

# PARLAMENTO HUKUKUNDA OBSTRÜKSİYON VE GİYOTİN KAVRAMLARI

Dr. Şeref İBA\*

## 1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

### 1.1. ENGELLEME (OBSTRÜKSİYON)

Engelleme ya da tıkama anlamına gelen 'obstrüksiyon'<sup>1</sup> sözcüğü, yasama dilinde özgün ve güncel bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Obstrüksiyon, basit olarak, yasama işlerinin ya da etkinliklerinin, bunlara karşı çıkan siyasal partiler ya da milletvekilleriince yasal yollar kullanılarak engellenmesi, tıkanması veya geciktirilmesi girişimidir.

ABRAHAM ve HAWTHREY, "*Parlamento Sözlüğü*" adlı yapıtta, obstrüksiyonu, milletvekillerinin konuşma veya önerge verme hakkını, karşı oldukları bir yasama etkinliğinin sonuçlanmasını önleme veya ertelenmesini sağlama amacıyla kullanmaları biçiminde tanımlamaktadırlar. Adı geçen yazarlar, GLADSTONE'un, obstrüksiyon kavramını, bireysel olarak milletvekillerinin ya da parlamentodaki azınlığın, bir tartışma yaratmaktan çok, baskın (genel kabul gören) iradeye karşı çıkma yetkisi olarak tanımladığını aktarmaktadırlar.<sup>2</sup> Şu halde, yasama kurallarının kötüye kullanılmasını ya da başka yollarla bilinçli ve ısrarlı biçimde parlamento çalışmalarının engellenmesini veya sekteye uğratılmasını amaçlayan girişimler, obstrüksiyon kapsamında yer alır. Kısa bir anlatımla, parlamentonun çalışma düzenini engelleyici tutum ve davranışlar olarak tanımlanabilecek olan obstrüksiyon, 'görüşmeyi kesip oylamaya sunma' ve giyotin ile karşılık bulur. Bu nedenle, Meclis içtüzükleri Meclis Başkanı ve

---

\* Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Doktoru, TBMM Kanunlar ve Kararlar Müdür Yrd.

<sup>1</sup> **Obstruction** ;Engel, tıkama; bilerek ve isteyerek engelleme eylemi. Bkz. **Oxford English Dictionary**, Oxford University Press, 1987, s.580.

<sup>2</sup> L.A. ABRAHAM & S.C. HAWTREY(1956), **A Parliamentary Dictionary**, London, Butterworth &Co. (Publishers) Ltd., , s.120.

komisyon başkanlarını, yasama çalışmaları sırasında sergilenen çeşitli engelleyici girişimleri önlemeye yarayan yetkilerle donatırlar.<sup>3</sup>

Parlamentoların kuruluş ve işleyişini düzenleyen içtüzükler, önemli kararların alınmasında makul geciktirmelere izin verecek ve parlamentodaki azınlığın haklarını koruyacak biçimde, her türlü meşru tartışma olanağını kullanmaya elverişli bir özellik sergiler.

GİRGİN'e göre, engellemede değişik taktikler uygulanabilir; örneğin, çok uzun önergeler vererek asıl konuya girilmesini önlemek, toplantıya girmeyerek Meclisin toplanmasını güçleştirmek, çok uzun konuşmalar yapmak veya görüşmeleri bilerek uzatmak yoluyla süreli işleri aksatmak, bazı tasarıları kadük<sup>4</sup> hale getirecek bir tutum içinde olmak; kimi zaman da parlamentoda gerginliği artırıcı davranışlar içine girerek toplantıların kapanmasına veya ertelenmesine yol açmak başlıca obstrüksiyon taktikleri arasında sayılabilir.<sup>5</sup>

İngiliz Avam Kamarasında obstrüksiyon kavramının uzun bir geçmişi vardır. MORRISON, İngiliz parlamento tarihinin en parlak obstrüksiyoncuları olarak ün yapmış İrlandalı milliyetçi milletvekillerince, zaman harcayıcı konuşmalar yapmak uğruna kitaplardan sayfalarca yazı okunduğundan yakınmıştır.<sup>6</sup>

MORRISON, İngiliz Parlamentosundaki İrlanda kökenli üyelerin obstrüksiyona yönelik tutumlarını şöyle anlatmaktadır; "*İrlandalı parlamenterlerin misyonu, belirli bir siyasal felsefeye uygun davranma ilkesini bir yana bırakıp parlamento çalışmaları sırasında İrlanda adına sağlayacağı kazanımlar olarak beliriyordu. Bu doğrultuda, Avam Kamarası'nda bazen Liberaller ile bazen de Muhafazakarlar ile aynı yönde oy kullanabiliyorlardı. İngiliz parlamenter sisteminin işlemez duruma gelmesi ya da iyi çalışması İrlandalı milletvekillerinin sorunu değildi. Üstelik İrlanda için bir kazanım söz konusu değilse, parlamentonun çalışmalarının durmasını tercih ediyorlardı.*"<sup>7</sup>

MORRISON'un da vurguladığı gibi İngiliz parlamentosundaki İrlandalı milletvekilleri, parlamentoda görüştüğü bir konuyla ilgili olarak duruşunu belirlerken siyasal düşünce ve ilkelerden çok, etnik çıkarı temel alan bir

<sup>3</sup> ABRAHAM & HAWTREY, (1956), s.121.

<sup>4</sup> Kadük; latince kökeni, "*Caducus*" olup, kanun tasarısı ve kanun teklifi gibi yasama işlerinin hükümsüz, geçersiz hale gelmesi anlamındadır. Bkz. Kemal GİRGİN (1980), *Politika Sözlüğü*, Ankara, s.233.

<sup>5</sup> GİRGİN (1980), s.369.

<sup>6</sup> Herbert MORRISON(1962), *Government and Parliament, A Survey from Inside*, London, (New York; Toronto) Oxford University Press, Second Edition, s.201.

<sup>7</sup> MORRISON (1962), s.96.

yaklaşım sergiliyorlardı. Başka bir anlatımla, aslında etnik gerekçelerle karşı oldukları bir yasama işinin parlamentodan geçmesini önlemek adına 'etnik temelli obstrüksiyon' uygulamayı yeğliyorlardı.

İngiliz Parlamentosundaki 'siyasal temelli obstrüksiyon' olgusunu da tarihsel bir perspektifle sunan MORRISON, obstrüksiyon uygulamalarına ilişkin hoşgörünün giderek azaldığını belirterek şu değerlendirmeleri yapmıştır:

*“Muhafazakarlar, Liberaller ve İşçi Partisi de, karşı oldukları bir hükümet önerisini önleme ya da hükümetin istediği parlamento çalışma takvimini sabote etme amacıyla, parlamento zamanını kullanma sanatı olarak obstrüksiyon yoluna başvurmuşlardır. İngiliz parlamentosunda, milletvekillerinin obstrüksiyona ilişkin düşüncelerinin tarihsel süreç içerisinde giderek olumsuzlaştığı söylenebilir. Önceki yıllarda, -can sıkıcı ve kızgınlık uyandırıcı da olsa- obstrüksiyon, genellikle parlamento etkinliklerinin meşru bir biçimi olarak kabul ediliyordu. Günümüzde ise, Obstrüksiyon yoluna başvuran bir parlamenter veya parti, parlamenter olmayan (unparliamentary) yollara yönelmekle suçlanıyor ve eskisi gibi hoş karşılanmıyor.*

*Obstrüksiyon yöntemi 1924, 1929,1930 ve1931 yıllarında muhafazakarlar tarafından işçi partisi azınlık hükümetlerine karşı kullanıldı. O tarihlerde görüşmelerde belirli bir zaman sınırlaması bulunmuyordu. Sonuç olarak muhafazakar muhalefet partisince, parlamentodaki görüşme sürelerini oldukça uzatabiliyor, yapılan uzun konuşmalar yoluyla hükümetin istediği yasama işlerini umulan zamanda parlamentodan geçmesini engellemek çok kolay oluyordu. Yasama sürecinde çok sayıda zaman harcayıcı konuşmalar yapılıyordu. Hükümeti destekleyen işçi partisi milletvekilleri doğal olarak tüm bunları sadece can sıkıcı değil aynı zamanda sinir bozucu veya kıskırtıcı buluyordu. Ayrıca bazıları, bu girişimleri bir bütün olarak Avam Kamarasının itibarını zedeleyici ve parlamento kurumlarını küçük düşürücü aptalca oyunlar olarak görüyordu.*

*Obstrüksiyona yönelik tutumlar, sadece parlamento içtüzüklerinde değişikliklere yol açmadı aynı zamanda gerçek bir görüşme niteliğinde olmayan ve sırf yasama işini engellemeyi amaçlayan girişimler, parlamento bünyesinde genel bir olumsuz anlayış yarattı. Oldukça can sıkıcı konuşmalar - o tarihlerde bunlardan bir kısmı son derece zekiceydi- herkesin arzuladığı Avam Kamarası görünümünü yansıtmadığı gibi kamu çıkarlarına da uygun düşmeyen gecikmelere ve sonuçlara yol açıyordu. 1945-1950'lerin parlamentosunda İşçi Partisi'nin ezici bir çoğunluğu vardı. Giyotin yöntemi de kullanılmaya başlandığı için obstrüksiyon girişimleri çok etkili değildi. Oysa, parlamentoda sadece 6 üye fazlalığına*

*dayalı işçi partisi çoğunluğunun bulunduğu 1950-1951 döneminde obstrüksiyon etkili biçimde uygulanıyordu.*<sup>8</sup>

MORRISON'nun sergilediği gibi, küçük bir parlamento çoğunluğuna dayanan hükümetler, yasama süreci içerisinde özellikle kamu yararı açısından ivedilik bulunmayan işlerde, ileri düzeyde bir karşı direniş ya da muhalefetle yüz yüze gelecektir. Seçmen eğilimlerinin sonucunu yansıtan bu tür bir siyasal dağılım, iktidarın parlamentodaki heyecanlı tartışmaları ortadan kaldıramayacağı ve ona katlanmak zorunda kalacağı bir fren öngörmüş demektir. İşte, "İktidar her rejimde vardır. Ama muhalefet sadece demokrasilerde vardır" yaygın deyişi, en çok da siyasal dağılım açısından iktidar muhalefet üye sayılarının birbirine yakın olduğu duyarlı denge durumunda geçerlilik kazanmaktadır. Bu tür siyasal koşullarda, muhalefet, hükümet tarafından çoğunluk baskısı oluşturulmaksızın diyalog yoluyla ikna edilmeye çalışıldıkça, moral bir doyum yaşayacağından obstrüksiyon yöntemlerine başvurmaktan kaçınacaktır. Parlamentoda ezici çoğunluğa sahip bir hükümet bile, kamu yararının gerektirdiği koşullar ortaya çıkmadıkça halk üzerinde baskı oluşturmayan politikalar uygulamalı ve çok tartışmalı yasama işlerinden kaçınmayı görev bilmelidir. Bu ilkeleri göz ardı eden hükümetler ise, "oyunun kurullarına" ve parlamenter demokrasinin ilkelerine saygı göstermekle yükümlüdür. Yasama çalışmalarında görülen obstrüksiyon uygulamaları konusunda, kamu yararı ölçüsü hem çoğunluk hem de azınlık için başlangıç noktası olmalıdır.<sup>9</sup>

Gerçekten de yasama terimlerinin bir çoğu, tarihsel kökenleri açısından İngiliz parlamentosuna dayanır. İngiliz parlamentosunu konu alan çalışmasında MAY, düşünce özgürlüğüne saygı ve hoşgörünün en iyi örneklerinin parlamento duvarları içinde sergilendiğini ileri sürmüştür.<sup>10</sup> MAY, İngiliz parlamento tarihinde yaşanan bazı unutulmaz olaylarda, kamuoyunun desteğini de arkasına almış kararlı bir azınlık tarafından çoğunluğun iktidarının nasıl zayıflatıldığının görüldüğünü belirtmiştir. Örneğin, 12 Mart 1771 tarihinde parlamentodaki azınlığın, görüşmelerin tutanağını tutan görevlilere ceza verilmesine ilişkin ısrarlı tutumunun parlamentoyu 23 parçaya bölmeye ilişkin olarak, BURKE'nin "Gelecek nesiller, o gün yaşanan inatlaşmayı ayıplayacaklardır." dediğini aktarmıştır.<sup>11</sup> Ancak sonraları, obstrüksiyon uygulamalarına elverişli olan kurallar, özellikle Avam Kamarasında çok zorlanmış ve saptırılmıştır. Bu tür obstrüksiyon girişimlerinde ısrarlı olduğu sürece, parlamentonun işleyişi açısından belirgin bir yavaşlama ve hoşnutsuzluk ortaya çıktı. Sözü

<sup>8</sup> MORRISON (1962), s.97-98.

<sup>9</sup> MORRISON (1962), s.96-98.

<sup>10</sup> Sir Thomas Erskine MAY(1879), *A Treatise on the Law, Privileges, Proceedings of Parliament*, Eighth Edition (Revised and enlarged), London:Butterworths, s.351.

<sup>11</sup> MAY (1879), s.352.

edilen girişimler, küçük bir azınlığın direktme ve baskı kurma aracı olarak hem parlamento bünyesinde hem de kamuoyunda kınanmaya başlandı. Artık obstrüksiyon, parlamenter-olmayan ve kural dışı bir yoldu. 25 Temmuz 1887 tarihinde Meclis Başkanı; haksız ve makul olmayan yollarla, bilerek ve ısrarlı biçimde kamu yararını engelleyen bir parlamenterin, parlamentoyu hedef almış sayılacağını ve bunlara, bazı hizmetlerden yoksun bırakılma cezası verileceğini açıklıyordu. MAY'ın önemli yapıtında obstrüksiyon kavramı, sürekli ve bilinçli olarak yasama etkinliklerinin ya da işlerinin sonuçlanmasını engellemek için içtüzük kurallarının kötüye kullanılması olarak tanımlanmaktadır.<sup>12</sup>

Her parlamentoda, en azından uygulamada görülen obstrüksiyon olgusu, parlamenterizmin en olumsuz yönlerinden birisi olarak karşımıza çıkmaktadır. Obstrüksiyon, sadece günümüz parlamentolarının değil, özellikle geçen yüzyılın bir gerçeğidir. Geleneksel obstrüksiyon girişimleri, 19. Yüzyılın son çeyreğinde İngiltere ve Habsburg Monarşisi'nde yaygın olarak kendini göstermiştir. BÜCKER'e göre, obstrüksiyon, teknik olarak kanunsuz bir davranış olarak suçlanamaz. Obstrüksiyon kavramı, tanımı gereği, içtüzük kurallarının resmi ihlali niteliğini taşımaz; tersine, içtüzüğe uygun yollar kullanılarak gerçekleştirilen davranışları kapsar. Bu tür davranışlar, parlamento kararlarının önlenmesi ya da geciktirilmesi adına parlamento kurallarının kötüye kullanılması sonucunu doğurur.<sup>13</sup> MICELI, parlamento hukukunun kaynakları arasında önemli bir yer tutan parlamento teamüllerini<sup>14</sup>, genel etik ve nezaket kuralları, parlamento mantığı, parlamento taktiği ve işleyişe engel olmama başlıkları altında dört grupta toplayarak bunlara obstrüksiyonu önleyici bir işlev yüklemektedir. Anayasa, yasalar ve içtüzükteki işleyişe ilişkin kuralları kullanarak parlamentonun çalışmasını engellemeye yönelik girişimleri meşrulaştıran yazarları eleştiren MICELI, obstrüksiyon uygulamalarının parlamento hukukuna uygun yöntemlerle gerçekleştirilmesi nedeniyle tanımı gereği meşru bir nitelik taşıdığını gözden kaçırmaktadır.<sup>15</sup> Gerçekten de obstrüksiyon kavramının hukuk tekniği yönünden en önemli yönü kural dışı bir nitelik taşımamasıdır. Milletvekillerinin kurallara uygun davranış sergilemesi, görüşme düzeniyle ilgili parlamento hukuku kurallarına uygun bir tutum içinde bulunması anlamına gelir. Dolayısıyla, parlamento hukuku kurallarına aykırı bir tutum

<sup>12</sup> MAY (1879), s.352.

<sup>13</sup> Joseph BÜCKER (1989), **Obstruction of Parliamentary Proceedings**, Association of Secretary Generals of Parliaments Publications, Review Issue No:158, s.231.

<sup>14</sup> Parlamento hukukunun yazılı olmayan kaynakları arasında önemli yer tutan teamüller, Türkiye'de çeşitli nedenlerle yeterince gelişmemiştir. Bkz. Şeref İBA (2002), "Türk Parlamento Hukuku Açısından Son Anayasa Değişiklikleri". A.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:51, Sayı:1.

<sup>15</sup> Vincenzo MICELI (1946), (Çev.Atıf AKGÜÇ), **Modern Parlamentolar**, Ankara,Ulus Basımevi, s.57-67.

veya davranış kural-dışı olmaktadır. Kural-dışı bazı davranışlar içinse disiplin cezası öngörülmektedir.<sup>16</sup>

Yasama organlarının kuruluşunu ve çalışma düzenini gösteren içtüzük kurallarından hiçbirini çiğnemeksizin parlamentonun işlerliğini sekteye uğratmayı amaçlayan obstrüksiyon girişimleri, hukuka uygun yollar ya da yöntemlerle gerçekleştirilmektedir. Örneğin, bir milletvekilinin içtüzükten kaynaklanan söz /konuşma veya önerge verme haklarını sonuna kadar kullanması hukuka aykırı olmayan bir davranış olmasına karşın, yasamanın yavaşlatılmasına yönelik bir obstrüksiyon aracı özelliği sergileyebilmektedir.

KREHBIEL ve MEIROWITZ, ABD Kongresinde yasama gündeminin belirlenmesinde kullanılan içtüzük kurallarını, çoğunluğun gücü ve azınlığın hakları ikilemi yönünden irdeleyen çözümlerini, ABD Temsilciler Meclisi'nde sıkça kullanılan "yeniden görüşme (*motion to recommit*)" önergesi gibi usul yolları üzerinde yoğunlaştırarak, ABD Kongresinde azınlık partisinin içtüzük kurallarında olduğundan daha güçlü bir konumda olduğu sonucuna ulaşmaktadır.<sup>17</sup> ABD Kongresinin yasama işlevlerini çoğunluk ve azınlık ilişkileri çerçevesinde gözden geçiren bazı yapıtlar, yasama davranışıyla ilgili kuralların elverdiği ölçüde obstrüksiyon olanaklarının azınlığın gerçek konumunu güçlendirdiğini ortaya koymaktadır.<sup>18</sup>

Bundestag (Alman Parlamentosu) Genel Sekreteri Dr. BÜCKER ilkesel ve taktik obstrüksiyon ayrımını önermiştir. BÜCKER'e göre, parlamento kararlarını önlemeyi veya ertelemeyi amaçlayan manevralar, parlamenter rejime yönelik ilkesel kaygılarla gerçekleştiriliyorsa "ilkesel obstrüksiyon" niteliği taşır.<sup>19</sup> Parlamenter rejimin işlerliğini baltalamak, bu yola başvuranların ideolojik kaygılarının ya da siyasal duruşlarının sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu tutumlar, çoğunlukla, aynı zamanda ülkenin anayasal düzeniyle ilgili tam bir konsensüsün olmadığına göstergesidir. Almanya'da Weimar Cumhuriyeti parlamentosunda ulusal sosyalistler, özellikle 1930-1933 yıllarında, parlamento hor gördüler ve totaliter devletin temellerini döşemenin aracı olarak kullandılar. Parlamento içtüzüğü,

<sup>16</sup> Şeref İBA (2002), "Türk Parlamentosu Hukukunda Milletvekillerinin Kural-Dışı Tutum ve Davranışları ve Disiplin Cezası Uygulamaları", A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt:57, Ocak-Mart 2002, No:1, s.36-53.

<sup>17</sup> Keit KREHBIEL & Adam MEIROWITZ (2002), "Minority Rights and Majority Power: Theoretical Consequences of the Motion to Recommit", *Legislative Studies Quarterly*, Volume:27, No:2, May 2002, s.191-217.

<sup>18</sup> Sarah BINDER (1997), *Politics or Principle, Filibustering in the United States*, Washington, DC:Brookings Institution, s.130-141. -Gary W. COX & Mathew D. McCubbins (1993), *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, Berkeley:University of California Press, s.102-109.

<sup>19</sup> BÜCKER (1989), s.231.

anayasal devletin temellerini çürüten anayasaya aykırı obstrüksiyonla baş edecek araçlardan yoksundu.

BÜCKER “taktik obstrüksiyon” uygulamalarını, ilkesel obstrüksiyon ile karşılaştırıldığında çok daha zararsız bulmaktadır. Taktik obstrüksiyon, sadece günlük politik mücadelelerden kazanımlar sağlamayı amaçlar.<sup>20</sup> Örneğin, siyasal olarak karşı olunan bir yasa önerisinin parlamentodan geçmesini önlemek, hiç değilse geciktirmeye çalışmak azınlık grubu ya da gruplarının sıkça başvurulan bir obstrüksiyon gerekçesi olabilmektedir. Gerçekten de bu tür obstrüksiyon girişimleri parlamentodaki azınlık tarafından yaygın olarak kullanılan demokratik bir girişim olarak kabul edilir. Bununla birlikte, taktik obstrüksiyon uygulaması salt muhalefetin başvurduğu bir yol değildir. Parlamento çoğunluğu bile, örneğin, belirli bir yasama işinin görüşülmesini geciktirmek için taktik obstrüksiyon yapabilmektedir.

BÜCKER’in taktik obstrüksiyon kapsamında gördüğü girişimleri, parlamento içindeki iktidar muhalefet dengeleri ya da ilişkileri açısından yeni bir ayrıma tabi tutmak olanaklı görünmektedir. Azınlık grupları tarafından başvuru ve hukuksal yollarla önlenemeyen obstrüksiyon uygulamaları, parlamento çoğunluğunu “karşı obstrüksiyon” arayışlarına yöneltmektedir. Bu bağlamda, iktidar çoğunluğu, muhalefetin karşı olduğu bir yasama işinin görüşülmesinde her zamankinden daha özenli davranarak muhalefete konuşma hakkı doğurucu tutumlardan kaçınmaktadır.

BÜCKER’e göre taktik obstrüksiyonun tipik yolları şöyle sıralanabilir:

-Yavaşlatma (Filibustering). Bu yolla gerçekleştirilen taktik obstrüksiyonlar oldukça yaygındır. Günümüz parlamentolarında hemen her görüşmede konuşma süreleri saptanmıştır. Bu süreler, -örneğin oyunun rengini açıklayan konuşmalar vb.- sonuna kadar kullanılma pahasına içerikten yoksun konuşmalarla doldurulabilir. Böylece söz konusu işin parlamentoca sonuca bağlanması yavaşlatılmış olacaktır.

-Çok sayıda usulle ilgili öneriyi müzakereye sunma. Örneğin, gündemi değiştirme, genişletme, belli bir konuyu öne çekme istemleri ya da görüşmelerin devamını sağlamaya yönelik öneriler verme,

-Açık oy istemleri,

-Gensoru gibi, görüşülmesi süreye bağlı öneriler vererek meclisin olağan çalışma düzenini yavaşlatma,

---

<sup>20</sup> BÜCKER(1989), s.232.

-Belirli bir konuyla ilgili çıkar gruplarının temsilcileri veya uzmanların komisyonlardaki görüşmeleri uzatması.<sup>21</sup>

Belirli bir dönemdeki yasama etkinliklerinin durumunu ölçmede kullanılan başlıca göstergeler, parlamentodan geçen kanun ve kararlar ile diğer önergelerin sayısı ve içerikleridir. Parlamentodaki iktidar çoğunluğu, genellikle, azınlığın parlamentoda sahip olduğu hakları obstrüksiyon yoluyla kötüye kullanması nedeniyle yasama işlevlerinin yeterli düzeyde olmadığını ileri sürer. Bu yaklaşımı benimseyenler, çoğunlukla da içtüzük değişiklikleri yoluyla taktik obstrüksiyon yollarını tıkamaya uğraşırlar. Oysa, parlamenter kuralların bireysel olarak kötüye kullanılması, çoğunluk hakları ile azınlığın korunması arasındaki denge sistemini bozmamalıdır. Bu bağlamda tercihler, obstrüksiyonun etkisini yok edecek veya azaltacak pragmatik önlemlerden yana olmalıdır. Örneğin, çok sayıda açık oylama istemlerine karşı bulunabilecek en basit çözüm yöntemi, etkili bir elektronik oylama sisteminin devreye sokulması olmalıdır.

Ayrıca Meclis Başkanları, içtüzük tarafından verilen hakları açıkça ve kabul edilemez biçimde kötüye kullanmak isteyen milletvekillerine karşı etkili yetkilerle donatılmalıdır. Obstrüksiyonla mücadelede etkili bir denetim aracı da, kamuoyudur. Medya, basın ve yayın yoluyla oluşturulan kamuoyu, usuli hilelere karşı daha az hoşgörülü olmalı ve siyasal artılar sağlamamalıdır. Her şeye karşın, obstrüksiyon parlamentodaki muhalefetin ya da azınlığın dikkatli biçimde tanımlanmış bir kabul edilebilir fiyatıdır.<sup>22</sup>

## 1.2. GİYOTİN

Parlamentodaki görüşmelerde konuşmaların zaman olarak sınırlandırılması ya da belirli bir sürenin sonunda kesilmesi, "giyotin (kesme)" olarak adlandırılır. İngiliz parlamentosunda daha çok konuşma dilinde kullanılan "giyotin", belirli bir yasama işiyle ilgili olarak yasama sürecinin çeşitli aşamalarındaki görüşmelerde harcanabilecek olan süre miktarının Avam Kamarasınca saptanmasını anlatan bir kavramdır.<sup>23</sup> Bu tip kurallar, teknik olarak süre belirten düzenlemelerdir. Bunlar, yasa tasarısının ikinci ve üçüncü okunmasındaki görüşmelerde verilen sürenin bitiminde, komitelerde tasarının belli bir bölümü ya da raporla ilgili görüşmelerin yeterli bulunup oylamaya geçilmesi yoluyla, o aşamada tasarının görüşmelerinin tamamlanıp elden çıkarılması için verilen öneriler üzerinde herhangi bir görüşme açılmaksızın hemen oylanıp sonuçlandırılmasını amaçlar.

<sup>21</sup> BÜCKER (1989), s.232-233.

<sup>22</sup> BÜCKER (1989), s.234.

<sup>23</sup> ABRAHAM & HAWTREY (1956), s.98.



Ayrıca, zamanı geldikten sonra hükümet üyeleri tarafından verilen değişiklik önermeleri dışında yasa tasarısının belirli bir bölümünün görüşmelerinin tamamlanmasını sağlar. Düzeltmeye ilişkin önermeler görüşmesiz oylanır. Bu tip kurallar, hükümet üyelerinin verdiği değişiklik önermeleri dışında, genellikle, milletvekillerince tasarının genişletilmesini, geriye bırakılmasını ya da tasarıdaki belirli bir hükmün veya hükümlerin yürürlüğünün ertelenmesini öngören önermelerin işlem görmesini önler.

Giyotin, obstrüksiyon uygulamalarına karşı geliştirilmiş bir kavram olarak daha çok parlamento çoğunluğuna sempatik gelen bir sözcüktür. Benzer biçimde, muhalefetin sevgiyle karşıladığı sözcük obstrüksiyon, nefret ettiği sözcük ise giyotin kavramıdır.

İkinci Dünya Savaşı'nın ardından parlamentolar, kendi iç çalışmalarını düzenlerken rasyonelleştirilmiş parlamenterizm yaklaşımını benimsemişler, bazı usul kurallarına doğrudan doğruya Anayasa düzeyinde yer vermişlerdir. KIRCA'ya göre bu yeni anlayışın yaygınlaşmasının nedeni, 19. Yüzyıldan kalma usul kurallarıyla parlamentoların gerek yasama, gerek denetleme görevlerini yerine getirmede değişen ve artan gereksinimlerin gerisinde kalmış olmalarıdır.<sup>24</sup>

### 3. TÜRK PARLAMENTO HUKUKUNDA OBSTRÜKSİYON VE GİYOTİN UYGULAMALARI

Türkiye'de parlamento tarihi, dünya parlamentolarında yaşanan genel evrim çizgisinden ayrı düşünülemez. TBMM'nin iyi işlemeyen hantal bir kurum olduğu yönündeki eleştiriler hemen her kesimden gelmektedir. Bununla birlikte, parlamentonun hantal işleyişinin nedenleri konusunda iktidar ve muhalefet güçleri arasında görüş birliği sağlanması her zaman kolay olmamıştır. Bunun doğal bir yansıması olarak da, parlamentonun kendi içtüzüğünü günün koşullarına ve gereksinimlerine uyarlaması için gerekli içtüzük değişikliklerini gerçekleştirmede yeterince başarılı olabildiğini söylemek güçtür.

Türkiye'de yasama meclislerinin çalışma kuralları konusunda dünya parlamentolarındaki gelişmelere benzer gereksinimler ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda, 1969 ve 1995 yıllarında iki kapsamlı içtüzük taslağı hazırlanmış; ancak, Mecliste karara bağlanamamıştır. Oysa, bugün yürürlükte bulunan TBMM İchtüzüğü, temelde 19. yüzyıl ortalarında Belçika Temsilciler Meclisi İchtüzüğü'nden esinlenilerek 1908 yılında yapılmış ve o zamandan beri sadece yenilenen Anayasalarla uyum sağlayabilmek için yapılan görece perakende nitelikte değişikliklere konu olmuştur.<sup>25</sup> Türk parlamento

<sup>24</sup> Coşkun KIRCA(2002), Günün İçinden, "Meclis İchtüzüğü-1", **Akşam Gazetesi**, 06.02.2002.

<sup>25</sup> KIRCA (2002), 06.02.2002.

tarihinde en uzun süre yürürlükte kalan 1927 tarihli Dahili Nizamname, hem tek partili hem de çok partili dönemde uygulanmıştır. 1961 Anayasası döneminde yapılan 1973 tarihli Millet Meclisi İçtüzüğü 1982 Anayasası döneminde de 16.5.1996 tarihli ve 424 numaralı kararlarla gerçekleştirilen geniş çaplı içtüzük değişikliklerine kadar uygulanmıştır.<sup>26</sup>

1982 Anayasası ile Cumhuriyet Senatosu kaldırıldı ve tek meclisli parlamenter sisteme yeniden dönüldü. Bu arada kuramsal anlamda 'rasyonelleştirilmiş parlamenterizm' ilkesine ağırlık veren düzenlemeler benimsendi. GENÇKAYA, 1982 Anayasasıyla parti disiplininin güçlendirilmesinin obstrüksiyon olanaklarını azalttığını ileri sürmektedir.<sup>27</sup>

TBMM'nin çalışma düzeniyle ilgili ortaya çıkan gereksinimleri karşılamak üzere gerçekleştirilen değişikliklerde üç temel amaç güdülmelidir: İlk, Parlamento zamanının israf edilmesi önlenmelidir. İkincisi, Meclisin konuları yeterince incelemesine olanak vermek suretiyle hataya düşmesi engellenmelidir. Üçüncüsü, Meclisin kanun yapma işlevini yerine getirirken, hem genel siyasal eğilimleri belirleme hem de teknik ve uzmanlığın gereklerine uygun yasama etkinliklerinde bulunması sağlanmalıdır.

713 sayılı ve 7.2.2001 tarihli "Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Karar" hakkında Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açan Amasya Milletvekili Ahmet İYİMAYA ve arkadaşları, maddeler üzerinde soru yasağı getirilmesi yetmiyormuş gibi kanunun tümü için tanınan soru süresinin 10 dakika ile sınırlandırılmasının "yok edici kısıtlama" olduğunu; obstrüksiyon (engelleme) hakkının kötüye kullanılmasında hakkın yok edilmesine gidişin örneğinin sergilendiğini ileri sürmüşlerdir.<sup>28</sup> Sözlü sorular ile bakanların bu sorulara verdikleri cevapların 10 dakikayla sınırlandırılması, demokrasiye aykırı sayılarak Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir.<sup>29</sup> Oysa, Avrupa Konseyi, Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Örgütü ve Avrupa Birliği parlamentolarında da benzer sınırlamalar vardır. Avrupa ülkelerinin ulusal

<sup>26</sup> Şeref İBA (2001), "Altıncı ve Yedinci Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde TBMM İçtüzüğü'nün Durumu", *Mülkiye Dergisi*, Kasım-Aralık 2001, Cilt:25, sayı:231, s.289-303.

<sup>27</sup> Ömer Faruk GENÇKAYA(2001), "Turkey", *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures* (Ed. George Thomas Kurian), Chicago & London, Fitzroy Dearborn Publishers, Volume 2, s. 676-683.

Ayrıca bkz. Yasushi HAZAMA, Ruşen KELEŞ, Ömer Faruk GENÇKAYA(1999), *Aspects of Democratization in Turkey*, Institute of Developing Economies-JETRO, MES Series No:46, s. 5-15.

<sup>28</sup> Anayasa Mahkemesi Kararı, E:2001/129, K:2002/24, 31.1.2002, *Resmi Gazete* (18.6.2002/24789), s.38.

<sup>29</sup> Anayasa Mahkemesi Kararı, E:2001/129, K:2002/24, 31.1.2002, *Resmi Gazete* (18.6.2002/24789), s.38-55.

parlamentolarında ise zaman sınırlaması bütün yasama etkinliklerinde mevcuttur. Yukarıda değinildiği gibi, bu uygulamaya giyotin adı verilir.

Parlamentoda içtüzük konusundaki çalışmalarıyla tanınan Coşkun KIRCA, Anayasa Mahkemesinin sözü edilen kararını bir çok bakımdan eleştirmektedir.<sup>30</sup> 1973 İçtüzüğünün mimarlarından Cevdet AKÇALI ise, Danışma Kurulunun kuruluş gerekçelerini ele alan çalışmasında, parlamento çalışmalarında uzlaşmanın içtüzük metinleri kadar önemli olduğunu vurgulamıştır. Meclisler ne zaman bir çıkmaza girse, Danışma Kurulu niteliğinde partiler arası komisyonlar kurulmuş ve bu buhranlar atlatılmıştır. Demek ki, İçtüzüğün 19. maddesi geleneksel olarak var olan bir kurula resmi bir sıfat kazandırmıştır.<sup>31</sup>

Soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve gensoru gibi denetim önergelerinin uzunluğu sorunu, 1973 tarihli Millet Meclisi İçtüzüğü'ne kadar oldukça geçerli bir obstrüksiyon yolu olarak işlev görmüştür. 1927 Dahili Nizamnamesi'nin yürürlükte olduğu 1960'lı yıllarda, Meclis gündemini tıkayarak hükümet uygulamalarına temel oluşturacak parlamento tasarruflarını engellemek isteyen muhalefet milletvekilleri tek imzayla bile verilebilen ve sadece okunması günlerce sürebilen uzunlukta önergeler vermekteydi. Örneğin, Millet Partisi Grup Başkanvekili Konya Milletvekili Seyit Faruk Önder ve 6 arkadaşının, telefon konuşmalarının hükümet tarafından dinlendiği ve bu suretle Anayasanın 17. maddesinin ihlal edildiği iddiasıyla dönemin Ulaştırma Bakanı hakkında verdikleri 16.3.1966 tarihli gensoru önergesi 470 sayfa uzunluğundaydı. Millet Meclisi'nin 18.6.1966 tarihli 68. Birleşiminde okunmaya başlanan gensoru önergesinin, yaklaşık dört saat süren bu birleşimde 95 sayfası ancak okunabilmiştir.<sup>32</sup> Bir aydan fazla süreye yayılan 8 Birleşim<sup>33</sup> boyunca okunan hacimli bir kitap uzunluğundaki önerge, 13.6.1966 tarihli 96. Birleşimde, siyasal partiler arasında Meclis gündemini tıkayan genel

<sup>30</sup> Coşkun KIRCA (2002), Günün İçinden, "Meclis İçtüzüğü II", **Akşam Gazetesi**, 07.02.2002.

<sup>31</sup> Cevdet AKÇALI (1978), **Danışma Kurulu Çıkmazı**, Bir Buhranın Anatomisi, Ankara, Maya Matbaacılık, s.6.

<sup>32</sup> Millet Meclisi'nin 18.3.1966 tarihli 68. Birleşiminde yöneten Başkan, karşı karşıya olunan obstrüksiyon girişimiyle ilgili çaresizliğe vurgu yaparak şu açıklamayı yapmıştır: " T.C. tarihinde eşine rastlanmayan ve 470 sayfadan ibaret bulunan gensoru önergesinin dört saatten beri devam eden Millet Meclisi toplantısında ancak 95 sayfasını okuyabilmiş bulunmaktayız. Bu hali ile bu kadar uzun bir önerge ilk defa verilmiş olduğu cihetle gerek Anayasa gerekse Meclis İçtüzüğünde böyle uzun bir önergenin verilebileceği düşünülmediği için bir hüküm bulunmadığı cihetle resen daha pratik bir yol imkanı bulamadık..." Bkz. **Millet Meclisi Tutanak Dergisi**, Dönem:2, Toplantı: 1, Cilt:5, 18.3.1966, B.68, s.433.

<sup>33</sup> Önergenin okunduğu Birleşimler şöyledir: B.68-18.3.1966, B.69- 21.3.1966, B.71-23.3.1966, B.73-25.3.1966, B.76-8.4.1966, B.77-11.4.1966, B.78-13.4.1966, B.88- 29.4.1966.

görüşme ve gensoru önergelerinin geri alınmasına yönelik centilmen anlaşması uyarınca geri çekilerek işlemden kaldırılmıştır.<sup>34</sup>

Türk parlamento yaşamında güncel olarak görülen başlıca obstrüksiyon yöntemleri şunlardır:

### 1. Zaman Harcayıcı Konuşmalar,

TBMM Genel Kurulundaki konuşma düzeni TBMM İçtüzüğü'nün çeşitli maddelerinde gösterilmiştir. TBMM İçtüzüğü'nün 72. maddesine göre, İçtüzükte başka özel bir düzenleme yoksa, her görüşmede, her siyasi parti grubunun grupları adına ve iki milletvekilinin şahısları adına birer kez konuşma hakları vardır. Konuşma sürelerini saptayan İçtüzüğü'nün 60. maddesine göre ise, İçtüzükte başka bir süre belirtilmemiş veya aksi, Danışma Kurulu önerisi üzerine kararlaştırılmamışsa, siyasi parti grupları, komisyon ve hükümet adına yapılan konuşmalar 20, üyeler adına yapılan konuşmalar 10 dakika ile sınırlıdır. Buna göre, muhalefet partilerinin veya bireysel olarak milletvekillerinin İçtüzüğü'nün kendilerine sağladığı bu hakları, sonuna kadar kullanarak zamandan çalmak adına içerikten yoksun konuşmalar yapması sık görülen bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır. Bununla birlikte, Meclis Birleşimini yöneten Başkanın, konu dışına çıkan ya da konuşmasında temiz bir dil kullanmayan üyenin sözünü kesmesi ya da konuşma kürsüsünden ayrılmaya zorlaması, TBMM İçtüzüğü'nde yer alan görece en eski kurallardandır.

### 2. Toplantı Yetersayısı İstemleri,

Meclis Genel Kurulu ya da komisyon toplantılarının açılabilmesi için gerekli en az sayıya toplantı yetersayısı, karar alabilmek için gereken en az sayıya ise karar yetersayısı denilmektedir. Toplantı yetersayısının bulunup bulunmadığı TBMM İçtüzüğü'nün 57. maddesinde gösterilen yöntemlerden biriyle yapılan 'yoklama işlemi' sonucu saptanmaktadır.

1961 Anayasasının 86. maddesi uyarınca, toplantı yeter sayısı üye tamsayısının salt çoğunluğuydu. 1982 Anayasasının 96. maddesi ise, TBMM'nin toplantı yeter sayısını, üye tamsayısının en az üçte biri olarak belirleyerek Meclisin toplanmasını kolaylaştırmıştır.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Şeref İBA (1997), **Parlamentar Denetim, Yolları, Etkinliği ve Susurluk Örneği**, Ankara, Bilgi Yayınevi, Birinci Basım, s.110-111.

<sup>35</sup> TBMM İçtüzüğü'nün 1996 yılında değiştirilen 57/4. maddesi gereğince, yoklama sonucunda, üye tamsayısının en az üçte birinin (550/3=184) olmadığı saptanırsa, oturum en geç bir saat sonrasına ertelenebilir. Bu oturumda da toplantı yetersayısı bulunamazsa, birleşimin kapatılması zorunludur.

TBMM Genel Kurulunda toplantı yetersayısı sağlanıp görüşmeler başladıktan sonra, kural olarak, görüşmeler boyunca her aşamada toplantı yetersayısının bulunduğu varsayılır. Uygulamada, gündemdeki konuyla ilgili uzlaşma bulunduğu anda, toplantı yetersayısının olup olmadığına bakılmamaktadır. Ancak, iktidar ve muhalefet partileri arasında uzlaşma olmadığı durumlarda, görüşülen işin sonuçlanmasını önlemek veya geciktirmek amacıyla sürekli olarak yoklama istendiğine tanık olunmaktadır. TBMM İçtüzüğü'nün 57. maddesinin 2. fıkrası şöyledir: “ *Görüşmeler sırasında işaretle oylamaya geçilirken, yirmi milletvekili ayağa kalkmak veya önerge vermek suretiyle yoklama yapılmasını isteyebilir.*” İstem üzerine yoklama son dönemlerin en geçerli obstrüksiyon yollarından biri olmuştur. Örneğin, 21. Yasama Döneminde, Cumhurbaşkanınca bir kez daha görüşülmek üzere Meclise geri gönderilen (1/878) esas numaralı ve 850 sıra sayılı RTÜK Kanunuyla ilgili değişiklikler öngören Kanun Tasarısının görüşüldüğü Birleşimde yoklama rekoru kırılmıştır. Oturumu yöneten Başkan, hemen her oylama aşamasında peşpeşe verilen yoklama istemlerinin hepsini yerine getirmiştir. Böylece, sözü edilen Birleşimde 1'i açılış yoklaması ve 1'i açık oylama ve 25'i istem üzerine olmak üzere toplam 27 adet yoklama işlemi yapılmıştır. Elektronik cihazla yapılan yoklamalarda, her yoklama işlemi için 3 dakika süre verildiğinden Birleşim boyunca, yaklaşık olarak toplam (27x 3 dk.=81 dk.) bir saat 21 dakikalık zaman harcanmıştır.<sup>36</sup>

Ayrıca, İçtüzüğü'nün 57/1. maddesi gereğince, Genel Kurulu yöneten Başkan, Birleşimin başında gerek görürse toplantı yetersayısı olup olmadığını saptamak üzere yoklama yapabilir. Açılış yoklamasında, toplantı yetersayısı yoksa Birleşime en çok bir saat süreyle ara verilebilir. İkinci yoklamada da toplantı çoğunluğu bulunamazsa, Birleşimin kapatılması zorunludur. Örneğin, 21. Yasama Döneminde toplam 19 Birleşim<sup>37</sup> yapılan yoklamalar sonucunda toplantı yetersayısı bulunmadığı için açılmadan kapanmıştır. Aynı dönemde yasama yıllarına göre toplantı yetersayısı istemlerinin dağılımı ise şöyle olmuştur:

<sup>36</sup> TBMM Tutanak Dergisi, Dönem:21, Yasama Yılı:4, Cilt:95, B. 99, 14.5. 2002, s. 43-329.

<sup>37</sup> Anılan birleşimler şunlardır: B.53-17.8.1999, B.47-29.12.1999, B.112-16.6.2000, B.117-24.6.2000, B.52-31.1.2001, B.53-1.2.2001, B.67-1.3.2001, :93-27.4.2001, B.102- 14.5.2001, B.123-22.6.2001, B.39-19.12.2001, B.40-20.12.2001, B.59-31.1.2002, B.66-26.2.2002, B.85-10.4.2002, B.88-17.4.2002, B.89-18.4.2002, B.118-26.6.2002, B.120-22.7.2002.

TABLO 1. 21. YASAMA DÖNEMİNDE TOPLANTI YETER SAYISI İSTEMLERİ

Yasama Yılı	Birleşim Sayısı	Toplantı Yeter Sayısı İstemlerinin Sayısı		
		Talep Edilen	Ulaşılan	Ulaşılamayan
1	59	2	2	-
2	123	59	29	30
3	135	157	89	68
4	128	173	103	70
5	1	-	-	-
<b>Toplam</b>	<b>446</b>	<b>391</b>	<b>223</b>	<b>168</b>

Tablo 1.'de görüldüğü gibi toplam 446 birleşimin yapıldığı 21. Yasama Döneminde 391 toplantı yetersayısı istemi olmuştur. İstemler üzerine yapılan yoklamaların %57'sinde yetersayıya ulaşılmış; % 43'ünde ise toplantı yetersayısı olmadığından birleşimin kapatılması veya ara verilmesi zorunluluğu doğmuştur.

### 3. Karar Yetersayısı İstemleri,

1982 Anayasası TBMM'nin karar alabilmesini de kolaylaştırmıştır. Çünkü 1961 Anayasasının 86. maddesine göre Meclisin her iki kanadı için de toplantı yetersayısı salt çoğunluktu. Karar yeter sayısı ise toplantıya katılanların salt çoğunluğu olarak saptanmıştı. 1982 Anayasasının 96. maddesi gereğince, karar yetersayısı üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olmamak koşuluyla toplantıya katılanların salt çoğunluğu (139) olarak belirlenmiştir. Bununla birlikte, Anayasanın değiştirilmesi, Cumhurbaşkanı ve TBMM Başkanının seçimi, Yüce Divana sevk ve güven oylaması gibi durumlarda karar yetersayısı özel olarak düzenlendiğinden 139 sayısından farklıdır.

TBMM İçtüzüğü'nün karar yetersayısı başlıklı 146. maddesi uyarınca, oya sunulan bütün konular, Anayasada, kanunlarda veya İçtüzükte ayrıca bir düzenleme yoksa, toplantıya katılan üyelerin salt çoğunluğuyla kararlaştırılır.

İşaretle oylamada olumlu oylar, olumsuz oylardan fazlaysa oya sunulan konu kabul edilmiş; aksi durumda reddedilmiş olur. Genel Kurulda bulunup da oylamaya katılmayanlar yetersayıya dahil edilirlir.

Uygulamada, karar yetersayısı istemleri işaretle oylamaya geçileceği sırada bir milletvekiline bile yazılı veya sözlü olarak yapılabilmektedir. Toplantı ve karar yetersayısı istemlerinde oturumu yöneten Başkanın tutumu da büyük önem kazanmaktadır. Bununla birlikte, Genel Kurul yöneten Başkanın, Anayasanın 94. ve İçtüzüğü'nün 64. maddeleri gereğince

tarafsızlık ilkesine uygun davranma sorumluluğu bulunmaktadır.<sup>38</sup> 21. Yasama Döneminde karar yetersayısı istemlerinin dağılımı şöyledir:

TABLO 2. 21. YASAMA DÖNEMİNDE KARAR YETER SAYISI İSTEMLERİ

Yasama Yılı	Karar Yetersayısı İstemlerinin Sayısı			
	Birleşim Sayısı	İstem Sayısı	Ulaşılan	Ulaşılamayan
1	59	49	43	6
2	123	161	96	65
3	135	249	165	84
4	128	106	57	49
5	1	-	-	-
Toplam	446	565	361	204

Tablo 2'de görüldüğü gibi toplam 446 birleşimin yapıldığı 21. Yasama Döneminde 565 karar yetersayısı istemi gelmiştir. Sözü edilen istemlerin %64'ünde karar yetersayısına ulaşılmış; % 36'sında ise karar yetersayısı bulunmadığından toplantıya ara verilmek zorunda kalınmıştır.

#### 4. Açık Oylama İstemleri,

Açık oylama yöntemine başvurulacak durumları ikiye ayırmak olanaklıdır. Bunlardan birincisi, İçtüzüğü'nün 142. ve öteki bazı<sup>39</sup> maddelerinde sayılan açık oylamanın zorunlu olduğu durumlardır. Açık oylamanın zorunlu olduğu haller, genel çizgileriyle, akçalı işlerle ilgili tasarı ve teklifler, uluslararası anlaşmalar hakkındaki uygun bulma kanunları, uzun vadeli kalkınma planlarının oylanmasıdır. Bunların dışında, açık oylama isteminde bulunulabilmesi için öncelikle aranması gereken koşullar, İçtüzüğü'nün 143. maddesinde belirtilmiştir. Anayasa, kanunlar ve içtüzükte işaretlenmiş oylama veya gizli oylama yapılmasının zorunlu olduğunun belirtilmediği konularda en az 15 milletvekili tarafından yazılı olarak istemde bulunulması gerekmektedir. Açık oylama isteminin, oylamaya geçilmeden önce Başkanlığa verilmiş olması gerekir ve açık oylama yapılmasını isteyen 15 üyenin, bu istem işlem görürken Genel Kurulda hazır bulunmaları zorunludur. İçtüzük bu durumda, açık oylamaya istem sahibi üyelere başlanacağını; önerge sahiplerinden en az 15'inin Genel Kurulda bulunmaması veya bunlardan herhangi birinin oylamaya katılmaması durumunda açık oylama isteminin düşeceğini kurala bağlamıştır. Açık oylamanın üç değişik yöntemi bulunduğundan, işaretlenmiş oylama yoluyla öncelikle hangi açık oylama yönteminin benimsendiğinin saptanması gerekmektedir.

<sup>38</sup> Şeref İBA (2002), "TBMM Başkanvekillerinin Tarafsızlığı ve Sorumluluğu Üzerine", *Mülkiye Dergisi*, Temmuz-Ağustos 2002, Cilt:26, sayı:235, s.7-23.

<sup>39</sup> Örneğin, seçimlerin yenilenmesi kararı (İ. m.95), gensoru sonucu güven oylaması (İ. m.124), hükümet göreve başlarken güven oylaması (İ. m.125).

Açık oylama istemleri aynı zamanda yoklama işlemi niteliği taşıdığından, toplantı ve karar yetersayılarının aranması gerekmektedir. Dolayısıyla, açık oylama işlemi birleşimin ertelenmesine ya da kapanmasına yol açabilir.

### 5. Doğrudan Gündeme Alma İstemlerine İlişkin Önergeler,

İçtüzüğün 37. maddesi uyarınca, kanun tasarı ve teklifleri ile kanun hükmünde kararname esas komisyona havale tarihinden itibaren en geç 45 gün içinde sonuçlandırılması gerekmektedir. Bu sürenin bitiminde, önerge sahibi, hükümet veya komisyon tasarı, teklif veya kanun hükmünde kararnamenin doğrudan Genel Kurul gündemine alınmasını isteme hakkı doğmaktadır. Bu istemler üzerine, hükümet, önerge sahibi ve bir milletvekili beşer dakikayı geçmemek kaydıyla söz alabilirler. Görüşmeler sonunda, Genel Kurul işaretle oylama yoluyla tasarı, teklif veya kanun hükmünde kararnamenin gündeme alınıp alınmayacağına karar verir.

Uygulamada, genellikle muhalefet partileri ya da milletvekilleri verilen kanun teklifleri ilgili komisyonlarca gündeme alınıp görüşülmemektedir. Dolayısıyla, kanun teklifi sahibi milletvekilleri İçtüzüğün öngördüğü, bir teklifin komisyonda görüşülmeden doğrudan Genel Kurul gündemine alınması yoluna yoğun olarak başvurmaktadır. Gerçekten de 21. Yasama Döneminde, toplam 242 adet doğrudan gündeme alınma önergesi verilmiş bunlardan 174'ü görüşülmüş; 138'nin doğrudan gündeme alınması kabul edilmiş 36'sı reddedilmiştir. Gündeme alınması kabul edilen kanun tekliflerinden yalnızca 1 adedi kanunlaşmıştır.

### 3. SONUÇ

Parlamento hukukunda obstrüksiyon ve giyotin kavramları, parlamento zamanının kullanımıyla ilgili güncel terimler olarak karşımıza çıkmaktadır. Her iki kavram da İngiliz parlamento tarihinde yaşanan olaylar ve gelişmeler sonucunda yasama sözlüğündeki yerini almıştır. Bununla birlikte, modern parlamentoların güncel bir sorunu olma özelliğini korumaktadır. Gerek obstrüksiyon gerekse giyotin, hukuk dışı bir nitelik taşımaz.

Parlamento hukukuna uygun yol ve araçları kullanarak siyasal kazanımlar sağlamaya çalışmak parlamento tarihinde yeni bir olgu değildir. Muhalefetin çeşitli amaçlarla belirli bir yasama faaliyetinin sonuçlanmasını engelleme ya da radikal yaklaşımlara dayalı olarak parlamenter rejimin tıkanmasını sağlamak üzere gerçekleştirdiği yasama etkinliklerine obstrüksiyon, bu tür girişim ve etkinliklerin önünü kesmek ya da sınırlandırmak için yapılan çalışmalara ise giyotin adı verilmektedir.

Türk parlamento hukukunda, istem üzerine yoklama işlemleri, karar yetersayısı istemleri, açık oylama istemleri, doğrudan gündeme alma



önergeleri gibi yollar muhalefetin obstrüksiyon kapıları olarak işlev görebilmektedir. Türkiye’de parlamentonun verimliliğini artırmaya yönelik içtüzük değişiklikleri, genellikle muhalefetin elindeki obstrüksiyon silahını etkisiz duruma getirme çabaları olarak kendini göstermektedir. Konuşma hakları ve süreleriyle ilgili değişiklikler ise iktidar kanadınca parlamentonun hızlı çalışması, muhalefet partilerince ise muhalefetin sesini kısma yönelik giyotin uygulamaları olarak görülmektedir.

Obstrüksiyon, parlamentodaki azınlık ve çoğunluk grupları arasındaki gerilimi artıran ve parlamento zamanının iyi değerlendirilmesini önleyen sonuçlar doğurabilir. Ancak bu tür uygulamaların hukuk kurallarına uygun olduğu unutulmamalı ve parlamentonun işleyişiyle ilgili demokratik hoşgörü ortamını ortadan kaldırmamalıdır.

Parlamentodaki iktidar-muhalefet ilişkileri yönünden en belirleyici hukuk metinlerinden olan içtüzükler, rejimin sağlıklı ve istikrarlı işleyişine elverişli biçimde düzenlenmelidir. Bu anlamda, her yeni içtüzük değişikliği, parlamento görüşmelerindeki hoşgörü ve uzlaşma ortamına katkıda bulunduğu ölçüde başarılı; buna karşılık görüşmelerin gerilimini artırdığı ölçüde başarısız sayılmalıdır. Yasamanın verimli ve hızlı işleyişine yönelik reformist yaklaşımlar çerçevesinde obstrüksiyon aracı olarak işlev gören kimi yolları tıkanmanın parlamento mantığı açısından masum yönü ağır basmaktadır. Bununla birlikte, hükümet çoğunluğu için can sıkıcı olan obstrüksiyon yollarını azaltma ya da ortadan kaldırma adına muhalefetin sesini kısarak demokratik görüşme olanaklarını yok etmenin savunulabilir bir yanı yoktur.

## KAYNAKÇA

- **Anayasa Mahkemesi Kararı**, E:2001/129, K:2002/24, 31.1.2002, Resmi Gazete (18.6.2002/ 24789), s.19-55.
- ABRAHAM, L.A. & S.C. HAWTREY(1956), **A Parliamentary Dictionary**, London, Butterworth &Co.(Publishers) Ltd.
- AKÇALI, Cevdet (1978), **Danışma Kurulu Çıkmazı-Bir Buhranın Anatomisi**, Ankara, Maya Matbaacılık.
- BINDER, Sarah (1997), **Politics or Principle? Filibustering in the United States**, Washington, DC:Brookings Institution.
- BÜCKER, Joseph (1989), **Obstruction of Parliamentary Proceedings**, Association of Secretary Generals of Parliaments Publications, Review Issue No:158.
- COX, Gary W. & Mathew D. McCubbins (1993), **Legislative Leviathan:Party Government in the House**, Berkeley:University of California Press.
- HAZAMA, Yasushi & Ruşen KELEŞ& Ömer Faruk GENÇKAYA(1999), **Aspects of Democratization in Turkey**, Institute of Developing Economies-JETRO, Japan External Trade Organization, MES Series No:46.
- İBA, Şeref (1997), **Parlamentar Denetim, Yolları, Etkinliği ve Susurluk Örneği**, Ankara, Bilgi Yayınevi, Birinci Basım.
- İBA, Şeref (2002), “Türk Parlamento Hukuku Açısından Son Anayasa Değişiklikleri”, **A.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:51, Sayı:1, s.79-95.
- İBA, Şeref (2002), “Türk Parlamento Hukukunda Milletvekillerinin Kural-Dışı Tutum ve Davranışları ve Disiplin Cezası Uygulamaları”, **A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt:57, Ocak-Mart 2002, No:1, s.36-53.
- İBA,Şeref (2001), “ Altıncı ve Yedinci Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde TBMM İçtüzüğü'nün Durumu”, **Mülkiye Dergisi**, Kasım-Aralık 2001, Cilt:25, sayı:231, s.289-303.
- İBA, Şeref (2002), “TBMM Başkanvekillerinin Tarafsızlığı ve Sorumluluğu Üzerine”, **Mülkiye Dergisi**, Temmuz-Ağustos 2002, Cilt:26, sayı:235, s.7-23.
- GİRGİN, Kemal (1980), **Politika Sözlüğü**, Ankara.

- GENÇKAYA, Ömer Faruk (2001), “Turkey”, **World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures** (Ed. George Thomas Kurian), Chicago & London, Fitzroy Dearborn Publishers, Volume 2, s. 676-683.
- KIRCA, Coşkun (2002), Günün İçinden, “Meclis İçtüzüğü-1”, **Akşam Gazetesi**, 06.02.2002
- KIRCA, Coşkun (2002), Günün İçinden, “Meclis İçtüzüğü II” **Akşam Gazetesi**, 07.02.2002.
- KREHBIEL Keit & Adam MEIROWITZ(2002), “Minority Rights and Majority Power: Theoretical Consequences of the Motion to Recommit”, **Legislative Studies Quarterly**, Volume:27, No:2, May 2002, s.191-217.
- MAY, Sir Thomas Erskine (1879), **A Treatise on the Law, Privileges, Proceedings of Parliament**, Eighth Edition (Revised and enlarged), London: Butterworths, Law Publishers to the Queen’s most excellent Majesty.
- MICELI Vincenzo (1946), (Çev. Atıf AKGÜÇ), **Modern Parlamentolar: Parlamento Hukuk ve Siyaseti Etütlerinden** Ankara,Ulus Basımevi.
- MORRISON, Herbert (1962), **Government and Parliament- A Survey From Inside**, London, (New York; Toronto) Oxford University Press, Second Edition.
- **Millet Meclisi Tutanak Dergisi**, Dönem:2, Toplantı: 1, Cilt:5, 18.3.1966, B.68, s.433.
- **Oxford English Dictionary**, Oxford University Press, 1987.
- **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem:21, Yasama Yılı:4, Cilt:95, B. 99, 14.5. 2002, s.43-329.