nın konuyla ilgili "*İçtüzük, Siyasi Parti Grupları ve Kolluk İşleri*" başlıklı 95. maddesinde farklı bir düzenleme getirilmemiştir. Bu hükme göre, "*Türkiye Büyük Millet Meclisi, çalışmalarını, kendi yaptığı İçtüzük hükümlerine göre yürütür... İçtüzük hükümleri, siyasi parti gruplarının, Meclis'in bütün faaliyetlerine üye sayısı oranında katılmalarını sağlayacak yolda düzenlenir. Siyasi parti grupları, en az yirmi üyeden meydana gelir...*" Ancak 2820 sy. SPK'nın grup kurma hakkıyla ilgili 23. maddesinin Danışma Meclisi görüşmelerinde konu tekrar gündeme gelmiştir. Danışma Meclisi üyesi Beşir HAMİTOĞULLARI özetle, grup kurma hakkına ilişkin düzenlemenin İçtüzük'le yapılması gerektiğini iddia ederek aksi halde "parlamentar rejim" değil, bir "partiler rejimi" oluşma tehlikesinin bulunduğunu belirtmiştir. Konuşmasının devamında da bu durumun parlamentoyu değil, siyasi partileri siyasi hayatın egemen unsuru yapacağını, parlamentonun kendi kararıyla çözmesi gereken konuların bu kanunla partilere bırakılmasının partilerin güdümünde bir parlamentoya neden olacağını, ayrıca bu düzenlemelerin SPK'ya alınması sonucu yaklaşık 40 madde olması gereken bir kanunun 124 maddeye çıkarıldığını ve esneklikten uzak ve şişkin bir kanuna yol açtığını ifade etmiştir. (DMTD, 1984: 25).

Aslında bu düzenlemelerden, siyasi parti gruplarının ancak İçtüzük'le düzenlenebileceği şeklinde bir sonuç çıkarmak zorlama bir yorum olacaktır. 648 sy. SPK görüşmelerinde KIRCA'nın da belirttiği gibi TBMM'nin çalışmalarını kendi yaptığı İçtüzük hükümlerine göre yürüteceği ve bu hükümlerin parti gruplarının güçleri oranında Meclis faaliyetlerine katılmasını sağlayacak şekilde düzenleneceği hükümlerle amaçlanan "yöntemsel bağımsızlık" ve "nispi temsil" ilkelerinin gerçekleşmesidir. 1982 Anayasası'nın "*Siyasi partilerin uyacakları esaslar*" başlıklı 69. maddesindeki "*Siyasi partilerin faaliyetleri, parti içi düzenlemeleri ve çalışmaları demokrasi ilkelerine uygun olur. Bu ilkelerin uygulanması kanunla düzenlenir.*" şeklindeki düzenleme de bu görüşü destekler mahiyettedir.

Ayrıca siyasi parti grupları her ne kadar Meclisin bir kuruluşu gibi çalışsa da asıl olarak siyasi partinin bir organıdır. Parti örgütünün kanunda ve parti grubunun İçtüzük'te düzenlenmesinin parçalı bir mevzuata yol açması da ayrı bir

sakınca oluşturmaktadır.

2.2.2. Grup Kurma Hakkı

1961 Anayasası'nın 85. maddesinin ikinci fıkrası, “ *Siyasi parti grupları, en az on üyeden meydana gelir.*” şeklinde düzenlenmiştir. 16.7.1965 tarihli ve 648 sy. SPK'nın “*Grup kurma hakkı*” başlıklı 18. maddesinin son fıkrası ise, “...*Yukarıdaki hükümler Yasama Meclislerinin hiçbir siyasi partiye mensup olmayan üyelerinin, Anayasa'nın ve kanunlarının sadece siyasi parti gruplarına tanıdığı haklara sahip olmamak şartıyla, kendi aralarında gruplar kurmalarının ilgili Yasama Meclisinin İçtüzüğü ile düzenlenmesini engellemez. Ancak bu grupların her bir Yasama Meclisindeki üye sayısı da ondan az olamaz.*” şeklinde bağımsızların bugünkü anlamda olmasa da bir grup oluşturabilmelerine imkan getirmiştir.

1961 Anayasası çift meclisli (Millet Meclisi-Cumhuriyet Senatosu) bir yapı öngördüğü için parti Meclis grupları, yasama meclislerinde, aynı partiden olan milletvekillerinin veya senatörlerin oluşturdukları gruplar olarak tanımlanmıştır.¹³ Bununla beraber, Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü (14/2. md.) ile TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğü (3/2. md.)'ne göre, hiçbir siyasi partiye mensup olmayan en az on üyenin, sadece gruplara tanınan haklardan yararlanamamak ve bölgesel, özel veya mesleki menfaat gözetmemek şartıyla grup kurabilecekleri kabul edilmiştir. (İba, 2007: 146, 165-166). Ayrıca, bağımsızların oluşturdukları bu gruplar kendi içlerinde işbölümü yaparak siyasi parti grupları gibi örgütlenebileceklerdir. Başka bir anlatımla, grup içyönetmeliği yaparak grup organları da kurabileceklerdir.¹⁴

Millet Meclisi İçtüzüğü'nde ise böyle bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak TEZİÇ, 1961 Anayasası hazırlanırken gruplara ilişkin 85. madde görüşmeleri

¹³ Ayrıca, Anayasa'da belirtilen durumlarda (md. 66; 90; 92/11. f.; 95; 99; 101; 120/7. f.; 124/2. f.) Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu üyeleri birlikte toplanmaktadırlar. Buna TBMM Birleşik Toplantısı denilmektedir. Birleşik Toplantılarda da aynı partiye mensup en az 10 üyeden oluşan TBMM parti grupları kurulabilmektedir. (Teziç, 1976: 95).

¹⁴ Bu konuda, Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün 15 inci maddesine göre, “*Siyasi partilerin grupları, her toplantı yılının başından itibaren bir hafta içinde kendi yönetim kurulu üyeleriyle Başkanlarının ve Başkanvekillerinin ad ve soyadlarını Cumhuriyet Senatosu Başkanlığı'na yazı ile bildirirler. Bu görevlerde boşalmalar halinde, bir hafta içinde yenileri seçilerek değişiklik Cumhuriyet Senatosu Başkanlığı'na derhal bildirilir... Siyasi partilere mensup olmayanların teşkil ettikleri gruplar da aralarında görev taksimi yaparlarsa yukarıdaki fıkralar hükümlerine uyarlar.*” (İba, 2007: 166).

sırasında, parlamento gruplarının yukarıda değinilen şartlar altında bağımsızlardan oluşabileceği şeklinde oluşan görüşe dayanarak bağımsızların da Millet Meclisi'nde grup kurarak güçleri oranında Meclis faaliyetlerine katılabileceğini savunmuştur. (Teziç, 1976: 96).

1982 Anayasası'nın "*İçtüzük, Siyasi Parti Grupları ve Kolluk İşleri*" başlıklı 95. maddesinde getirdiği sistem, 1961 Anayasası'nın 85. maddesine genel olarak uymakla beraber, parti grupları için getirdiği en önemli değişiklik, grup kurabilmek için gerekli milletvekili sayısının 10'dan 20'ye çıkarılmasıdır. Bunun yanında çift meclis sisteminin terk edilmesi nedeniyle de bazı ufak değişiklikler yapılmıştır. 2820 sy. SPK'nın 22/1. maddesine göre, "*En az yirmi milletvekiline sahip siyasi partiler, Türkiye Büyük Millet Meclisinde grup kurabilirler.*" Yine 648 sy. SPK'dan farklı olarak 2820 sy. Kanunda, bağımsızların grup kurabileceğine ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Bu nedenle kanunun görüşmeleri sırasında konu tartışılmıştır. Sorulan sorular üzerine Anayasa Komisyonu adına konuşan Azmi ERYILMAZ, bağımsızların grup kurmasına karşı çıktığı konuşmasında, "*Her şeyden önce grup, belli bir fikre inanan insanlar topluluğudur. Bağımsızların belli bir fikir etrafında oluşması mümkün değildir ve grup kurmanın tabiatına aykırıdır. Bu bakımdan biz 67 nci madde ile bunun arasında bir bağlantı kuramıyoruz. Geçmişte olmuştur; Senatoda, bağımsız Milli Birlik Komitesi arasında bir grup kurabilmek için; az çok aynı kökenden gelmiş kimselerdi çünkü, böyle bir hak tanındı; fakat bağımsız milletvekillerine böyle bir hakkın tanınmasını biz yerinde görmüyoruz Komisyon olarak.*" demek suretiyle gerekçesini açıklamıştır. Böylece 2820 sy. Kanunda bağımsızların grup kurmaları kabul edilmemiştir.

TBMM de grup kurulabilecek milletvekili sayısının artırılmasına yönelik yapılan öneriler ise yasama sürecinin daha hızlandırılması ve kolaylaştırılması amacını taşımaktadır. Çünkü Genel Kurul'da grup sayısı ne kadar az olursa kanun tasarı veya tekliflerinin görüşülmesi ve yasalaşması ile diğer Meclis faaliyetleri de o kadar hızlı olacaktır. Ancak olası bu durum şu an bile çok zor grup kurabilen küçük partilerin söz haklarının azalması ve yasama faaliyetlerinden daha da dışlanması sonucunu doğuracaktır.

2.2.3. Grup Organları

Hem 648 sy. Kanun, hem de 2820 sy. Kanun, siyasi parti grup organları olarak Grup Başkanı, Grup Genel Kurulu ve Grup Yönetim ve Disiplin Kurullarını kabul etmiştir.¹⁵

Grup Başkanı konusunda her iki Kanun da esas olarak aynı hükümlere sahiptir. Genel Başkan milletvekili ise grubun de başkanıdır, ancak değilse Grup Başkanının nasıl seçileceği grup içyönetmeliğinde belirtilecektir (648 sy. SPK 22. md., 2820 sy. SPK 26. md.).

Grup genel kurulu bir siyasi partinin Meclisteki tüm milletvekillerinden oluşur. 648 sy. Kanuna göre, TBMM Başkanı ve Başkanvekilleri siyasi parti grup faaliyetlerine katılamazken (20/3. md.), 2820 sy. Kanun bu yasağı genişleterek siyasi parti ve grup faaliyetleri olarak düzenlemiştir (24/1. md.).

Grubun düzen ve disiplininin sağlanması amacıyla yönetim ve disiplin kurullarının kurulması da hem 648 sy. SPK (21. md.), hem de 2820 sy. SPK'da (25. md.) emredici olarak düzenlenmiştir. Bu kurulların kuruluş, görev ve yetkileri de içyönetmeliklerinde düzenleneceği belirtilmiştir.

2.2.4. Grupların İşlevi

Daha önce de belirtildiği gibi siyasi parti grupları, ilk düzenleme konusu olmalarından itibaren Meclisin bir kuruluşu olarak görülmüşlerdir ve buna paralel olarak TBMM faaliyetlerinde yasama işlevinin bir parçası olmaları gerekmektedir. Ancak, maalesef günümüzde grup toplantıları bu görünümünden oldukça uzaktır.

Tek parti döneminde, partinin üyesi olan milletvekilleri düşüncelerini Meclis Genel Kurulu'ndaki görüşmelerde açıkça söyleyemediklerinden, asıl "müzakereler" grupta yapılmaktadır ve yasama etkinliği Meclis Genel Kurulu yerine, gruba kaymıştır.

¹⁵ 648 sy. SPK'nın 23. maddesinde, bu organlar dışında parti tüzüğü veya grup içyönetmeliği ile grup denetçilikleri gibi organlar veya merciler kurulabileceği belirtilmiştir.

1939 genel seçimlerinden hemen sonra toplanan CHP'nin 5. Büyük Kurultayında, tek parti iktidarının demokratik gösterilmesi amacıyla parti grubunun içinde hem partiyi, hem de hükümeti denetlemekle görevli TBMM'deki partili milletvekillerinden oluşan ancak CHP grubu dışında faaliyet gösterecek olan “Müstakil Grub” olarak anılan bir grup kurulması kararlaştırılmıştır. CHP'nin Genel Başkanı İsmet İNÖNÜ aynı zamanda tek partiyi ve hükümeti denetlemekle görevli Müstakil Grubun da başkanıdır. Grup, CHP Tüzüğü'ne göre seçilecek 21 üyeden oluşmuştur. (1943 yılında bu sayı 35'e çıkarılmış ve üyelerin İsmet İnönü tarafından seçilmesi kararlaştırılmıştır.). Bu grubun üyeleri tek parti grup toplantılarına katılma hakkına sahip olmakla beraber, herhangi bir görüş açıklayamamış ve sadece dinleyici pozisyonunda kalmışlardır. Ancak Müstakil Grup üyeleri TBMM Genel Kurulu toplantılarında görüşlerini açıklayabilmiştir. Aslında CHP'nin tek parti olduğu dönemde bu partiye bağlı olduğu kabul edilen fakat görevi parti ve hükümeti denetlemek olan bir organın dinamik ve etkili bir tavır takınması mümkün olmamıştır. Uygulamada da Müstakil Grup faaliyetlerinde bir tenkit ve denetlemeden çok destek ve yardıma yönelik bir yol izlemiştir. Düzenli olarak toplantılara katılmak, Meclis alt komisyonlarında çalışmak, yapıcı tenkitler yapmak ve aydınlatıcı bilgiler almak gibi işlevleri yerine getirmiş ve Mecliste bir grup olarak fonksiyon ifa etmiştir. Ancak demokrasi ve hukuk devleti ilkeleriyle bağdaşır tarafı bulunmayan ve beklenen faydayı da sağlayamayan bu uygulamaya 1946 yılında CHP'nin İkinci Olağanüstü Büyük Kurultayı'nda sonlandırılmıştır. (Akandere, 1998: 65-80).

Çok partili dönemin başlarında ise Genel Kurul görüşmelerine hükümet ve parti sözcüleri hakim olmuşlardı ve kişisel konuşmalar tek parti döneminden bile az yapılıyordu. Parti görüşleri, basına ve dinleyiciye kapalı grup toplantılarındaki görüşmelerde belirlenmekteydi.

1965 sonrasında, grup toplantılarını yasamaya yardımcı olacak kurum olmaktan çıkaran bir süreç başlamıştır. Grup toplantılarında önce Genel Başkanların konuşması gelenek haline getirilmiş, sonra bu konuşmalar basına açık yapılmaya başlanmıştır. Genel Başkanlarının konuşmasını izlemek imkanı tanımak amacıyla

milletvekili olmayan partililer de gruba alınmış ve zamanla grup toplantılarına milletvekillerinin misafirleri de katılmaya başlamıştır. Hatta bu süreç, Genel Başkan katılmayınca grup toplantılarının yapılmamasına kadar uzanmıştır.

Bu süreç neticesinde grup toplantıları, Meclis Genel Kurulu dışında, milletvekillerinin Genel Başkanları dinlemek üzere belli günlerde bir araya geldiği toplantılar haline gelerek Meclisin bir kurumu olmaktan çıkmış ve dışa dönük siyasi eylemlerin yapıldığı bir zemine dönüşmüştür. Milletvekillerinin grupta konuşma olanakları son dönemlerde neredeyse yok olmuştur. Amacı, milletvekillerinin görüşlerini açıklayarak parti politikalarına katkıda bulunması ve geniş katılımlı bir parti politikası oluşturulması olan grup toplantıları, bugünkü haliyle, partililerin ve milletvekili misafirlerinin de katıldığı, çoğunlukla Genel Başkanların konuştuğu, partiye yeni katılan tanınmış kişilere rozetlerinin takıldığı, liderlere çeşitli hediye ve plaketlerinin sunulduğu yerler haline dönüşmüştür.¹⁶

Mecliste grup toplantıları için partilere salonlar ayrılmaktadır. Bunun nedeni, partilere propaganda için toplantı yeri sağlamak değil, grup toplantılarının yasama işlevinin bir parçası olarak görülmesidir. İktüzük'te, aynı nedenle gruplara özel olanaklar sağlayan hükümler vardır. Ancak grup toplantıları Meclis binasında yapılmakla birlikte yasamanın bir parçası olmaktan uzaktır.

Grupların işlevsizliği, yasama organının da yetkisini daraltmış ve yasama yetkisi Meclisten çıkıp parti Genel Başkanlarının ve merkez organlarının eline geçmiştir. Meclis Genel Kurulu'nda veya komisyonlarda görüşülen işlerde çoğunlukla grubun bir kararı vardır. Milletvekilleri, genellikle bu grup kararına uymakta, böyle bir karar yoksa Grup Başkanı ya da Başkanvekilinin görüşüne katılmaktadırlar.

Ayrıca, grupların içinde yasama işlevinin daha sağlıklı yerine getirilmesi için grup yönetimi ile milletvekilleri arasında bir görüş alışverişi olmadığı gibi gruplar

¹⁶ Gruplar, çok etkin olmasa da bazen parti politikalarının belirlendiği yerler olabilmektedir ve bu toplantılara milletvekili olmayan partililer de katılmaktadır. Burada alınan kararların genelde bağlayıcı olması milletvekili olmayan kimselerin yasama üzerinde dolaylı olarak etkili olması sonucunu doğurabilecektir. (Şen, 1995: 80-81).

arasında da bu yönde bir gayret görülmemektedir. Nitelikli bir parlamentodan beklenen, konu bazında muhalefetin yaşanmasıdır. Diğer bir deyişle, herhangi bir konuda, iktidar milletvekillerinin muhalefetin makul tekliflerini kabul etmesi, muhalefet milletvekillerinin de makul konularda iktidarı desteklemesidir. Oysa muhalefet milletvekillerinin tekliflerinin kabul edildiği uygulamalar çok azdır. Hatta uygulamada, muhalefetin parlamentoya taşıdığı bir konu ile ilgili kanun teklifi var ise iktidar partileri de bu düzenlemenin haklılığına inanıyorsa, aynı konuyu içeren bir teklif hazırlanmakta ve bu teklifler birleştirilerek görüşülmektedir.

2.3. TBMM Komisyonları ve Gruplar

TBMM İçtüzüğü'nün 21. maddesinin birinci fıkrası, Başkanlık Divanının oluşumuna ilişkin 11. maddeye atıf yapmak suretiyle siyasi parti gruplarının komisyonlarda da güçleri oranında temsil edilmesi gerektiğini belirtmektedir. Anayasa'nın 95. maddesi iki zorunluluktan bahsetmektedir. Birincisi her parti grubunun Meclis çalışmalarına güçleri oranında katılması, ikincisi ise her grubun bu çalışmalarda mutlaka temsil edilmesi zorunluluğudur. Bu durumda tüm siyasi parti gruplarının güçleri ne olursa olsun komisyonlarda temsil edilmesi Anayasa gereğidir. (Has, 2009: 47). Anayasa Mahkemesi, 1961 Anayasası'nın söz konusu ilkeyi düzenleyen 85. maddesinin ikinci fıkrası ile ilgili olarak verdiği bir kararında, "85. maddenin ikinci fıkrasının ortaya koyduğu ilke, siyasi parti, gruplarının güçleri ne olursa olsun, Meclislerin tüm çalışmalarına mutlaka katılmalarını ve katılmanın her grubunun gücü oranında olmasını öngörmektedir."¹⁷ (Teziç,1980: 101).

Anayasa Mahkemesi'nin üzerinde durduğu diğer bir nokta ise Mecliste kurulacak komisyonların hepsinde yukarıdaki ilkeye "sürekli" olarak riayet edilmesi gerektiğidir. Anayasa Mahkemesi, yine konuyla ilgili bir kararında, "... siyasi parti gruplarının kuvvetleri oranında değişiklik olur olmaz değişikliğin komisyonlardaki orana yansıtılması gerekir. Bu yolun komisyon seçimlerini sıklaştıracığı, durumlarına kararsızlık vereceği ve işlerin sürüncemede kalması sonucunu doğuracağı gibi bir kaygı iltifata değer değildir. Çünkü vakit vakit parti gruplarından istifalar ve başka gruplara geçmeler olmakla birlikte böyle bir durumun grupların

¹⁷ (E.1967/40, K. 1970/46, K.T.14.5.1970).

kuvvetleri oranını değiştirecek bir niceliği bulması pek seyrek tir. Zaten yapılacak olan da komisyonların varlığına ve görev sürelerine ilişmeyen sadece üyelerinin kişiliklerinde değişiklik öngören bir işlemden ibaret kalacaktır, ...”¹⁸ gerekçesiyle grupların güçleri oranındaki değişikliklerin komisyonlardaki orana da yansıtılması gereğini dile getirmektedir. (Teziç, 1980: 102).

Siyasi parti gruplarının güçleri oranında Meclis çalışmalarına katılmasına ve komisyonlarda temsil edilmesine ilişkin hükmün siyasi partilere bir ödev yüklemesi söz konusu değildir. Bu hüküm onlara sadece bir imkan tanımaktadır. Söz konusu imkandan yararlanmak grubun serbest iradesine kaldığı gibi grubu buna zorlayacak veya yaptırım uygulayacak bir mekanizma da yoktur. (Has, 2009: 48).

Grupların Meclis çalışmalarına güçleri oranında katılımlarının sağlanacağına ilişkin hükmün Anayasa’dan kaynaklanan bir istisnası ise Plan ve Bütçe Komisyonunun durumudur. Anayasa’nın 162/2. maddesi gereği Plan ve Bütçe Komisyonu 40 üyeden oluşur ve bu üyeliklerin en az 25’i oran gözetilmeksizin iktidar partisi grubuna veya gruplarına verilmektedir. Bu hükmün amacı hükümetin genel siyasetinin bir aracı olan bütçe kanununun bütünlüğünün ve tutarlılığının Komisyonunda bozulmasını engellemek ve hükümete kendi bütçesini savunma konusunda bir avantaj sağlamaktır. (Özbudun, 2004: 205-206).

2.4. TBMM Başkanlık Divanı ve Gruplar

Anayasa’nın 94. maddesinin 1., 2. ve 5. fıkraları “*Türkiye Büyük Millet Meclisinin Başkanlık Divanı, Meclis üyeleri arasından seçilen Meclis Başkanı, Başkanvekilleri, Katip Üyeler ve İdare Amirlerinden oluşur...Başkanlık Divanı, Meclisteki siyasi parti gruplarının üye sayısı oranında Divana katılmalarını sağlayacak şekilde kurulur...Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanvekillerinin, Katip Üyelerinin ve İdare Amirlerinin adedi, seçim nisabı, oylama sayısı ve usulleri, Meclis İçtüzüğünde belirlenir.*” hükümlerini içermektedir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün “Başkanlık Divanının Kuruluşu” başlıklı 9. maddesi “*Başkanlık Divanı, bir Başkan; dört başkanvekili; yedi katip üye;*

¹⁸ (E.1967/22, K.1967/22, K.T. 2.8.1967).

üç idare amirinden kurulur... Gerektiğinde, Genel Kurul, Danışma Kurulunun teklifi üzerine katip üyelerin veya idare amirlerinin sayısını artırabilir.” ifadesini kullanarak, Başkanlık Divanı üyelerinin sayılarını Başkanvekilleri yönünden sınırlamış, Katip Üyeler ve İdare Amirleri adedi bakımından, Danışma Kurulunun teklifi üzerine Genel Kurul’a takdir hakkı tanımıştır.

1973 tarihli Millet Meclisi İçtüzüğü gerekçelerinde Başkanlık Divanı oluşumunda herhangi bir değişiklik yoluna gidilmeyip Anayasa’ya uygun olarak, daha önceki usulün kullanılmaya devam olunacağı belirtilmiştir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü’nün “*Parti Gruplarının Başkanlık Divanında Temsili*” başlıklı 11. maddesinin 1.,2. ve 3. fıkralarında “*Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı, siyasi parti gruplarının parti grupları toplam sayısı içindeki yüzde oranlarını ve bu oranlara göre her siyasi parti grubuna düşen Başkanlık Divanındaki görev yeri sayısını tespit eder ve Danışma Kuruluna bildirir...Başkanlık Divanındaki görev yerleri, başkanvekillikleri için -iki adedi Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğuna sahip siyasi parti grubuna ait olmak üzere- oranı en yüksek olandan başlayarak sıra ile dağıtılır...Katip üyeliklerle idare amirlikleri için görev yerleri dağıtımı, Danışma Kurulunun görüşü alındıktan sonra Genel Kurulca kararlaştırılır.*” denmektedir.

Anayasa’nın 94. ve İçtüzüğü’nün 11. maddesinde açıkça belirtildiği üzere Başkanlık Divanında üyelik hakkına sadece Mecliste grubu bulunan siyasi partiler sahiptir. Bu siyasi partiler Başkanlık Divanında grubu bulunan partilerin toplam mevcuduna olan oranları nispetinde temsil edilirler(Parti Grup Üye Sayısı / Grubu Bulunan Partilerin Toplam Mevcudu x 100 =). Başkanlık Divanı üye sayıları, siyasi parti gruplarının parti grupları toplam sayısı içindeki yüzde oranlarına ve bu oranlara göre her siyasi parti grubuna düşen Başkanlık Divanındaki görev yeri sayısına göre tespit edilmektedir. Meclis Başkanı hangi siyasi partiye mensup ise, o siyasi partinin toplam sayısı içerisinde dikkate alınmaktadır.

Başkanvekillikleri TBMM’de grubu bulunan ve en yüksek orana sahip parti grubundan başlayarak İçtüzük’te belirtilen sayı nispetinde dağıtılmaktadır. Ancak

dağıtım sırasında iki adedi Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğuna sahip siyasi parti grubuna verilmektedir. Aşağıda belirtilen örneklerde de görüleceği üzere Başkanvekillikleri parti gruplarına oranları nispetinde dağıtılmıştır.

Katip Üyelikler ile İdare Amirliklerinin sayısı grubu bulunan partilerin tamamının Başkanlık Divanında temsili dikkate alınarak, İçtüzük'teki hüküm gereğince bazı dönemler sayıları artırılmış veya azaltılmıştır. Katip Üyelikler ile İdare Amirlikleri bakımından Danışma Kurulunun teklifi üzerine, Genel Kurula takdir hakkı tanınmakla Başkanlık Divanında temsilde adalet ilkesi gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Aşağıda bazı dönemlere ait Başkanlık Divanı üyelerinin siyasi parti gruplarına göre dağılımı sayısal olarak gösterilmiştir:

Tablo 1- 23. Dönem 3. Yasama Yılı Başkanlık Divanı Üye Dağılımı

Parti	Üye Sayısı	Başkan	Başkanvekili	İdare Amiri	Katip Üye	Toplam
AK PARTİ	338	1	2	3	5	11
CHP	98	-	1	1	1	3
MHP	69	-	1	-	1	2
DTP	21	-	-	1	-	1

Tablo 2- 22. Dönem 4. Yasama Yılı Başkanlık Divanı Üye Dağılımı

Parti	Üye Sayısı	Başkan	Başkanvekili	İdare Amiri	Katip Üye	Toplam
AK PARTİ	365	1	3	2	4	10
CHP	177	-	1	1	3	5
ANAP	20	-	-	1		1

Tablo 3- 21. Dönem 1. Yasama Yılı Başkanlık Divanı Üye Dağılımı

Parti	Üye Sayısı	Başkan	Başkanvekili	İdare Amiri	Katip Üye	Toplam
DSP	136	-	1	1	3	5
MHP	127	-	1	1	3	5
FP	106	-	1	1	2	4
ANAP	85	1	1	1	1	4
DYP	85	-	-	1	2	3

Tablo 4- 21. Dönem 3. Yasama Yılı Başkanlık Divanı Üye Dağılımı

Parti	Üye Sayısı	Başkan	Başkanvekili	İdare Amiri	Katip Üye	Toplam
DSP	136	-	1	1	3	5
MHP	127	1	1	1	2	5
FP	106	-	1	1	2	4
ANAP	85	-	1	1	1	3
DYP	85	-	-	1	2	3

Tablo 5- 20. Dönem 3. Yasama Yılı Başkanlık Divanı Üye Dağılımı

Parti	Üye Sayısı	Başkan	Başkanvekili	İdare Amiri	Katip Üye	Toplam
RP	158	-	1	1	3	5
ANAP	132	-	1	1	3	5
DYP	135	-	1	1	1	3
DSP	76	-	1	1	-	2
CHP	49	1	-	1	-	2
DTP	20	-	-	-	1	1

Tablo 6- 18. Dönem 1. Yasama Yılı (1987) Başkanlık Divanı Üye Dağılımı

Parti	Üye Sayısı	Başkan	Başkanvekili	İdare Amiri	Katip Üye	Toplam
ANAP	292	1	2	1	6	10
SHP	99	-	1	1	1	3
DYP	59	-	1	1	-	2

Tablo 7- 1966 tarihli Başkanlık Divanı Üye Dağılımı

Parti	Başkan	Üye Sayısı	Başkanvekili	İdare Amiri	Katip Üye	Toplam
AP	1	243	1	1	4	7
CHP	-	134	1	1	2	4
MP	-	27	1	-	-	1
YTP	-	18	-	1	-	1
TİP	-	14	-	-	-	-

1966 yılında Başkanlık Divanı üyelerinin parti gruplarına göre dağılımı yukarıdaki şekilde oluşmuştur. Türkiye İşçi Partisi, grubu bulunmasına rağmen Başkanlık Divanında temsil hakkı tanınmaması dolayısıyla Anayasa Mahkemesi'ne iptal davası açmıştır. Anayasa Mahkemesi, Kararında İçtüzük değişikliği saydığı söz konusu üyeliklerin dağıtımını işlemini “Millet Meclisi Başkanlık Divanına Meclisteki siyasi parti gruplarının hepsinin katılmalarını ve bu katılmanın grupların kuvvetleri

ölçüsünde olmasını engellediği” gerekçesiyle, Anayasa’nın 84. maddesine aykırı bularak iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesi bu Kararın da ayrıca aşağıdaki gerekçelere de dayanmıştır: (Teziç, 1980: 89).

“-Başkanlık Divanının kuruluşunu düzenleyen 2.11.1966 günü Millet Meclisi kararı ile beş siyasi parti grubundan yalnız dördünün Divana katılması ve bir parti grubunun Divan dışında bırakılması öngörülmüş; böylece ancak kuvvetleri elverişli olan grupların Başkanlık Divanına girebileceği gibi Anayasa’nın 84. maddesi hükmüyle uyuşamayacak ve bağdaşamayacak bir yoruma ve tutuma gidilmiştir.

-Başkanlık Divanına bütün siyasi parti gruplarının katılmasını sağlamak üzere yapılacak bir düzenlemenin, Divandaki çoğunluğun iktidar partisinin elinden çıkmasına yol açabileceği ihtimali, üzerinde uzun uzadıya durulabilecek bir sorun değildir. Çünkü Başkanlık Divanında herhangi bir partinin mutlak söz sahibi olması değil, divanın tarafsızlık içerisinde çalışması ve tarafsızlığını koruyabilecek bir bünyede olması kuraldır.

-İçtüzüğün Başkanlık Divanını 13 kişiden kuran hükmü(md. 5) değişmez bir kural olarak kabul edilemez. Millet Meclisindeki bütün siyasi parti gruplarının -en zayıf güçte olan dahil- Başkanlık Divanına katılmalarının sağlanması başka bir yoldan mümkün olamıyorsa bu sayının değiştirilmesi tabii ve zorunlu olur.”¹⁹

Anayasa Mahkemesi’nin Kararından bir yıl sonra değişik bir uygulamaya gidilmiş olup Türkiye İşçi Partisi’ne de üyelik hakkı tanınmış ancak TİP üyeliğinden sarfi nazar etmiştir.

Tablo 8: 1967 tarihli Başkanlık Divanı Üye Dağılımı

Parti	Başkan	Başkanvekili	İdare Amiri	Katip Üye	Toplam
AP	1	1	1	4	7
CHP	-	1	1	1	3
GP	-	1	-	-	1
YTP	-	-	1	-	1
MP	-	-	-	1	1
TİP	-	-	-	-	-

¹⁹ (E.1967/6, K.1968/9, K.T.27.2.1968)

Meclis Başkanı seçimi Anayasa'nın 94. maddesi ve İçtüzüğü'nün 10. maddesi uyarınca ayrı bir usule bağlanmıştır. Meclis Başkanlığı seçiminde siyasi parti grupları Başkanlık için aday gösteremezler. Meclis Başkanı mensubu bulunduğu siyasi partinin Meclis içinde veya dışındaki faaliyetlerine katılamaz ve oy kullanamaz. Ancak Başkanlık Divanının diğer üyeleri parti grupları tarafından seçilip aday gösterilirler. Bu sebeple Meclis Başkanının mensubu bulunduğu parti grubundan ayrı düşünülmesi ve parti gruplarına düşen Başkanlık Divanı üye sayılarının buna göre tespit edilmesi yerinde olacaktır.

İçtüzük hükümleri, siyasi parti gruplarının, Meclisteki tüm faaliyetlerine kuvvetleri oranında katılmalarını sağlayacak şekilde düzenleneceğine göre Anayasa Mahkemesi'nin örnek Kararında belirtildiği üzere Mecliste grubu bulunan siyasi partilerin Başkanlık Divanında temsili sağlanmalıdır. Başkanvekillikleri TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğuna sahip siyasi parti grubuna iki adet olmak üzere, oranı en yüksek olandan başlayarak sıra ile siyasi parti gruplarına dağıtılmalı, Katip Üye veya İdare Amiri sayısı temsilde adaleti sağlayacak nitelikte belirlenmelidir.

2.5. Danışma Kurulu ve Gruplar

Danışma Kurulu, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanının başkanlığında siyasi parti Grup Başkanları veya vekillerinden birisi ya da onlar tarafından yazılı olarak görevlendirilen birer milletvekilinden oluşan, İçtüzük'le (md. 19) kurulmuş, ancak anayasal dayanağı bulunmayan bir kuruldur.

Danışma Kurulu TBMM Başkanı veya bir siyasi parti grubu tarafından toplantıya çağrılabilir. Toplantılara TBMM Başkanı başkanlık eder. Başkan kendisinin katılamayacağı toplantılar için bir Başkanvekiline vekalet bırakabilir. Bu durumda Danışma Kuruluna TBMM Başkanvekili başkanlık eder.

İçtüzüğe göre Danışma Kurulu, Başkan ve tüm siyasi parti grup temsilcileri ile toplanması gereken, önerilerini oybirliği ile belirleyen iştişari bir kuruldur. Kararları Genel Kurulu Bağlayıcı nitelikte değildir.

Danışma Kurulunda ortak bir öneri üzerinde uzlaşılabilmesi veya Danışma Kurulunun toplanamaması halinde siyasi parti gruplarına kendi önerilerini Genel Kurulda okutma ve oylatma imkanı tanınmıştır.

Danışma Kurulunu toplantıya çağırmayan siyasi parti grubunun, Danışma Kurulunun toplanamaması veya oybirliği ile bir karar alamaması durumunda siyasi parti grup önerisinde bulunup bulunamayacağı tartışma konusu olmakla beraber ağırlıklı uygulama öneride bulunamayacağı yönündedir. Bu durumu aşmak için ise toplantı çağrısında bulunan bir grubun çağrısından hemen sonra diğer gruplar da çağrı yazısı göndermektedir. Çağrı yazılarında belirlenecek gündem için ayrıntılı bir liste bulunmayıp genelde “gündemin yeniden tanzimi” vb. ifadelerle yer verilmektedir. Başka bir deyişle, diğer gruplar talebin içeriğinden haberdar olamamaktadırlar. Bu nedenle toplantı çağrısının içeriğinden ancak toplantı sırasında haberdar olan diğer gruplara da siyasi parti grup önerisinde bulunabilme imkanı tanınmalıdır. (Neziroğlu, 2008: 115-116).

Danışma Kurulu, Meclis çalışmalarının siyasi parti grupları tarafından uzlaşma sağlanarak yönlendirilmesi ve milletvekillerinden ziyade siyasi parti gruplarının hak ve menfaatlerinin korunması zeminini sağlayabilen bir kurumdur. Danışma Kurulunun kuruluş gerekçeleri arasında, önemli konuların siyasi parti gruplarının bilgisi olmaksızın Genel Kurul’da görüşülmesini önlemek olduğu belirtilmiştir. (Akçalı, t.y.: 5). Bu konu Danışma Kurulunun çalışmaya başlamasından sonraki bir birleşimde Sivas Milletvekili Ahmet DURAKOĞLU tarafından şu şekilde ifade edilmiştir: *“Danışma Kurulu kendi kendisini zaruri olarak kabul ettirmiş bir müessesedir ve içtüzüğümüze bu zaruret nedeniyle girmiştir. Geçen dönemde bulunan arkadaşlarımız gayet iyi hatırlayacaklardır; Millet Meclisinde hangi kanun teklif veya tasarısının görüşüleceği hususu, başkanın dahi bilmeyeceği günler yaşanmak suretiyle, bir karışıklık içerisine girmiştir. Hangi bakan hangi sırada, ne zaman, nasıl bir önerge vermek suretiyle, hangi kanun teklif veya tasarısının görüşüleceğini, yönetimde bulunan başkanın dahi bilmediği zamanlar olmuştur. Çünkü başkanlığa bir anda bir önerge gelebilirdi. Daha sonra çok önemli konularda, Grup Başkanvekilleri veya Grup Başkanları arasında kısa sürede bir anlaşma*

sağlanmaması gibi durumların sık sık tezahür ettiği ve sağlandığı zaman müzakerelerin selametle cereyan ettiği de sabit olduğu için, bu müesseseyi, Danışma Kurulunu tüzüğe sokma zarureti böylece bir öneri olarak gelmiş ve tüzükte yer almıştır. Tüzükte yer alış şekline bakıyoruz, bir süreden beri Danışma Kurulu kararı adı altında, önerileri adı altında gelenlere bakıyoruz, Danışma Kurulunun kuruluş gayesinden tamamıyla saptığını kabul etmek zaruretiyle karşı karşıya kalıyoruz.” (Aktaran: Eroğlu, 2007: 78-79), (Akçalı, t.y.: 5).

Danışma Kurulunda siyasi parti gruplarının güçleri oranına bakılmaksızın eşit şekilde temsil edilmesinin bir çoğulcu demokrasi uygulaması olduğu söylenebilir.

Danışma Kurulu, Genel Kurul çalışmalarının daha verimli olması ve siyasi parti gruplarının Genel Kurul gündemindeki konulardan hangilerinin görüşüleceğini tespit etmelerini sağlamaya yönelik istişari nitelikte bir organdır. Danışma Kurulu kararlarının bağlayıcılığı bulunmamakta olup sadece gündemde “Başkanlığın Genel Kurula Sunuşları” kısmında Genel Kurul’un onayına sunulması açısından önem arz etmektedir. Genel Kurul Danışma Kurulu önerisi ile bağlı değildir. Ancak Genel Kurul çalışmalarında siyasi parti gruplarının büyük önemi haiz olduğundan siyasi parti Grup Başkanvekilleri veya temsilcilerinin katılımından oluşan Danışma Kurulunca alınan kararlar Genel Kurul’da genelde kabul edilmektedir. Böyle olmakla birlikte hiçbir zaman Danışma Kurulu Genel Kurul’un yerine geçip karar alamamaktadır.

1961 Anayasası’nın 85. maddesinde İçtüzük hükümlerinin siyasi parti gruplarının meclislerin bütün faaliyetlerine “kuvvetleri oranında”; 1982 Anayasası’nın 95. maddesi ise “üye sayısı oranında” katılmalarını sağlayacak şekilde düzenleneceği öngörülmüştür. Bu anayasalarda kullanılan iki tabir de farklı olmayıp siyasi parti gruplarının Meclisin bütün faaliyetlerine güçleri oranında katılmalarını öngörmektedir. Bu kural açısından değerlendirildiğinde Danışma Kurulunun bu maddelere aykırılığı iddiası ilk bakışta inandırıcı gelebilir. Ancak bu kuralın konuluş amacı siyasi parti gruplarının Meclisin faaliyetlerine katılmaları noktasında bir asgari had belirlemektir. Bunu ortadan kaldırmayan hatta güçlendiren düzenlemeler bu ilkeye aykırı olmayacaktır. (Eroğlu, 2007: 94).

2.6. 1983-2008 Yılları Arası TBMM’de Kurulan Siyasi Parti Grupları

Siyasi partilerin TBMM’de bir grup tarafından temsil edilmeleri hem yasama faaliyetlerine daha aktif katılabilme ve genellikle haftada bir yapılan grup toplantıları ile seslerini kamuoyuna duyurma, hem de TBMM’de diğer yurt içi ve yurt dışı etkinlikler için oluşturulan heyetlerde temsil edilme açısından çok önemlidir. Ayrıca TBMM’de grubu bulunan siyasi partilere tahsis edilen Grup Başkanlığı ve Başkanvekilliği makamları, makam araçları da önemli sayılabilecek avantajlardandır. Ancak ülkemizde uygulanan seçim sistemi nedeniyle seçimlerde milyonlarca oy alan çoğu siyasi parti yüzde 10’luk ülke barajını aşamamakta ve bir grup olarak TBMM’de temsil edilememektedir.

Bazı siyasi partiler ise seçim ittifakları, bağımsız adaylık, transfer veya bölünmeler yoluyla baraj sorununu aşmakta ve TBMM’de ayrı bir grup kurabilmektedirler. Bu durum ise asgari milletvekili sayısı ile zaman zaman dağılma (gruptan düşme) tehlikesi geçiren veya bu endişe ile faaliyet göstermeye çalışan grupların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Örneğin 20. Dönemde TBMM’de Hüsamettin CİNDORUK başkanlığında kurulan Demokrat Türkiye Partisi (DTP) Grubu ile 22. Dönemde Erkan MUMCU başkanlığında kurulan Anavatan Partisi (ANAP) Grubu bunlara örnek olarak gösterilebilir.

Aşağıdaki tabloda ise 1983 ile 2008 yılları arasındaki 7 yasama döneminde TBMM’de (kısa bir süre de olsa) grup olarak temsil edilmiş olan siyasi partilerin bir listesi çıkarılmıştır:

Tablo 9- 1983-2008 Yılları Arası TBMM'de Kurulan Siyasi Parti Grupları

YASAMA DÖNEMİ	PARTİ (GRUP) ADI	MV. SAYISI²⁰
23. DÖNEM (23.7.2007- ?)	ADALET VE KALKINMA PARTİSİ(AK PARTİ)	341
	CUMHURİYET HALK PARTİSİ(CHP)	112
	MİLLİYETÇİ HAREKET PARTİSİ(MHP)	71
	DEMOKRATİK TOPLUM PARTİSİ(DTP)	21*
22. DÖNEM (4.11.2002-22.7.2007)	ADALET VE KALKINMA PARTİSİ	365
	CUMHURİYET HALK PARTİSİ	177
	ANAVATAN PARTİSİ(ANAP)	20*
21. DÖNEM (19.4.1999-3.11.2002)	MİLLİYETÇİ HAREKET PARTİSİ	129
	DOĞRU YOL PARTİSİ(DYP)	85
	ANAVATAN PARTİSİ	86
	DEMOKRATİK SOL PARTİ(DSP)	136
	ADALET VE KALKINMA PARTİSİ	59
	YENİ TÜRKİYE PARTİSİ(YTP)	58*
	FAZİLET (SAADET) PARTİSİ(FP,SP)	111
20. DÖNEM (24.12.1995-18.4.1999)	REFAH (FAZİLET) PARTİSİ(RP)	158
	ANAVATAN PARTİSİ	132
	DOĞRU YOL PARTİSİ	135
	DEMOKRATİK SOL PARTİ	76
	CUMHURİYET HALK PARTİSİ	49
	DEMOKRAT TÜRKİYE PARTİSİ(DTP)	20*
	DOĞRU YOL PARTİSİ	178
19. DÖNEM (6.11.1991-24.12.1995)	ANAVATAN PARTİSİ	115
	SOSYAL DEMOKRAT HALKÇI PARTİ (CHP)	88
	REFAH PARTİSİ	62
	DOĞRU YOL PARTİSİ	178
18. DÖNEM (14.12.1987-20.10.1991)	ANAVATAN PARTİSİ	292
	SOSYAL DEMOKRAT HALKÇI PARTİ(SHP)	99
	DOĞRU YOL PARTİSİ	59
17. DÖNEM (24.11.1983-29.11.1987)	ANAVATAN PARTİSİ	211
	HALKÇI PARTİ(HP)	117
	MİLLİYETÇİ DEMOKRASİ PARTİSİ(MDP)	71
	DOĞRU YOL PARTİSİ	43*

²⁰ Tabloda gösterilen milletvekili sayılarında “*” işareti olan parti grupları diğer partilerden veya bağımsızlardan transferler ve katılımlar yoluyla 20 sayısına ulaşarak kurulmuşlardır. Diğer parti gruplarının milletvekili sayıları ise partilerin milletvekili genel seçimlerinde çıkardıkları milletvekili sayılarıdır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

GRUPLARDA PARTİ İÇİ DEMOKRASİ VE TBMM

ÇALIŞMALARINA ETKİSİ

3.1. Parti İçi Demokrasi

Toplumun tüm kesimleri, demokrasilerin bir gereği olarak siyasi ve toplumsal hayata aktif olarak katılım hakkına sahiptir ve bu yolda çaba sarf etmektedirler. Siyasi partilerin çoğulcu demokratik siyasi rejimlerdeki önemi, diğer sivil toplum kuruluşlarına göre çok daha büyüktür. Demokrasi çarkını, desteğini sivillerden alan siyasi partiler döndürüyor ise bir alt aşama olan parti içi işleyişin mahiyeti de demokrasi çarkının sağlıklı işleyebilmesi açısından önem taşımaktadır. Çünkü kendi içinde demokrasi geleneğini oluşturmaya yanaşmayan bir kurumun demokrasi mücadelesi verebilmesi düşünülemez. Demokrasi içinde doğup iktidarı ele geçirdikten sonra demokratik çoğulcu rejime son verebilen siyasi partilere de tarihte rastlanmıştır. Ancak bu partiler demokratik yapılanmayı sömüren bir siyasi kurum olmaktan öteye geçememişlerdir. Çağdaş siyasi partiler, çoğulcu demokratik rejimlerin kurumlarıdır ve kendi iç işleyişlerinde de demokrasiyi hakim kılmak durumundadırlar. (Tokgöz, 1999: 127-128).

Genel olarak parti içi demokrasi, partinin ana siyasi çizgisine zıt olmamak kaydıyla, partiye üye olmak, parti içinde herhangi bir organa veya makama seçilmek, parti politikalarını eleştirmek ve alternatif politikalar teklif etmek konusunda tam bir özgürlüğün olması anlamına gelir. (Şan, 2006: 27).

Günümüzde siyasi partiler hukukunun en önemli sorunlarından biri şüphesiz parti içi demokrasinin gereken düzeyde olmamasıdır. Türkiye’deki siyasi partilere bakıldığında, hiyerarşik bir şekilde parti liderinin ve yakın çevresinin tartışılmaz egemenliğini görürüz. Parti içi demokrasinin işlemesine engel olan bu oligarşik yapı, hem demokrasiye, hem de her türlü değişime kapalıdır. Oysa demokratik rejimlerde her şeyden önce, demokrasinin en önemli kurumlarından biri olan siyasi partilerin örgüt yapılarının demokratik özellikler taşıması gerekmektedir. Bunun için parti liderlerinin etkinliği ve seçilme yöntemleri, örgütün merkeziyetçilik derecesi, parti

merkez yönetiminin örgüt hiyerarşisi içindeki gücü, katılma derecesi ve parti üyeliği gibi unsurlar büyük önem taşımaktadır. Bilindiği gibi parti içi demokrasi, partinin bütün kademelerinde görev alanların seçimle ve belirli bir süre için göreve gelmelerini, ülkenin önemli sorunları hakkında çözüm önerilerinin alt kademelerden yukarı kademelere doğru gerçek ve demokratik bir süreç içerisinde ulaşabilmesini gerektirir.

Demokratik parlamenter rejim açısından, parti içi demokrasi olmazsa olmazdır. Bir bütün olarak, sosyal ve kültürel unsurlar demokrasi içinde büyük önem arz etmektedir.²¹ Parti içinde düzenli bir değerler sistemini ortaya koyabilmek, özümsemiş değer, norm ve davranış kalıpları ile mümkündür. Çünkü sadece partideki kişi ve grupların ortak değer ve davranışları sonucu parti içi demokrasinin gerçekleşmesi mümkündür.

Mevzuatta, ifade edilen tüm bu ideallerin gerçekleşmesi amacına yönelik çeşitli hükümler bulunmaktadır; “*Siyasi partilerin tüzük ve programları ile eylemleri, Devletin bağımsızlığına, ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne, insan haklarına, eşitlik ve hukuk devleti ilkelerine, millet egemenliğine, demokratik ve laik Cumhuriyet ilkelerine aykırı olamaz...*”(AY. 68/4. md.) ve “*Siyasi partilerin faaliyetleri, parti içi düzenlemeleri ve çalışmaları demokrasi ilkelerine uygun olur...*” (AY. 69/1. md.) şeklindeki Anayasa hükümleri konu ile ilgili başlıca düzenlemelerdir. 2820 sy. SPK ise daha ayrıntılı düzenlemeler içermekle beraber parti içi demokrasi ve özellikle bu konuyla doğrudan ilgili parti disiplini konularındaki düzenlemeler için siyasi parti tüzüklerine atıf yapmıştır. (SPK 53. ve 58. md.).

²¹ Ancak bu konuda farklı görüşler de bulunmaktadır; “Esasen, parti içi demokrasi ile siyasi sistemdeki demokrasi arasında Türk siyasi çevrelerinde dile getirildiği gibi mutlak bir ilişki kurulması, siyasi partiler genel teorisi bakımından kabul gören bir düşünce değildir. Bu konuda yıllarca geriye giden çok ciddi tartışmalar bulunmaktadır. Buradaki temel yanlış bir örgüt olan parti ile bir örgüt olmayan demokrasinin birbirine karıştırılmasıdır. Dolayısıyla, parti içindeki demokrasiyi ülke çapındaki demokrasiyle özdeşleştirmek mümkün değildir. Özellikle parlamenter sistemlerde, partilerin uygulamayı amaçladıkları kapsamlı programları vardır ve belli ölçüde disiplinli olmak durumundadırlar. Merkezin gücünün bütünüyle ortadan kaldırılması parti programının uygulanamayacağı bir disiplinsizlik ortaya çıkarabilecektir. Parlamenter sistemlerin doğası, parti disiplini ile parti içi demokrasi arasında makul bir denge kurulmasını gerektirmektedir.” (Aktaran: Atar, 2006: 225-226), (Yayla, 1998: 182).

Parti içi demokrasinin varlığı konusunda en önemli göstergelerden birisi milletvekili adaylarının tespiti yöntemleridir. Şüphesiz ki bu konuda en demokratik yöntem önseçim yöntemidir. Önseçim, bir siyasi partinin, asıl seçimlerde seçmenin karşısına çıkacak adaylarını, parti üyeleri veya seçmenlerin katıldığı bir oylama (primary election) ile tespit etmesi esasına dayanan bir aday tespit yöntemi olarak tanımlanabilir. (Bilir, 2007: 160-161). Bu yöntem ile TBMM'ye seçilen milletvekillerinin kendine güven ve seçmen desteği ile yasama faaliyetlerinde daha bağımsız hareket edebilecekleri düşünülebilir.

Son zamanlarda siyasi partilerde -başta kongre sürecinde olmak üzere- yaşanan Genel Başkan adaylığı krizleri ile parti içi demokrasiye aykırı diğer uygulamalar ve ihraçlar, parti tüzüklerinin uygulanmasında parti organlarının sahip olduğu inisiyatif ve geniş takdir hakkı da düşünülürse, siyasi parti tüzüklerinin parti içi demokrasi konusunda arz ettiği önem ortaya çıkmaktadır.

Siyasi partilerde ve aynı şekilde gruplarda da parti içi demokrasiyi zedeleyen bir diğer konu oligarşi ve lider sultasıdır.

Parti içi oligarşi kavramı, parti içi iktidarın bütün üyeler arasında eşit şekilde dağılmaması, partide tüm yetkilerin bir yönetici azınlığın elinde toplanması anlamına gelmektedir. Günümüz çağdaş demokrasilerinde her ne kadar seçilmiş temsilcilerin ve onların çoğunluğunun karar verdiği ifade ediliyorsa da aslında esas karar verici organ parti yönetimleridir. (Yanık, 2002: 159-160).

Siyasi parti örgütünün gelişmesi sonucunda, onu yönetmek ve işlevsel hale sokmak oldukça karmaşık bir hal almakta, diğer taraftan artan bilgi ve uzmanlaşma ihtiyacı sonunda da örgütler, özel eğitim görmüş kişilerle teknik olarak hiyerarşik ve idari bir yapıya bürünmektedir. Bunun sonucu olarak her örgütün veya siyasi partinin, küçük bir azınlığın aldığı kararlarla yönetilmesi, önde lider olmak üzere küçük bir yönetici elitin kendi iktidarlarını devam ettirmek eğiliminde olması ve bunun çoğunluk (üyeler) tarafından denetlenememesi durumu, “Oligarşinin Tunç Kanunu” ile açıklanmaktadır. (Özbudun, 1979: 9).

Siyasi partilerin oligarşik eğilimler taşıdığı konusunda ilk teoriyi

OSTROGORSKI ve MICHELS ileri sürmüştür. 20. yüzyılın başında çeşitli siyasi partilerin yapısını inceleyen MICHELS, 1910 yılında yayımlanan “Siyasi Partilerin Sosyolojisi” adlı eserinde “Oligarşinin Tunç Kanunu” olarak adlandırdığı teorisine göre, her örgütlenme doğası gereği demokrasiyi yok edecek ve onu oligarşiye çevirecektir. Gerçekten MICHELS’e göre, "örgütlenmek demek, oligarşiye yönelmek demektir. Örgütlenmenin güçlü olduğu yerde demokrasi daha az uygulanır ve oligarşi eğilimi bütün örgütlerin doğasında saklıdır." Bu değiştirilemez ve kaçınılmaz bir kural olarak kabul edilmektedir. (Aktaran: Yanık, 2002: 158).

ABADAN tarafından aktarıldığına göre, OSTROGORSKI ise “Demokrasi ve Siyasi Partilerin Teşkilatı” adlı eserinde, partilerin demokrasiye yaklaştıkları oranda görünüşteki bir şekilciliğe sürüklendiklerini, demokrasinin geniş kitlelerin faal olmasını gerektirdiğini, ancak geniş kitlelerin doğaları gereği pasif olacağını, dolayısıyla çağımızda siyasi işlerle ilgilenmesi gereken insanların sayısının çoğaldıkça, kamu işlerine ilginin azalacağını, bu durumun da, bütün siyasi kararların belirli bir azınlık tarafından alınmasına sebep olacağını savunmaktadır. (N. Abadan, 1959: 114).

Oligarşik eğilimlerin birincil kaynağı parti liderleri ve onların yakın çevresidir. (Tuncay, 1996: 76). Bu durumda partiler iktidarı ele geçirdiklerinde ülkedeki tüm siyasi iktidar bir grup oligarşik azınlığın eline geçmektedir. Dolayısıyla böyle durumlarda demokrasi sadece sözde kalmaktadır.

Lider sultanı ise siyasi literatürde lider hakimiyetini, lider otoritesinin egemen olduğu parti yapısını ifade etmek amacıyla kullanılmaktadır. Lider eksenli ve karar süreçlerinin neredeyse tamamında liderin hakim güç olarak baskın çıktığı siyasi yapı liderlik sultanı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Tek parti döneminden günümüze kadar geçen süreçte, hatta ondan önceki İkinci Meşrutiyet döneminde, Türkiye’deki siyasi partilerin lider merkezli partiler olduğu görülmektedir. Türkiye’nin siyasi yaşamında liderlerin etkisi diğer ülkelere göre oldukça fazladır. Bunda, İmparatorluktan Cumhuriyete geçen süreçte, yüzyıllar boyunca devam eden otoriter iktidar yapısının rolü büyüktür. Geleneksel

toplumlarda/tarım toplumlarında, iktidar kişilere/hanedanlara dayandığı için, “kişi” (padişah, kral, imparator vs.) son derece önemlidir. Türkiye, üst yapıda “cumhuriyet” yönetimine geçmekle beraber, toplumsal ve ekonomik yapı açısından geleneksel toplum özelliğini koruduğundan ve modern topluma tam olarak geçilemediğinden liderlerin önemi günümüze kadar azalmadan devam etmiştir.

Lider sultanı demokratikleşme düzeyi ne olursa olsun demokratik sistemle yönetilen birçok ülkede görülebilen siyasi bir hastalıktır. Bu hastalığı ortaya çıkaran başlıca nedenler şunlardır:

- Toplumda demokrasi anlayışının yeterince özümselememiş olması,
- Siyasi parti Genel Başkanlarının güç ve yetkilerinin Anayasa ve kanunlarla sınırlandırılmamış olması,
- Siyasi parti Genel Başkanlarının görevde kalma sürelerinin Anayasa ve kanunlarla sınırlandırılmamış olması,
- Bakan, milletvekili ve diğer parti yöneticilerinin atanmasında ve seçilmesinde Başbakanın (parti Genel Başkanının) tek söz sahibi olması,
- Siyasi partilerin kendileri için gerekli olan finansmanı sağlama biçimi,
- Seçim sistemlerinden kaynaklanan sorunlar,
- Kitle psikolojisi ve sosyolojik etkenler,
- Toplumsal kültürün siyaset alanına taşıdığı değer ve alışkanlıklar.

Öte yandan tercih edilen mevcut seçim sisteminin getirdiği bazı sonuçlar da liderlik sultanının oluşmasına katkı sağlamaktadır. Dar bölge seçim sistemi uygulanan parlamentolarda parti grup kararı alabilmek neredeyse imkansızdır. Milletvekili, hesabını parti liderine değil kendisini seçen binlerce seçmene vereceğini bilir. Bu gerçek, zaman içinde parti Genel Başkanlarının milletvekilleri üzerlerindeki hakimiyetini azaltır. Lider sultanı dediğimiz problemi ortadan kaldırır. TÜSİAD’ın 2001 yılında yaptırdığı “Seçim Sistemi ve Siyasi Partiler Araştırması”na göre, seçmen kitlesinin yüzde 61’i, siyasi partilerde bir lider sultanı olduğunu ve liderlerin partileri otoriter bir şekilde yönettiğini düşünmektedir. Seçmenlerin yüzde 81’i

milletvekilleri halkın değil, parti liderlerinin seçmesi sorununun Türkiye'nin bugünkü siyaset ve yönetim sıkıntılarının ortaya çıkmasında önemli olduğunu düşünmektedir. Yine aynı araştırmaya göre seçmenlerin yüzde 70'i milletvekili adaylarının belirlenmesinde inisiyatifin tabanda olmasından yanadır. Bütün adayların parti Genel Başkanları tarafından tespit edilmesi gerektiğini düşünenlerin oranı yüzde 6'larda kalmaktadır. (TÜSİAD, 2001:107-111). Bu araştırma da adına demokrasi denilen yönetim biçiminde var olan lider sultanlığı, egemenliğin gerçekten halkın elinde olmadığına bir diğer açık kanıttır. Halk, vekillerini kendisi seçmemekte, parti Genel Başkanlarının önceden seçtikleri kimseler arasından seçim yapma hakkına sahip bulunmaktadır.

Parti liderliği doğal olarak oligarşik bir biçim alma eğilimindedir. Partilerde yönetici sınıf kapalı bir kast, girilmesi güç bir çevre olarak karşımıza çıkmaktadır. Seçimler, teorik olarak oligarşinin doğuşunu önlemesi gerekirken, gerçekte bunu kolaylaştırır bir hal almaktadır. Türkiye'deki siyasi partilere bakıldığında zaman da gerçekten karar alıcıların (karar alma mekanizmaları) genellikle parti lideri, bazen MKYK veya Meclis grubu olduğu görülmektedir.

Türkiye'de liderlerin partilerinden daha fazla tanınmaları lider egemenliğinin boyutunu gösteren başka bir durumdur. Zaman zaman partilerin isimleri bile hatırlanmamakta ancak liderler hatırlanmaktadır. Anadolu'daki halk arasında partilerden çok liderler anılmakta ve "falan parti" üzerinde değil "falan liderin partisi" üzerinde yorum yapılmaktadır.

Yürürlükteki hukuk sistemi içerisinde, ister istemez bir karizmatik/otoriter lider kavramı ortaya çıkmaktadır. SPK, belirli kurumlarıyla, verdiği yetki ve sorumluluklarla bu yapıya destek vermektedir. Ancak bu sonucu yalnızca hukuk düzenine bağlamak doğru değildir. Bunun çok değişik nedenleri vardır. Örneğin; ortalama on yılda bir askeri darbelerin yapıldığı, siyasi partilerin tasfiyeye uğradığı bir ülkede, partiler tasfiye sonrası yeniden örgütlenebilmek için böylesine karizmatik kişiliklere ihtiyaç duymaktadırlar. Karizmatik lider, normal dönemde birleştirici bir unsur işlevi görürken, askeri darbelerin ardından yeniden kuruluşu gerçekleştiren toparlayıcı bir etken olmaktadır. Dolayısıyla demokrasi geleneğinin kesintiye

uğramadan sürdürülmesi bu eleştirilen sorunun aşılmasına biraz olsun katkı sağlayabilecektir.

3.2. Parti Disiplini

Parti disiplini, genel olarak partinin merkez organlarının aldığı kararların partili milletvekilleri ve üyeler tarafından sürekli olarak kabul edilmesi, bu kararların itirazsız uygulanması ve aykırı çıkışların engellenmesi sonucu ortaya çıkan bir çeşit düzen ve istikrar olarak tanımlanabilir. Bu düzen ve istikrarı sağlamak için doğal olarak, parti yönetiminin elinde parti kararlarına uymayan üyeleri zorlayıcı bazı yöntem ve yaptırımların bulunması da gerekecektir.

Parti disiplini konusunda mevcut düzenlemeler başta Anayasa olmak üzere SPK' da ve bunlara paralel olarak parti tüzüklerinde bulunmaktadır. Anayasa'nın 80. maddesi gereği TBMM üyeleri yalnızca seçildikleri bölgeyi veya kendilerini seçenleri değil, bütün milleti temsil ederler. Başka bir ifadeyle, hiçbir makam ve sınıftan emir veya talimat almadan görüşlerini ve oylarını özgürce açıklarlar. Ancak günümüzde milletvekilinin mensubu olduğu siyasi partiye karşı da sorumluluk ve yükümlülükleri vardır. Milletvekilleri parti disiplini sınırları içinde kalmak durumundadır.

Anayasa, bazı konularda işin özelliği gereği siyasi partilerin grup kararı almasını ve grup olarak hareket edilmesini yasaklayarak milletvekillerinin serbestçe oy kullanmalarını temin etmeyi amaçlamış ve bu konularda parti disiplinini kabul etmemiştir:

- Yasama dokunulmazlığının kaldırılması (AY. 83/5. md.),
- TBMM Başkanlığı için aday gösterme (AY. 94/2. md.),
- Meclis soruşturması görüşmeleri (AY. 100/5. md.).

2820 sy. SPK'da disiplin işleri 8. bölüm altında düzenlenmiştir. Disiplin kurullarınca verilebilecek uyarma, kınama, partiden veya gruptan geçici ya da kesin olarak çıkarma cezaları 53. maddede sayılmıştır. Bu cezaların hangi hallerde verileceği konusunun da parti tüzükleri ile belirleneceği anılan maddenin 2.

fıkrasında hüküm altına alınmıştır. Ancak parti tüzüklerinde bu konuda düzenleme yapılırken farklı yorumlanabilecek muğlak ve esnek ifadelerden kaçınılmalıdır.

Siyasi sistemlerin işleyişinde parti disiplini son derece etkilidir. Siyasi partiler nitelikleri gereği bir hedefe ulaşmak için çalışırlar ve bu çalışma beraberinde disiplinli ve örgütlü bir çalışmayı zorunlu kılar.²² Parti disiplini kavramı, çok tartışılan bir kavram olmakla beraber, henüz üzerinde bir anlaşma sağlanamamıştır ve açıklanmaya muhtaçtır. Ancak parti disiplini günümüz partiler demokrasisinin bir gerçeğidir ve onu reddetmek yerine demokratik bir hale getirmek gerekmektedir. (Yanık, 2002: 56-57). Ancak yapılan gözlemler, parti disiplininin parti yönetimince partinin birlik ve beraberliğini sağlamaktan çok bir baskı aracı olarak, muhalifleri tasfiye aracı olarak kullanıldığını göstermektedir.²³

Oysa BOSUTER'in de belirttiği gibi parti disiplininin alanı yazılı olarak hukuksal düzenlemelere konu olmalı, demokratik sınırları aşılmamalı ve totaliter yoğunlukta olmamalıdır. Demokratik partiler üyelerinden sadece belli siyasi kalıplara uygun hareket etmelerini istemekle yetinmelidir. Üyelerine hiçbir eleştiri hakkı tanımayan, en küçük görüş ayrılığına dahi hoşgörü göstermeyen, mutlak bir sadakat ve itaat borcu yükleyen ve bunlara en küçük aykırılıkta ağır yaptırımlar uygulayan bir partide parti içi demokrasiden söz edilemeyecektir. (Bosuter, 1969: 110-112).

3.3. Parti İçi Demokrasi ve Parti Disiplini İlişkisi

Daha önce de belirtildiği gibi parti içi demokrasi, parti içerisinde kararların tabandan tavana doğru demokratik bir şekilde oluşumunu, parti içindeki görevlere şartları taşıyan herkesin serbestçe aday olabilmesini ve seçilebilmesini, partililerin görüşlerini parti içinde serbestçe dillendirebilmelerini gerektirmektedir. Parti

²² “Çünkü disiplin ve otoriteyi kurmazsanız, bu partilerin malzemesi insan olduğu için, çeşitli düşünceler var. Hemşehrilik düşünceleri var, etnik beraberlik düşünceleri var, çıkar birliği düşünceleri var v.s. Her parti bunları dikkate almak zorunda. Bunları dikkate almak zorunda olan partiler de Türkiye gerçeklerine uygun siyaset yapmak istiyorlar.” (Arıncı, 1997: 11).

²³ Başka bir görüşe göre de “Partinin iç bütünlüğü ideolojik tutarlılığı azaldığı için, siyasi partilerde disiplin artık önemli değildir. Çünkü disiplin kavramı ideolojik tutarlılığa yönelik bir kavramdır. Sadakatle disiplin arasındaki en önemli fark odur. Partilerde artık ideolojik tutarlılık, iç tutarlılık çok önemli değildir. Onun için disiplin önemini kaybederken, sadakat önemini artırmıştır. Partinin odağı bir fikri savunmak değil, kazanmak, ne olursa olsun kazanmak haline gelmiştir. Zaten medya da sadece kazananla ve yahut kaybedenin başına ne geleceğiyle ilgilenmektedir.” (Ayata, 2006: 47).

disiplini de partide bir beraberlik ve bütünlük olmasını, ortak bir amaç ve ideal için birlikte mücadele verilmesini ve parti kararlarına uyulmasını öngörmektedir. Bu kavramlar ilk bakışta, bağdaştırılması zor iki kavram gibi görünmektedir. Birinin sağlaması için diğerinden taviz verilmesinin gerekip gerekmediği sorusu bu noktada önem taşımaktadır. Bu konu doktrinde çok tartışılmaktadır. Ancak beğenilsin ya da beğenilmesin, parti disiplini siyasi yaşamında bir realitedir.

Parti disiplini, sorumluluğu olanın belli bir politik gücünün de olmasını ve partilerde belli bir hiyerarşinin bulunmasını gerektirmektedir. Ancak bu güç hiyerarşisi serbest konuşma ve serbest yarışmayı engellememelidir. Parti içi işleyişle alakalı her konu parti içi demokrasi ile ilişkilendirip sonuç elde edilmeye çalışılırsa sonuçta icra(faaliyet) ortaya çıkmayacaktır. Ancak aradaki bu dengenin sadece hukuki düzenlemelerle sağlanamayacağının da belirtilmesi gerekmektedir. (Kuzu, 2006: 413).

Parti disiplinin, olması gereken şekilde uygulanması durumunda parti içi demokrasiyi yok etmesi gibi bir durum söz konusu değildir. Hatta parti içi demokrasi için disiplinin gerekli olduğu dahi düşünülebilir. Çünkü disiplinsiz ve herkesin başına buyruk konuştuğu ya da hareket ettiği bir ortamda ortaya çıkacak kargaşa, parti içi demokrasiden beklenen faydayı engelleyebilecektir.

3.4. Siyasi Parti Gruplarında Parti İçi Demokrasi

Milli iradenin yansıdığı ve millet için hayati öneme sahip kararların alındığı yer olarak TBMM, belki de parti içi demokrasiye en çok ihtiyaç duyulan yerdir. Bu nedenle TBMM çatısı altında yürütülen faaliyetlerde siyasi partiler demokratik ilkelere bağlılık konusunda daha dikkatli olmak durumundadırlar. Milli iradenin daha sağlıklı gerçekleşmesi açısından bu bir gerekliliktir. Ancak günümüzde bu hassasiyetin dikkate alındığı söylenememektedir.

Uygulamaya bakıldığında, parti içi demokrasi eksikliği milletvekillerinin parlamento çalışmalarına katılımına da yansımaktadır. Günümüzde milletvekillerinin geneli yasama ve denetim çalışmalarına kendi özgür iradelerini yansıtamamakta, parti grubunun aldığı kararları onaylamaktan öte katkı sağlayamamaktadırlar. Bu

yargı, hem iktidar hem de muhalefet milletvekilleri için geçerlidir. Parlamentoda yaşanan deneyimler, özellikle iktidar milletvekillerinin, görüşülen kanun tasarı ve tekliflerinin büyük çoğunluğunda sürece olan ilgilerinin yetersiz olduğunu göstermektedir. Hem iktidar hem de muhalefet parti gruplarının görüşü dışında, partilerinden bağımsız bir görüş ortaya koyan milletvekili sayısı oldukça azdır. Bunun nedeni de parti disiplinin buna imkan vermemesidir. Çünkü parti politikalarına aykırı davranan milletvekili veya üyelerin ya partiden ihraç edildiği veya sonraki genel seçimlerde aday gösterilmedikleri bir gerçektir.

Siyasi partilerde var olan oligarşik yapı, doğal olarak partinin TBMM faaliyetlerine de yansımaktadır. Parlamenteoya gelen vekiller, bir daha seçilebilmek için bağımsız bir güven duygusu ile karar verememektedirler. Milletvekillerini bu şekilde davranmaya iten etkenlerden biri de uygulanan aday tespit yöntemleridir. Merkez yoklaması ile aday olarak seçilen milletvekilleri, bir sonraki dönemde bir daha seçilebilme kaygısı ile hareket etmekte, parti yönetimi ve liderinin beğenisini kazanmak amacıyla parti grubunun görüşüne muhalif bir görüş ileri sürememekte ve grup kararlarına itirazsız uymaya çalışmaktadır. Oysa adayların önseçimle belirlendiği sistemlerde, milletvekilleri bir daha aday olabilme kaygısına düşmeyecek ve her konuda parti politikalarını onaylama ihtiyacı hissetmeyecektir. Çünkü milletvekili, gücünü kendisini aday gösteren seçmenlerden alacaktır. Dolayısıyla çok kritik konularda kendi özgür iradesi ile tercihini ortaya koyabilecektir. Bu nedenle önseçim parti yönetimlerince genellikle tercih edilmemektedir. (Bilir, 2007: 165-166).

Günümüz çağdaş demokrasilerinde de her ne kadar seçilmiş temsilcilerin ve onların çoğunluğunun karar verdiği ifade edilmekteyse de aslında esas karar verici organ parti yönetimleridir. Dolayısıyla da yasama organının onayı otomatik bir nitelik arz etmektedir.

3.4.1. Yasama Faaliyetlerinde Grubun Etkisi ve Bağlayıcı Grup Kararı

Türk parlamento hukukunda “grupçu” bir anlayış hakimdir. TBMM İçtüzüğü incelendiğinde bunun izleri belirgin bir şekilde anlaşılmaktadır. Bu anlayışın temelinde Anayasa’nın siyasi parti gruplarının, Meclisin tüm etkinliklerine üye sayısı oranında katılmasını düzenleyen hükmü (95/2. md.) yatmaktadır. (İba ve Bozkurt, 2004: 87).

Mecliste grup kurma hakkını elde eden partiler yasama ve denetim faaliyetlerine daha etkin katılabilme hakkına sahip olmanın yanında Anayasa ve İçtüzük’ten kaynaklanan birtakım ayrıcalıklar da elde etmektedirler. Bunlardan önemlileri aşağıdaki şekilde sıralanabilir: (Özbudun, 2004: 287).

- Siyasi parti grupları, üye sayıları oranında Meclis Başkanlık Divanına katılırlar. (AY. 94/2. md.).
- Siyasi parti grupları, gensoru önergesi verebilirler ve gensoru önergesinin gündeme alınıp alınmayacağı hakkındaki görüşmelerde gruplar adına birer milletvekiline söz verilir. (AY. 99. md.).
- Siyasi parti grupları, genel görüşme ve Meclis araştırması açılmasını isteyebilirler. (TBMM İçt. 102. ve 104. md.).
- Siyasi parti grupları, kapalı oturum yapılmasını isteyebilirler. (TBMM İçt.70. md.).
- Siyasi parti grupları, Meclis görüşmelerinde diğer milletvekillerinden farklı ve öncelikli söz hakkına sahiptirler. İlgili hükme göre, aksi kararlaştırılmadıkça gruplar adına yapılacak konuşmalar 20 dakika ile sınırlıdır. İkinci konuşmalar ise bunun yarısı kadardır. (TBMM İçt. 60/8. md.).

BAKIRCI’ya göre, grup kurmak için gerekli sayıya ulaşamayan partiler, yasama ve denetim faaliyetlerinin önemli bir kısmına katılamamaktadırlar. Böylelikle amaçlanan, grup kuracak üye sayısına sahip olmayan partilerin yasama sürecine daha aktif katılımının engellenerek hem çıkabilecek teknik sorunların

önlenmesi, hem de kayda değer bir toplum kesimini temsil etmeyen siyasi görüşlere yer verilmemesidir. Ona göre, “siyasal parti gruplarının yasama sürecine güçleri oranında katılmaları ilkesi grubu bulunmayan/bulunamayan siyasi partilerin yasama sürecinden dışlanmaları anlamını taşımaz, siyasi parti grupları, yasama sürecine güçleri oranında katılırlar; güçlerinin üzerinde katılamazlar. Bunun sağlanması için dikkate alınacak sayı, parti grupları üye sayısı değil, üye tam sayısıdır. Böyle olunca da grubu bulunmayan siyasi partilerin ve bağımsızlarında güçleri oranında yasama sürecine katılmaları gereği açıktır.” (Bakırcı, 2000: 296).

Yukarıda da belirtildiği gibi siyasi parti grupları, Mecliste yasama ve denetim işlevinin daha etkili yerine getirilmesinde kendilerinden beklenen performansı gösterememektedir. Ancak bu durum grupların milletvekilleri üzerindeki vesayetini engellememektedir.

Kanun teklifleri ve diğer gündem maddeleri hakkında grup dışında belirlenen parti politikasını, milletvekilleri Grup Başkanvekilinden, onlar da Genel Başkan ve yakın çevresinden öğrenmektedirler. Komisyon ve Genel Kurul çalışmaları da aynı tek merkezli sürecin parçasıdır. Komisyon ve Genel Kurul faaliyetlerinde tabiri caizse başrol -yasamanın daha etkili ve verimli olmasına katkı anlamında olmasa da- siyasi parti gruplarındadır. Günümüzde yasama ve denetim faaliyetleri ya bizzat gruplar tarafından ya da grupların denetiminde yürütülmektedir. Genel Kurul çalışmaları esnasında Grup Başkanvekilleri ön sıralarda tüm grubun görebileceği bir yere oturarak grubu yönlendirme görevini yürütür.²⁴ Milletvekillerinin oylaması yapılacak işi takip etmesi ya da içeriğine hakim olması gerekmemektedir. Ancak özel ilgi alanına giren konular bunun istisnasıdır. Oylamalarda, genellikle Grup Başkanvekillerine endeksli olarak oy kullanılır. Verilen önergeler önce Grup Başkanvekillerinin denetiminden geçer ve onay alınır. Muhalefet grupları için de durum farklı değildir. İktidar milletvekillerinden gelse dahi Grup Başkanvekillerine rağmen bir önergenin kabul edilme şansı çok düşüktür. Kabul edilen önergelerin

²⁴ Grup Başkanvekilleri ifa ettikleri görev açısından, İngiliz Parlamentosu (Avam Kamarası)’ndaki oylamalarda, gruplarındaki milletvekillerinin liderin isteğine uygun olarak oy kullanmalarını sağlamakla görevli “whip” lere benzetilmektedir.

çoğunda genellikle en az bir Grup Başkanvekilinin imzası bulunmaktadır. Aşağıdaki tabloda yer alan veriler bu görüşü destekler mahiyettedir:

Kanun	Genel Kurulda Verilen Önerge	Grup Bşk. Vekili İmzası Olmayan Önerge		Grup Bşk. Vekili İmzası Olmayan Önerge	
		Kabul	Red	Kabul	Red
23.2.2006 tarihli ve 5464 sy. Banka Kartları Ve Kredi Kartları Kanunu	12	8	2	-	2
2.6.2007 tarihli ve 5681 sy. Polis Vazife Ve Salâhiyet Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	5	4	-	1	-
26.5.2007 tarihli ve 5671 sy. Merkezi Finans Ve İhale Biriminin İstihdam Ve Bütçe Esasları Hakkında Kanun	5	4	1	-	-
24.5.2007 tarihli ve 5667 sy. Bankacılık İşlemleri Yapma Ve Mevduat Kabul Etme İzni Kaldırılan Türkiye İmar Bankası Türk Anonim Şirketince Devlet İç Borçlanma Senedi Satışı Adı Altında Toplanan Tutarların Ödenmesi Hakkında Kanun	12	3	6	1	2
13.6.2006 tarihli ve 5520 sy. Kurumlar Vergisi Kanunu	12	5	-	-	7
22.6.2006 tarihli ve 5525 sy. Memurlar İle Diğer Kamu Görevlilerinin Bazı Disiplin Cezalarının Affı Hakkında Kanun	15	-	11	-	4
21.2.2007 tarihli ve 5582 sy. Konut Finansmanı Sistemine İlişkin Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	19	14	2	1	2
8.3.2007 tarihli ve 5597 sy. Yurt Dışına Çıkış Harcı Hakkında Kanun İle Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	6	6	-	-	-
4.4.2007 tarihli ve 5620 sy. Kamuda Geçici İş Pozisyonlarında Çalışanların Sürekli İşçi Kadrolarına Veya Sözleşmeli Personel Statüsüne Geçirilmeleri, Geçici İşçi Çalıştırılması İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	14	5	1	1	7
17.5.2007 tarihli ve 5662 sy. Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanununda Ve Yükseköğretim Kurumları Öğretim Elemanlarının Kadroları Hakkında Kanun Hükümünde Kararname İle Genel Kadro Ve Usulü Hakkında Kanun Hükümünde Kararnameye Eklî Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	27	12	-	9	6
8.2.2006 tarihli ve 5454 sy. T.C. Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu Ve Bağ-Kur'dan Aylık Veya Gelir Almakta Olanlara Ek Ödeme Yapılması İle Sosyal Sigortalar Kurumu Ve Bağ-Kur'dan Aylık Veya Gelir Almakta Olanlara Ödenen Gelir Ve Aylıklarda 2006 Yılında Yapılacak Artışlar Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	16	5	8	-	3
TOPLAM	143	66	31	13	33

Tablo 10- 22. Yasama Döneminde kamuoyunca yakından takip edilen bazı Kanunların TBMM Genel Kurul görüşmelerinde işleme alınarak kabul edilen ve reddedilen önergeler hakkında veriler

Yukarıdaki tablo, 22. Yasama Döneminde çıkarılmış bulunan ve kamuoyunca yakından takip edilen bazı Kanunların örnek olarak seçilmesi ve bu Kanunların Genel Kurul görüşmelerinde milletvekilleri (ya da gruplar) tarafından verilerek işleme alınan önergelerin imza sahiplerine göre tasnifi suretiyle oluşturulmuştur. Ancak bu tablodaki verilerden birtakım genel çıkarımlarda bulunmak mümkündür. Amaç, yasama çalışmalarında genel olarak grupların etkinliğini ortaya koymak olduğu için iktidar grubu-muhalefet grubu ayrımı yapılmamıştır.

Tabloda ilk bakışta göze çarpan, kabul edilen önergelerin genellikle Grup Başkanvekili imzalı önergeler olduğudur. Grup Başkanvekili imzalı olduğu halde reddedilen önergeler ise genelde muhalefet grubundan gelen önergelerdir. Grup Başkanvekili imzası olmayan ancak kabul edilen önerge sayısının çok az olduğu görülmektedir. Bu önergeler genelde iktidar ve muhalefet gruplarının üzerinde anlaşmaya vardığı önergelerdir.

Bireysel veya grup dışı bir birliktelik altında milletvekillerinin gruptan onay almaksızın bir tasarı/teklif, denetim önergesi ya da değişiklik önergesi vermesi mevzuat açısından mümkün olsa da bunun Genel Kurul'da kabul edilme ihtimali çok düşüktür. Hatta partiler bu durumu engelleyici hükümleri grup içyönetmeliklerine koymakta ve bu hükümlere aykırı davranışları disiplin hükümleri çerçevesinde cezalandırmaktadırlar. Bu uygulamalar parti içi demokrasi ile bağdaşmayan uygulamalardır.

Doğal olarak bu durum parti disiplini, iktidar sorumluluğu ve parti amaçları için gerekli görülebilir. Ancak milletvekillerinin sadece el kaldırma ve indirme aracı olarak da görülmemeleri gerekir. Sonuçta tüm milletvekilleri binlerce vatandaşın oy alarak onlar adına orada bulunma hakkını elde etmişlerdir. Partinin temel ideolojisini sarsacak ve temel değerleriyle bağdaşmayacak nitelikte olmadıkça onların da iradelerine saygı gösterilmesi gerekmektedir.

Günümüzde parti grupları, kendileri açısından önemli olan konuların Meclisteki oylamalarında, parti disiplininden -tabiri caizse- fire vermemek için

“bağlayıcı grup kararı” almaktadırlar. Bağlayıcı grup kararı konusu da hala üzerinde çok tartışılan konulardan birisidir.

1961 Anayasası’nda tam olarak bağlayıcı grup kararı adıyla geçmese de konuyla ilgili düzenlemeler bulunmaktaydı. Bunlar; yasama dokunulmazlığı (79. md.) ve Meclis soruşturması (90. md.) gibi yargısal özellikler arz eden konulara ilişkin olarak siyasi parti gruplarında karar alınamayacağına ve Meclis Başkanlıkları için gruplarca aday gösterilemeyeceğine (84. md.) dair hükümlerdi. 648 sy. SPK’da ise konu açıkça ele alınmamıştı. Konuyla ilgili Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü’nün “*Prensip kararlarında üyelerin bağımsızlığı*” başlıklı 16. maddesinde, Cumhuriyet Senatosu’nda görüşülecek işler için bir partinin Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisi müşterek gruplarında alınacak prensip kararlarının o partinin Cumhuriyet Senatosu üyelerini bağlayamayacağı belirtilmektedir. Buradan ve Anayasa hükümlerinin mefhumu muhalifinden hareketle diğer konularda grup kararı alınabileceği kabul edilmişti. Ancak 648 sy. SPK’nın 24. maddesi, grup genel kurullarındaki seçimlerin gizli oyla yapılmasını emrederek milletvekillerinin gruptaki seçimlerde rahatça ve baskı görmeden oy kullanmalarını amaçlamıştır.

1982 Anayasası’nda da 1961 Anayasası’nın konuyla ilgili (yasama dokunulmazlığı (83. md.) ile Meclis soruşturmasına (100. md.) ilişkin olarak grup kararı alınamayacağı ve Meclis Başkanlığı için gruplarca aday gösterilemeyeceği) hükümleri korunmuştur. 2820 sy. SPK’nın 27. maddesi ise 648 sy. Kanunun konuyla ilgili 24. maddesindeki düzenlemeyi daha da genişleterek hem grup seçimlerine, hem de milletvekillerini bağlayıcı grup kararı alınacak konulara ilişkin oylamalarının gizli olacağını belirtmiştir. Böylece (yukarıda belirtilen istisnalar hariç) gruplarda milletvekillerini bağlayıcı karar alınabileceği açıkça kabul edilmiştir.

2820 sy. SPK’nın Danışma Meclisi görüşmelerinde konu uzun uzun tartışılmıştır. Tasarıda 29. madde olan “*Seçimlerde gizli oy ve grup kararları*” başlıklı madde, “*Grup genel kurulunda seçimler gizli oyla yapılır. Milletvekilleri Anayasa ve vicdanlarına aykırı gördükleri kararlara uymak zorunda değildirler; ancak Türkiye Büyük Millet Meclisinde aleyhte oy kullanamazlar.*” şeklinde düzenlenerek milletvekillerine oylarını kullanırken vicdan gibi çok göreceli bir

değerlendirme kriteri getirmiştir. Maddenin görüşmelerinde söz alan Danışma Meclisi üyesi Fahri ÖZTÜRK, “*Milletvekili vicdanına ve Anayasa’ya aykırı bulduğu hallerde parti grubunun aldığı karara uymayabilecek; hiçbir objektif ölçüye dayanmadan alınan bu gibi ferdî kararlar, bütçe oylaması, güvenoyu gibi önemli konularda partiler arası alışverişe yol açarak oy transferi dönemini başlatacaktır. Bir yandan Anayasa’yla transferleri önleyecek hükümler getiriliyor, öte yandan Siyasi Partiler Kanun Tasarısı gizli transferleri teşvik ediyor. Bu çelişkiyi anlamak oldukça zordur... Parti disiplini, Parlamentonun düzenli işleyişini ve Hükümetin istikrar ve güven içinde çalışmasını sağlar. Nitekim Fransa’da Üçüncü Cumhuriyet Döneminde milletvekilleri grup kararlarına bağlı kalmaksızın istedikleri yönde oy kullanıyorlardı. Partiler arasında ittifaklar kuruluyor ve bu ittifaklar yine kolayca çözülüyordu. Üçüncü Cumhuriyet Döneminde Fransa’da hükümetlerin ortalama ömrü sekiz ay olmuştur. Bu nedenle parti disiplinini ortadan kaldıran hükmü son derece sakıncalı bulmaktayım.*” şeklinde bu düzenlemenin parti disiplinini bozacağını savunarak metni eleştirmiştir. (DMTD, 1984: 37-38).

Düzenlemeyi eleştirerek ikinci cümlemin metinden çıkarılmasını isteyen Şerafettin YARKIN da iktidara gelmeleri halinde gerçekleştirecekleri bazı vaatleri bulunan partilerin bunun gereği olarak bağlayıcı kararlar alabilmesinin gerekliliğini savunurken, kanunla buna Anayasa’ya aykırılık veya vicdani rahatsızlık gibi gerekçelerle uyulmayabileceği şeklinde bir hüküm getirilmesini gereksiz ve imkansız görmüştür. Çünkü isteyen üyenin, disiplin yaptırımlarına razı olmak şartıyla zaten bu kararlara uymayabileceğini ifade etmiştir. Yine kanunla “*sen bağlayıcı kararlara uymayabilirsin ama görüşmelerde çekimser kalacaksın*” şeklinde bir şart getirilemeyeceğini savunan YARKIN, “*...Kanun ile getirilecek bu tür düzenlemeler, yasama organı üyeliği göreviyle de kesinlikle bağdaşmaz ve çünkü Kanun ile getirilen hükümlere uymak mecburi olduğuna göre, milletvekili de bir konuda Kanunda gösterilen renkte oy kullanacak demektir ki bu, yasama organı üyeliğine tamamen aykırıdır. ... Demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurları olan siyasi partilerin iç sorununa, parti ve partililik anlayışına ters gelen bir yönde karışma niteliği taşıyan ve ayrıca grup kararları alınan konularda milletvekilinin oyunun rengini de yasa ile belirterek yasama organı üyeliği esasına aykırı olan 29 uncu*

maddenin ikinci cümlesiyle getirilen hükmün, metinden çıkarılması yerinde olacaktır.” şeklindeki gerekçesini haklı olarak ifade etmiştir. Daha sonra söz alan İbrahim GÖKTEPE, Anayasa’da sayılan istisnalar dışında bağlayıcı grup kararı alınabileceğinin zımnen kabul edildiğini belirterek, görüşülen maddenin, grup kararı alınsa bile fiilen bu kararın uygulanabilirliğini ortadan kaldıracığını, bu durumun Anayasa ile bağdaşmadığını belirtmiştir. (DMTD, 1984: 38-39).

Beşir HAMİTOĞULLARI’na göre ise bu madde, milletvekillerinin oyunun rengini kanun hükmü ile belirlemektedir. Milletvekilinin temsilciliği ve özgür iradesi bu madde ile iptal edilmektedir. Parti içi oligarşi getirmek isteyenlerin dayanağı olan parti disiplini yerine, milletvekilleri oylarında serbest bırakılırsa gruplardan daha sağlıklı kararlar çıkacaktır. Ali DİKMEN de parti disiplinini zedeleyeceğini düşündüğü düzenlemeyi eleştirerek *“Şimdi, bir Meclis grubu var, bu Meclis grubu gizli oyla bir karar alıyor, bu kararın sonucu buraya intikal ediyor. Şimdi burada deniyor ki, böyle karar alınmışsa, milletvekilleri aleyhte oy kullanamazlar, gerekirse Meclisi terk eder giderler... Fakat bizim anlayışımız, yine bizim yetişme tarzımıza göre, eğer bir toplum aynı gaye için, aynı maksat için toplanmış da, bir meselenin halli için bir şey müzakere edildiğinde mutlak onun aleyhinde olanlar çıkacaktır; fakat orada bir karar ekseriyetle alınmış, burada icra safhasına girmiş ise, orada aleyhte olanlar burada artık lehte davranmaya mecburdurlar. Neden? Çünkü çoğunluğa katılmak bir saygıdır, işte saygıya dayanan disiplin de burada başlar.”* şeklinde düşüncelerini ortaya koymuştur. (DMTD, 1984: 40-42).

Bütün bu eleştirilere cevap vermek için söz alan Anayasa Komisyonu Başkanı Orhan ALDIKAÇTI, parti disiplininin istikrara yol açacağı düşüncesinin doğru olmadığını, önemli olanın Meclis çoğunluğu olduğunu ve her üyenin her zaman serbest olmasının anarşiye yol açtığı düşüncesinin özgürlükçü, bireyin düşünce hürriyetine saygılı rejimlerde geçerli olmadığını ifade etmiş ve *“Anayasa’da belirli maddelerde grupların karar alamayacağı yazılıdır. Binaenaleyh, bunun dışında gruplar bağlayıcı kararlar alabilirler... Bu görüş ilkenin yanlış anlaşılmasına ve getirilen sistemimizin yanlış yorumuna dayanmaktadır. Biz sadece bu konularda grup kararları alınamaz demedik. Esasen biz grup kararlarını siyasi*

parti gruplarının alamayacağını da ileri sürmedik. Maddede bunu söylüyoruz; alabilirler, hatta gizli oyla alırlar diyoruz bazı kararları. Ancak milletvekiline kendisini rahatsız eden alanlarda bir serbestlik tanımak istiyoruz. Esasen bu konu bir arkadaşımızın da (Galiba Aydar arkadaşımız) belirttiği gibi, milletvekilinin ettiği yeminde bulunmaktadır. Anayasa'ya sadakatten ayrılmayacağına yemin etmesi gerekmektedir; yemin etmektedir milletvekili. Şimdi gerçekten iç aleminde Anayasa'ya aykırı bir hüküm geldiği, karar alındığı kanısına varırsa o milletvekili ne yapacaktır? ...Sorun budur.” şeklindeki açıklamalarıyla düzenlemeye sahip çıkmıştır. Maddenin “...Milletvekilleri, Anayasa ve vicdanlarına aykırı gördükleri kararlara uymak zorunda değildirler; ancak Türkiye Büyük Millet Meclisinde aleyhte oy kullanamazlar.” kısmıyla ilgili olarak da, asıl tartışılacak noktanın burası olduğunu kabul ederek “Biz burada bir tartışmanın mümkün olduğunu kabul ediyoruz. Fakat milletvekilinin de yine partilere bir fonksiyon vererek bu parti bayrağı altında seçildiğini ve mademki vicdanına elvermeyen bir durum var, partisi aleyhinde oy kullanmamasını istiyoruz partide kaldığı sürece; ama partiden istifa eder, oyunu kullanır ve partiden istifa ederek partinin aldığı kararlara uymaz... Bu zaten doğal olur, Biz parti içerisinde istisnai bir durum olarak, belki çok ender olarak ancak Anayasa'yla, vicdanıyla çelişen sorunlar ortaya çıktığı zaman oy vermemesi gerektiğini düşünüyoruz ve bunun da, arz etmeye çalıştığım gibi, öyle kolay gerçekleşecek bir durum olmadığını belirtmek istiyoruz. Kolay gerçekleşecek bir durum değildir; çünkü parti tüzüğü vardır, programı vardır. O programa, o tüzüğe uygun olarak partiye üye olmuştur. Yoksa kalkıp ikide birde “Benim vicdanım elvermiyor.” diyerek oy vermekten kaçması, kararlara uymaması elbette ki parti disipliniyle bağdaşmaz.” şeklinde düzenlemeyi savunur mahiyetteki düşüncelerini aktarmıştır. (DMTD, 1984: 43-44).

Ancak vicdani red ile ilgili ikinci cümlemin metinden çıkarılmasına yönelik bir önerenin görüşülmesinde önerge lehinde söz alan Fikri DEVRİMSSEL düşüncelerini, “Güçlü parti güçlü örgütü gerektirir. Güçlü örgüt disiplini gerektirir esasında. Bu nedenle demokrasi her şeyden evvel müesseseler rejimidir. Diğer müesseseleri bir yana bırakıyorum; ama esas temel siyasi müessese partilerdir. Demokrasi, halkın Devlet ve kamu yönetimine en etkin biçimde örgütlü katılmasıdır.

Bu örgüt ise, ancak grup dayanışması ile ve ortak eylem birliği ile oluşturulacak siyasal partilerdeki grup disiplini bunun temel harcı olacaktır. Milletvekillerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde Anayasa'ya ve vicdanlarına aykırı gördükleri grup kararlarına uymak zorunda bulunmamalarının sakıncaları başlıca şunlar olacaktır: Her üyeye kendine göre bir Anayasa yorumu yapma imkanı verilecektir, ortak Anayasa görüşü yok olacaktır. Partinin Meclis grubu anarşik bir mahiyet arz edecektir. Partilerin programı yerine, kişisel çıkarlar uygulamaya konulacaktır. Disiplinsiz partiler, sorumsuz kişiler yaratacaktır. Sonuçta parlamenter rejim yozlaşacaktır. Örgütlenmenin temeli olan disiplin yok olacaktır. Bunun sonucu, güçsüz ve demokrasiye de güç veremeyen örgütlerin ortaya çıkmasına neden olunacaktır. Herkese göre Anayasa anlayışı ve yorumu ile aynı zamanda herkese göre değişen vicdan anlayışıyla ne parti disiplini, ne de grup anlayışı bağdaşır muhterem arkadaşlarım. Bu nedenle mutlaka partilerin alacakları grup kararlarına (Partiler gruplarını serbest de bırakabilirler) mutlaka Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde uyulması zorunludur.” şeklinde ifade ederek milletvekiline vicdani red oyu verme hakkı veren ikinci cümleinin çıkarılmasını istemiştir. (DMTD, 1984: 63). Nitekim bu doğrultuda bir önerenin kabulü ile madde tekrar Komisyona iade edilmiştir. Komisyon maddeyi önermeleri dikkate almadan aynı şekilde Genel Kurul'a tekrar getirmiştir. Ancak önerge, Genel Kurul'da oylanması sonucunda kabul edilmiş ve ikinci cümle metinden çıkarılmıştır. (DMTD, 1984: 417-418).

Danışma Meclisi'nin kabul ettiği metnin Milli Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonu görüşmelerinde ise “...milletvekillerinin vicdanlarına uygun şekilde hareket etmelerini sağlamak maksadıyla...” metne, bağlayıcı nitelikteki konulara ilişkin grupta alınacak kararların oylamalarının da gizli yapılacağı hükmü ilave edilmiştir. (MGKTD, Sıra Sayısı 562:20, 1983). Yani tasarının ilk hali ile Danışma Meclisi'nden çıkan hali arasında orta yol tutturulmaya çalışılmıştır. Böylece 2820 sy. Kanunun 27. maddesi, “Grupta gizli oylama” başlığı ile “Grup genel kurulunda, seçimlere ait oylamalar ile milletvekillerini bağlayıcı nitelikteki konulara ilişkin kararların oylamaları, gizli oyla yapılır.” şeklinde bugünkü halini almıştır.

Siyasi partilerin Meclis gruplarında, parti disiplini ve parti içi demokrasi arasında sağlanacak denge açısından ortaya çıkan sorun, Anayasa'nın 80. maddesi gereği *“milletvekillerinin sadece seçildiği bölgeyi ve kendisini seçenleri değil tüm milleti temsil etmesi”* nedeniyle ne seçmenlerinin ne de başka bir kişi ya da grubun emir ve talimatına göre hareket etmeden, kendi özgür iradesine göre Mecliste görüşlerini açıklaması ve oyunu kullanması gereğidir. Ancak uygulamada, partilerin siyasi hayatta son derece etkin olması sonucu milletvekili seçmenden çok partisine karşı sorumlu hale gelmiştir. Bu durumda yeniden seçilebilmek için partiden aday olabilme kaygısının etkisi büyüktür. Bu kaygıyla hareket eden milletvekilleri, parti disiplinine uygun davranma eğiliminde hareket edeceklerdir. Bu nedenle gruplarda parti içi demokrasinin sağlanmasında SPK'nın 27. maddesi bir önlem getirmeye çalışmaktadır. Bu maddeye göre parti grubunda seçimle ilgili oylamaların ve milletvekillerini bağlayıcı kararların gizli oyla alınması gerekmektedir. Milletvekillerini kullanacağı oylarda vicdanının sesini dinlemeye ve özgürce oy kullanmaya sevk eden bu hüküm yeterli sayılamaz. Çünkü oy kullanılacak kararın oluşumunda hiçbir katkısı olamayan milletvekiline sadece oyunu gizli verme imkanının sağlanması ile demokrasinin gerçekleşmesini ve gelişmesini beklemek gerçeği görmezlikten gelmek demektir. (Şen, 1995: 122-123).

Milletvekillerinin bireysel olarak Genel Kurul'da takınacakları tutumun parti gruplarında tespit edilmesi Genel Kurul toplantılarının önemini de azaltmaktadır. Ancak TURAN'a göre, bu durum milletvekillerinin yasama üzerindeki etkisini tamamen ortadan kaldırmamaktadır. Parti grubunda az çok demokratik bir gelenek varsa grubun bir konu hakkındaki tutumunu belirlemesi yine bir tartışma sonucu gerçekleşecek ve yine milletvekillerinin bir inisiyatifi söz konusu olacaktır. Başka bir ifadeyle sadece katkının yapıldığı yer değişmiş olmaktadır. (Turan, 1968: 85).

Konular bir şekilde gruplarda karara bağlandıktan sonra yapılan komisyon ve Genel Kurul görüşmeleri genelde partinin resmi görüşlerini anlatma ve propaganda için kullanılmaktadır. Görüşmeler sonrasında da oylar genellikle blok halinde verilmektedir.

Tek tek milletvekillerinden oluşan Meclis iradesi ile gruplardan oluşan Meclisin iradesi arasında farklılık ortaya çıkması da söz konusu olabilmektedir. Örneğin 550 üyeli ve dört gruplu bir Mecliste grupların herhangi bir X Kanunu Tasarısı'na verecekleri oyu tespit etmek için yaptıkları oylama sonuçları aşağıdaki gibi olsun:

Tablo 11- X Kanunu Tasarısı Hakkında Alınacak Bağlayıcı Grup Kararı İçin Oylama Sonuçları

		X Kanunu Tasarısı Grup Oylaması (Bağlayıcı Grup Kararı İçin)	
Parti Adı	Üye Sayısı	Kabul	Red
A	200	90	110
B	145	65	80
C	120	85	35
D	85	45	40
Toplam	550	285	265

Bu sonuçlara göre, A ve B parti grupları blok halinde X Kanununa red oyu verirlerse toplam 345 red oyu ile tasarı reddedilecektir. Ancak grup kararı alınmamış olsaydı ve milletvekilleri de grupta kullandıkları oyu Genel Kurul'da değiştirmeselerdi tasarının 285 kabul oyu ile kanunlaşmış olması gerekecekti. Şüphesiz böyle bir durumun ortaya çıkma ihtimali tartışılabilir. Zira çoğunlukla parti gruplarında verilen oylar bu örnekteki gibi birbirine yakın olmamakta ve çoğunluk daha kesin olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak bu örnek, yine de bağlayıcı grup kararının Meclisin iradesini etkileyebildiğini ortaya koyması bakımından ilginç bir örnektir.

Bağlayıcı grup kararları neticede milletvekilinin iradesi ile kullandığı oy arasında çelişki yaratabilmektedir. KUZU'ya göre de bu durum parlamenter rejimin bir hastalığıdır. İngiltere'de de Almanya'da da durum böyledir. Bu sakıncayı sadece başkanlık sistemi bertaraf etmektedir. Çünkü bu sistemde milletvekilinin ne tekrar seçilme, ne de bakanlık gibi bir derdi vardır. Kendine özgü başka sorunları olabilir,

ancak disiplin sorununu tek başkanlık sistemi halledebilmiştir. Yine O, eski bir İngiliz parlamenterin “Bu güne kadar parlamentoda çok nutuklar dinledim, bunların birçoğu benim kanaatimi değiştirdi ama hiçbir oyumu değiştirmedir.” sözünü hatırlatarak dozu iyi ayarlanmayan parti disiplininin parti içi demokrasiyi yok ettiğine dikkat çekmek istemiştir. (Kuzu, 2006: 373).

Sonuç olarak, partiler Anayasa’da belirtilen istisnalar dışında bağlayıcı grup kararı alabilmektedirler ve bunu da parti disiplininin bir gereği olarak görmektedirler. Şüphesiz parlamenter sistemde iktidara gelen bir partinin seçmenlerine yaptığı vaatleri gerçekleştirebilmesi veya muhalefete karşı zor durumda kalmaması için bir parti disiplini şarttır.²⁵ Bu disiplini sağlayıcı en etkili araçlardan biri de grup kararlarıdır. Ancak ne disiplin için demokrasiyi feda etmek, ne de demokrasi uğruna başıboşluk ve anarşi yaratacak derecede disiplini zaafa uğratmak çözüm olmamaktadır. Daha önce de belirtildiği gibi sorun dönüp dolaşıp bu iki ilke arasında makul bir denge kurulması noktasında düğümlenmektedir.

3.4.2. Grup İyönetmeliklerinde Parti İçi Demokrasi

Grup iyönetmelikleri, TBMM çalışmalarının düzenli ve etkili bir şekilde yapılması amacıyla siyasi parti gruplarının görev yetki ve sorumluluklarını, organlarını, çalışma usul ve esaslarını düzenleyen ve yine parti gruplarınca hazırlanarak uygulanan metinlerdir. (Yanık, 2002: 184).

648 sayılı SPK’nın 19. maddesi ise grup iyönetmeliğinin, grubun ilk kuruluşunda merkez karar organı tarafından geçici olarak yapılacağını, ancak grubun salt çoğunluğunun imzasını taşıması gerektiğini ve daha sonra istenirse grup genel kurulunca değiştirilebileceğini ifade etmekteydi.

²⁵ Nitekim 22. Yasama Dönemi’nde kamuoyunda 1 Mart Tezkeresi olarak bilinen, Türkiye’nin II. Körfez Savaşı sırasında Kuzey Irak’a asker göndermesi ile ABD askeri güçlerinin Türkiye’nin çeşitli yerlerine konuşlanmalarına ve Türkiye üzerinden Irak’a giriş yapmalarına imkan veren Başbakanlık Tezkeresi, İktidar partisinin gerekli çoğunluğa sahip olmasına rağmen TBMM Genel Kurulu’nda 1 Mart 2003 tarihinde yapılan oylama sonucunda iktidar milletvekillerinden yaklaşık 100 tanesinin ret oyu vermesi sonucu kabul edilmemiştir. Bu gelişmede bağlayıcı grup kararı alınmamış olmasının etkisi büyüktür. Bu durum diğer taraftan da güzel bir parti içi demokrasi örneği teşkil etmektedir.

2820 sayılı SPK'nın 23. maddesi ise “*Grup içyönetmeliği, grubun kurulduğunun bildirildiği tarihten itibaren onbeş gün içinde, grubu oluşturan milletvekilleri tarafından hazırlanır. Bu içyönetmeliğin, milletvekillerinin salt çoğunluğu tarafından kabul edilmesi zorunludur. Bu şekilde hazırlanan içyönetmelik, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na gönderilir... Grup içyönetmeliğine, parti tüzük ve programına aykırı hükümler konulamaz.*” şeklinde grup içyönetmeliklerinin ne zaman ve kimler tarafından hangi çerçeve içerisinde hazırlanacağını düzenlemiş, ancak daha sonra grup tarafından değiştirilebileceğine ilişkin 648 sy. Kanunda yer alan düzenlemeyi getirmemiştir.

MGK Anayasa Komisyonunda ise “grup içyönetmeliğinin grubu oluşturan milletvekillerini ilgilendirdiği cihetle, başlangıçta bunlar tarafından hazırlanmasının daha demokratik olacağı” gerekçesi ile ilk düzenlemenin milletvekillerince yapılması kararlaştırılmıştır. (MGKTD, Sıra Sayısı 562:20, 1983). Ayrıca içyönetmeliğin daha sonra grup genel kurulunca değiştirilebileceğine ilişkin kısım da zaten bir metni yapan ve uygulayanın doğal olarak onu değiştirme hakkına da sahip olacağı gerekçesiyle metinden çıkarılmıştır. Uygulamada da gruplar içyönetmeliğin nasıl değiştirilebileceğine dair hükümler, içyönetmeliğin sonuna konulmaktadır.

Grup içyönetmelikleri de parti içi demokrasinin sağlanması konusunda önemli bir yere sahiptir. Gruplar, yasama ve denetim sürecinde tabiri caizse milletvekillerine sahip olabilmek adına içyönetmeliklerine bazı hükümler koymaktadırlar. Çalışmamızın bu kısmında bazı siyasi parti gruplarının içyönetmeliklerindeki, özellikle yasama ve denetim faaliyetlerine yönelik bazı hükümler ele alınacaktır.

3.4.2.1. Grup Genel Kurullarında Gizli Oylamalar

2820 sy. SPK'nın 27. maddesinde, grup genel kurulunda seçimlere ait oylamalar ile milletvekillerini bağlayıcı nitelikteki konulara ilişkin kararların oylamalarının gizli oyla yapılacağını emredici olarak belirten ve AK PARTİ (21. ve 22. md.), CHP (14/5. md.), MHP (29. md.), ANAVATAN (23. ve 27. md.) ve DYP

(17. ve 18. md.) grup içyönetmeliklerinde²⁶ de tekrar edilen bu düzenleme, milletvekillerinin baskılardan uzak ve daha demokratik şekilde oy kullanmasını sağlayıcı niteliktedir.²⁷

3.4.2.2. Söz ve Oy Disiplini ile Bağlayıcı Grup Kararları

TBMM’de grup kurmuş partilerin neredeyse tamamının içyönetmeliklerinde, milletvekillerinin Genel Kurul çalışmalarında birlik beraberlik içerisinde olmalarını temin için söz/oy disiplini, grup disiplini vb. başlıklar altında bazı hükümler sürekli bulunmuştur. Bu tür hükümler genelde, grup üyelerinin Genel Kurul ve komisyonlardaki görüşme ve oylamalarda, parti programını ve tüzüğünü, Büyük Kongrenin genel nitelikteki bağlayıcı kararlarını ve grubun bağlayıcı kararlarını yürütmelerini, desteklemelerini ve bunlara uymalarını, Genel Kurul ve komisyonlardaki seçimlerde grup adına gösterilecek adayları desteklemelerini sağlamaya yöneliktir. AK PARTİ (26. ve 27. md.), CHP (50.,51. ve 52. md.), MHP (33. ve 34. md.), ANAVATAN (31. md.) ve DYP (22. ve 23. md.) grup içyönetmeliklerinde yer alan bu maddeler, milletvekillerinin iradesine tabiri caizse ipotek koymakta ve onları yasama ve denetim sürecinde gruba tabi olmaya mecbur bırakmaktadır.²⁸

CHP Grup İcnyönetmeliği’nin “Bağlayıcı grup kararlarına uyma disiplini” başlıklı 52. maddesinde ise farklı bir nokta göze çarpmaktadır. Düzenlemeye göre, “Grup üyeleri, TBMM ve Komisyonlarında bağlayıcı kararlar doğrultusunda oy kullanmak ya da karar gereği kullanmamak zorundadırlar.” Görüldüğü gibi burada milletvekilinin iradesine müdahale, oyunun rengini tayin ile de sınırlı kalmayıp, aynı zamanda milletvekilinin komisyon ve Genel Kurul çalışmalarında oy kullanması da engellenebilmektedir.

²⁶ Grup içyönetmelikleri incelenen siyasi partilerden, 22. Yasama Dönemi’nde TBMM’de grubu olmayanların son grup içyönetmelikleri esas alınmıştır. Ayrıca DYP, Demokrat Parti (DP) olarak ismini değiştirdiğinden DYP’nin son grup içyönetmeliği incelenmiştir.

²⁷ AK PARTİ, 2004: 19-20; CHP, 2005: 13; MHP, 1999: 18; ANAVATAN, 2005: 15,18; DYP t.y.: 11-12.

²⁸ AK PARTİ, 2004: 23-24; CHP, 2005: 31-32; MHP, 1999: 21-22; ANAVATAN, 2005: 21-22; DYP t.y.: 15-16

Siyasi parti gruplarında söz disiplini konusunda ortak bir hüküm de grup tarafından görevlendirilmeden hiçbir üyenin Genel Kurul’da grup adına konuşma yapamamasıdır.

3.4.2.3. Kanun Teklifi veya Önerge Verme

TBMM’de grubu bulunan siyasi partiler, milletvekillerinin gruptan bağımsız veya gruba rağmen, bir teklif veya önerge vermelerinin partiyi zor durumda bırakabileceği endişesi ile bu tür faaliyetlerden haberdar olmak, hatta bu faaliyetleri denetlemek gayreti içindedirler. Bunda, siyasi partilerin sahip oldukları misyona, parti programına ve tüzüğüne, grubun bağlayıcı kararlarına aykırı teklif ve önergeleri engelleme veya en azından kabul edilmemesini sağlama ve böyle bir teklif veya önerge için kamuoyu veya medya tarafından yapılabilecek spekülasyonları önleme kaygısı önemli rol oynamaktadır.

Kanunlarda ve TBMM İçtüzüğü’nde bir zorunluluk bulunmamasına rağmen gruplar, içyönetmeliklerine bazı hükümler koyarak milletvekillerinin vereceği kanun teklifi veya bir önergenin öncelikle gruba verilmesini ve gruptan adeta bir “olur” alınmasını zorunlu tutmaktadırlar. Böylece gruplar, öncelikle kendilerine gelen teklif veya önergeyi yukarıda belirttiğimiz kıstaslara göre belli bir süre içinde incelemekte ve teklif/önerge sahibine bir cevap vermektedirler. Bu cevap olumsuz olursa teklif/önerge sahibinin itiraz hakkı olmakta ve bu itiraz genelde grup genel kurulunda karara bağlanmaktadır. İtiraz üzerine verilen kararlar da kesindir.

Partilerin grup içyönetmeliklerinde yer alan bu maddeler (AK PARTİ (28. md.), CHP (53. ve 55. md.), MHP (35. md.), ANAVATAN (33. ve 34. md.) ve DYP (24. md.)), milletvekillerinin kanun teklifi veya önerge verme konusundaki özgürlüklerini kısıtlayıcı nitelik taşımaktadır.²⁹

Siyasi parti grup içyönetmeliklerinde yer alan bu tarz hükümlerin birçoğu parti disiplini ve istikrar adına savunulsa da esasında demokratik ilkelerle bağdaştırılması çok zor görünmektedir.

²⁹ AK PARTİ, 2004: 24-25; CHP, 2005: 32-33; MHP, 1999: 23-24; ANAVATAN, 2005: 23-24; DYP t.y.: 16-18

SONUÇ

Siyasi partilerin, çağdaş demokrasilerin vazgeçilmez unsurları oldukları ve demokratik gelişmeye hizmet ettikleri doktrinde tartışmasız olarak kabul edilmektedir. Günümüzde siyasi partiler, devlet yönetiminde o kadar etkin olmaya başlamışlardır ki artık devlet “partiler devleti”, demokrasi ise “partiler demokrasisi” olarak anılmaya başlanmıştır.

Siyasi partiler, parlamenter siyasal sistemin işleyişindeki işlevleri nedeniyle kendi iç işleyişlerinde de önem arz etmektedirler. Demokrasinin daha sağlıklı işleyebilmesi ve siyasi partilerden beklenen verimin tam olarak elde edilebilmesi için siyasi partiler, iç işleyişlerinde de demokratik ilkelerden sapmamalıdır. Aksi halde kendi içinde demokrasiyi sindirememiş bir oluşumun ülke yönetiminde demokrasi mücadelesi yapması inandırıcı olamayacaktır.

Siyasi partilerde disiplin konusu, suistimal edildiğinde parti içi demokrasiyi yok edebilecek bir özellik taşımaktadır. Özellikle parti tüzüklerinde yer alan ve herkesçe farklı yorumlanmaya müsait disiplin hükümleri, art niyetli uygulayıcıların elinde parti içi muhalefeti susturmak ya da bertaraf etmek için bir silah olarak kullanılabilir. Ayrıca, parlamenter sistem de parti disiplinini artırıcı bir etkiye sahiptir. Disiplin konusunda denge çok önemlidir. Nitekim aşırı disiplin demokrasiyi yok edebilmektedir. Parti disiplini konusunda, SPK’da, parti tüzüklerinde ve grup içiyönetmeliklerinde yer alan farklı yorumlanmaya müsait disiplin hükümlerine yer verilmemeli, parti birliği veya parti düzeni gibi gerekçelerle demokrasiyi zedeleyen hükümler temizlenmeli ve milletvekillerine gerek parti çalışmalarında gerek TBMM’deki yasama faaliyetlerinde belirli bir ölçüde hareket serbestisi tanınmalıdır.

Seçimlerde uygulanacak aday tespit yöntemi ve seçim sistemi de TBMM’ye girecek milletvekillerinin tutumu açısından etkili olabilmektedir. Örneğin; önseçim yöntemi veya tercihli oy sistemi ile seçilen milletvekili seçmen desteğini arkasında hissederek yasama ve denetim faaliyetlerine katılacak, tercihlerini ve düşüncelerini parti Genel Başkanından ya da grup yönetiminden çekinmeden, tekrar seçilme endişesi taşımadan ortaya koya koyabilecektir. Bu nedenlerle önseçim yöntemi tekrar

zorunlu hale getirilmeli ve seçim sistemi olarak partinin değil adayın ön plana çıktığı bir sistem benimsenmelidir.

Danışma Kurulu müessesesi ise parti gruplarının TBMM'deki tüm faaliyetlere kuvvetleri oranında katılacakları ilkesine bir aykırılık oluşturmamaktadır. Çünkü bu hükmün konuluş amacı irdelendiğinde, Anayasa koyucunun siyasi parti gruplarının Meclisin faaliyetlerine katılmaları noktasında asgari bir sınır belirlemek istediği anlaşılmaktadır.

Siyasi partilerin grup toplantılarının amacı yasama faaliyeti ile ilgili konuların tartışılması, milletvekillerinin Genel Kurulda açıkça söyleyemeyeceği düşüncelerini kapalı kapılar ardında rahatça söyleyebilmesi başka bir deyişle komisyon ve Genel Kurul toplantıları öncesi bazı hususların olgunlaştırılmasıdır. Ancak bu toplantılar günümüzde, siyasi partilerin propagandasını yaptığı, günlük siyasi çekişmelerin ve atışmaların yaşandığı, medyaya ve kamuoyuna çeşitli siyasi mesajların verildiği asıl işlevi olan yasama faaliyetlerine yardımcı olmaktan çok uzak bir mahiyete bürünmüştür. Grup toplantılarının bu mahiyetten arındırılması ve asıl işlevini yerine getirmesi için gerekli önlemler alınmalı ve düzenlemeler yapılmalıdır.

İçtüzük hükümleri, siyasi parti gruplarının, Meclisteki tüm faaliyetlerine kuvvetleri oranında katılmalarını sağlayacak şekilde düzenleneceğine göre; Mecliste grubu bulunan her siyasi partinin Başkanlık Divanında ve komisyonlarda temsili sağlanmalıdır. Başkanvekillikleri TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğuna sahip siyasi parti grubuna iki adet olmak üzere, oranı en yüksek olandan başlayarak sıra ile siyasi parti gruplarına dağıtılmalı, Katip Üye ve İdare Amiri sayısı her siyasi parti grubuna Başkanlık Divanında temsil hakkı tanınacak şekilde belirlenmelidir.

TBMM İçtüzüğü hükümleri tamamen grupçu bir anlayışla kaleme alınmıştır. TBMM'de 20 milletvekili ile grup kuramayan siyasi partiler ve bağımsız milletvekilleri komisyonlarda ve Genel Kurul'daki yasama faaliyetlerinin önemli bir kısmında söz sahibi olamamaktadırlar. Bu durumun giderilmesi için genel seçimlerde uygulanan yüzde 10'luk ülke barajı daha makul seviyelere çekilerek hatırı sayılır miktarda oy alan partilerin de grup oluşturabilecek şekilde TBMM'de temsil

edilebilmeleri sağlanmalıdır. Ayrıca Genel Kurul görüşmelerinde şahıslar adına yapılan konuşma sayısı ve konuşmaların süresi de arttırılmalıdır.

Siyasi parti grupları, milletvekillerini yasama faaliyetlerinde sevk ve idare etmekle görevlidirler. Milletvekillerinin gruptan habersiz bir kanun teklifi veya bir önerge vermeleri veya bunları kabul ettirebilmeleri çok zordur. Ayrıca grup genel kurullarında alınan bağlayıcı kararlara uyulması da zorunludur. Aksi halde disiplin hükümlerinin devreye girmesi söz konusu olabilmektedir. Grupların bu şekilde milletvekillerinin iradesine ipotek koyabilmesi, milli iradenin gereği gibi yansımaları engelleyebilmekte ve demokratik ilkelerle bağdaşmamaktadır. Bu sakıncaları engellemek için milletvekillerinin gruptan bağımsız/habersiz olarak kanun teklifi veya önerge verebilmesini engelleyen veya cezalandıran hükümlerin partilerin grup idarecilerine konulması yasaklanmalıdır. Ayrıca mevzuatta grup kararı alınamayacak konuların değil alınabilecek konuların belirtilmesi yoluna gidilmeli ve bağlayıcı grup kararı alınabilecek konular (güvenoyu, bütçe oylaması gibi partiler için çok önemli olan konular olacak şekilde) mümkün olduğunca dar tutulmalıdır.

KAYNAKÇA

I-Kitaplar

Abdulahakimoğulları, Erdal (2000). *1982 Anayasasına Göre Siyasi Partilerin Kapatılması Düzeni*. Sakarya: SAÜ SBE Yayınlanmamış Doktora Tezi.

Akçalı, Cevdet (t.y.). *Danışma Kurulu Çıkmazı Bir Buhranın Anatomisi*. Ankara: Maya Matbaacılık.

Akçalı, Nazif (1988). *Siyaset Bilimine Giriş*. İzmir: Bilgehan Basımevi.

Arsel, İlhan (1955), *Anayasa Hukukunun Umumi Esasları: Birinci Kitap Demokrasi*, Ankara: Güven Matbaası.

Bakırcı, Fahri (2000). *TBMM'nin Çalışma Yöntemi*. Ankara: İmge Kitabevi.

Bilir, Faruk (2007). *Siyasi Partilerde Parlamento Adaylarının Belirlenmesi (Karşılaştırılmalı Bir İnceleme)*. Ankara: Yetkin Yayınları.

Bosuter, Kudret (1969). *Türk Siyasi Partiler Sisteminde Parti İçi Demokrasi*. Ankara: Ulusal Basımevi.

Çağlar, Bakır (1989). *Anayasa Bilimi: Bir Çalışma Taslağı*. İstanbul: BFS Yayınları.

Duverger, Maurice (1993). *Siyasi Partiler*. (Türkçesi: Ergun Özbudun). Ankara: Bilgi Yayınevi.

Erdoğan, Mustafa (2004). *Anayasa Hukukuna Giriş*. Ankara: Adres Yayınları.

Gürbüz, Yaşar (1987). *Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler*. İstanbul: Beta Basım Yayım.

Has, Volkan (2009). *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin Çalışma Düzeni*. Ankara: Adalet Yayınevi.

Hazır, Hayati (1990). *Anayasa Hukuku*, Konya.

İba, Şeref ve Bozkurt, Rauf (2004). *100 Soruda Parlamento*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

İba, Şeref (2007). *Osmanlı'dan Günümüze Meclis İçtüzük Metinleri*. Ankara: TBMM Basımevi.

Kanadoğlu, Osman K. (1993). *Siyasal Partiler ve Yasaklama Rejimi*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. İstanbul.

- Kapani, Münci (1978). *Politika Bilimine Giriş*. Ankara: AÜHF Yayınları.
- Kapani, Münci (1970). *Kamu Hürriyetleri*. Ankara: AÜHF Yayınları.
- Kuzu, Burhan (1989). *Parlamenter Rejimlerde Devlet Başkanının Konumu ve 1961-1982 Anayasalarında Durum*. İstanbul.
- Lipson, Leslie (1986). *Demokratik Uygarlık*. (Çev: Haldun Gülalp- Türker Aklan). Ankara: Türkiye İş Bankası Kültür Yayını.
- Neziroğlu, İrfan (2008). *Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Oral, Cavit (1975). *Demokrasi ve Siyasi Partiler*. Adana: Kemal Matbaası.
- Özbudun, Ergun (1968). *Klasik Demokrasilerde ve Türkiye’de Parti Disiplini*. Ankara: AÜHF Yayınları No: 235. Başnur Matbaası.
- Özbudun, Ergun (1979). *Siyasal Partiler*. Ankara: AÜHF Yayınları No: 440. Sevinç Matbaası. metinde (Siyasal) olarak kısaltılmıştır.
- Özbudun, Ergun (2004). *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları,
- Şen, Turgay (1995). *Parti Disiplini Açısından Siyasal Partilerin Parlamenter Rejime Etkileri*. İstanbul: MÜSBE Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Tanilli, Server (1982). *Devlet ve Demokrasi Anayasa Hukukuna Giriş* (3. Bası). İstanbul: Say Kitap Pazarlama.
- Teziç, Erdoğan (2005). *Anayasa Hukuku* (10. Bası). İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım.
- Teziç, Erdoğan (1976). *100 Soruda Siyasi Partiler*. İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- Teziç, Erdoğan (1980). *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları*. İstanbul: İÜHF Yayınları No: 2726. Fakülteler Matbaası.
- Tokgöz, Zübeyir G. (1999). *Demokratikleşme Sürecinde Siyasal Partiler*. Ankara: Günce Yayıncılık.
- Tökin, Füzulan H. (1965). *Türk Tarihinde Siyasal Partiler*. İstanbul: Elif Yayınları
- Tunaya, Tarık Z. (1982). *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku* (5. Baskı). İstanbul: Ekin Yayınları.
- Tunaya, Tarık Z. (1998). *Türkiye’de Siyasal Partiler*. İstanbul: ARBA Basım Yayım.

Tuncay, Suavi (1996). *Parti İçi Demokrasi ve Türkiye*. Ankara: Gündoğan Yayınları.

Turan, İlter (1977). *Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış*. İstanbul: İÜİF Yayınları.

Turgut, Hulusi (1986). *12 Eylül Partileri* (2.Baskı). İstanbul: ABC Ajansı Yayınları.

Yanık, Murat (2002). *Parti İçi Demokrasi*. İstanbul: Beta Basım.

Yayla, Atilla (1998). *Siyaset Teorisine Giriş*. Ankara.

Yüzbaşıoğlu, Necmi (1986). *Parlamentar Rejimlerde ve Türkiye’de Yürütme Kuvveti*. İstanbul: İÜSBE Yayınlanmamış Doktora Tezi.

II-Makaleler

Abadan, Nermin (1959). Siyasi Partilerde Oligarşik Temayüller. *AÜSBF Dergisi*, C. 14, 2-3, 110-117.

Abadan, Yavuz (1966). Siyasi Partiler Kanunu. *AÜSBF Dergisi*, C. 21, 3, 171-218.

Akandere, Osman (1998). Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde Bir Denetleme ve Kontrol Organı Olarak Müstakil Grup’un Yapısı ve İşlevi. *SDÜ Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 3, 65-80.

Atar, Yavuz (2006). Seçim Hukukunun Güncel Sorunları. *Anayasa Yargısı*, 23, 211-235.

Eroğlu, İzzet (2007). TBMM Danışma Kurulu, Tarihi Süreci ve İşleyişi. *Yasama Dergisi*, 7, 77-108.

Şan, Gündüz (2006). Demokratik Toplamlar ve Siyasi Partilerde Parti Disiplini ile Parti İçi Demokrasi Kültürünün Yerleşmesi. *Yerel Siyaset Dergisi*, 9, 26-30.

Turan, İlter (1968). Parti Disiplini, Kapsam-Tarihçe-Teşvik Eden Sebepler. *İÜİF Mecmuası*, C. 28, 1-4, 79-96.

Türk, Hikmet S. (1997). Siyasi Partiler Yasası. *TÜSİAD-Demokratik Standartların Yükseltilmesi Paketi Tartışma Toplantıları Dizisi-I*, 68-73.

Yücekök, A. Naki (1967). 19. Yüzyılda Toplumsal Sorunlar Karşılarında İngiliz Siyasal Partilerinin Evrimi, *AÜSBF Dergisi*, C. 22, 4, 267-292.

III-Diğer Kaynaklar ve İnternet Siteleri

Arınç, Bülent (1997). *Parti-İçi Demokrasi*, Anadolu Stratejik Araştırmalar Vakfı'nın Friedrich Ebert Vakfı ve Uluslararası Cumhuriyetçiler Enstitüsü ile ortaklaşa Düzenlediği Konferans (Metni). Ankara.

Ayata, Ayşe (2006). *Siyasi Partiler ve Demokrasi; Uluslararası Sempozyum* (Metni). Ankara Barosu Yayınları, Ankara.

Coşar, Vedat A. (2006). *Siyasi Partiler ve Demokrasi; Uluslararası Sempozyum* (Metni). Ankara Barosu Yayınları, Ankara.

Kuzu, Burhan (2006). *Siyasi Partiler ve Demokrasi; Uluslararası Sempozyum* (Metni). Ankara Barosu Yayınları, Ankara.

Özok, Özdemir, (2006). *Siyasi Partiler ve Demokrasi; Uluslararası Sempozyum* (Metni). Ankara Barosu Yayınları, Ankara.

TESAV, (1995). (Toplumsal Ekonomik Siyasal araştırmalar Vakfı). *Siyasi Partiler ve Demokrasi Sempozyumu* (Metni), TESAV Yayınları No: 8.

TÜSİAD, (2001). (Türk Sanayici ve İş adamları Derneği). *Seçim Sistemi ve Siyasi Partiler Araştırması*. Cilt 2-Ana Rapor. İstanbul. TÜSİAD Yayın No: 2001-11/312.

AK PARTİ -TBMM Grup İċyönetmeliği(2004). Ankara: Türkiye Büyük Millet Meclisi Basımevi.

ANAVATAN PARTİSİ TBMM Grup İċyönetmeliği (2005). Ankara: Türkiye Büyük Millet Meclisi Basımevi

CHP TBMM Grup İċyönetmeliği (2005). Ankara: Türkiye Büyük Millet Meclisi Basımevi.

DYP TBMM Grup İċyönetmeliği. (t.y.). TBMM Arşivi.

MHP TBMM Grup İċyönetmeliği (1999). Ankara: Türkiye Büyük Millet Meclisi Basımevi.

AMKD (1971). Sayı 3, Ankara: Yarı Açık Cezaevi Matbaası.

AMKD (1995). Sayı 30, Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi.

DMTD (1984). YY 2, C. 15, B. 61, Ankara: TBMM Matbaası.

MGKTD (1983). (Sıra Sayısı 562). C. 8. Ankara: TBMM Matbaası

MMTD (1965a). Dönem 1, Toplantı 4, C. 35. Ankara: TBMM Matbaası.

MMTD (1965b). Dönem 1, Toplantı 4, C. 38. Ankara: TBMM Matbaası.

MMTD (1975). Dönem 4, YY. 2, C. 7. Ankara: TBMM Matbaası.

<http://www.akparti.org.tr/> (E.T: 7.6.2006).

<http://www.chp.org.tr/> (E.T: 7.6.2006).

<http://www.mhp.org.tr/> (E.T: 7.6.2006).

<http://www.dp.org.tr/> (E.T: 7.6.2006).

<http://www.gp.org.tr/> (E.T: 7.6.2006).



T.C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü



ÖZGEÇMİŞ

Adı Soyadı:				
Doğum Yeri:				
Doğum Tarihi:				
Medeni Durumu:				
Öğrenim Durumu				
Derece	Okulun Adı	Program	Yer	Yıl
İlköğretim				
Ortaöğretim				
Lise				
Lisans				
Yüksek Lisans				
Becerileri:				
İlgi Alanları:				
İş Deneyimi:				
Aldığı Ödüller:				
Hakkımda bilgi almak için önerebileceğim şahıslar:				
Tel:				
E-Posta:				
Adres				