



TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ'NİN İDARİ KAPASİTESİ

SIGMA Akran Değerlendirmesi Raporu

Ağustos 2010



SIGMA

Support for Improvement in Governance and Management

(Yönetişim ve İdarenin Güçlendirilmesi İçin Destek)

AB tarafından finanse edilen OECD ve Avrupa Birliği ortak girişimi



TBMM
Kütüphanesi

Yer: 2011-3732 ✓

Yıl:

Cilt:

Kısım:

Kopya:

Demirbaş No.



TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ'NİN İDARİ KAPASİTESİ

SIGMA Akran Değerlendirmesi Raporu

Ağustos 2010



SIGMA

Support for Improvement in Governance and Management

(Yönetişim ve İdarenin Güçlendirilmesi İçin Destek)

AB tarafından finanse edilen OECD ve Avrupa Birliği ortak girişimi

Bu rapor Avrupa Birliği'nin mali desteğiyle hazırlanmıştır. Bu raporda yer alan görüşler yazarlarına ait olup hiçbir şekilde AB'nin, OECD'nin, OECD üyesi ülkelerin veya SIGMA'ya katılan/yararlanan ülkelerin resmi görüşlerini yansıtmadığı şeklinde yorumlanamaz.

İÇİNDEKİLER

YÖNETİCİ ÖZETİ	iii
I. GİRİŞ: KAPSAM, ODAK NOKTASI, YÖNTEM VE YAKLAŞIM....	1
I. 1. Kapsam ve Odak Noktası	1
I. 2. Yöntem	1
I. 3. Yaklaşım	3
II. ANA BULGULAR.....	5
II. 1. TBMM'nin Temel Kurumsal Özellikleri	5
II. 2. Komisyonlar	7
II. 3. Parlamento Faaliyetlerinin Yönetimi	10
II. 4. Yürütme-Yasama İlişkileri, Yasama Süreci ve Yasamanın Kalitesi.....	12
II. 5. TBMM, Bütçe ve Kamu Hesaplarının Denetlenmesi	18
II. 6. TBMM, AB Uyum Süreci ve Üyeliğin Yükümlülükleri.....	22
II. 7. Parlamenter Gözetim ve Denetim	24
II. 8. Siyasi Parti Grupları ve Milletvekilleri	27
II. 9. Milletvekillerinin Statüsü, Ücretleri ve Yetkileri.....	31
II. 10. Genel Sekreterlik ve İdari Teşkilatın Sağladığı Destekler	34
III. DEĞİŞİM İÇİN SEÇENEKLER.....	41
III. 1. İktidar ve Muhalefet.....	42
III. 3. Komisyonlar, Genel Kurul ve Yasama Süreci	45
III. 4. Hükümetin Gözetim ve Denetimi	48
III. 5. Yasama Sürecinde Sunulacak Danışmanlık ve Uzmanlık Hizmetleri	50
III. 6. Bütçe ve Kesinhesap	52
III. 7. AB Katılım Süreci ve AB'ye Uyum	54
III. 8. Siyasi Parti Grupları ve Milletvekilleri.....	55
III. 9. TBMM Genel Sekreterliği	56
IV. DIŞ İŞTİRAK VE DIŞ YARDIM SEÇENEKLERİ	59
KAYNAKÇA.....	63

YÖNETİCİ ÖZETİ

Kapsam, Odak Noktası ve Çalışma Yöntemi

(1) Bu rapor **Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin idari kapasitesini** incelemektedir. Rapor, komisyon sistemi; parlamento işlerinin yönetimi; yasama-yürütme ilişkileri; yasama süreci ve yasamanın kalitesi; parlamento ve AB'ye katılım; parlamento, bütçe süreçleri ve kamu hesapları; parlamenter gözetim ve denetim; parlamentodaki siyasi parti grupları ve milletvekilleri; milletvekillerinin statüleri, maaşları ve diğer özlük hakları ile TBMM'nin idari yönetimi (Genel Sekreterlik) gibi TBMM'nin temel özelliklerini ele almaktadır. Raporun odak noktası, **TBMM'nin anayasal fonksiyonlarının yürütülmesiyle doğrudan ilgili kurumsal meselelerdir**. Bu nedenle, milli sarayların yönetimi, TBMM'nin fiziksel altyapısı veya ziyaretçi akışının yönetiminin iyileştirilmesi gibi tamamen idari nitelik taşıyan meseleler raporun kapsamı dışında bırakılmıştır. Rapor mevcut parlamento uygulamaları temelinde üç aşamada oluşturulmuştur: Öncelikle temel **kapasite sorunları** belirlenmiş, ardından **değişim seçenekleri** ortaya konulmuştur ve raporun son kısmında **dış iştirak ve dış yardım** olanakları belirtilmiştir.

(2) Rapor TBMM Başkanının daveti üzerine SIGMA tarafından oluşturulan bir **Akran Değerlendirmesi Ekibi**¹ tarafından kaleme alınmıştır. Edward Donelan, Carlos Guterres ile Giovanni Rizzoni Akran Değerlendirmesi Ekibine katkısı bulunan diğer şahıslardır. TBMM; Akran Değerlendirmesine destekte bulunmak amacıyla TBMM Başkanlık Divanının bir üyesi ile TBMM'de temsil edilen partilerin deneyimli milletvekillerinden oluşan **Danışma Kurulu**, Genel Sekreterlik idarecilerinden oluşan **Yönlendirme Kurulu** ve Genel Sekreterlik uzmanlarından oluşan **Proje Çalışma Ekibi** olmak üzere üç grup oluşturmuştur.

Temel Kapasite Sorunları

(3) Rapor öncelikle **temel kapasite sorunlarını** ortaya koymaktadır. Bu kapasite sorunları Türkiye'deki mevcut parlamento uygulamalarının ayrıntılı analizi üzerine temellendirilmiştir. Bu yapılırken aynı zamanda Genel

¹ Akran Değerlendirmesi Ekibi Helen Irwin (İngiltere), Prof. Klaus H. Goetz (Potsdam Üniversitesi, Almanya), Prof. Ulrich Karpen (Hamburg Üniversitesi, Almanya), Francis Hénin (SIGMA, Fransa) ve Julio Nabais (SIGMA, Portekiz)'ten oluşmaktadır.

Sekreterlik Stratejik Planı ve TBMM İ t z   taslağının yanı sıra Avrupa'nın parlamenter demokrasilerinin farklı uygulama ve tecrübeleri de dikkate alınmıştır. **Kurumsal yapı temel parlamenter işlevler arasındaki belirgin dengesizlikten etkilenmektedir.**  zellikle parlamentonun yasama işlerinin devasa hacmi, bütçe ve kesinhesabın ayrıntılı incelenmesi ile yürütmenin gözetim ve denetimini geri plana itmiştir. Komisyon başkanlıklarının dağılımları ve parlamento gündeminin oluşturulması uygulamalarında görüleceği üzere **iktidar ve muhalefet arasındaki belirgin ayırım** partiler arasındaki işbirliğini zorlaştırmakta ve idarenin siyasallaşmasını teşvik etmektedir.

(4) Yasama sürecine ilişkin olarak, kanun tasarısı ve tekliflerinin sayısının çokluğu, gündemin belirsizliği, zaman baskısı ve kanunların bütünlüğüyle uyumsuz son dakika değişiklikleri gibi sorunlar **yasama kalitesini tehlikeye atmaktadır.** Kanun tasarısı ve tekliflerinin b t sel, ekonomik ve sosyal etkilerinin sistematik değerlendirilmesi ve idari açıdan uygulanabilirliği önündeki engeller bu sorunları artırmaktadır. STK'ların ve çıkar gruplarının sürece katılımının etkin olmaması parlamentodaki yasama sürecini zayıflatmaktadır.

(5) Hükümetin parlamenter denetim ve gözetimi zayıftır. Bu bulgu kısmen gözetim ve denetim araçlarının tasarımı ve kullanımındaki eksikliklerle açıklanabilir. Ancak temel sorun komisyonların gözetim ve denetim rolünün son derece sınırlı olması, komisyonların iş yükünün eşitsizliği, komisyonlar arası ilişkilerin zayıflığı, komisyonlara sunulan uzman ve idari desteklerdeki yetersizlik gibi sorunları içeren **komisyon sisteminde** yatmaktadır. Hükümetten gelen enformasyon genellikle takip edilmemektedir.

(6) Parlamentonun bütçe süreci ve kamu hesaplarının gözetimindeki rolü fonksiyonel eksikliklerin temelini oluştırmaktadır. şöyle ki mevcut uygulamada Plan ve B t  Komisyonu haricindeki komisyonlar bütçe görüşmelerinden dışlanmıştır. Ayrıca, Sayıştay tarafından sağlanan enformasyon Parlamento tarafından çok az kullanılmaktadır.

(7) AB katılım sürecinde parlamentonun rolü yeterli değildir. AB ile ilgili işlere bakan parlamenter yapı ve süreçler, kanun tasarısı ve tekliflerinin AB mevzuatına uyumunun değerlendirilmesinde; katılım sürecindeki gelişmelerin izlenmesinde; AB politikalarının takibinde; AB kurumları ile  ye ve aday ülke parlamentolarıyla ilişkilerin yürütülmesinde ve özellikle hükümetin AB ile bütünleşme politikasının etkili bir şekilde denetiminde yetersiz kalmaktadır.

(8) Genel Sekreterlikle ilgili kapasite sorunları özellikle insan kaynakları politikası ve yönetimindeki eksiklikleri içermektedir. Personel alımı, görevlendirme, terfi ve ücretlendirmeye ilişkin açık, şeffaf ve sürekli uygulanan kuralların bulunmaması; **geçici statüdeki personelin sirkülasyonu ve ilerlemesi ile personel politikasına siyasi müdahale tehlikesi** gibi sorunlar bu kapsamda değerlendirilebilir.

Değişim Seçenekleri

(9) Bu rapor, Avrupa parlamento uygulamalarına atıf yaparak ve yukarıda bahsi geçen sorunlar bağlamında değişim seçenekleri önermektedir. Bu önerilerin çoğu TBMM İçtüzüğü değişikliği ve/veya TBMM Başkanı, Başkanlık Divanı ve Genel Sekreter tarafından alınacak kararlarla hayata geçirilebilir.

(10) Kurumsal yapıyla ilgili öneriler, TBMM’de yürütülen işlerin yönetimi ve muhalefet partilerinin bu süreçteki rolüyle ilgili değişiklikleri de içermektedir. Hem komisyon hem de Genel Kurul gündemlerinin bir kısmı muhalefetin önerdiği ya da en azından onayladığı işlere ayrılabilir. Bazı komisyon başkanlıkları muhalefet partilerinin milletvekillerine verilebilir.

(11) Rapor, **yasama alanında**, altı ila on iki aylık bir dönem için **geleceğe yönelik yasama girişimlerini açıkça gösteren bağlayıcı bir uygulama planının hükümetten istenmesi** tavsiyesinde bulunmaktadır. Genel Kuruldaki son dakika değişikliklerini kısıtlamaya yönelik öneriyi dengelemek için **kapsamlı mevzuata ilişkin Genel Kurulda bir ön görüşme yapılması** tavsiye edilmektedir. Hükümet her bir kanun tasarısı ile birlikte buna ait düzenleyici etki analizini (DEA) TBMM’ye sunmalıdır. Bunlara ek olarak, yasama sürecinde *raportör* milletvekili sistemi önerilmektedir.

(12) **Komisyonlar hükümetin denetiminin ve kontrolünün merkezi olmalıdır.** Bunun gerçekleşmesi, *diğerlerinin yanı sıra*, komisyon ve Genel Kurul gündemlerinin çok önceden belirlenmesini gerektirir. Komisyonların yasama, denetim, gözetim ve kontrol kapasitelerini geliştirmek için **hükümet, çıkar grupları ve STK’lar ile yapılacak müzakereler neticesinde Parlamentoda resmi bir protokol kabul edilmelidir.**

(13) Rapor, bütçeyle ilgili olarak, bütçe kanun tasarıları ile buna ilişkin dokümanların komisyonlara gönderilmeden önce Genel Kurulda bir genel

görüşmeye konu edilmesini önermektedir. Ayrıca rapor, yıllık bütçe yasa tasarısının hükümetçe TBMM'ye sunulması öncesinde, hükümet ile Plan ve Bütçe Komisyonu üyeleri arasında hükümetin bütçe hazırlıkları hakkında görüşmeler yapılmasını sağlamak amacıyla bir mekanizma oluşturmaya yönelik olarak hükümet ile TBMM'ye bir protokol yapması tavsiyesinde bulunmaktadır. Bütçe sürecinde diğer ihtisas komisyonlarının rol üstlenmesi düşünülmelidir. TBMM ile Sayıştay arasındaki ilişkilerin yoğunlaştırılması ihtiyacı vardır. Plan ve Bütçe Komisyonu içinde biri bütçeye diğeri kamu hesaplarına odaklanan iki alt komisyon kurulmalıdır. Bütçe Analiz Birimi uzman personel ile desteklenmelidir.

(14) Rapor, AB katılım süreciyle ilgili olarak, hükümetin ve TBMM'nin ayrı ayrı sorumluluklarını ve katılım sürecindeki işbirliğini açıkça belirleyecek yasal bir çerçevenin oluşturulmasını önermektedir. AB Uyum Komisyonu TBMM'nin diğer daimi komisyonlarıyla eşit haklara sahip olacak şekilde düzenlenmeli ve katılım müzakerelerini yakından takip edecek bir yetki ile donatılmalıdır. AB müktesebatıyla uyumu sağlamak üzere bütün yasalar taranmalıdır.

(15) Rapor, Genel Sekreterlikle ilgili olarak, Stratejik Planın ve taslak İçtüzüğün uygulanmasından doğacak **personel ihtiyacının detaylı bir değerlendirmesinin** yapılmasını ve **TBMM personelinin**, özellikle milletvekillerine, komisyonlara ve Genel Kurula hizmet edenlerin **tam bir derecelendirilmesinin** yapıp **ücretlerinin gözden geçirilmesini** önermektedir. Böyle bir gözden geçirme, her bir derece için yeterliliklerin ölçülmesini; açık iş tanımlarının ve ilgili beceri profillerinin oluşturulmasını; açık ve rekabetçi işe alma süreçlerinin tasarlanmasını; performans değerlendirmeleri ve terfiler için sade ve şeffaf usullerin getirilmesini ve değerlendirmelerin bu görev için eğitilmiş yöneticiler tarafından profesyonelce yapılması için eğitim verilmesini ve de tam anlamıyla saydam olan ve bireylerin ücretlerinin belirlenmesine siyasi müdahaleleri ortadan kaldıran yeni bir ödüllendirme sistemini kapsamalıdır. Üst düzey eğitim ve gelişim sağlamak amacıyla sürekli bir merkez olarak **“Yasama Akademisi”** tasarımı hayata geçirilmelidir. Daha fazla şeffaflığın sağlanması için **Genel Sekreter atamasının Başkanlık Divanı tarafından onaylanması** ile Başkanın ve Başkanlık Divanının personel sorunlarına ilişkin tüm kararlarının yayımlanması tavsiye edilmektedir. Son olarak, **“Personel ve Yönetim Konseyi'nin”** oluşturulması önerilmektedir.

Reformların sürdürülmesi, dış iştirak ve dış yardım

(16) Rapor, dış iştirak ve dış yardım için hangi öncelikli alanların daha yararlı olacağını vurgulayarak sona ermektedir. Bu bağlamda, **Yasama Akademisi** için yapılacak çalışmalar; **parlamento süreçlerine çıkar grupları, STK'lar, uzmanlar ve diğer ilgililerin katılımını düzenleyecek bir çerçevenin oluşturulması; insan kaynakları politikası için kapsamlı bir çerçeve çizilmesi; AB katılım sürecinde TBMM'nin rolünü artırmaya yönelik bir çerçevenin oluşturulması; milletvekillerine sağlanan doğrudan destek hizmetlerinin gelecekteki örgütlenmesi ve buna ilişkin ödenek temini konularında detaylı öneriler geliştirilmesi** konuları dış iştirak ve dış yardım için öncelikli alanlar olarak belirlenmiştir.

I. GİRİŞ: KAPSAM, ODAK NOKTASI, YÖNTEM VE YAKLAŞIM

I. 1. Kapsam ve Odak Noktası

(1) Bu rapor Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin (TBMM) idari kapasitesini incelemektedir. Bu analiz; TBMM'nin 1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına göre şekillenen Türk siyasal sistemindeki yerini, parlamentonun temel fonksiyonlarını ve süreçlerini, TBMM'nin siyasi ve idari teşkilatının yapısını içermektedir.

II. Kısım TBMM'nin kapasitesi hakkındaki bulguları, komisyon sistemi; parlamento işlerinin yönetimi; yürütme-yasama ilişkileri; yasama süreci ve yasamanın kalitesi; parlamento ve AB'ye katılım; parlamento, bütçe süreçleri ve kamu hesapları; parlamenter gözetim ve denetim; siyasi parti grupları ve milletvekilleri; milletvekillerinin statüleri, maaşları ve diğer özlük hakları ile TBMM'nin idari yönetimi (Genel Sekreterlik) bağlamında ele almaktadır. Rapor, ilgili kapasite sorunlarına girmeden önce her bir konu için güncel düzenleme ve uygulamaları kısaca özetlemektedir.

III. Kısım yeniden yapılanma ve değişim için seçenekleri ele almaktadır. Bu seçenekler ele alınırken, bir yandan Avrupa ülkelerinin parlamento deneyimi ve TBMM İçtüzüğünde kapsamlı bir reform yapılması hakkındaki güncel siyasi tartışmalar, diğer yandan da TBMM Genel Sekreterliğinin 2010 – 2014 Stratejik Planı göz önünde bulundurulmalıdır. İçtüzük reformu, TBMM'nin siyasi işlevleri, süreçleri ve örgütlenmesine odaklanırken; Stratejik Plan, TBMM Genel Sekreterliğinin işleyişiyle, örneğin Parlamentonun idari destek sistemiyle ilgilenmektedir.

IV. Kısım, Parlamento'nun kapasite inşasında sürdürülebilir reform çalışmaları, muhtemel dış katılım ve destek konusundaki öncelikleri özet olarak ortaya koymaktadır.

I. 2. Yöntem

(2) Bu rapor OECD/SIGMA tarafından kurulmuş Akran Değerlendirmesi Ekibi tarafından hazırlanmıştır. Akran Değerlendirmesi Ekibinde parlamento deneyimine sahip kıdemli uzmanlar, iki akademik danışman ve SIGMA çalışanları yer almaktadır.

Helen Irwin
Komisyonlardan Sorumlu Genel Sekreter Yardımcısı (Emekli)
Avam Kamarası
İngiltere

Prof. Klaus H. Goetz
İktisat ve Toplumsal Bilimler Fakültesi Dekanı
Alman ve Avrupa Politikası Başkanı
Potsdam Üniversitesi
Almanya

Prof. Ulrich Karpen
Hukuk Bölümü Başkanı
Hamburg Üniversitesi
Almanya

Francis Hénin
Kıdemli Danışman
SIGMA

Julio Nabais
Eski Genel Sekreter Yardımcısı
Portekiz Parlamentosu
Kıdemli Danışman
SIGMA

Edward Donelan (SIGMA Uzmanı), Carlos Guterrez (Genel Sekreter Yardımcısı, İspanya Temsilciler Meclisi) ile Giovanni Rizzoni (Müdür, Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi, İtalya Temsilciler Meclisi) Çalışma Ekibine katkısı bulunan diğer şahıslardır.

TBMM, Akran Değerlendirmesini desteklemek amacıyla Danışma Kurulu, Yönlendirme Kurulu ve Yürütme Ekibinin yer aldığı üç grup oluşturmuştur. TBMM Başkanlık Divanının bir üyesi ile TBMM’de temsil edilen partilerin deneyimli milletvekillerinden oluşan Danışma Kurulunun üyeleri şunlardır: TBMM Başkanvekili Nevzat Pakdil, Kırıkkale Milletvekili Vahit Erdem (AK Parti), Giresun Milletvekili H. Hasan Sönmez (AK Parti), Trabzon Milletvekili M. Akif Hamzaçebi (CHP), Denizli Milletvekili E. Haluk Ayhan (MHP), Şırnak Milletvekili Hasip Kaplan (BDP). Genel Sekreterlik idarecilerinden

oluşan Yönlendirme Kurulunun üyeleri şunlardır: Genel Sekreter Sadettin Kalkan, Genel Sekreter Yardımcısı Mehmet Ali Kumbuzoğlu, Genel Sekreter Yardımcısı İbrahim Araç, Genel Sekreter Yardımcısı Sadık Yamaç, Kanunlar ve Kararlar Dairesi Başkanı Gündüz Dinçer, Bütçe Müdürü Hatice Engür, Kanunlar ve Kararlar Müdürü İrfan Neziroğlu. Genel Sekreterlik yasama uzmanlarından oluşan Yürütme Ekibinin üyeleri şunlardır: Bütçe Müdür Yardımcısı Mustafa Biçer, Kanunlar ve Kararlar Müdür Yardımcısı Habip Kocaman, Yasama Uzmanı Aziz Aydın, Yasama Uzmanı Tufan Büyükcın ve Yasama Uzman Yardımcısı İbrahim Emre Cengiz. Akran Değerlendirmesi Ekibi destek veren herkese minnettardır.

Rapor hazırlanırken, Akran Değerlendirmesi Ekibinin Haziran ve Ekim 2009 ile Şubat ve Haziran 2010'da Ankara'daki dört ziyareti sırasında gerçekleştirdiği toplantı ve görüşmelerde ortaya çıkan fikirler ile başta 2010-2014 Stratejik Planı ile yeni TBMM İçtüzük taslağı olmak üzere, TBMM tarafından ekibe sağlanan basılı materyaller göz önünde bulundurulmuştur (Bkz. Kaynakça). Değerlendirme ekibi, aralarında TBMM Başkanının ve Başkanvekillerinin bulunduğu çok sayıda deneyimli parlamenter, Başkanlık Divanı ve Danışma Kurulu üyeleri, mevcut ve eski komisyon başkanları, partilerin grup başkanvekilleri ve İçtüzük Uzlaşma Komisyonu üyeleri ve personeliyle bir araya gelmiştir. Genel Sekreterlik idari teşkilatında görüşülenler arasında TBMM Genel Sekreteri, üç Genel Sekreter Yardımcısı, daire başkanları ve müdürler ile bunların dışında kalan bazı çalışanlar yer almıştır. Değerlendirme Ekibi aynı zamanda, parlamentoyla ilişkilerden sorumlu Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı, Başbakanlıkta yasamayla ilgili çalışmalar yürüten uzmanlar ile baskı grupları ve sivil toplum örgütlerinden birçok temsilciyle de bir araya gelmiştir.

1. 3. Yaklaşım

(3) Rapor, mülakatların ve yazılı metinlerin işaret ettiği önemli kapasite sorunları üzerine yoğunlaşmaktadır. Bu rapor, Stratejik Planda vurgulanan noktaları ve İçtüzük taslağında işaret edilen noktaları kısmen desteklemektedir. Rapor TBMM'nin faaliyetlerini ve işleyişini bütün yönleriyle kapsama iddiasında değildir. Özellikle Genel Sekreterliğin Milli Sarayların işletilmesindeki ve TBMM'nin fiziksel ve teknik altyapısının yönetimindeki rolünü ele almamaktadır. Rapor, asli olarak Türkiye'deki Parlamento uygulamasına odaklanmaktadır. Fakat AB üyesi ülkelerdeki uygulamalar hem idari kapasitenin artırılması konusunda hem de özellikle ilerideki "Değişim

İçin Seçenekler” başlığında dikkate alınmıştır. Rapor Türkiye koşulları için ideal standartlar belirleme arayışında değildir. Çalışma Ekibi TBMM’nin siyasi ve idari faaliyetlerinin yasal ve anayasal çerçevesini çizen Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Milletvekili Seçimi Kanunu ve Siyasi Partiler Kanunu gibi temel düzenlemeleri başlangıç noktası olarak almıştır ve değerlendirmelerini bu çerçevede yapmıştır. Rapor, TBMM teşkilatındaki yapısal sorunları dikkate almakta ve Anayasal ve diğer temel yasal düzenlemeler kapsamında yapılabilecek değişiklikleri tartışmaktadır.

II. ANA BULGULAR

II. 1. TBMM'nin Temel Kurumsal Özellikleri

(4) Türkiye'nin siyasal sistemi parlamenter demokrasidir (bununla birlikte Cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilmektedir). Anayasanın 8. maddesine göre yürütme yetkisi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından kullanılsa da yetki, ilke olarak Bakanlar Kuruluna verilmiştir. TBMM'nin siyasal sistem içindeki konumu, işlevleri, *çalışma biçimi*, siyasal ve bir ölçüde idari teşkilatı, hükümet ve parlamento (özellikle hükümeti destekleyen parti veya partiler) arasındaki karşılıklı bağımlılık parlamenter sistemi simgelemektedir. Bu yüzden Başbakan milletvekili olmak zorundadır ve ayrıca bakanlar da genellikle parlamento üyesidirler. Yeni kurulan bir hükümet, hükümet programını parlamentonun güvenoyuna sunmalıdır. Anayasa'nın 111. maddesine göre Başbakan her zaman parlamentodan güvenoyu isteyebilir. Anayasanın 99, 100, 111 ve 116. madde hükümleri çerçevesinde hükümet sadece parlamentonun salt çoğunluğunun desteğiyle çalışabilir. Bununla birlikte, aşağıda tartışılacağı üzere; hükümet TBMM'nin çalışmasını yönlendirmek amacıyla birçok resmi ve gayriresmi araca sahiptir.

(5) Türkiye'deki parlamentarizmin anahtar özellikleri arasında; parlamentoda geniş hükümet çoğunluğunu destekleyen orantısız seçim sistemi; parlamento gündeminin oluşturulmasında hükümetin güçlü etkisi; yasama sürecinde yürütmenin baskınlığı; bütçe üzerinde parlamentonun sınırlı etkisi; parlamentonun denetim ve inceleme görevlerinden ziyade yasama fonksiyonları üzerine vurgu; parti liderleri tarafından sıkı kontrol edilen parlamentodaki siyasal parti grupları; milletvekilleri için kısıtlı bireysel hareket alanı; hükümet ve muhalefet partileri arasındaki aşikâr bölünmüşlük sayılabilir. Bu özelliklerin ve sonuçların çoğu aşağıda detaylı olarak tartışılmıştır. Fakat TBMM'nin nasıl çalışacağını tanımlayan temel siyasal mantık dışındaki hususları belirtmekte fayda vardır. Şöyle ki;

- Parlamento, 85 seçim çevresinden, parti listesi sistemine göre dört yıllık bir dönem için seçilen 550 üyeden oluşmaktadır. Parlamentoda temsil hakkı kazanmak için ülke genelinde % 10'luk bir barajı geçmek gerektiğinden seçim sistemi, parti sisteminde yoğunlaşmayı ve en büyük partinin parlamentodaki istikrarlı çoğunluğunu teşvik etmektedir. Böylece, 2007 seçimlerinde oyların

% 46.52'si ile Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) koltukların 341'ini (% 62) kazanmıştır.

- Meclis Başkanı, tüm ihtisas komisyonu başkanları ve Meclis Başkanlık Divanı üyelerinin büyük bir çoğunluğu iktidar partisinden gelir. Yasama gündeminin planlanmasında (bkz. Aşağıdaki bölüm) anahtar rol oynayan TBMM Danışma Kurulunda tüm parti gruplarının temsil ediliyor olmasına karşın, parlamento çoğunluğunun oyu belirleyici olmaktadır. Parlamentodaki anahtar makamların iktidar partisi tarafından kontrol edilmesi ve hükümete ait yasa tasarılarının önceliğini sağlayacak resmi ve resmi olmayan usul ve araçlar hükümeti çok güçlü bir konuma yerleştirmektedir. Yıllık devlet bütçesi konusunda ise hükümetin konumu daha da güçlüdür.
- Komisyonlardaki ve Genel Kuruldaki zamanın büyük bir çoğunluğu yasama işleri için ayrılmaktadır. Komisyonlar yürütmenin gözetim ve denetimi için nadiren kullanılmaktadır. Genel Kurul çalışmalarında prensip olarak denetim için ayrılan zamanlarda bile yasama çalışmaları yapılmaktadır. Böylece parlamento öncelikle yasa yapımına odaklanmaktadır.
- Parti grupları parlamento faaliyetlerine hâkim durumdadır. Birçok parlamenter hak, birey olarak milletvekilinden çok parti gruplarına bağlıdır. Parti liderleri tarafından yönlendirilen grup üyelerinin faaliyetleri üzerinde, özellikle yasama faaliyetlerinde, sorularda ve değişiklik önergelerinde sıkı kontrol bulunmaktadır. Parti disiplini üyelerden beklenmekte ve katı bir şekilde uygulanmaktadır.
- Neredeyse tüm parlamento faaliyetlerinde, iktidar partisi ve muhalefet partileri arasında keskin bir ayrışma vardır. Örneğin, tüm komisyon başkanları iktidar partisinden olmakta ve aynı prensip eğer alt komisyon kurulursa buna da uygulanmaktadır. İktidar partisi (ya da partileri) Genel Kurul ve komisyon gündemini belirlemekte ve buralarda öncelik hükümet işlerine verilmektedir. Bu ayrışmanın sınırlarını aşan siyasi girişimler çok enderdir.

(6) Kapasite sorunları ile ilişkili olarak “rasyonelleştirilmiş parlamentarizm”in Türkiye’ye özgü farklılıkları, sonraki sayfalarda geniş bir şekilde ortaya

konulacaktır. Ancak bunlardan üç tanesini önceden vurgulamakta fayda vardır. İlk olarak; parlamentonun görüşmeyi umduğu yasama işlemlerinin hacmi ve parlamento gündemi üzerinde hükümetin sıkı kontrolünün tasarıların hızlı bir şekilde görüşülmesini sağlaması, yasamanın hükümet üzerindeki denetim fonksiyonunun işletilememesi pahasına mı tercih edilmektedir? Bu nokta üzerinde daha fazla durulması gerekmektedir. Çünkü aşağıda da tartışıldığı üzere, Genel Kurul ve Komisyon gündeminin planlamasında sıkıntılar vardır. Milletvekillerinin ve parlamento çalışanlarının - ister komisyon için, ister milletvekilleri için çalışsınlar - tasarılar hakkında hazırlayacakları temel inceleme kapasiteleri engellenmektedir.

(7) İkincisi, genelde demokratik parlamentolarla anılan, ana fonksiyonlar arasındaki denge sorunudur: Yasama; bütçenin kabulü, yürütmenin denetimi ve temsil (seçmenlerle ilişkiler)¹. Aşağıda ayrıntılı şekilde değinildiği gibi, parlamento zamanının büyük çoğunluğunu ilk fonksiyon için harcamaktadır. Genellikle seçmene hizmet milletvekillerinin zamanının büyük bir kısmını almaktadır. Sonuç olarak da yürütmenin gözetimi ve denetimi fonksiyonunun başarı ile yerine getirilebilmesi tehlikeye girmiş olmaktadır.

(8) Üçüncüsü, aşağıda ayrıntıları belirtileceği üzere TBMM yönetimi içinde, personel yönetimini etkileyen ve kökleri birbiriyle ilintili iki olguya, yönetimin günlük çalışmalarına kadar yayılma tehlikesi gösteren çok güçlü bir hükümet-muhalefet ayrımı ile profesyonel bürokrasinin siyasallaşması ve kişisel kayırmacılığa dayanan birçok fay hatları bulunmaktadır.

II. 2. Komisyonlar

(9) TBMM'nin oldukça gelişmiş bir daimi komisyon sistemi mevcuttur. Bu komisyon sistemi öncelikle hükümet tarafından sunulan kanun tasarıları ile daha az sayıda olan ve milletvekilleri tarafından verilen kanun tekliflerinin incelenmesi üzerine kuruludur. Komisyonların organizasyonu ve çalışma usulleri Anayasada ve özellikle de İçtüzükte belirlenmiştir. Şu anda 17 daimi komisyon bulunmaktadır. Bunların üye sayısı 16 ila 40 arasındadır. KİT Komisyonu ve Plan ve Bütçe Komisyonu en çok üyeye sahip komisyonlardır. Sırasıyla üye sayıları 35 ve 40'dır. Plan ve Bütçe Komisyonu, KİT Komisyonu, AB Uyum Komisyonu, Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu, İnsan

¹ Bunlara seçim ile ilgili işler de eklenebilir ancak Cumhurbaşkanı halk tarafından seçildiğinden ve Başbakan Cumhurbaşkanı tarafından atandığından bu işler diğerlerinden sınırlıdır.

Haklarını İnceleme Komisyonu dışındaki komisyona yalnızca Parlamenteoda bir siyasi parti grubuna dahil olan milletvekilleri üye olabilirler. Sayılan komisyondarda ise bağımsız milletvekilleri de temsil edilir. Bakanlar Kurulu üyeleri ve Başkanlık Divanı üyeleri herhangi bir komisyondun üyesi olamazlar. Prensipde birden fazla ihtisas komisyonduna üyelik mümkündür. Ancak Dilekçe Komisyonu ve Plan ve Bütçe Komisyonu üyeleri için bu mümkün değildir.

(10) Parti gruplarının yönetimleri, komisyon üyeliklerini kontrol ederler. Danışma Kurulu komisyondarın üye sayılarını dolayısıyla tüm parti gruplarının hangi komisyondarda kaç sandalye ile temsil edileceklerini görüşür ve Meclis Başkanı onay için Genel Kurula sunar. Komisyon üyelikleri için her bir parti grubunun üyeleri parti yönetimine kendi tercihlerini içeren bir başvuru yapar. Daha sonra parti yönetimleri tarafından karar verilen listeler Genel Kurulda onaylanmak üzere Meclis Başkanına sunulur. Yeni seçilen Genel Kurul da, düzenli bir şekilde bu listeleri onaylar. İki yıl sonra, komisyon başkanlıkları ve komisyon üyelikleri için tekrar seçim yapılmaktadır. Yeniden adaylık ve yeniden seçim, komisyon üye ve başkanlarının ilk iki yıl boyunca aslında “deneme süresi” içinde oldukları ve eğer gözden düşecek olurlarsa, adaylık sürecini kontrol eden parti liderliği tarafından tercih edilmeme tehlikesiyle karşı karşıya bulundukları anlamına gelmektedir.

(11) Tüm komisyondar başkanları tarafından yönetilir. Başkan, komisyondun ilk oturumunda komisyon üyeleri tarafından salt çoğunlukla seçilir (Bu seçim için toplantı yeter sayısı, komisyon üye tamsayısının salt çoğunluğudur). Bu usul komisyon başkanvekili, komisyon sözcüsü ve komisyon kâtabi seçiminde de uygulanır. Bir komisyon başkanlık divanı oluşturulmasına rağmen, gerçekte komisyon faaliyetlerini doğrudan komisyon başkanı idare eder. Komisyon başkanı, ilgili bakan ile yakın iletişim içinde komisyon gündemini belirler. Komisyon başkanı, aynı zamanda komisyona hizmet eden parlamento çalışanlarının baş muhatabıdır. TBMM teker teker her bir kanun teklifi veya tasarısı için [komisyon üyesi milletvekilini] *raportör* atamaz. Komisyon başkanı komisyondaki tüm görüşmeleri yönetmekte, aynı zamanda komisyon raporunu Genel Kurula sunmaktadır. Ancak, uygulamada komisyon başkanı zamandan tasarruf amacıyla Genel Kurulda nadiren söz almaktadır.

(12) Komisyonların *kapasitesi* konusunda dört temel sorun görölmektedir. İlk olarak, birçok komisyon için kanun tasarı ve teklifleri diğer tüm işlerin üzerindedir. Bu konu, yeni İctüzük çalışmasında da gündeme gelmiştir. Bununla birlikte; Dilekçe Komisyonu, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu

raporlarının ayrıntılı görüldüğü ve bu amaçla alt komisyonların kurulduğu KİT Komisyonu veya İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu gibi kanun tasarısı ve teklifleri dışında konularla ilgilenen komisyonlar da vardır. Fakat genelde, komisyonlar neredeyse tamamen kanun yapım süreciyle ilişkilidir. Denetim faaliyetleri, daimi komisyonların rutin görevleri dışındadır ve daimi komisyonlardan ziyade Genel Kurulda veya belirli konuları derinlemesine incelemek için kurulan araştırma komisyonlarında yerine getirilir (bkz. Aşağıdaki bölüm). Bunlara ek olarak, yasa yapımı işinde uzmanlaşmış olmayan komisyonlar TBMM'nin siyasi misyonu açısından daha önemsiz addedilmesi tehlikesi ile karşı karşıya kalmaktadır. Örneğin İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu açısından bu geçerli bir durumdur.

(13) İkinci olarak, komisyonlar arasında iş yükü bakımından bir dengesizlik mevcuttur. Örneğin, Plan ve Bütçe Komisyonu, bütçe uygulamasına ilişkin tüm yasama işlemleri ve doğal olarak da bütçe süreci ile ilişkilidir. Plan ve Bütçe Komisyonu bütçe tasarısı değerlendirmelerinde münhasır bir uzmanlığa sahip bulunmaktadır. Bu durumun yeni İçtüzük taslağında değiştirilmesi için görüşmeler sürmektedir. Bu komisyonun üyesi olmayan milletvekilleri bütçe üzerine görüşlerini Genel Kurulda ve sınırlı bir şekilde komisyonda dile getirebilmektedir. Diğer komisyonların iş yükü kendilerine havale edilen işlerin sayısına bağlı olarak farklılık göstermektedir.

(14) Komisyonlar arası ilişkinin zayıf olması ise üçüncü sorundur. Bu sorun özellikle Meclis Başkanının, herhangi bir kanun tasarısı ve teklifinin hem esas komisyonda hem de tali komisyonda görüşülmesine karar vermesi durumunda ortaya çıkmaktadır. Görüşmelerimizden edindiğimiz bilgilere göre, tali komisyonların hazırladıkları raporlar, esas komisyonlar tarafından nadiren dikkate alınmaktadır. Daha sonra Genel Kurulda yapılan görüşmelerde ise sadece esas komisyonun raporu görüşmelere esas alınmaktadır. Bölüm II.6'da ayrıntılı olarak tartışıldığı üzere bu durum özellikle, sadece tali komisyon olarak iş görebilen AB Uyum Komisyonuna gelindiğinde sorun olmaktadır. Böylelikle komisyonlar arası ayrışma teşvik edilmiş olmakta, bütünleşmiş bir politika yapımını başarmak giderek zorlaşmaktadır. Yeni İçtüzük taslağında oluşturulması öngörülen "Komisyon Başkanları Kurulu" ile komisyonlar arası koordinasyonun geliştirilmesi düşünülmektedir. Ancak bu Kurulun anılan sorunu etkili bir biçimde giderebilmesi için üç ayda bir toplanmak yerine daha sık toplanması değerlendirilebilir.

(15) Dördüncü ve son sorun; komisyonların uzman ve idari desteğinin çok sınırlı olmasıdır. Komisyonlarda genellikle sadece bir ya da iki uzman istihdam edilmektedir. Yalnızca Plan ve Bütçe Komisyonu, AB Uyum Komisyonu ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu gibi az sayıda komisyonda birçok uzman ve diğer destek personeli istihdam edilmektedir. Buna ek olarak, Araştırma Merkezi Müdürlüğündeki konu uzmanlığının, komisyonların rutin yasama faaliyetleri ile güçlü bir ilişkisi bulunmamaktadır. Stratejik Planda bahsedildiği gibi; uzmanların kullanılabilirliği problemi yanında, etkili bir dağıtım yapılamaması da ayrı bir problemdir. Aşağıda belirtileceği üzere, kanun metinlerinin uzun ve kapsamlı olması, yasama ile ilgili zaman kısıtları bulunması ve milletvekillerinin bireysel olarak yasama faaliyetlerine yeterli zamanı ayıramaması koşullarına uzmanların ve idari personelin her bir kanun tasarısı veya teklifi için yeterli hazırlık yapma imkanlarının kısıtlı olması durumu eklenince özellikle kanun tasarıları şekil ve öz itibarıyla yeterince incelenememektedir.

II. 3. Parlamento Faaliyetlerinin Yönetimi

(16) Parlamento faaliyetleri; Anayasanın ilgili hükümlerine (Madde 93-100), 1973'te kabul edilen ve bugüne kadar birçok değişiklik geçiren İçtüzüğe ve gelenek ve görenekle oluşan teamüllere göre idare edilmektedir. Parlamento faaliyetlerinin idaresi ile ilgili ana kurumlar Meclis Başkanının da dâhil olduğu, Başkanlık Divanı ve Danışma Kuruludur.

(17) Meclis Başkanı devlet hiyerarşisinde ikinci sırada yer almakta ve Cumhurbaşkanının yokluğunda devletin en üst makamına vekâlet etmektedir. Meclis Başkanı yasama döneminin başında iki yıl için seçilir. Tekrar seçilirse, iki yıl daha görev yapabilir (komisyon üyelikleri ve komisyon başkanlıklarında olduğu gibi). Meclis Başkanı gizli oyla seçilir. Meclis Başkanının tüm görevleri içinde öne çıkanlar; parlamentoyu yurt içinde ve yurt dışında temsil etmek, Genel Kurulu yönetmek, komisyonların faaliyetlerini takip etmektir. İleride de bahsedileceği üzere, Meclis Başkanı aynı zamanda parlamento personelinin istihdam edilmesinde güçlü bir karar verici durumdadır.

(18) Meclis Başkanı, parlamento faaliyetlerinin idaresinde önemli olan iki yapıda da yer almakta ve bu yapılara başkanlık etmektedir. Bunlar Başkanlık Divanı ve Danışma Kuruludur. Başkanlık Divanı 17 üyeden oluşmaktadır. Bu üyeler Meclis Başkanı, dört Meclis Başkanvekili, yedi kâtip üye ve beş idare amiridir. Tüm bunların görevleri sırasıyla İçtüzükte ayrıntılı şekilde yer

almaktadır. Önemli bir husus da Başkanlık Divanının oluşumudur. Anayasanın 94. maddesinde açıkça ifade edildiği gibi, “Başkanlık Divanı, Meclisteki siyasi parti gruplarının üye sayısı oranında Divana katılmalarını sağlayacak şekilde kurulur.” Bu madde hükmünce şu anda iktidar partisi Başkanlık Divanında büyük bir çoğunluğa sahiptir. Başkanlık Divanının aksine, Danışma Kurulu Anayasa ile kurulmamıştır. Başkanlık Divanının idari yönetim rolü, politik rolünden daha fazladır. Divan özellikle, Genel Kurul oylamalarını ve seçimlerini gözetmek ve eğer gerekirse yanlışlıkları düzeltmek görevlerini yürütmektedir. Ayrıca milletvekilleri ile doğrudan çalışanlar (danışman ve sekreter) ve parlamento idari personeli ile ilgili sorunları çözmekle yükümlüdür.

(19) Başkanlık Divanının tersine, Anayasada Danışma Kurulundan bahsedilmemiştir. Bu Kurul, esas olarak gündemi düzenleme komisyonu gibi çalışmaktadır. Meclis Başkanı ile siyasi parti gruplarından birer temsilciden oluşan Danışma Kurulu, Genel Kurulun gündemini belirlemektedir. Bu toplantıda Genel Kurul çalışmalarında, denetim faaliyetlerine, yasamaya ve diğer işlere ne kadar zaman ayrılacağına karar verilir. Danışma Kurulu oybirliği ile karar alırsa teamül olarak Genel Kurul buna uyar. Eğer Danışma Kurulundan oybirliği ile alınmış bir karar çıkmazsa, Genel Kurulun kararı bu tür konularda belirleyicidir.

(20) Parlamento işlerinin yönetimiyle ilgili *kapasite sorununun* önemli bir sebebi de iş yükü ile bağlantılıdır.² Hantal ve gereksiz yere zaman harcayan usuller ve önceden tahmin edilemeyen gündem gibi sorunlar da ortaya çıkmaktadır. Meclisin iş yükü, diğer Avrupa Birliği üyesi ülkelerin meclislerine kıyasla oldukça fazladır. TBMM’ye, 23. döneminin ilk iki yılında (Ağustos 2007’den Ekim 2009’a kadar) 520 yasa tasarısı ve 506 yasa teklifi verilmiştir (ayrıca komisyonlarda 237 adet kanun hükmünde kararname (KHK) bulunmaktadır ama bunlardan hiçbiri Genel Kurul gündemine alınmamıştır). Bu süreçte 315 yasa geçmiştir. Hem komisyonlarda, hem de Genel Kurulda yasa yapım sürecinde, değişiklik önergesi verme imkanı geniş olup, hükümet ve muhalefet tarafından sıkça kullanılmaktadır. Hükümet tasarılarının hacmi üzerinde resmi ya da gayriresmi kısıtlamaların istenmediği yasama kültürü

² TBMM’nin siyasal ve idari faaliyetleri hakkında yıllık Faaliyet Raporunda zengin bilgiler yer almaktadır (http://www.tbmm.gov.tr/bilgiedinme/faaliyet_raporlari.htm) (Türkçe).

Milletvekillerinin faaliyetleri hakkında faydalı bilgiler Milletvekillerini ve Seçilmişleri İzleme Komiteleri/Derneği’nin web sitesinde yayımlanmaktadır. Bakınız, <http://www.tumikom.org/english/index.php>

ortamı, daha fazla yasa çıkarmayı arzulayan iş yönetimine, yani iş hacminden bunalmamak için süreci hızlandırmaya neden olmaktadır. Bir sonraki bölümde daha detaylı olarak tartışılacağı gibi, örneğin bazı ülkelerde Genel Kurulda yasa taslaklarının ilk okumasının yapılması, yasama sürecinin hızlandırılmasını engellemeye yöneliktir.

(21) Çok önemli bir husus da, hem Genel Kurul hem de komisyon aşamasında, gündemin kısa dönemde tahmin edilemeyen şeylere ve son dakikada yapılan müdahalelere açık olmasıdır. Hükümet tasarıları veya milletvekillerinin kanun teklifleri önceden duyurulmadığından komisyon gündemini planlamak da oldukça güçtür. Dahası komisyonda verilen değişiklik önermeleri, komisyon toplantılarından önce duyurulmamaktadır. Böylece kanun taslağının her bir parçasının üzerindeki görüşmelerin seyrinin nasıl olacağını tayin etmek zorlaşmaktadır. Genel Kurul aşamasında, son anda gündeme alınan konuların görüşülmesinden sıklıkla şikâyet edilmektedir. Genel Kurul görüşmelerinde önceden bilgi verilmeksizin kanun maddesinin oylanmasından hemen önce önerge verilebildiği için, (en az beş milletvekili imzasıyla değişiklik önergesi verilebilir) tam planlı bir gündem yapabilmek ve Genel Kurulda işlerin düzenli yürümesini sağlamak oldukça zordur.

II. 4. Yürütme-Yasama İlişkileri, Yasama Süreci ve Yasamanın Kalitesi

(22) Başlangıçta belirtildiği üzere, Türkiye'deki yürütme-yasama ilişkileri yürütme güçlerinin Bakanlar Kurulunda yoğunlaştığı bir parlamenter demokrasi biçiminde şekillenir. Anayasada yapılan 31 Mayıs 2007 tarihli değişiklik uyarınca Cumhurbaşkanı doğrudan doğruya halk tarafından seçilecektir. Hükümet tamamen Parlamente'ye dayalıdır, öyle ki kabine üyeleri genellikle milletvekilleri arasından tayin edilir (Başbakanın milletvekili olması zorunludur) ve Bakanlar Kurulu hem bireysel hem de kolektif olarak Parlamente'ye karşı sorumludur. Yeni Bakanlar Kurulunun oluşturulmasının ardından hükümet güvenoyu almak üzere programını TBMM'ye sunar. Başbakan, Anayasanın 111. maddesi gereğince herhangi bir zamanda güvenoyu isteyebilir. Anayasanın 99. maddesiyle ilişkili olarak, en az 20 milletvekilinin ya da bir siyasi parti grubunun desteğiyle Bakanlar Kuruluna karşı ya da bireysel olarak Bakanlara karşı gensoru isteminde bulunulabilir. Eğer milletvekillerinin salt çoğunluğu gensoruyu kabul ederse Bakanlar Kurulu, gensoru istemi yalnızca hükümetin bir üyesine karşı ise ilgili bakan düşer. Anayasanın 100. maddesine göre, Parlamente, Başbakana ya da bakanlara karşı etkin olarak görevden almanın bir yöntemi olan 'meclis

soruşturması' açılmasını isteyebilir. Çalışmanın devamında, hükümet ile Parlamento arasındaki ilişkiler üzerine yoğunlaşılacaktır.

(23) Yürütme-yasama ilişkileri incelenirken Parlamantonun Bölüm II.7'de incelenen gözetim ve denetim yetkileri ve Bölüm II.5'te incelenen bütçeyle ilgili yetkilerine ek olarak, yürütme ve yasamanın her birinin yasama sürecindeki güçleri özel bir öneme sahiptir. Anayasanın 88. maddesine göre, hem Bakanlar Kurulu hem de milletvekilleri kanun teklif etmeye yetkilidir. Daha da önemlisi, Anayasanın 91. maddesine göre TBMM, Bakanlar Kuruluna KHK çıkarması için kanunla yetki verebilir. Bu kararnameler Resmi Gazetede yayımlandıkları gün TBMM'ye gönderilmek zorundadır (kararnamede yürürlük tarihi olarak daha sonraki bir tarih de gösterilebilir). Yetki kanunları ve bunlara dayanan KHK'lar, TBMM komisyonları ve Genel Kurulunda öncelikle ve ivedilikle görüşülür. Ancak, bu tür kararnameler çıkarma uygulaması 2000'li yılların başından bu yana kullanılmamaktadır.

(24) Şunu belirtmek gerekir ki, Cumhurbaşkanı tarafından kanunların yayımlanması (Anayasa 89. madde) ve milletlerarası antlaşmaların onaylanmasının uygun bulunması (Anayasa 90. madde) hükümleri hariç olmak üzere, örneğin görüşme sayısı, komisyonlardaki ve Genel Kuruldaki hak ve sorumluluklar ya da kanun yapma sürecinin farklı aşamalarındaki azami süreler Anayasada belirtilmemiştir. Anayasanın 88. maddesi belirtmektedir ki, "Kanun tasarısı ve tekliflerinin TBMM'de görüşülme usul ve esasları İçtüzükle düzenlenir". Bu şu anlama gelmektedir; esas olarak TBMM yasama sürecinin düzenlenmesi konusunda büyük bir takdir yetkisine sahiptir.

(25) Verilen kanun tasarıları ile tekliflerinin yıllık sayıları incelendiğinde hükümet ile milletvekillerinin (özellikle muhalefet partileri milletvekilleri kanun teklifi verme konusunda aktif olduklarından) yasama gündemini paylaştıkları düşünülebilir. 23. dönemin ilk iki yılında hükümet 520, milletvekilleri de 506 olmak üzere birbirine yakın sayıda yasa tasarısı ve teklifi sunmuştur. Bununla birlikte parlamenter demokrasilerde bekleneceği üzere TBMM tarafından kabul edilen kanunların çoğunluğu kanun tasarılarına dayanmaktadır. Muhalefet partilerine mensup milletvekilleri tarafından verilen tekliflerin yasalaşma şansı oldukça düşüktür.

(26) Kanun tasarısı ve tekliflerinin görüşülme süreci oldukça açık ve hızlıdır (Aşağıdaki ifadelerde, mevzuatın çoğunluğunu oluşturan, özel görüşme yöntemlerine tabi olmayan kanunlara atıf yapılmaktadır. Bütçe kanunu,

hükümet tarafından artık kullanılmayan KHK'lar, Danışma Kurulunun önerisi üzerine Genel Kurul tarafından temel kanun olarak belirlenip hızlandırılmış bir yasama sürecine tâbi olan kanunlar, genel veya özel af ilanını içeren kanun tasarısı ve teklifleri ve Anayasa değişikliği tekliflerinde özel hükümler uygulanmaktadır). Yasa tasarıları ve teklifleri, Meclis Başkanı tarafından teslim alınır alınmaz Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğündeki yasama uzmanları tarafından incelenir ve eğer şekli koşulları karşılıyorsa Başkan tarafından ilgili esas (ve gerekliyse tali) komisyona gönderilir. Komisyonlara gönderilen işlerin görüşülmesine havale tarihinden itibaren 48 saat geçtikten sonra başlanabilir. Esas komisyonun kırk beş, tali komisyonun ise on gün içerisinde görüşmeleri sonuçlandırması gerekir. Bu süre sınırlamalarına nadiren uyulmaktadır.

(27) Komisyonların kanun tasarılarında da kullanabildikleri geniş değişiklik yetkileri bulunmaktadır. Muhalefet partilerine mensup milletvekilleri tarafından verilen kanun teklifleri rutin olarak benimsenmez ve bunlar üzerinde fazla zaman kaybedilmez. Tasarısı ve teklifler maddeler halinde görüşülür. Komisyonun ne kadar değişiklik yapabileceğine ilişkin bir sınırlama yoktur. Kararlar toplantıya katılan üyelerin salt çoğunluğu tarafından alınır. Komisyon üyesi olmayan milletvekilleri de toplantılara katılabilirler ve görüşlerini belirtebilirler ancak görüşülen konularla ilgili değişiklik önergesi veremezler ve oy kullanamazlar. Komisyonunda hükümet de temsil edilir ancak onun da önerge verme hakkı yoktur. Hükümet, yapmak istediği değişiklikler için iktidardaki parti veya partilere mensup milletvekillerine bel bağlamak zorundadır. Bir tasarının amacını, özünü değiştiren önergelerin hükümetin çoğunlukta olduğu ve güçlü parti disiplininin söz konusu olduğu durumlarda kabul edilme şansı yoktur.

(28) Hükümet komisyon aşamasında önerge verilmesini engelleyecek hukuki vasıtalarla sahip değildir (Bütçe kanunu için özel hükümler bulunmaktadır). Daha şaşırtıcı bir şekilde Genel Kurul aşamasında değişiklik yapma imkânı daha yüksektir. Yeni İçtüzük taslağında ise bu değişiklik imkânları kısıtlanmaktadır. Yürürlükteki düzenlemelere göre hükümet son dakika değişikliklerini engelleyecek çok az sayıda hukuki araca sahip bulunmaktadır. TBMM İçtüzüğü'nün 87. maddesine göre kanun tasarısı veya teklifinde bir maddenin reddi, tümünün veya bir maddenin komisyona iadesi, bir maddenin değiştirilmesi, metne ek veya geçici madde eklenmesi hakkında, milletvekilleri, esas komisyon veya hükümet değişiklik önergeleri verebilir. Milletvekilleri her madde için 7 önerge verebilir. En az beş milletvekilinin istemiyle tasarısı ve teklif görüşülmeye başlandıktan sonra da önerge verilebilir.

Hükümet tasarı ve teklifin tamamını veya bir kısmını tekrar görüşülmek üzere komisyona geri isteyebilir (komisyon da bu hakka sahiptir). Tasarı veya teklifin tümünün oylanmasından önce, belli bir maddesinin yeniden görüşülmesini esas komisyon veya hükümet bir defaya mahsus olmak üzere isteyebilir. Bu istem Danışma Kurulunun önerisi üzerine Genel Kurulda işaret oyuyla karara bağlanır.

(29) *Kapasite* ile ilgili konulara, parlamenter faaliyetlerin yönetimine ilişkin önceki bölümlerde kısmen değinilmiştir. Burada parlamenter kanun yapma sürecinin etkinliği önem kazanmaktadır. Örneğin bugünkü durumda tüm yasa tasarı ve teklifleri Genel Kurulda görüşülürken madde madde okunmakta ve bu durum birçok kişi tarafından zaman kaybettirici bir işlem olarak görülmektedir. Daha önemli olan mesele ise yasama yöntemleriyle yasama kalitesi arasındaki bağlantıdır. Var olan düzenlemeler; hükümet tarafından sunulan tasarıları etkili bir şekilde incelemeye ve yasama kalitesini artırmaya ne ölçüde uygundur? Yasama işlerinin yoğunluğu (kısmen mevcut kanunları değiştiren kanunların bolluğundan kaynaklanan), zorunlu sürelerin varlığı, hükümetin tasarıların çabuk çıkması yönündeki beklentisi, komisyonların iş yükündeki dengesizlikler, Genel Kurul gündemine sonradan yapılan eklemeler, Genel Kurul aşamasında önerge verme imkânının bolluğu gibi unsurlar tasarı ve tekliflerin derinlemesine incelenmesini zorlaştırmaktadır. Üstelik son dakika değişiklikleri, tüm etkileri yeterince değerlendirilemediğinden özel çıkarlar tarafından suistimal edilme riskini taşımaktadır.

(30) TBMM personeli ve milletvekilleri tarafından tasarı ve tekliflerin bütçesel, ekonomik ve sosyal etkilerine ve idari açıdan uygulanabilirliklerine ilişkin yapılacak sistematik değerlendirmeler yasama işlerinin yoğun olduğu, takvimin sıkışık olduğu, değişikliklerin sık ve öngörülemez olduğu durumlarda çok zor olmaktadır. Parlamento bu tarz bir değerlendirme yapmak için sadece tasarı veya teklifin metninin incelenmesiyle yetinmeyeceği gibi detaylı bir etki analizini de tek başına yapamaz (Bazı Avrupa Birliği üyesi ülke parlamentoları bu tarz değerlendirmeler yapmaktadırlar). Çoğu gözetim faaliyetinde Parlamento, hükümet tarafından tasarıya eklenen bilgilerle yetinmektedir. 5018 sayılı Kanunun 14. maddesine göre kamu gelirleri ve harcamalarını etkileyen hükümler içeren kanun tasarılarına mali yükleri gösteren ayrıntılı hesaplar eklenmelidir. Bu bilgilerin yetersiz olduğu durumlarda ise parlamentonun gözetim fonksiyonu yetersiz kalacaktır. Hükümet 2008'den itibaren, bakanlıkların ve Başbakanlığın bu gibi değerlendirmeleri gerçekleştirme yetilerini artırmaya çalışmaktadır. Bu çerçevede hükümet büyük gelir veya

giderlere neden olan yasa tasarıları söz konusu olduğunda düzenleyici etki analizleri yapmaya başlamıştır. Şaşırtıcı olan, şimdiki durumda bu analizlerin, parlamentonun yasa tasarılarını değerlendirme yetisini daha da kısıtlar bir şekilde, TBMM'nin erişimine sunulmuyor olmasıdır.

(31) Hükümet tarafından sağlanan bilgilerin yanı sıra, TBMM Genel Sekreterliği Kanunlar ve Kararlar Dairesi Başkanlığına bağlı müdürlüklerin hazırladığı çalışmalar ile baskı grupları ve sivil toplum örgütlerinin kabul ettirmeye çalıştıkları görüşler, parlamentonun yasa yapma sürecinin temel girdilerini oluşturmaktadır. Bunlardan ilkiyle ilgili olarak, Genel Sekreterliğin örgütlenmesi ve yasama sürecini destekleme yeteneği Bölüm II.10'da daha uzun olarak ele alınacaktır. Burada TBMM Genel Sekreterliği 2010-2014 Stratejik Planında altı çizildiği üzere, idarenin milletvekillerine ve komisyonlara sunulacak desteklerin ve yasamanın kalitesini geliştirecek olanakların oldukça sınırlı bulunduğu vurgulanmakla yetinilecektir. Özellikle yasama gündeminin öngörülemezliğinden kaynaklanan zaman baskısına ve idareyi yasama tekniği ve içerik açısından zamanında ve hedefe yönelmiş olarak destekleyecek uzmanlığını sunmaktan alıkoyan örgütsel engellere zaten kısaca değinilmişti. Bir başka konu, TBMM kadrolarına ve milletvekilleri ile onların kişisel danışmanlarına, yasama sürecini geliştirecek ve yasamanın kalitesini artıracak yaklaşım ve yöntemler üzerine sürekli mesleki eğitim verilmesi gerekliliğidir. Bu bakımdan, Stratejik Planda da işaret edildiği üzere bir Yasama Akademisi kurma niyeti, “Değişim İçin Seçenekler” başlığı altında ele alındığı üzere önemli bir katkı olabilir.

(32) Baskı grupları ve sivil toplum örgütleri, yasama sürecinin hem yürütme hem de parlamento aşamalarında önemli bilgi sağlama kaynağıdır. Tahmin edileceği gibi, STK'lar arasında parlamenter yasa yapma sürecini izleme ve zamanında esasa ilişkin girdiler sağlama yetenekleri açısından büyük farklar bulunmaktadır. Avrupa parlamentolarında örnekleri görüleceği üzere toplumun önemli bir bölümünü etkileyecek nitelikteki toplumsal-iktisadi konularda, işveren ve üretici örgütleriyle sendika ve meslek örgütleri tarafından temsil edilen işveren ve işçi çıkarları, parlamento görüşmelerinde olağan olarak, diğer çıkar grupları ve sivil toplum örgütlerinin çıkarlarından daha düzenli ve yapısal şekilde ele alınmaktadır. Bu tür konular genellikle, yazılı sunumlar ve komisyon toplantılarına davet edilen temsilcilere milletvekilleri tarafından sorular sorulması yöntemiyle ele alınmaktadır. TBMM'deki danışma uygulamaları da benzer bir model arz etmektedir. Türkiye'de, parlamento hukuku ile ilgili düzenlemeler ikincil mevzuatıyla birlikte ortaya koymaktadır

ki, yasa yapım sürecine güçlü bir şekilde yön veren hükümettir. Bu sebeple, sivil toplum örgütlerinin de kısıtlı kaynaklarını, öncelikle yasaların hazırlanmasının bakanlık aşamasında (tasarı taslaklarında), bilgilendirme ve etkilme amacına yönelik olarak kullanmaları beklenmelidir.

(33) Bununla birlikte parlamento aşamalarına etkin katılımın önünde tüm sivil toplum örgütlerinin paylaştığı bazı engeller bulunmaktadır. Birincisi, bugün için baskı grupları ve sivil toplum örgütleriyle ilgili bir akreditasyon sistemi bulunmamaktadır. Bu nedenle de komisyon toplantılarına davet edilecek örgütlerin, özellikle de zorunlu üyelikten (sanayi ve ticaret odaları gibi) ziyade gönüllü üyelik temeline dayanan sivil toplum örgütlerinin durumu yasama süreçlerine katılım açısından belirsizdir. Federal Almanya Parlamentosunda (*Bundestag*) uygulandığı şekliyle bir akreditasyon sistemi başlı başına kayıtlı sivil toplum örgütlerine bir danışılma hakkı vermemektedir. Ancak böyle bir kayıt sistemi, çıkar ve baskı gruplarının kendi temsil yetenekleri hakkındaki iddialarının zeminini teşkil edecektir. İkincisi, değişik bağlamlarda belirtildiği üzere komisyon gündemlerinin öngörülemezliği, sadece milletvekilleri ve TBMM çalışanları için değil, aynı ölçüde baskı grupları ve sivil toplum örgütleri için de sorun yaratmaktadır. Görüşülecek işlerin komisyon gündemlerine görüşme tarihlerine kısa bir süre kala dâhil edilmesi, uygulamada, sivil toplum örgütlerinin görüşlerini sunmaları için yapılan davetlerin gereğini etkin bir şekilde yerine getirmelerini zorlaştırmaktadır. Üçüncüsü, komisyon toplantıları kural olarak kamuya açık olsa da, etkilenen baskı gruplarının kendi görüş ve fikirlerini resmi bir şekilde belirtebildikleri 'oturumlar' seyrek olarak yapılmaktadır.

(34) Parlamentonun kaliteli bilgiye ulaşabilir olmasının yanı sıra yasama sürecinin Meclisteki aşamalarının bölümlendirilmesi kritik önem arz etmektedir. Birçok parlamentonun aksine TBMM İçtüzüğü tasarı ve tekliflerin komisyonda detaylı olarak görüşülmesinden önce ilk olarak Genel Kurulda ele alınmasına izin vermemektedir. Bu durum Plan ve Bütçe Komisyonunda incelenen bütçe tasarısı için de geçerlidir. Bu uygulama birçok AB üyesi ülkelerdeki durumun aksine bir uygulamadır. Örneğin, İtalya'da bütçe tasarısının parlamentoaya eylül ayında sunulmasından önce, haziran-temmuz aylarında bütçeyi şekillendiren ana hatlar üzerinde tartışma imkânı yaratılmaktadır.

(35) Tasarı ve tekliflerin derhal komisyonlara havale edilmesi üç çeşit sorun ortaya çıkarmaktadır. Birincisi, hükümetin tasarıyla hedeflediği etkiyi veya

niyetini komisyon aşamasından önce Parlamenteoya açıkça anlatacak yeterli imkânı bulamaması ve muhalefet partilerinin de kendi bakış açılarını kamuoyuna açıklayacak fırsatı elde edememesidir. Üstelik bu durum kamuoyunun, ilgili çıkar grupları dâhil, kendi sorunları ile ilgili olarak Parlamenteoyu ve komisyonu bilgilendirme çabalarının da aksamasına yol açmaktadır. Komisyonunda uzmanlığa dayanan daha ayrıntılı tartışmalardan önce *politik* parlamenter tartışmalar yapılmamaktadır. İkincisi, tüm bunların bir sonucu olarak komisyon çalışmalarının doğası etkilenmektedir. Komisyonlar tasarı ve tekliflerin muhtemel sonuçlarına ilişkin uzman değerlendirmelerinin yapıldığı yerler olmaktan ziyade politik tartışmaların ağır bastığı, iktidara mensup milletvekillerinin kanun tasarılarını savunmayı görev bellediği, muhalefetin de iktidara meydan okuduğu bir platforma dönüşmektedir. Komisyonunda tasarı veya tekliflerin incelenmesinin politik tartışmaların gölgesinde kalma ihtimali ortaya çıkmaktadır. Üçüncüsü, yasama sürecinin parlamenteodaki son durağı olan Genel Kurul aşaması tasarı veya teklifin bütün milletvekillerinin önünde tartışıldığı ilk aşamadır ve bu nedenle Genel Kurulda politik gerilim yüksektir. Değişiklik yapmak konusunda son bir imkân sunan, son dakika pazarlıklarını besleyen ve sonuçların öngörülemediği bir aşamadır.

(36) Kısacası, bu durumda parlamenteodaki yasa yapma sürecinin farklı aşamaları arasında çok az işlevsel farklılıklar varmış gibi görünmektedir. Komisyon ve Genel Kurul aşamalarının ikisinde de siyasi argümanlar ile kamuyu aydınlatacak gerçekleri ayırtırmaktan ziyade politik tartışmalar yapılmakta ve STK katılımı, uzmanlık desteği ve konunun taraflarıyla müzakere gibi araçlar kullanılmamaktadır. Yeni İçtüzük taslağı etrafındaki tartışmalarda her ne kadar vurgu, Genel Kurul aşamasında değişiklik önergesi fırsatlarının, Genel Kuruldaki zaman kısıtlılığı nedeniyle tüm sonuçları değerlendirilemeyecek olan son dakika değişiklik önergeleri olasılığını azaltmak amacıyla sınırlandırılması üzerine yapılmışsa da, bu değişiklik sorunu bir yere kadar azaltacaktır.

II. 5. TBMM, Bütçe ve Kamu Hesaplarının Denetlenmesi

(37) Devlet bütçesinin yapılması her demokratik parlamenteonun en önemli güç ve sorumluluğu olarak düşünülür. Bu gücün en iyi şekilde nasıl anlaşılacağı ve ölçüleceği tartışma konusudur. Bu konuda önemli değişkenler, Parlamenteonun devlet bütçesini ve ödeneklerin sektörel dağılımını etkileme kapasitesi; bütçe tasarısında değişiklik yapabilme gücü; bütçe tasarısına ilişkin bilgilerin hacmi, kalitesi ve ulaşılabilirliği; komisyonun ve Genel Kurulun bütçe görüşmeleri

için sahip olduğu zaman ve kaynak; yürütme organına bütçenin uygulanmasında ve gerektiğinde bütçe hükümlerine bağlı kalmama konusunda takdir yetkisi verilip verilmediğidir.

(38) Parlamentonun bütçe üzerindeki yetkileri esas olarak Anayasa ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda düzenlenmiştir. Bütçe tasarısı mali yılbaşından en az yetmiş beş gün önce Parlamenteoya sunulur. Yukarıda belirtildiği gibi Genel Kurulda bir ilkokuma/öngörüşme yapılmaz, tasarı derhal Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edilir. Komisyonun görüşmeleri elli beş gün içinde tamamlaması gerekir. Komisyondaki görüşmeler tamamlandıktan sonra tasarı Genel Kurulda görüşülür. Anayasada bütçe kanun tasarılarının diğer komisyonlarda görüşülmesi düzenlenmemiştir.³ Genel Kurul aşamasında gider artırıcı ve gelir azaltıcı tekliflere izin verilmez. Bu tip değişiklikler sadece Komisyonda yapılabilir. Komisyonda çok sayıda değişiklik teklif edilmesine rağmen bütçe giderleri çok az etkilenir. Genel Kurul bütçe tasarısını maddeler halinde, gider ve gelir cetvellerini kurumsal düzeyde görüşür ve bölümler halinde onaylar.

(39) Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun uygulamaya geçirilmesiyle birlikte Parlamenteoya bütçe görüşmelerinde yardımcı olması amacıyla bütçe tasarısı ve milli bütçe tahmin raporuna ek olarak birçok belge gönderilmektedir. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 18. maddesine göre; orta vadeli mali planı da içeren bütçe gerekçesi, yıllık ekonomik rapor, vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen kamu gelirleri cetveli, kamu borç yönetimi raporu, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin son iki yıla ait bütçe gerçekleştirmeleri ile izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminleri, mahallî idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe tahminleri, merkezî yönetim kapsamında olmayıp, merkezî yönetim bütçesinden yardım alan kamu idareleri ile diğer kurum ve kuruluşların listesi Parlamenteoya sunulur.

(40) Plan ve Bütçe Komisyonu ve Genel Kurul (genellikle kendilerine verilen zamanın tamamını kullanmazlar) kısa sürede incelemeleri gereken çok sayıda bilgi ve dokümana sahip olmaktadır. Komisyon uzmanları bu çalışmalar

³ İhtisas komisyonlarının bütçe sürecine dahil edildiği ülkelerde bunun iki farklı biçimi bulunmaktadır. İlk olarak, ilgili komisyonun üyeleri bütçenin o komisyonun görev alanı ile ilgili kısmı görüşülürken Bütçe Komisyonu toplantısına katılırlar. (Bu Bütçe Komisyonunda oy kullanacakları anlamına gelmez) ikinci olarak, daha az merkezi sistemlerde Bütçe Komisyonu sektörel harcama hedeflerini koyar ve bunların nasıl kullanılacağını ilgili komisyonlara bırakır.

sırasında milletvekillerine destek olmaktadır. Plan ve Bütçe Komisyonu müdür, müdür yardımcıları, uzmanlar ve idari personelden oluşan yaklaşık yirmi beş kişilik kadrosuyla TBMM daimi komisyonları arasında en iyi desteklenen komisyondur. Bununla birlikte TBMM bazı Avrupa Birliği üyesi ülkelerde bulunan uzmanlaşmış bir bütçe yasama ofisine sahip değildir (bkz. Aşağıda 104. paragraf). Aynı zamanda diğer komisyonlar bütçe sürecinde yer almazlar.

(41) TBMM'nin bütçeyi görüşme ve onaylama görevinin yanı sıra, yeni İçtüzük taslağının bu amaçla ayrı bir komisyon öngördüğü, kamu hesaplarını da inceleme görevi bulunmaktadır. Sayıştay; Anayasa ve Sayıştay Kanunu gereğince kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıklarını TBMM adına denetlemekle görevlidir. Bu denetimlerde etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik denetimi yapıldığı gibi güvenilirlik ve doğruluk da incelenir. Sayıştay tarafından Meclise sunulan asıl belge Genel Uygunluk Bildirimidir. Bu belgeye Sayıştay Kanunu ve 5018 sayılı Kanun gereğince çeşitli raporlar ilave edilir. Kamu idarelerini ekonomiklik, etkinlik ve verimlilik bağlamında inceleyen 'performans denetimi raporları' da bu raporlara ilave edilmektedir. Raporların görüşülmesi ve kesinhesabın onaylanması Plan ve Bütçe Komisyonunun Kamu Hesapları Komisyonu gibi çalıştığı görevidir. Bununla birlikte, Sayıştay tarafından sağlanan bilgilerin Parlamento tarafından etkin kullanılabilmesi konusunda kaygılar vardır.

(42) Parlamentonun bütçe süreci ve kamu hesapları konusundaki rollerine ilişkin *kapasite sorunları* geniş bir şekilde ve toplumsal düzeyde çeşitli zamanlarda tartışılmıştır. Bunlardan bir tanesi de TBMM tarafından OECD/SIGMA ve Avrupa Komisyonu işbirliğiyle Ekim 2008 tarihinde düzenlenen 'Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü' adlı uluslararası sempozyumdur. Bu sempozyumda milletvekillerine bütçenin etkilerini değerlendirme konusunda yardımcı olacak bütçeye ilişkin bilgilerin sunulmasının yanı sıra Plan ve Bütçe Komisyonu dışındaki diğer daimi komisyonların bütçe görüşmelerinin dışında bırakılması konuları görüşülmüştür. (Bu konu yeni İçtüzük taslağında diğer daimi komisyonların da kendi yetki alanlarıyla ilgili olarak bütçe sürecine dâhil olmaları öngörülerek ele alınmıştır). Komisyonların sektörel uzmanlıkları şimdiye kadar bütçe sürecinin dışında bırakılmıştır. Dahası, Plan ve Bütçe Komisyonunun uzman personelinin sayısı konusunda, son günlerde oluşturulması düşünülen Bütçe Analiz Bürosunun kurulması da dâhil olmak üzere, ilerlemeler kaydedilmiş olsa da, sıkı süre sınırlamaları nedeniyle personelin detaylı uzman desteği sağlaması zor görünmektedir.

(43) Kapasite sorunlarına, bütçe tasarısının komisyon aşamasından önce kamuya açıklanmaması veya bütçenin ana hatları, temel politik amaç ve hedefleri üzerinde parlamentoya bütçe tasarısı sunulmadan önce parlamentoda görüşme yapılmaması ilave edilebilir. Genel olarak tüm yasama faaliyetlerinde olduğu gibi komisyonda uzmanlığa dayalı görüşmelerden önce Genel Kurulda politik tartışmalar yapılmamaktadır. Bu şekilde ne hükümetin ne de muhalefetin bütçenin genel boyutları ve arkasındaki hükümet politikalarını tartışma imkânı bulunmamaktadır. Üstelik sadece toplam milletvekili sayısının çok küçük bir oranı olan Plan ve Bütçe Komisyonunun kırk üyesinin gelir azaltıcı ve gider artırıcı değişiklik teklif etme hakkı bulunmaktadır. Bu da çok yüksek bir oranın dışarıda bırakıldığı parlamenter bir ayrıcalık meydana getirmektedir.

(44) Kamu hesapları konusuyla ilgili öncelikli mesele TBMM'nin Sayıştay tarafından sunulan bilgileri ne kadar etkili kullandığıdır. Sayıştay tarafından 1990'ların ortalarında çıkarılan bir tebliğde Sayıştayın parlamentodan bağımsızlığı vurgulanmış, ayrıca karşılıklı ilişkilerin zayıflığı dile getirilmiştir;

“Bu ilişki Sayıştaydan Meclise doğru tek yönlü bir ilişkidir. Sayıştay bütçesi Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşüldüğü sırada milletvekillerinin sarf ettiği övücü sözler dışında, Sayıştay yaptıklarıyla ilgili çok az ilgi görmektedir. Sayıştay ve TBMM arasındaki ilişkiler diğer Avrupa Sayıştaylarının parlamentolarıyla ilişkileriyle kıyaslandığında oldukça düşük yoğunluklu olmaktadır. Sayıştayın yargısal yetkileri onu başarılı bir şekilde denetim yapmaya odaklamakta ve Parlamento desteğine olan ihtiyacı azaltmaktadır. Bu nedenle Sayıştay kendi kanununda belirtilen raporları TBMM'ye sunma konusunda çok istekli olmamaktadır. Diğer taraftan Genel Uygunluk Bildirimiyle birlikte sunulan önceki dönem bütçesi mali analiz raporu Mecliste çok ilgi görmemiştir. Bütçe tasarısı üzerindeki hararetli tartışmalar geçmiş yılların denetim sonuçlarını ve bulgularını gölgelemektedir.”⁴

(45) Performans denetim raporları örneğinde olduğu gibi Meclise sunulan bilgi ve belgelerin sayısında artış olmasına rağmen, bunların kullanımı konusunda çok fazla bir değişim olmamıştır. Plan ve Bütçe Komisyonu bünyesinde biri

⁴ http://www.sayistay.gov.tr/english_tca/comp/c.htm

performans raporları ve kesinhesap kanunu tasarısı gibi hesaplarla ilgili belgelerle, diğeri de bütçe konusuyla ilgilenmek üzere iki alt komisyon kurulmasını hedefleyen şimdiki girişim, parlamentonun Sayıştay raporları üzerinde daha fazla yoğunlaşmasına imkan sağlayacaktır. Ancak bu iki alt komisyon da, kamuoyunda iyi tanınan milletvekillerinin dikkatlerini çekmeyecek olursa, kolaylıkla önemsiz addedilecekleri bir duruma düşebilir.

II. 6. TBMM, AB Uyum Süreci ve Üyeliğin Yükümlülükleri

(46) Hem AB üyesi devletlerin hem de aday ülkelerin parlamentolarının AB siyasi süreciyle en etkin biçimde nasıl bütünleşecekleri sorusu uzun süre siyasi ve akademik tartışmalara konu olmuştur. 2000'lerin başlarına kadar dikkatler üye devletler üzerine odaklanmış ve iki sorun etrafında yoğunlaşmıştır: Birincisi, ulusal parlamentoların, AB'nin karar organları içinde (özellikle AB Zirvesi ve Konsey) yer alan hükümetlerin eylemlerini nasıl izleyeceği, etkileyeceği ve gerektiğinde yönlendireceği hususudur. İkincisi, AB mevzuatının ulusal hukuk sistemlerine aktarılmasında ulusal parlamentoların üzerine hangi rollerin düşeceği. Aday ülkeler söz konusu olduğunda ise temel sorunların ilki, aday ülkelerin parlamentolarının katılım müzakereleri süreci ve ülkenin üyeliğe hazırlanması stratejileri konularında sadece seyirci olarak kalmayıp söz konusu katılım politikalarını ele alıp almayacağı ve alırsa nasıl ele alınacağıdır. Aday ülkelerin karşılaştığı temel sorunlardan ikincisi de, parlamentoların, anlaşmalarda kullanılan deyimle Birliğin *müktesebatı*, ikincil mevzuatı ve siyasetleri gibi üyelik yükümlülüklerinin üstlenilmesi sürecini kolaylaştırmak için en iyi nasıl örgütlenecekleridir. Burada, üstesinden gelinmesi gereken belirleyici zorluklar AB hukukunun aktarılması ve ulusal hukukun AB hukukuyla uyumlu hale getirilmesidir.

(47) Lizbon Anlaşmasının yürürlüğe girmesiyle ulusal parlamentoların rolü belirgin bir şekilde artmaktadır. Anayasa, yasalar ve anlaşmalarca belirlenen AB ile ilintili ulusal yetkilere ek olarak, ulusal parlamentolara AB düzeyinde de doğrudan bir rol verilmektedir. Nitekim Avrupa Birliği Anlaşmasının 12. maddesi parlamentoların bilgi edinme haklarını kullanarak, yetki devirlerini izlemeyi; özgürlükler, güvenlik ve adalet alanlarındaki siyasetlerin uygulanmasının değerlendirilmesine katılımı; anlaşmaların değiştirilmesine katılımı ve Avrupa Parlamentosu ile ulusal parlamentolar arasındaki parlamentolar arası işbirliğini düzenlemektedir. Önemli bir husus, eğer bir ulusal parlamento bir AB tasarrufunun bu yaklaşıma (yetki devri, yerellik)

aykırı olduğu görüşünde ise, yetki devrini uygulatma hususunda yeni yetkilere sahiptir.

(48) TBMM'nin bugüne kadarki katılım sürecine (özellikle katılım görüşmeleri, katılım stratejisinin oluşturulması ve uygulanması ile *müktesebatın* kabulü konularında etkinlik göstermesi) dahil büyük ölçüde AB Uyum Komisyonu ile olmuştur. 2003 yılında 4847 sayılı Yasayla kurulan bu Komisyona dört ana konuda sorumluluk verilmiştir: Tasarı ve tekliflerin *müktesebat* ile uyumunu değerlendirmek; katılım sürecindeki gelişmeleri izlemek; AB siyasetlerini izlemek ve AB kurumları ile üye ve aday devletlerin ulusal parlamentolarıyla ilişkileri yürütmek. 26 üyesi bulunan komisyon, yasama uzmanları ve destek personelinden oluşan küçük bir komisyon sekreteryasından hizmet almaktadır. Aynı zamanda, varlığını 1965'ten beri sürdüren ve Türkiye'nin Avrupa Topluluklarıyla ilgili tüm konularını görüşmekle görevlendirilmiş Türkiye-AB Karma Parlamento Komisyonu (KPK) bulunmaktadır. Bir kişi dışında üyeleri AB Uyum Komisyonun üyeleriyle aynıdır. KPK'nın etkinliklerini fiilen 2000'lerin ortasında sona erdirdiği görülmektedir. Bunlara ek olarak, 2000 yılında kurulan ve Temmuz 2009 tarihli ve 5916 sayılı Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunla yeni bir yasal temel üzerine oturtulan Avrupa Birliği Genel Sekreterliği ile 2007'den beri varlığını sürdüren Dış İlişkiler ve Protokol Müdürlüğü AB İşleri Birimi bulunmaktadır. Bunlardan ilkinin, Türkiye'yi AB üyeliğine hazırlamayla ilgili parlamento etkinliklerinin eşgüdümünü yönetmesi beklenirken, ikincisinin de özellikle Uyum Komisyonu ile AB kurumları arasındaki ilişkileri yürütmesi beklenmektedir.

(49) Hem AB ile ilgili parlamenter faaliyetleri yürütmeye yönelik siyasi yapı ve süreçler, hem de ilgili idari destek yapılarıyla ilgili *kapasite sorunları*, sırasıyla AB Uyum Komisyonu ve AB İşleri Biriminin 2008 Eşleştirme Raporlarında (2008 Twinning Reports) ayrıntılı bir şekilde ve uzun uzadıya değerlendirilmiştir (Bkz. Kaynakça). Akran Değerlendirmesi Ekibinin görüşmelerinde de bulgular büyük ölçüde doğrulanmıştır. AB Uyum Komisyonunun, kanunla yüklenen dört ana işlevin her birinde kayda değer eksiklikleri olduğu görülmektedir. Yasama faaliyetleri açısından, Komisyona havale edilen tasarı ve tekliflerin sayısı oldukça azdır. Uyum Komisyonu bugünkü düzenlemeler uyarınca sadece bir tali komisyon olarak hareket edebilmektedir. Yasama süreciyle uğraşan ihtisas komisyonlarının çoğu ile aynı zeminde ele alınmamaktadır. Diğer tali komisyonlar için de alışlageldiği

üzere raporları sadece nadiren esas komisyon tarafından dikkate alınmakta ve raporları Genel Kurulda görüşülmemektedir.

(50) Komisyon, katılım sürecindeki gelişmeler ve AB siyasetlerinin izlenmesi konusunda da aynı derecede etkisiz kalmaktadır. Bu yüzden hükümet, Komisyonu, katılım görüşmeleri ve stratejisiyle ilgili gelişmeler üzerine düzenli olarak bilgilendirmemekte ve Komisyon da, katılım sürecine yönelik görüşlerini belirtememekte ya da tavsiyelerde bulunamamaktadır. Görüldüğü kadarıyla AB politikalarının TBMM adına izlenmesi rolünü de büyük ölçüde üstünkörü bir şekilde yerine getirmektedir. Olumlu gelişmeler ise sadece; Komisyonun Avrupa Birliği Parlamentoları Topluluk ve Avrupa İşleri Komisyonlarına (COSAC) katıldığı, üye devletlerin parlamentolarına ziyaretler gerçekleştirdiği, bunların delegasyonlarını kabul ettiği ve Türkiye-AB Karma Parlamento Komisyonu oluşturup AB-Türkiye Ortaklık Anlaşmasının kontrol organı sıfatıyla ikili toplantılar gerçekleştirdiği durumlarda olduğu gibi, uluslararası ve parlamentolar arası etkinliklerin yerine getirilmesiyle bağlantılı olarak ortaya çıkmaktadır.

(51) Akran Değerlendirmesi Ekibi tarafından katılım siyasetinin yönetimi konusundaki kurumsal yapılar incelenmemiştir. Ancak TBMM'deki çalışmalar sırasında elde edilen bilgiler, AB'ye katılımın parlamentolaştırılmasının hala emekleme aşamasında olduğunu göstermektedir. Bu durum sadece Türkiye'nin katılım siyasetinin etkinliği açısından olumsuz sonuçlar doğurmamaktadır. Parlamentonun; siyasi düşünce ve fikirlerin dile getirilmesi ve yürütmenin tasarruflarının saydamlığı ve denetimini güvence altına almaktaki anahtar rolüne bakıldığında, parlamentonun katılım politikalarına dahlinin zayıflığı, şu anda yürütmenin belirleyiciliğinde olan AB ile ilgili politikaların uzun dönem meşruiyeti açısından da riskli olacaktır.

II. 7. Parlamenter Gözetim ve Denetim

(52) Parlamenter denetim (parlamenter gözetim ve denetim), yasama ve temsilden sonra en önemli parlamento fonksiyonudur. Anayasanın 98. maddesine göre "TBMM soru (Başbakan ve bakanlara yöneltilen yazılı ve sözlü soru), Meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve Meclis soruşturması yollarıyla denetleme yetkisini kullanır". Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan incelemedir. Genel görüşmeler "toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun, TBMM Genel Kurulunda" görüşülmesini sağlar (Madde 98). Gensoruya yukarıda zaten değinilmişti. Son

olarak, Anayasanın 100. maddesinde belirtildiği üzere, bakanlar ve Başbakan hakkında Meclis soruşturması açılabilir ve soruşturma sonucunda ilgili bakan veya Başbakan Yüce Divana sevk edilebilir.

(53) TBMM ve aynı zamanda Türkiye Milletvekilleri ve Seçilmişleri İzleme Komitesi/Derneği (TUMİKOM) tarafından yayınlanan veriler, gözetim ve denetim araçlarının parlamenter düzenin mantığına da uygun bir biçimde daha ziyade muhalefet partileri ve milletvekilleri tarafından kullanıldığını göstermektedir. 23. dönemin ilk iki yılı boyunca (Ağustos 2007'den Ekim 2009'a) Meclis Başkanına 1.549 sözlü ve 10.024 yazılı soru yöneltilmiş ve bunların yaklaşık yarısı, yani sözlü soruların 808'i ve yazılı soruların 5.349'u, yanıtlanmıştır (kalanının büyük kısmı ya hala gündemdedir ya geri çekilmiş ya da İçtüzük hükümlerine aykırı olduğu gerekçesiyle geri çevrilmiştir). 10 genel görüşme istenmiş ve (Ekim 2009 itibarıyla) hiçbir görüşülmemiş olup, Meclis Başkanına 467 meclis araştırması önergesi sunulmuş ve bunların 60'ı kabul edilmiştir. Ancak, aynı konudaki önergeler birleştirildiğinden söz konusu süre içinde aslında yalnızca sekiz araştırma komisyonu kurulmuştur. Son olarak, meclis soruşturması açılması talebiyle 10 önerge sunulmuş ama hiçbir kabul edilmemiştir.

(54) Anayasanın 98. maddesinde belirtilenlere ek olarak uygulamada, kabine üyelerinin komisyonlar veya Genel Kurul huzuruna davet edilmesi; Sayıştay raporlarının, faaliyet raporlarının, Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununda belirtilen raporların ve özellikle de genel uygunluk bildiriminin görüşülmesini içeren Plan ve Bütçe Komisyonu faaliyetleri; kamu iktisadi teşebbüslerinin hesaplarını inceleyen KİT Komisyonu çalışmaları ve münferit vatandaşların şikâyetleri ile başvurularını karara bağlayan Dilekçe Komisyonu faaliyetleri gibi başka gözetim ve denetim yöntemleri de vardır. Birçok açıdan, Anayasadaki, TBMM İçtüzüğündeki ve diğer kanunlardaki denetimle ilgili çeşitli hükümler diğer parlamenter demokrasilerdeki örneklerini takip etmektedir.

(55) TBMM bünyesindeki gözetim ve denetim araçlarının kapsam ve etkililiği (hem *beklenen* ve *gerçekleşen* hem de dâhili ve harici) ve daha önemlisi, mevcut araç ve işlemlerin kullanılması ile ilgili olarak *kapasite sorunları* bulunmaktadır. Araçların kullanılabilirliği ile ilgili olarak, karşılaştırmalı tahliller, Türkiye örneğinin oldukça kısıtlanmış olduğunu göstermektedir. Soruların içeriği ve uzunluğu konusunda epey sıkı sınırlamalar vardır: Bir sözlü soru 100 kelimeden uzun olmamalı ve araştırma komisyonu kurma talebi

ise 500 kelimeyi aşmamalıdır. Ayrıca, sözlü sorular ancak Genel Kurulda sorulabilmektedir. Başka yerlerde yaygın olarak rastlanan araçlar erişime sunulmamaktadır. Örneğin, İttüzük daha karmaşık sorunların ileri tartışma konusu yapılabileceği sorulara izin vermemekte,⁵ bakanların soruları yanıtlamasına özgülendirilen denetim amaçlı komisyon oturumları yapılmamaktadır (bakanların tasarılar tartışılırken komisyonlara katılabilmelerine karşın). Ayrıca bir ombudsman bulunmamaktadır. Parlamentonun bilgi edinme bakımından dezavantajı, hükümetin, milletvekillerine yürütme etkinlikleri ve performansı hakkında ayrıntılı bilgi sağlayacak ve de yürütme organı üyelerinin komisyonda ve Genel Kurulda eleştirel bir şekilde sorgulanabilmesine imkan verecek düzenli rapor sunma yükümlülüklerinin çok az olması hususunda odaklanmaktadır.

(56) İkinci bir sorun da mevcut araçların kullanımı ile ilgilidir. Burada sorun, sadece hükümetin bilgi sağlaması değil, aynı şekilde milletvekilinin, hâlihazırdaki bilgiyi kullanmasıdır. Muhalefet milletvekilleri, soru önergelerinin genellikle cevapsız bırakılmalarından ya da özensizce cevaplanmasından şikâyet etmektedirler. Ağustos 2007 ile Ekim 2009 arasında yazılı soruların üçte birinden fazlası, yani 3.560 tanesi, zamanında yanıtlanmamış ve bunlara ek olarak 889 tanesi de İttüzük kurallarına uymadığı gerekçesiyle geri çevrilmiştir. Genellikle sözlü soruların cevaplanmasının veya meclis araştırması önergeleri için yapılan oylamaların öncesinde oldukça uzun bir süre geçmektedir. Ancak, görüşmeler göstermektedir ki, gözetim ve denetim, muhalefet stratejilerinin temel unsuru da değildir. Sonuç olarak, muhalefet milletvekilleri (iktidar partisi milletvekilleri gibi), zamanlarının önemli bir kısmını seçmen hizmetlerine tahsis etmişlerdir. Belki daha da şaşırtıcısı, muhalefet, Genel Kurulda kabul edilme olasılığı bulunmayan kanun tekliflerini Meclis'e sunmak için de önemli miktarda kaynak harcamaktadır. Örneğin, Kasım 2003 ile Ekim 2005 arasında CHP milletvekilleri 185'ten fazla kanun teklifi sunmuştur. Bu durum göstermektedir ki, muhalefet, iktidarın geçmiş icraatlarını ve gelecekteki hedeflerini incelemekten ziyade, kanun teklifleri ile seçmene mesaj verme olgusuna ağırlık vermektedir. Bunlara ek olarak kanunların, Anayasa Mahkemesinde iptalinin istenebilmesi, muhalefetin cephanesindeki önemli bir silahtır.

⁵ İlgili Türkçe metinlerin İngilizceye çevirisinde bazen Meclis soruşturması için İngilizce karşılık olarak "interpellation" yazılmaktadır. "Interpellation" sözcüğü burada hükümetten belli bir konuda yazılı sorudan daha ayrıntılı ve kapsamlı olarak eylem ya da politikaları hakkında açıklama talep edilmesi anlamında kullanılmıştır.

(57) İdari kapasite ile ilgili belki de en önemli sorunlardan biri, hükümetten edinilen bilgilerin sürekliliğinin olmamasıdır. Daha önce de belirtildiği gibi, var olan gözetim ve denetim yetkileri Genel Kurulun elinde toplanmış olup ihtisas komisyonları şimdiki durumda gerçek gözetim ve denetim yetkilerine sahip değildirler. Bu, yeni İçtüzük taslağında da ele alınan bir sorundur. Genel Kurul odaklı bir gözetim ve denetim, bu yaşamsal parlamento işlevinin saydamlığı açısından olumlu olmakla birlikte, yürütmeyi problemlere nasıl tepki gösterdiği konusuna sürekli dikkat harcamaktan da caydırmaktadır. Bu, araştırma komisyonları için de geçerlidir. Komisyonların raporları her zaman hem bulguları hem de önerileri içermektedirken Genel Kurulda öneriler üzerine oylama yapılmamakta ve bunları göz önünde bulundurup bulundurmayaacağı tamamen hükümetin takdirine bağlı olmaktadır. Bunun bir sonucu olarak da araştırma komisyonlarının bulgularının uzun vadede etkisi düşük olmaktadır.

II. 8. Siyasi Parti Grupları ve Milletvekilleri

(58) Türk parlamenter sistemi, siyasi parti gruplarına fevkalâde kuvvetli bir konum vermiştir. Birkaç gözlem bu durumu desteklemektedir; Anayasada ve İçtüzükte parti gruplarına verilen haklar ve imtiyazlar; bir daimi komisyona üye olmak gibi birçok milletvekili hakkının, siyasi parti Meclis grubu üyeliğine bağlı olması; grup başkanlığının, grup üyeleri üzerinde sıkı bir denetim uygulaması ve milletvekillerinin gözetim, denetim ve diğer yasama faaliyetlerini çoğunlukla grup başkanlığı rehberliğinde icra etmesi. Hiyerarşik şekilde süregelen katı bir parti disiplini ve milletvekili seçimlerinde milletvekillerinin tekrar aday olabilmesinin parti yönetiminin egemenliğinde olması, parti liderlerine, milletvekilleri üzerinde güçlü bir baskı uygulama imkânı vermektedir.

(59) Anayasa, siyasi parti gruplarına birçok yerde değinmiştir. Belki de en önemli atıf, “İçtüzük hükümleri, siyasî parti gruplarının, Meclisin bütün faaliyetlerine üye sayısı oranında katılmalarını sağlayacak yolda düzenlenir. Siyasî parti grupları, en az yirmi üyeden meydana gelir” hükmünü ihtiva eden Anayasanın 95. maddesindedir. Bu hüküm ışığında, daha önce de belirtildiği gibi, Başkanlık Divanı, siyasi parti gruplarının üye sayıları oranında katılımıyla oluşturulmaktadır. Plan ve Bütçe Komisyonu üyeliğine gelince Anayasada, üye sayısının düzenlenmesinin yanı sıra, 162. maddesinde de “Bu komisyonun kuruluşunda, iktidar grubuna veya gruplarına en az yirmi beş üye verilmek şartı ile, siyasî parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili göz önünde tutulur” kuralı şart koşulmaktadır.

(60) Siyasi parti gruplarından Anayasada açıkça bahsedilmiş, hatta usule yönelik kesin ayrıcalıklar da tanınmıştır. Gensoru önergesi ya yirmi milletvekili tarafından ya da siyasi parti gruplarınca verilebilmektedir ve bu önergenin görüşülmesi sırasında milletvekilleri, parti grupları adına konuşma yapabilmektedir. Anayasa Mahkemesinde iptal istemine gelince, Anayasanın 150. maddesi şöyle demektedir: “Kanunların, kanun hükmündeki kararnamelerin, TBMM İctüzüğünün veya bunların belirli madde ve hükümlerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açabilme hakkı, Cumhurbaşkanına, iktidar ve ana muhalefet partisi Meclis grupları ile TBMM üye tamsayısının en az beşte biri tutarındaki üyelere aittir. İktidarda birden fazla siyasî partinin bulunması halinde, iktidar partilerinin dava açma hakkını en fazla üyeye sahip olan parti kullanır”.

(61) Anayasal ayrıcalıklar, İctüzükte daha da pekiştirilmiştir. Örneğin; çok önemli olan Danışma Kurulu, Anayasada söz edilmemesine rağmen siyasi parti grup başkanlarının (ya da grup başkanın görevlendirdiği bir milletvekilinin)(İctüzük m.19) katılımı ile oluşturulur; Genel Kurulda seçimi yapılacak komisyon üyeliklerine siyasi parti gruplarınca aday gösterilir (m.21); katılımı az olan komisyon üyesinin üyeliğine parti grubunca son verilebilir; siyasi parti grupları, kanun tasarı ve tekliflerinin Genel Kurul görüşmeleri sırasında kendi üyelerince verilen değişiklik önergelerinin sunumunu kontrol edebilir ve genel görüşme açılması, ancak hükümet, siyasi parti grupları ya da yirmi milletvekili tarafından istenebilmektedir. Kısacası Anayasa ve İctüzükten açıkça anlaşılmaktadır ki mevcut şartlar altında Meclis, etkin siyasi parti gruplarından oluşan bir organ konumundadır.

(62) Meclis Başkanına sunulmak zorunda olan bir parti içtüzüğüne sahip olan parti grupları, parti liderlerine odaklanmıştır. Parti başkanı, aynı zamanda partinin Meclis grubunun da başkanıdır ve milletvekillerine karşı güçlü bir pozisyonu vardır. Grup Başkanının yanı sıra siyasi parti gruplarında, üç ilâ beş arasında başkanvekili, denetçiler (iki tane) ve grup disiplin kurulu (üç ilâ yedi üye) bulunmaktadır. Siyasi parti grupları yönetim kurulları, on ilâ yirmi arasında üyeden oluşmaktadır. İktidar partisi grubunun haftalık toplantılarına, Meclis ile ilişkilerden sorumlu Başbakan yardımcısı da katılmaktadır.

(63) Parti grubu, Başkanlık Divanında partinin temsiline, komisyon üyeliklerinin belirlenmesinde ve iktidar partisi açısından da komisyon başkanlarının seçiminde belirleyicidir. Parti gruplarının kapasitesi, komisyon

çalışmalarına etkin şekilde hazırlanmak açısından sınırlıdır; hiçbir siyasi parti grubu, daimi komisyon çalışmalarını tamamlayan ya da yansıtan bir şekli yapıya sahip değildir. Siyasi parti gruplarına destek hizmeti sunan eleman sayısı sınırlıdır; mesela iktidar partisi açısından bu sayı yaklaşık olarak ellidir ve bu sayının ancak üçte biri uzman olarak nitelendirilebilir. Parti gruplarının harcamalarının küçük bir kısmı milletvekillerinden alınan aidattan karşılanmakta, büyük kısmı ise Meclis bütçesinden ödenmektedir. Genel Sekreterlikte görev yapan memurların ve milletvekillerine hizmet sunan danışman ve sekreterlerin sayısına kıyasla, parti grupları elemanları oldukça az sayıdadır (büyük gruplarda yaklaşık 25 personel).

(64) İlgimizi parti gruplarından bağımsız milletvekillerine çevirirsek, birbiriyle ilişkili birçok faktörün dikkate alınması gerektiğini görürüz. Birincisi, TBMM’de milletvekillerinin yenilenme oranları oldukça yüksektir. 1950’lerden beri, % 50’nin üzerinde seyretmiş ve 2002 ve 2007 seçimlerinde ise sırasıyla % 89,1’e ve 59,3’e ulaşmıştır. Normal şartlar altında, parti üst yönetimindeki az sayıda kişi haricinde, milletvekillerinin çoğunluğu, yeniden seçilmek açısından büyük bir muammayla yüzleşmektedirler. Yasama dönemi sonunda Parlamente’ye geri dönememek milletvekillerinin çoğunluğu için kaçınılmaz bir gerçek olmaktadır. İkincisi, yüksek devir hızı sadece seçmenlerin kolayca tercih değiştirmesinden kaynaklanmamaktadır. Daha ziyade, parti başkanlarının aday gösterme sürecindeki etkisinden kaynaklanmaktadır. Milletvekilleri, 85 seçim çevresinde çoklu-üye seçmen listesinden orantılı temsil sistemine göre (ulusal baraj da vardır) seçilmektedirler. Listeler kapalıdır, başka bir ifade ile seçmenler, listedeki adayların sırasını değiştirememektedirler. Yerel listelerin oluşturulmasına parti yönetimi karar vermektedir. Bundan dolayı, başkanlık ile ters düşen bir milletvekili, sonraki seçimde tekrar aday gösterilmeme ya da listenin sonlarında gösterilme tehlikesi ile karşılaşabilmektedir. Netice itibarıyla milletvekillerinin çoğunluğu için derece düşürme (örneğin; komisyon üyeliğine tekrar seçilememe) ve yeniden seçilememe olasılığı gerçekçi tehlikelerdir.

(65) Daha yüksek yeniden seçilme oranlı ve daha âdem-i merkeziyetçi adaylık süreci olan diğer yasama organlarında olduğundan daha fazla olmak üzere; Türk milletvekilleri, *kişisel olarak* yeniden seçilme ya da yeniden aday gösterilme olanaklarını maksimize etmeye yönelik faaliyetlere zaman ayırmaya mecbur bırakılmaktadırlar. Bu, başlıca üç biçimde ortaya çıkmaktadır. Milletvekilleri, parti başkanlığının taleplerini ve beklentilerini karşılama eğilimine, parti başkanının ilgisini çekmeye ve beğeni toplamaya yönelik

yasama faaliyetlerine ya da diğer siyasi faaliyetlerine ek olarak; seçmenin özel ilgisini çeken komisyon üyeliğine de yönelmektedir. Sonuç olarak, komisyonların politika tercihlerinin parlamentonun tercihlerinden farklılaşması beklenebilir.

(66) Hayatta kalma savaşının oluşturduğu üçüncü bir durum da milletvekillerinin, seçmenlerinden gelen münferit isteklere harcadığı çabanın ve zamanın miktarıdır. Münferit talepler, genellikle milletvekillerinin Ankara'daki çalışma odalarında yapılan görüşmelerde doğrudan dile getirilmektedir ki bu görüşmeler, diğer yasama faaliyetlerine nazaran milletvekillerinin en çok zaman ayırdığı faaliyettir. Bu faaliyet aynı zamanda, milletvekillerine destek hizmeti sunan danışmanlar ve sekreterlerin de en çok zaman ayırdığı faaliyettir. Parlamentonun sunduğu hizmetler açısından yılda bir milyona yakın ziyaretçiye sunulan lojistik hizmetler önemli ağırlığa sahiptir. Milletvekillerinin iş yüklerinde de bazı çeşitlilikler ortaya çıkmaktadır. Küçük seçim çevrelerinden gelen milletvekilleri, büyük çevrelerden gelen milletvekillerine oranla, seçmenlerin münferit sorunlarıyla daha fazla ilgilenmektedir ve batıdaki seçim çevrelerinden gelen milletvekilleri, çoğunlukla kırsal kesim olan doğudaki çevrelerden gelen milletvekillerine oranla baskıya daha az maruz kalmaktadırlar. Fakat hiçbir milletvekili, seçmenlerden gelen münferit talepleri ihmal edememektedir ve milletvekilleri, yerel sorunlarla ilgilendiklerini göstermek zorunda kalmaktadırlar.

(67) *Kapasite sorunları*, üç ana başlıkta karşımıza çıkmaktadır. Birincisi, parti gruplarına sunulmuş kaynakların kendilerine verilmiş olan kayda değer yetki ve sorumlulukları etkin bir şekilde yerine getirmelerine elverecek denli yeterli olup olmadığının açıklık taşımamasıdır. Ama açık olan şudur ki: Siyasi parti merkez teşkilatlarının milletvekilleri arasından oluşturulması sebebiyle, siyasi parti Meclis grupları ve partilerin merkez teşkilatları çok yakın ilişki içindedir. Böylece, Ankara'daki siyasi parti merkezleri ve bunların personeli parlamento faaliyetlerinin desteklenmesine yardım etmektedir. Fakat parti gruplarının dâhili yapısının, politika yapım sürecinden ziyade karar alma sürecindeki birincil etkisi de dikkat çekicidir.

(68) İkincisi ve diğer noktanın bir uzantısı olarak, farklı parlamento görevlerine milletvekillerinin etkin katılımı hususunda Türk parlamentosu oldukça yetersizdir. Milletvekillerinin hepsi daimi komisyon üyesi değildir ve sıradan, yani parti yönetiminde olmayan milletvekillerinin partinin siyasi profilini şekillendirmeye uzmanlıklarını kullanarak yardımcı olma fırsatları çok

sınırlıdır. Katılım eksikliği, uzmanlaşmanın önündeki zayıf teşvikler ile bağlantılıdır: Parlamentodaki değişme oranı yüksektir; komisyon atamaları belirsizdir ve komisyon üyelikleri iki yıl sonra değiştirilebilmektedir. Kısacası, milletvekillerinin, seçmenlerin münferit taleplerini karşılamaya odaklanmaları, kısmen de olsa politika oluşturma sürecini baştan sona etkileyen kurumsal kanalların eksikliği ve uzmanlaşmaya yönelik teşviklerin yetersiz kalmasının bir sonucudur.

(69) Üçüncüsü, parti yönetiminde bulunmayan milletvekilleri için gözetim-denetim ve yasama sürecine katılım açısından oldukça önemli olan etkin ihtisaslaşma, aynı zamanda eksik uzman desteği tarafından da baltalanmaktadır. Münferit danışmanlar, çoğunlukla seçmen işlerine odaklanmışlardır ve komisyonlara sağlanan uzman desteği, doğrudan milletvekiline odaklanmak yerine mecburen komisyon çalışmalarına odaklanmıştır. Böylece, politik uzmanlığa erişimin oldukça zor bir hal almasının yanında milletvekilinin politik etkinliği ya da kişisel ilerlemesi açısından uzmanlaşmanın neticeleri belirsizdir.

II. 9. Milletvekillerinin Statüsü, Ücretleri ve Yetkileri

(70) Türk Anayasasının 75-86. maddeleri, milletvekillerinin statülerini uzunca ve oldukça ayrıntılı şekilde düzenlemektedir; İçtüzük ise 9. Kısım, 1. ve 2. bölümlerde üyeliğin düşmesi ve yasama dokunulmazlığı hususlarını daha ayrıntılı biçimde ele almaktadır. Belli istisnaları olmakla birlikte, Anayasanın 76. maddesinde, “25 yaşını dolduran her Türk milletvekili seçilebilir.” denmektedir. Birçok kamu görevlisi, görevlerinden istifa etmedikçe milletvekili seçilememektedir. Bu madde, “Hâkimler ve savcılar, yüksek yargı organları mensupları, yükseköğretim kurumlarındaki öğretim elemanları, Yükseköğretim Kurulu üyeleri, kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri ile yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri ve Silahlı Kuvvetler mensupları, görevlerinden çekilmedikçe, aday olamazlar ve milletvekili seçilemezler.” hükmünü içermektedir.

(71) Birçok durumda, milletvekilliği görevinden ya da milletvekili seçiminden sonra eski göreve geri dönme hakkı mevcuttur. Bu bağlamda, kamu kesimi, milletvekilliği için önemli bir kaynaktır. İlginçtir ki bütün bu süreçte eski askeri görevlilerin katılımı çok nadirdir. Meslekî arka plan açısından dört grup başrolüdür ve bunların ağırlıkları fazla değişmemektedir. Oranlar açısından ele

alındığında, iktisadi ve iş dünyası geçmişi olanların oranı: 2007 yılında % 25,9 (2002 ve 1999 yılları için % 22,7 ve % 20,2); eğitimci geçmişi olanların oranı: % 19,5 (2002 için % 18,2, 1999 için % 19,8); hukuk geçmişi olanların oranı: % 15,9 (2002 için % 15,3; 1999 için % 13,6); ve mühendislik geçmişi olanların oranı: % 15,9 (2002 için % 16,2; 1999 için % 18,9) olarak gerçekleşmiştir. Şaşırtıcı olarak, iki büyük parti olan AK Parti ve CHP milletvekillerinin profilleri mesleki geçmiş açısından oldukça benzerlik göstermektedir. 2007 seçimlerinde kadın milletvekillerinin oranı, önceki iki seçim döneminin rakamları olan % 4,4 ve % 4,0'dan % 9,1 e yükselmiştir. 2002 seçimlerinde 48,4 olan milletvekilleri yaş ortalaması, 2007 yılında 50,8'e yükselmiştir.

(72) Anayasanın 82. maddesine göre, milletvekilleri, seçildikten sonra, üyelikle bağdaşmayan her türlü faaliyetten çekilmek zorundadırlar; bu bağdaşmazlıklar da açıkça tanımlanmıştır. Üyeliğin düşmesi nedenleri, milletvekilinin istifası durumu ile birlikte, 84. maddede tanımlanmıştır. 82. madde, resmi görev alma yasağı ve üyelikle bağdaşmayan görevde ısrar durumlarını da düzenlemektedir (Fakat üyeliğin düşürülmesi için Genel Kurulda gizli oylama yapılması gerekmektedir). 84. maddede belirtilen "Partisinin temelli kapatılmasına beyan ve eylemleriyle sebep olduğu Anayasa Mahkemesinin temelli kapatmaya ilişkin kesin kararında belirtilen milletvekilinin milletvekilliği, bu kararın Resmî Gazetede gerekçeli olarak yayımlandığı tarihte sona erer." hükmü de oldukça önemlidir. Yakın tarihte, partilerin bazı eylemlerinin Anayasaya aykırı ilân edildiği göz önünde bulundurulunca bu hüküm önem arz etmektedir.

(73) Milletvekilleri görevleri sırasında Anayasanın 83. maddesinde belirlenen milletvekilliği dokunulmazlığından yararlanmaktadır. Bu nedenle "seçimden önce veya sonra bir suç işlediği ileri sürülen bir milletvekili, Meclisin kararı olmadıkça tutulamaz, sorguya çekilemez, tutuklanamaz ve yargılanamaz. Ağır cezayı gerektiren suçüstü hali ve seçimden önce soruşturmasına başlanılmış olmak kaydıyla Anayasanın 14 üncü maddesindeki durumlar bu hükmün dışındadır. Ancak, bu halde yetkili makam, durumu hemen ve doğrudan doğruya TBMM'ye bildirmek zorundadır." Daha önemlisi, "TBMM üyesi hakkında, seçiminden önce veya sonra verilmiş bir ceza hükmünün yerine getirilmesi, üyelik sıfatının sona ermesine bırakılır." Bu hüküm uyarınca, Demokratik Toplum Partisi'nin de desteğini alarak hapisshaneden seçim kampanyası yürüten bağımsız bir aday 2007 seçimleri sonrası koltuğuna oturmak üzere serbest bırakılmıştır.

(74) Anayasanın 86. maddesi, TBMM üyelerinin maaşlarının, ödeneklerinin ve emeklilik durumlarının düzenlenmesini kanuna bırakmakla birlikte, “Ödeneğin aylık tutarı en yüksek Devlet memurunun almakta olduğu miktarı, yolluk da ödenek miktarının yarısını aşamaz.” hükmünü içermektedir. Her bir milletvekiline Ocak 2009 itibariyle yapılan toplam ödeme, Başkanlık Divanı üyelerine yapılan küçük ek ödemeler dışında aylık 9.023 TL’dir (yaklaşık 4.600 Euro). Meclis Başkanı ve başkanvekilleri, Başkanlık Divanının diğer üyeleri, komisyon başkanları, siyasi partilerin grup başkanvekilleri ile Türk delegasyonlarına uluslararası toplantılarda başkanlık yapan onbir uluslararası komisyon başkanının makam otomobili hakkı bulunmaktadır.

(75) Daha önce belirtildiği gibi milletvekillerinin, maaşları TBMM tarafından ödenen bir danışman ve bir sekreter istihdam etme hakkı vardır. Personel seçimi kendilerine bırakılmıştır. Danışmanlar Meclis’in diğer birimlerinde çalışmakta olan personel arasından ya da kamu idarelerinin diğer bölümlerinden (çoğunlukla bakanlıklardan) geçici görevlendirme ile veya sözleşmeli olarak istihdam edilmektedir. 22. dönemde, danışmanların % 50’si sözleşmeli personel iken şu anda yaklaşık 150 danışman sözleşmelidir. Sekreterler Meclis tarafından istihdam edilen kamu personellerinden oluşmaktadır. Bunların çoğu doğrudan Meclis tarafından istihdam edilmiştir. Fakat diğerleri başka kamu kurumlarından uzun süreli geçici görevlendirme ile istihdam edilmektedir. TBMM personelinin yaklaşık % 35 ek mali yardım alması, mali açıdan cazip olan Meclis’e doğru bir akım yaratmaktadır. Milletvekilleri seçim bölgelerinde büro kurmaya veya orada kalıcı personel sağlamaya (danışmanlar zamanlarının çoğunu Ankara’da geçirmektedir) yönelik büro ödeneği veya diğer personel ödeneği almamaktadırlar. Bu yüzden eğer milletvekilleri seçim bölgelerinde büro veya diğer desteklere sahip olmak isterlerse bunu mensubu bulundukları parti sağlamalıdır.

(76) *Kapasite sorunları* daha çok milletvekillerinin sahip oldukları materyal ve personel desteğinde toplanmaktadır. Çoğu milletvekili danışmanının, zamanlarının çoğunu, milletvekillerine, seçmenlerin talepleri ile ilgilenmek görevi çerçevesinde yardım ederek harcadığı görülmekte; yasama ve denetim açısından uzman desteği ikinci sırada kalmaktadır. Aynı şekilde, milletvekilleri seçim bölgelerinde bürolar kuramadıkları için seçmenlerle iletişim kurmak da çok zor olabilmektedir (Türkiye’de Meclisin çalışma gün sayısının fazlalığı milletvekillerinin Ankara’da daha çok vakit harcaması gerektiği anlamına gelmektedir). Seçim bölgelerinde sürekli iletişim bürolarının yokluğu seçmenlerin sıklıkla doğrudan Ankara’ya giderek milletvekillerine ulaşmaya

alışmaları anlamına gelmektedir. Bu durum Genel Sekreterlik Stratejik Planında da belirtildiği üzere, lojistik faaliyetlere yönelmeye sebep olan önemli bir ziyaretçi yoğunluğu ile sonuçlanmaktadır.

(77) Milletvekilleri arasındaki yüksek sirkülasyon göstermektedir ki yeni seçilen TBMM üyelerinin büyük bir oranı daha önce parlamento tecrübesine sahip değildir. 1999 seçimlerinden sonra, milletvekillerinin % 54,2'si parlamentoda daha önce görev almamış kişilerden oluşuyordu, 2002 ve 2007 de ise yüzdeler sırasıyla 80,5 ve 49,3 idi. Bazı parti grupları bu sorundan diğerlerine oranla daha fazla etkilenmiştir. Daha önce parlamento deneyimi olmayan yeni seçilmiş milletvekillerinin 2007 yılındaki oranı: DTP (Demokratik Toplum Partisi) için % 90; MHP (Milliyetçi Hareket Partisi) için % 64,1; AK Parti için % 46,2; CHP için % 43,9 ve DSP (Demokratik Sol Parti) için % 38,5 olarak gerçekleşti. Bu durum, ilk kez milletvekili olanların Meclis faaliyetlerine tam anlamıyla katılabilmesi için parlamento uygulamaları ve prosedürlerine alıştırmaya sürecinin nasıl uygulandığı sorusunu ortaya çıkarmaktadır. Mevcut durumda, bu süreç teknik konularda bilgi sağlanmasının dışında sadece Genel Sekreterliğin ve parti gruplarının minimal desteği ile büyük ölçüde yapılandırılmamış bir süreç gibi görölmektedir. Yeni milletvekilleri için uygun deneyim alışverişı ve bilgi tedariki için bir çerçeve gereksinimi vardır.

II. 10. Genel Sekreterlik ve İdari Teşkilatın Sağladığı Destekler

(78) Kanun yapma, denetim ve temsil gibi temel faaliyetleri yerine getirmede TBMM'nin, Başkanlık Divanı ve Danışma Kurulunu da içeren ana yönetim organlarına; Genel Kurul, komisyonlar ve parti gruplarını içeren ana çalışma mekanizmalara ve bireysel olarak milletvekillerine Genel Sekreterlik bünyesindeki büyük bir yapı tarafından destek hizmeti sunulmaktadır. Genel Sekreterliğin görevleri, yasal ve örgütsel çerçevesi, personel sisteminin merkezi yönleri ve özellikle Genel Sekreterliği oluşturan farklı birimlerin iş yüklerini gösteren performans verileri TBMM Genel Sekreterliği 2010-2014 Stratejik Planında ve en son 2008 yılını içeren Genel Sekreterliğin faaliyet raporlarında çok iyi bir şekilde belgelendirilmiştir. Ayrıca Stratejik Plan hem Genel Sekreterliğin karşı karşıya kaldığı önemli performans sorunlarına karşı bir farkındalık olduğunu hem de işlevlerin, örgütsel düzenlemelerin, personelin ve süreçlerin 2010 yılından 2014 yılına kadar geliştirilmesi gerektiği yönündeki açık bir şekilde ifade edilmiş bir fikirler seti olduğunu gösterir.

(79) Bu zengin ve açıklayıcı belgeleri burada yinelemenin ve kurum içindeki performans zorluklarını yeniden belirtmenin hiç gereği bulunmamaktadır. Bunun yerine Akran Değerlendirilmesi ekibi değerlendirmelerinde Genel Sekreterliğin Meclisin temel siyasi görevlerini desteklemekle ilgili yönlerine ve idari örgütlenme mantık ve ilkeleri ile politik mantık ve ilkeler arasındaki gerilimlerin yüksek olduğu alanlara yönelmeye karar vermiştir. Eğer düzgün bir şekilde ele alınmazlarsa, bu gibi gerginlikler siyasetçilerle destek kadroları arasında sorunlu sonuçlar doğurabilir, aynı zamanda da değişik birimler ve personel sınıfları arasında işbirliği ve eşgüdüm sorunlarına neden olabilirler. Uygulamada, bu durum, Akran Değerlendirmesi Ekibinin özellikle doğrudan Meclis Başkanına bağlı örgütsel birimler, Başkanlık Divanı ve Genel Sekreterlik üzerine odaklandığı anlamına gelmektedir. Ekip, üç Genel Sekreter Yardımcısına bağlı altı bölüm içinde özellikle Kanunlar ve Kararlar Daire Başkanlığı, İletişim Daire Başkanlığı ile Personel ve Muhasebe Daire Başkanlığı üzerinde yoğunlaşmıştır.

(80) Ancak, TBMM’de istihdam edilen personelin çoğu diğer üç dairede, yani Destek Hizmetleri Daire Başkanlığında, Teknik Daire Başkanlığında ve Milli Saraylar Daire Başkanlığında çalışmaktadır. Teknik hizmetler (Park ve Bahçeler ile İşletme Yapım müdürlükleri gibi) veya asıl parlamenter etkinliklerle ilgili olmayan işlevler (1.198 personeli bulunan Milli Saraylar Daire Başkanlığı gibi) gibi daha çok destek hizmetlerindeki (TBMM’deki büyük ölçekli sağlık birimi ve yiyecek-içecek gibi lojistik hizmetler) bu kadro yoğunlaşmasının, Genel Sekreterliğin asıl parlamento işleriyle uğraşan kısımlarının çalışması üzerinde en azından iki önemli sonucu olmaktadır. Birincisi, hem Meclis Başkanı hem de Başkanlık Divanı ve belki daha da büyük ölçüde Genel Sekreter, dikkatlerinin sıklıkla, asıl parlamento görevleriyle az ilgisi olan ya da hiç ilgisi bulunmayan yönetsel sorunlara çekilmesi tehlikesiyle karşı karşıya kalmaktadır. Bu durum, özellikle de kişisel ilerleme hususundaki personel konuları ve ricalar söz konusu olduğunda görülmektedir. İkincisi, asıl etkinlikler dışındaki etkinliklerde çalışmak üzere istihdam edilen personelin sayıca ağır basması karşısında, profesyonel bir idari yapıyı destekleyen belirgin bir örgütsel çerçevenin ve özellikle de, profesyonel ve akademik eğitilmiş kadrolara yönelmiş personel politikalarının geliştirilmesi kolaylıkla sekteye uğramaktadır.

(81) TBMM idaresini düzenleyen asıl örgütsel ilkeler TBMM Genel Sekreterliği Teşkilat Kanununda düzenlenmiştir. Bu Kanun, belirli yönetmelikler ve TBMM Başkanlık Divanının kabul ettiği kararlarla

tamamlanmaktadır. 5000'in üzerindeki personel sayısına (bu sayı Milli Saraylar Daire Başkanlığını da kapsamaktadır) sahip TBMM Genel Sekreterliğinin büyük ve karışık organizasyon yapısı bazı potansiyel kırılma noktaları üzerinde durmaktadır. Bu kırılma noktaları kısmen kaçınılmaz olarak demokratik parlamentoların destek hizmetlerini karakterize eden siyasi ve idari gerilimlerin ortasında durmaktadır. İlk gerilim müşavirler gibi Meclis Başkanına doğrudan hizmet veren personel ile özellikle yasamadan sorumlu Genel Sekreter Yardımcısına bağlı birimlerde çalışanlar arasında çıkmaktadır. Meclis Başkanı tabii ki Divan üyeleri gibi siyasi bir figürdür. Meclis Başkanının günlük olarak yakından çalışacağı personelin seçimine ve dağılımına kendi karar vermek istemesi şaşırtıcı bir durum değildir. Ancak, bu durum, Meclis Başkanı tarafından istihdam edilen personelin rekabete dayalı bir yarışma ortamında istihdam edilmemesiyle birleşince Meclis Başkanlığının (aynı zamanda Divan) personel atamalarının mesleğinde uzmanlaşmış kişilerin atanması yerine siyasi atamalar olarak görülmesine yol açmaktadır.

(82) İkincisi, Genel Sekreterin statüsü ve görevi, çok zor bir dengeleme işinin üstesinden gelmesini gerektirmektedir. Bir yandan, Genel Sekreter idari teşkilatın başıdır. Bu konumuyla da kendisinden, rekabetçi ve liyakate dayalı usullere göre işe alınmış kadrolar tarafından en keskin biçimde dile getirildiği gibi, partizan olmayan, profesyonel standartlarda bir idarenin güvencesi ve bekçisi olması beklenmektedir. Diğer yandan, Anayasa ve İçtüzükte Meclis Başkanı, Başkanlık Divanının da yardımıyla, Meclisin idari ve mali işlerini yerine getiren ve kontrol eden bir siyasi konum olarak öngörülmektedir. İdari ve siyasi rasyonalite arasındaki gerilim potansiyeli, Genel Sekreterin Meclis Başkanı tarafından atanıyor olmasıyla daha da artmaktadır. Dahası, sık sık kayılma arayışında olan seçmenlerin baskısı altında olan milletvekilleri, iş personel alımı, terfi ve tayin konularına gelince Genel Sekreteri etkileme arayışında olacaktır. TBMM'nin Internet sayfasında verilen bilgilere göre 1990'lardan bu yana Genel Sekreterlerin görev süreleri, en kısıası üç ay ve en uzununu da Haziran 2003'den Mayıs 2007'ye kadar 47 ay olmak üzere ortalama iki yıl olmuştur. Bu göreceli olarak yüksek devir, Genel Sekreterlik koltuğunun belirsizlik içinde olduğunu göstermektedir. Özetle, Genel Sekreterin bu korunmasız konumu onun, herkes tarafından örgüt içinde partizan olmayan, profesyonel standartlarda bir idarenin güvencesi ve bekçisi olarak kabul edilmesini zorlaştırmaktadır.

(83) Tersine, en azından bazı milletvekilleri, bürokrasinin ihtiyaçlarına ve gereksinimlerine yeterince cevap veremediğini düşünmektedir. TBMM idari

teşkilatındaki birimler talep yanlı olmaktan ziyade arz yanlı olarak görülmektedir: Gerçekleştirilen görevler, prosedürler ve personel dağılımı milletvekillerinin önceliklerinden çok idari tercihlere göre şekillenmekte ve bazen idari teşkilat personeli milletvekillerinin taleplerine karşı kayıtsız kalmakla suçlanmaktadır.

(84) Stratejik Planda da vurgulandığı üzere; işe alımlarda, atamalarda ve terfilerde siyasileşme ve kayırmaya dair yaygın bir şekilde var olan endişe, farklı örgütsel birimler ve personel kategorileri arasında iletişim, koordinasyon ve işbirliği sorunlarına yol açabilmektedir. Görünüyor ki rekabete dayalı bir yarışma ortamında istihdam edilen personel kategorileri olan Yasama Uzmanları ve Stenograflar, değişik yollarla istihdam edilen personelin siyasi görevler üstlendiklerinden endişe duymaktadır. Tersine, milletvekillerine doğrudan hizmet veren personel –550 milletvekilinden her biri için bir danışman ve bir sekreter–mesleki yeterliliklerinin milletvekilleri ile günlük iletişim kurmaktan uzak diğer TBMM personeli tarafından bazen sorgulandığı hissine kapıldıklarını dile getirmektedir.

(85) Sonuç olarak TBMM personelinin herhangi bir sendikaya üye olmasına izin verilmediği ve tüm personelin ortak çıkarlarını Meclis Başkanı, Başkanlık Divanı ve Genel Sekreterliğe *yansıtılabilecek* seçilmiş bir personel temsilciliğinin olmaması TBMM idari teşkilatında ortaya çıkan ayrışma eğilimini beslemiştir. İdare ile ilişki kurabilecek personel temsilciliği yerine, Yasama Uzmanları Derneği ve Parlamenter Danışmanları Derneği (PDD) gibi Meclis personeli temsil eden birkaç profesyonel dernek oluşturulmuştur. Alan olarak farklı olsa da, TBMM'deki ilk yasama uzmanları tarafından oluşturulmuş olan ve daha geniş bir üyelik tabanına sahip bulunan Yasama Derneği (YASADER) de bu profesyonel dernekler arasında sayılabilir.⁶

(86) İdari birim sayısının fazla olmasında önemli bir etken TBMM yönetimi tarafından yerine getirilen görevlerin çeşitliliğidir. Örneğin, Milli Saraylar Dairesi toplam 1.198 personeli ile, Meclis idari teşkilatının yürüttüğü olağan işlevler dışında bir faaliyet yürütmektedir. Destek Hizmetleri Daire Başkanlığına bağlı birimler idarenin diğer birimlerine hizmet etmeye

⁶ Yasama Derneği (YASADER) ve Parlamenter Danışmanları Derneği (PDD)'nin yakın zamanda UNDP tarafından desteklenen 'Türkiye'de Yasa Yapma Süreçlerine Etkin Sivil Katılım' projesinde büyük bir rol oynaması da kayda değer bir noktadır. Bu programa ait tüm detaylar <http://www.undp.org.tr/Gozlem2.aspx?WebSavfaNo=1272> adresinden elde edilebilir. Yasamadan sorumlu Genel Sekreter Yardımcısı YASADER'e de başkanlık yapmaktadır.

odaklanmaktadır. Bu sebeple adı geçen başkanlıktaki personel toplam personelin büyük bir bölümünü oluşturmaktadır. Sonuç olarak, Destek Hizmetleri Daire Başkanlığındaki beş birim tek başına toplam 1085 personel çalıştırmaktadır (İç Hizmetler Müdürlüğü: 401; Sosyal Hizmetler Müdürlüğü: 390; Baştabiplik: 77; Ulaştırma Şube Müdürlüğü: 77; Çocuk Bakımevi: 49). Bunlara, 270 personeli ile İşletme ve Yapım Müdürlüğü, 117 çalışanı ile Park ve Bahçeler Müdürlüğü de eklenebilir. Genel Sekreterliğin örgütsel yapısı içinde bu görevlerin en iyi şekilde yerine getirildiği de kesin değildir ve bunlara ayrılan kaynak düzeyi de ayrıca incelenmelidir.

(87) Stratejik Planda idari *kapasite* ile ilgili birçok soruna vurgu yapılmıştır. Bu sorunlardan bazıları; personelin işe alımında veya terfilerinde mesleki kriterlere çok az önem veren ve personelin motivasyon kaybına neden olan yetersiz insan kaynakları yönetimi; teknik ekipman eksiklikleri, özellikle komisyonlarda fiziki mekân yetersizliği; Genel Sekreterliğin kadrolu personeli ile yan yana çalışan ve örgütsel kültürü ve bağlılığı zayıflatan bir unsur olarak görülen *geçici* statüde istihdam edilmiş personel sayısının artmış olmasıdır. Personel politikasına siyasi müdahale tehdidi de önem arz eder. Siyasi figürlerden oluşan Başkanlık Divanının belirli personel için ihtiyarı “tazminat” ödemeleri yapmaya karar verebilmesi gerçeği de bu şüpheleri artırmaktadır. Belki de daha önemlisi, çok sayıda personelin “uzmanlara” uygulanan rekabete dayalı bir yarışma sınavı uygulanmadan istihdam edilmesinin çoğu personelin uzman personel için öngörülen normal kariyer basamaklarına ulaşamayacakları anlamına gelmesidir. Dolayısıyla personel politikası ve insan kaynakları yönetimi - özellikle yasal statü, sendika hakları, işe alım prosedürleri, görevlendirme ve terfi, kariyer hareketliliği, eğitim, ödemeler, ölçüm ve değerlendirme- sıkça karşılaşılan sorunlardır.

(88) Siyasileşme ve kayırmacılık (kişisel ya da siyasi olsun), 550 seçilmiş siyasi ‘işverenin’ olduğu bir kurum için şaşırtıcı değildir ve tamamen ortadan kaldırılması zor olabilir. Ancak, bu sorun sistemli bir şekilde ele alınırsa, liyakate dayalı olmayan personel kararları için baskı ve fırsatlar azalacaktır. Bunlara özellikle, işe alma, tayin, terfi ve ücretlerle ilgili düzenlemelerin açık ve saydam olması hususu dâhildir. Hangi görevlerin memurlar, hangilerinin sözleşmeli personel tarafından yerine getirileceğinin kararlaştırılması hakkındaki açık kıstaslar; açık ve saydam iş tanımları ve bunlarla ilgili beceri profilleri; genel bir ilke olarak olabildiğince yaygın uygulanan ve bağımsız olarak da izlenen rekabetçi işe alım usulleri; terfiler hakkındaki kararların asıl temelini oluşturan düzenli değerlendirme usulleri ile hem personeli teşvik eden

ve hem de saydam ve adil addedilen bir ücret sistemi de buna dâhildir. Şimdiki durumda, aynı anda benzer ya da aynı işlevleri gören farklı kadro sınıflarına ait personelin bulunması (özellikle sürekli yenilenen sabit süreli sözleşmelerle çalışan sözleşmeli personel ile memurlar); mesleki gelişme için kurumsal kapasitenin bulunmamasından, kısıtlı kadro devingenliğinden ve personel kararlarına siyasi karışmalardan kaynaklanan sınırlı ve belirsiz mesleki gelecekte; yeterli performans teşviki vermediği düşünülen bir ücret sistemi ve de bireysel mesleki ilerlemeyle yeterli ilintisi bulunmayan bir personel eğitim sisteminden kaynaklanan unsurlar personelin motivasyonu üzerinde olumsuz etkiye sahiptir.

(89) Personel politikası ve insan kaynakları yönetimi, siyasi bir kurum olan TBMM'nin aşırı siyasileştirilmeden, özellikle de parti siyasetine maruz kalmadan en etkin şekilde işlemesinin nasıl sağlanacağı konusundaki daha büyük bir sorunun parçalarıdır. Parlamenter çalışma alanlarında iktidar-muhalefet ayrımının fazlasıyla belirgin olduğu ve siyasi aktörlerin resmi ya da gayriresmi olarak personel sisteminin büyük bir bölümünde etkiye sahip olduğu şartlar altında bu sorun daha da önem kazanmaktadır.

III. DEĞİŞİM İÇİN SEÇENEKLER

(90) Kurumsal kapasiteyle ilgili Kısım II’de belirtilen kısıtlılıklar, TBMM’nin yetkileri, siyasi örgütlenmesi, çalışma usulleri, destek hizmetleri ve personel sistemindeki araştırmaya değebilecek değişiklikleri göstermektedir. Akran Değerlendirmesi Ekibi, değişim için seçenekleri formülleştirirken işe *boş bir sayfayla* başlamamaktadır. Stratejik Plan, TBMM Genel Sekreterliğinin yasama, bütçe yapma, gözetim ve denetim ile temsilden oluşan anahtar parlamento işlevlerini destekleme kapasitesinin nasıl daha etkin hale getirilebileceği hakkında değerli fikirler içermektedir. Stratejik Planda reformun önündeki hem siyasi hem örgütsel engeller vurgulanmaktadır. İhtüzükte kapsamlı bir değişiklik yapma girişimi doğrultusundaki siyasi çabanın da büyük önemi bulunmaktadır. İlke olarak Meclisteki tüm grupların desteklediği bu amaca doğru ilerlerken, İhtüzüğün değerlendirilmesinde sorumluluk taşıyan Anayasa Komisyonu merkezi bir rol üstlenecektir. Hem Stratejik Plan hem de yeni İhtüzük taslağı, TBMM’nin güçlendirilmesi doğrultusundaki çok önemli adımları oluşturmaktadır.

(91) Raporda yer alan “Değişim İçin Seçenekler”, AB üyesi ülkelerin parlamento uygulamalarındaki gelişmeleri de göz önünde bulundurmaktadır. Avrupa’da politik ve akademik birçok eleştirel çalışmada yer verildiği üzere parlamentoların politik kararlarda geri planda kalması (deparlamentarizasyon) sürecine karşılık özellikle 90’lı yılların başından itibaren yaşanan gelişmeler parlamento krizinden geri dönüşü işaret etmekte, bazı eleştirmenleri de Avrupa parlamentarizmindeki yenilenmeye yönelik konuşmaya yöneltmektedir. Bu eğilim, 5. Cumhuriyetin ilk onyılarında yürütmenin Ulusal Meclis’e açıkça hâkimiyet kurduğu Fransa gibi ülkelerde bile gözlemlenebilmektedir. Artık, birçok Avrupa Parlamentosunda, hükümet tasarılarının ayrıntılı bir şekilde incelenebilmesi için yasama kapasitesini geliştirmeye; gözetim ve denetim kapsamını genişletmeye; parlamentonun, yasaların büyük bir kısmının uygulanmasını gözleme kabiliyetini artırmaya; milletvekillerine, bütçenin ve mali konulardaki kanunların denetiminde ve diğer yasalardaki mali unsurlarının incelenmesinde yardımcı olacak bütçe birimlerini desteklemeye; sivil toplum örgütleriyle ve vatandaşlarla diyalogu geliştirmeye; parlamento çalışanlarının kariyer sürecini gözden geçirmeye ve bilhassa üye ülkelerin parlamentolarının Avrupa Birliği işlerine katılımını artırmaya yönelik çabaları görebilmekteyiz. Bu teşebbüsler; parlamentolara toplumsal güvenin azalmasının ortaya konulmasından (ki birçok ülkede toplumsal güveni yeniden kazanmak ve uzun dönem uygulamaları eleştirel olarak incelemek üzere kamu

görevlileri seçilir); Almanya’da olduğu gibi milletvekillerinin eylemlerini izleyen ve ayrıntılı olarak ortaya koyan STK’lar aracılığıyla milletvekillerinin toplum tarafından daha dikkatle takip edilmesinden; birçok Avrupa ülkesinde seçimlerde parlamentolardaki değişme oranının yüksek olmasından ve parlamentolara geçmişe göre daha fazla partinin girmesinden (ki bu durum parlamentolarda muhalefetin daha fazla hak taleplerini destekler); ve özellikle hem üye ülkeleri hem de aday ülkelerin parlamentolarını Birlik düzeyinde politika oluşturma sürecinde ve hükümetlerin Avrupa Birliği düzeyindeki faaliyetlerinin gözetiminde yapıcı bir rol edinmek için daha donanımlı hale getirecek yeniliklere odaklanmaya yönlendiren Avrupa’nın birleşme sürecinden kaynaklanmaktadır. Bu teşebbüslerin itici gücü ulusal parlamentolara, AB işlerini ulusal hükümetlerle ve Avrupa kuruluşlarıyla beraber şekillendirmek için gelişmiş fırsatlar sunan Lizbon Andlaşması ile artmıştır.

(92) TBMM’nin kurumsal kapasitesini artırma girişimi eşgüdümlü siyasi ve idari eylem gerektirmektedir. Meclis Başkanı, Başkanlık Divanı, siyasi parti grup başkanlıkları ve komisyon başkanları, İçtüzüğün değiştirilmesi konusunda olduğu gibi TBMM Genel Sekreterliğinde yapılacak örgütsel reformlar ve özellikle personel reformları için ihtiyaç duyulacak yasal değişikliklerde merkezi bir role sahiptir. Genel Sekreter, üç yardımcısı ve daire başkanları da dâhil olmak üzere idari yönetimin, örgütlenme, personel ve mali gereksinimler bakımından İçtüzük değişikliklerinin etkilerini değerlendirmede ve Stratejik Planda belirtilen iddialı amaç ve hedeflerin gerçekleşmesi için ilerleme kaydedilmesinde kritik bir rolü bulunmaktadır. Her ne kadar İçtüzüğe odaklı siyasi eylem ile Stratejik Planın uygulanmasına odaklı idari eylem birbirine bağımlı ise de, birincisindeki gecikme ikincisindeki devinim gücünü yavaşlatmamalıdır. Dahası, Genel Sekreterliğin tüm yönlerini içeren esaslı bir İçtüzük değişikliğinde ve Stratejik Planda dile getirilen kapsamlı yaklaşım ilke olarak daha arzu edilir bir şeyse de bu, siyasi ve idari yönetimin desteğini alabilecek daha sınırlı girişimlerin benimsenmesinin önünü kapamamalıdır.

III. 1. İktidar ve Muhalefet

(93) İktidar partileri ile muhalefet partileri arasındaki ayrışma parlamenter demokrasilerin temelini oluşturmakla birlikte ilişkilerinin nasıl yapılandığı hususunda Avrupa demokrasileri arasında büyük farklılıklar görülmektedir. Parlamentoda temsil edilen partilerin politik iddiaları bakımından güçlü kutuplaşma, parlamentonun günlük çalışmalarında partilerarası ilân edilmiş bir

işbirliğine yönelimle el ele gidebilir. Böyle bir yönelim, bir yandan muhalefetin yaşamsal anayasal rolünü oynamasına izin vermekteyken (ve fiilen dışlanmasına engel olmakta) diğer yandan muhalefetin, yasama ve yürütmenin etkin denetimini sağlamaktan daha çok iktidar partilerini engelleme amaçlı ‘yıkıcı’ taktiklere başvurma olasılığını azaltmaktadır. Avrupa’da çok yaygın olarak görülen azınlık hükümetleri uygulamaları, kapsamlı yasaların parlamentodan geçirilmesi için iktidarı muhalefetle işbirliği içinde hareket etmeye yönlendirdiğinden, tarafları sürece dahil eden kapsayıcı parlamento uygulamalarını teşvik etmektedir. Benzer şekilde, geçmişte çok farklı partilerin oluşturduğu koalisyonlar, birbirlerine amansızca muhalif olan parti blokları arasında aşılmaz bir bölünme olmadığını ortaya koymaktadır. Bu bilgilerin ışığında, istisnaları olmakla birlikte, genel olarak “çoğunlukçuluk”tan “konsensüs temelli” bir politik sisteme kaymanın parçası olarak, birçok ülkede iktidar-muhalefet ilişkilerinde işbirliğinin artması eğilimi görülmektedir.

(94) Türkiye uygulamasında TBMM’nin bütün işlevlerinin iyileştirilmesi için iktidar-muhalefet dinamiklerinin değiştirilebilmesi yönünde başlıca iki yol bulunmaktadır:

- ***Komisyon başkanlıkları Meclisteki siyasi parti gruplarının büyüklükleriyle orantılı olarak bölüştürülebilir.*** Bu, iş komisyon başkanlıkları ve uluslararası komisyon başkanlıkları söz konusu olduğunda “kazanan hepsini alır” şeklindeki Türkiye uygulamasına göre açık bir uzaklaşma olacaktır. Komisyonlara dört yıllık bir yasama dönemi boyunca aynı partiye mensup milletvekillerince başkanlık edilmesi şartı olmadığından, komisyon başkanlıklarının dönem ortasında yeniden belirlendiği TBMM uygulaması bunu kolaylaştıracaktır. Almanya, Hollanda, Portekiz, İspanya ve son zamanlarda da Fransa gibi birçok AB ülkesinde bulunan, Plan ve Bütçe Komisyonu başkanlığının en büyük muhalefet partisinin temsilcisine bırakılması şeklindeki uygulamanın kabul edilip edilmeyeceği de değerlendirilmeye değer bir konudur. İngiltere Avam Kamarası İçtüzüğüne göre Kamu Hesapları Komisyonu başkanı muhalefet partilerinden seçilmektedir. Bu düzenlemeden beklenen amaç “sorumlu” muhalefeti cesaretlendirmektir.
- ***Hem komisyonların hem de Genel Kurulun gündemlerinin bir kısmı muhalefetin önerdiği ya da en azından onayladığı işlere ayrılmalıdır.*** Bu şekilde iktidar hala, başta hükümetin öncelik

verdiği yasama işleri olmak üzere, kendi işlerini görme fırsatına sahip olurken zamanlama üzerindeki denetimini kısmen devretmiş olmaktadır. Örneğin İngiltere’de, 2010’dan itibaren kamu ekonomisi dışındaki iktisadi faaliyetlerle ilgilenecek bir ekonomi komisyonu kurulmuştur ve bu komisyonda iktidar partisi çoğunlukta değildir. İktidar ve muhalefet partileri böylece parlamento zamanını paylaşacaklardır. Bu ilke, özellikle, idareyi hesap vermeye yönlendiren yıllık bütçe, kamu hesapları, gözetim ve denetim gibi konularda uygulanmalıdır. Buna karşılık muhalefet, hükümetin parlamentoya getirdiği işlerinde, erteleyici ve geciktirici tekniklere daha az başvurma eğiliminde olacaktır. Başka bir ifadeyle iktidar ve muhalefet, gündemin oluşturulması ve zamanın kullanılması yerine daha asli konularda mücadeleye yönelir.

III. 2. Hükümet ve Parlamento

(95) Hükümetle iktidarı oluşturan/destekleyen partiler arasındaki işbirliğinin seviyesi, parlamenter sistemlerde, bir yandan yasama-yürütme ayrılığından diğer yandan ikisini oluşturan müşterek yapıların abartılmasından dolayı demokratik parlamentoların çalışmalarını her açıdan etkilemektedir. Yine de, yürütme-yasama ilişkileri salt iktidar-muhalefet ilişkilerinin dinamiklerine indirgenemez. Türkiye örneğinde de, özel ilgi gerektiren iki husus vardır: Birincisi, bugün için TBMM’nin zamanının, özellikle de yasamaya ayrılan zamanının çoğunun hükümet tarafından ‘özgürce’ kullanıldığı görülmekte; hükümetin, yasa tasarılarını hazırlarken Meclisin iş yükünü ciddi bir şekilde dikkate aldığını gösterir hiçbir delil bulunmamaktadır. Meclisin zamanının istenildiği gibi uzatılamayacağı gerçeği, hükümetin yasa tasarılarının hacmi ve ayrıntısı bakımından iddialı tutumuna bir kısıtlama getirmemektedir. Dahası, tasarıların yasama dönemi içinde TBMM’ye sunulmasının zamanlaması tamamen hükümetin takdirinde görünmektedir. Bu sorunun çözümünün bir yolu olarak,

- ***İngiltere ve Macaristan örneğinde olduğu gibi altı ile on iki aylık bir dönem için hükümetin geleceğe yönelik yasama girişimlerini açıkça gösteren bağlayıcı bir uygulama planı hükümetten istenebilir.*** Parlamento gündeminde yer almayan teklif ve tasarılar sadece olağanüstü şartlarda takdim edilebilmelidir. Böylece hükümet, açıkça öncelik verdiği yasama çalışmalarını belirlemekten/ kararlaştırmaktan kaçınamayacak ve parlamento

gündemi ve zamanı hükümetler için “serbest mal (free good)” olmaktan ziyade “kıt kaynak (scarce resource)” olacaktır. Ayrıca yasama gündeminin daha iyi planlanması, TBMM’nin, kendi iç gündemi üzerinde daha iyi kontrol sağlamasına imkan verecektir.

(96) Tersine, yazılı soruların ve meclis araştırması taleplerinin yüksek sayısının (ancak çok azı kabul edilmektedir) işaret etmekte olduğu üzere, özellikle muhalefet partileri hükümetin zamanını bir ölçüye kadar ‘özgürce’ kullanıyor gibi görülmektedir. Bu gibi araçlara resmi bir sayısal sınırlama getirmenin demokratik parlamentonun ruhuna aykırı olması kadar, şimdi söz konusu olduğu üzere, hükümete yöneltilen tüm soruların üçte birinden fazlasının yanıtı bırakılması da arzulanan bir durum değildir. Bir yöntem olarak,

- ***Meclis Başkanı ile Danışma Kurulu bir yandan sunulacak soruların hacmi üzerinde partiler arası bir uzlaşma ararken, hükümetin soruları yanıtlama karnesini de yakından izlemeyi kararlaştırmalı ve gerektiğinde resmi kınamada bulunmalıdır.***

III. 3. Komisyonlar, Genel Kurul ve Yasama Süreci

(97) Son yıllarda Avrupa’nın çok sayıda ülkesinde, birçok girişim, yasama yapı ve prosedürlerini değiştirerek parlamentoların, yasama kalitesini geliştirme yeterliliğinin artırılmasına odaklanmıştır. Bu girişimlerin çoğu, komisyonların yasama sürecindeki etkinliklerinin artırılması ve görevlerini yerine getirirken bilgi temelini desteklenmesi çerçevesinde oluşturulmuştur. İçtüzük taslağında dile getirildiği üzere TBMM’deki yasama sürecinin geliştirilmesi amacı Akran Değerlendirmesi Ekibi tarafından güçlü bir şekilde desteklenmektedir. Avrupa’daki gelişmelere paralel olarak, önerilen değişiklikler, komisyonlar ve Genel Kurulun sorumluluklarını yeniden düzenleme/dengeleme ve hem komisyonlarda hem de Genel Kurulda daha ayrıntılı tartışmalara imkan sağlamak için ihtiyaç duyulan bilgilerin sağlanmasını amaçlamaktadır.

(98) Bunları bir sonuca bağlayacak olan önlemler şunları içermektedir:

- ***TBMM’nin kapsamlı mevzuatlar için Genel Kurulda yapılacak bir ön görüşmeyi düşünmesi yerinde olacaktır.*** Bu prosedür hükümet tasarıları için bir limit koyma imkanını getirecektir. Böyle bir öngörüşme mekanizması, Avrupa’nın birçok ülkesinde de tecrübe edildiği gibi, hükümete tasarının temel prensiplerini parlamentoda

açıklama imkanı tanıyacak, muhalefete de itirazlarının ana hatlarını dile getirme şansı sağlayacaktır. Şimdiki durumda hükümet, yasa tasarılarını sunma ve savunma fırsatını, ancak bu teklifler komisyondan, çoğu kez değiştirilmiş olarak, geçtikten sonra bulmaktadır. Önceden yapılacak halka açık bir görüşme, yasama sürecinin saydamlığını artırmakla kalmayacak, aynı zamanda komisyonda daha öze odaklı bir tartışmanın yapılmasına yardımcı olacaktır.

- *Tali komisyonların ve AB Uyum Komisyonunun yasama sürecindeki etkinlikleri artırılmalıdır. Her komisyon, bir tasarımı ya da teklifi esas komisyon olarak görüşmeyi talep etme hakkına sahip olmalıdır. İhtüzük taslağında da öngörüldüğü üzere, Komisyon Başkanlar Kurulu, Meclis Başkanının tasarıları ve teklifleri komisyona havale etme kararına karşı çıkabilmelidir. Uyuşmazlık olması durumunda, son karar Genel Kurulda verilmelidir.*
- *İhtüzük taslağında Komisyonlar arası eşgüdümün kolaylaştırılması için öngörülen Komisyon Başkanlar Kurulunun önerilenden daha sık toplanması gerekmektedir.*
- *Daha etkin bir şekilde çalışabilmelerini sağlamak için tali komisyondaki mevcut 10 günlük inceleme süresinin artırılmasına ihtiyaç vardır.*
- *Esas komisyonlar Genel Kurula raporlarını sunarken, tali komisyonların üzerinde durduğu konuları nasıl inceleyip karara bağladığını açıklamalıdır.*
- *Yasama sürecinin komisyon aşamasına gelindiğinde, komisyon gündemlerinin planlanması ve ayrıntılı komisyon gündemlerinin önceden yayımlanması gerekmektedir. Tüm katılımcıların, yani komisyon üyelerinin, onların destek kadrolarının, komisyon personelinin, Genel Sekreterlikteki diğer ilgili birimlerin, baskı gruplarının, sivil toplum örgütlerinin ve hükümet temsilcilerinin, yeterli hazırlık yapabilme imkanı olmalıdır. Bu, hükümet ile Meclis Başkanı, Meclis Başkanı ile komisyon başkanları ve bakanlıklar ile komisyon arasında etkin bir iletişimi gerekli kılmaktadır.*

- **Hükümet üyelerinin, baskı gruplarının, sivil toplum örgütlerinin ve görüşülecek konuyla ilgili uzmanların komisyon toplantılarına nasıl ve hangi biçimde katılacağını düzenleyen açık bir resmi protokolün bulunması gerekmektedir.**
- **TBMM, yasama etkinliklerine komisyon üyelerinin tümünün katılmasını teşvik etmek için, Avrupa Parlamentosunda işlemekte olana benzer bir raportörlük sistemi getirmeyi düşünebilir.** İktidar ya da muhalefet partilerinin herhangi birinden gelecek olan raportör, tasarı ya da teklif hakkındaki komisyon raporunun taslağını hazırlar ve sunar⁷. Komisyon üyelerinin yasama sürecinin komisyon aşamasına bu şekilde etkin katılımları, hem iktidar hem de muhalefet milletvekillerini yasama etkinliklerine daha fazla zaman ve kaynak ayırmaya teşvik edecektir. İktidarın tasarılarını Genel Kuruldan geçirmesini baltalamayacak, ama muhalefetin yasamaya katılımlarını teşvik edecektir. Aynı zamanda, milletvekilleri ile şu anda öncelikle komisyon başkanları için çalışmakta olan destek personeli arasındaki ilişkileri de geliştirecektir.
- **Hükümetten, tasarıların hazırlık aşamasında yapılan Düzenleyici Etki Analizlerini (DEA'ları) TBMM için kullanılabilir hale getirmesi talep edilmelidir.** Bu talep komisyonların hem komisyonlara görüş almak için çağıracağı uzmanlar hem de hükümetten sağlayacağı bilgiler aracılığıyla elde edeceği bilgi altyapısının geliştirilmesi çabasının bir parçası olarak görülmelidir. Bu bilginin en iyi şekilde kullanılması için, komisyonların daha fazla uzmanlık desteğine erişme ihtiyacı vardır.
- **İçtüzük taslağında önerilen, Genel Kuruldaki değişiklik önermeleri ile ilgili kısıtlama girişimi hakkında söylenecek çok şey bulunmaktadır.** En azından, son görüşme ve oylamadan önce tüm değişikliklerin bir çizelgesinin yapılmasını gerekli kılmak makul görünmektedir (bu tabii ki Genel Kurulun gündeminin oldukça önceden belirlenmesini gerektirecektir.). Benzer bir uygulama,

⁷ Daha ayrıntılı bilgi için; <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20060725STO00938+0+DOC+XML+V0//EN>

tarafların politik tutumlarını önceden belirleyebilmeleri açısından komisyonlar için de kabul edilmelidir.

- ***TBMM, Genel Kurul aşamasında geniş kapsamlı değişiklikler içeren önergeler verildiğinde tasarı ve tekliflerin komisyona geri gönderilmesini rutin hale getirecek bir düzenlemeyi göz önünde bulundurmalıdır.*** Böyle bir imkân mevcut İçtüzüğü'nün 88. maddesinde yer alsa da, bu mekanizmanın rutin olarak işletilmesi, önergelerin Genel Kurulda olduğundan daha derinlemesine incelenmesine izin verecek ve kabul edilen kanunların tutarlı ve uygulanabilir olmasına yardımcı olacaktır.

III. 4. Hükümetin Gözetim ve Denetimi

(99) Denetim ve gözetim hakkındaki istatistiklerin gösterdiği üzere parlamenter demokrasilerde, hükümetlerin denetimi ve gözetimi görevi büyük ölçüde milletvekillerine ve muhalefet partilerine düşmektedir. Birçok Avrupa ülkesinde, yürütmenin yetkisini kötüye kullandığı durumları inceleyecek, soruşturacak ve denetim ile ilgili inceleme sonuçlarının halk tarafından kolayca ulaşılabilir hale getirilmesini sağlayacak yeni araçlar sunularak muhalefetin araştırma kapasitesinin artırılması eğilimi vardır. Ayrıca, kötü yönetim örneklerini soruşturan kamu denetçiliği kurumu yaygınlaşmıştır ve bunlar genellikle doğrudan parlamentoya rapor sunmaktadır.

(100) Parlamentodaki tüm siyasi parti gruplarının yaygın olarak paylaştığı bir amaç olarak TBMM'nin gözetim ve denetim kapasitesinin güçlendirilmesi başlıca birkaç yolla sağlanabilir. Aşağıda bu konuyla ilgili dile getirilen seçeneklerin bazıları komisyonların görevlerinde önemli ölçüde genişleme öngörebilir.

- ***Mevcut durumda kısıtlı ve az olan denetim ve inceleme araçlarına yenilerinin eklenmesi gerekmektedir. En azından, hükümetten, cevaplarının Genel Kurulda tartışılacağı, yazılı bilgilerin istendiği “büyük gensoruların” bu araçlar arasına eklenmesi mantıklı olabilir.*** Örneğin, Almanya Temsilciler Meclisi'nde milletvekilleri ve/veya milletvekili grupları, hükümeti sorgulamak amacıyla küçük ve büyük gensoru (ikisi de toplantı yeter sayısı gerektirmektedir), milletvekilleri tarafından verilen yazılı sorular, soru zamanları, haftalık kabine toplantılarıyla ilgili konularda sorular gibi birçok

araca sahiptirler. İngiltere’de her yılın belirli sayıdaki günlerinin son yarım saatinde milletvekillerinin bakan tarafından cevaplandırılacak sorularına ve muhalefetin önergelerine ayrılmıştır.

- **Muhalefet partilerinin başvurabileceği/kullanabileceği gözetim ve denetim fonksiyonları içtüzükle güçlendirilmelidir.** Parti gruplarının başka makamların (örneğin Meclis Başkanının) onayını almadan gözetim ve denetim fonksiyonlarını yerine getirebilmeleri parlamenter garanti altında olmalıdır (*Potestative parliamentary rights*). Örneğin Portekiz’de 2007’deki kapsamlı içtüzük değişikliğinden sonra siyasi parti gruplarının hükümeti ne kadar sıklıkla Genel Kurula davet edebilecekleri, ivedi görüşme isteyebilecekleri, Genel Kurul gündemini belirleyebilecekleri, başbakanın katılımıyla yapılabilecek görüşmeler detaylı olarak belirlenmiştir. Aynı şekilde komisyonlar için de muhalefetin tek yanlı iradesiyle kullanabileceği haklar düzenlenmiştir.
- ***Komisyonlar hükümetin denetiminin ve kontrolünün merkezi olmalıdır. Özellikle, bakanlar kendilerine bağlı kurumların faaliyetleri hakkında ayrıntılı soruları cevaplamak için düzenli olarak komisyona çağrılmalıdır. Komisyonlar bakanlıkların faaliyet raporlarını düzenli olarak görüşmelidir.***
- ***Araştırma komisyonlarının raporları Genel Kurulda tartışılmalıdır ve Parlamento hükümetin aldığı tedbirleri takip etmelidir. İlgili sürekli komisyon bu takip görevini yerine getirmelidir.***
- ***Komisyonların ve Genel Kurulun, yasaların uygulanmasını sistematik olarak nasıl denetleyecekleri konusu üzerinde durulmalıdır.*** Bunu başarmanın bir yolu, hükümetin bu konuda TBMM’ye düzenli aralıklarla raporlar sunmasını gerektiren düzenlemeler yapılmasıdır. Bu raporlar daha sonra komisyonlarda ve/veya Genel Kurulda incelenip görülebilir. Örneğin Almanya’daki durumda hükümet, iç ve dış politikadaki tüm sorunlar hakkındaki gelişmeleri düzenli olarak parlamentoya rapor etmek zorundadır. Bazı raporlar yüzlerce sayfaya erişebilmektedir. Birçok Avrupa ülkesinde yaygınlaşmakta olan başka bir araç da yasal düzenlemelerin *uygulama sonuçlarıyla* ilgili Düzenleyici Etki Analizleridir.

- **TBMM, Parlamentoda, gelişmeleri izleyecek, özel organların oluşturulmasını göz önünde bulundurmalıdır.** Örneğin Fransız Ulusal Meclisinde “1999’da Maliye Komisyonu içinde Değerlendirme ve İzleme Kurulu (MEC) kurulmuştur. Görevi, her yıl belli kamu politikalarının sonuçlarını değerlendirmektir. Aynı şekilde, 2004’te Kültür, Aile ve Toplumsal İşler Komisyonu tarafından Sosyal Güvenlik Finansmanı Yasalarını İzleme Komitesi (MECSS) kurulmuştur. Bu, toplumsal sorunlar için yapılan harcamaları izleyen ve böylelikle Meclis üyelerinin sosyal güvenlik yasalarının finansal uygulamasını daha iyi izleyebilmelerine ve yeni düzenlemelerin ve ikincil mevzuatın belirlenen mali amaçlarla uyumlu olduğundan emin olmalarına imkan sağlayan bir yapıdır.”⁸ İngiltere’de, belli komisyonlara, kamu kuruluşlarının harcamalarını, yönetimini ve politikalarını izleme ve bulgularını düzenli olarak rapor etme görevi verilmektedir. En son olarak hükümetin mevzuatın etkileri konusunda parlamentoya zorunlu olarak sunduğu bir raporun ardından komisyonların yerine getireceği yeni bir yasama sonrası denetim süreci getirilmiştir. Portekiz’de, Dokümantasyon, Bilgi ve İletişim Dairesi, parlamento tarafından kabul edilen yasaların uygulaması ile ilgili altı aylık raporlar hazırlamaktadır.

III. 5. Yasama Sürecinde Sunulacak Danışmanlık ve Uzmanlık Hizmetleri

(101) Çıkar grupları ile sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri ve uzmanlarla kurumsallaşmış diyalog ve görüş alışverişi modern parlamentoların ayırt edici bir özelliği ve parlamentonun vazgeçilmez faaliyetlerinden biridir. Parlamentonun ve milletvekillerinin bu konuda karşılaştıkları en büyük zorluk çok çeşitli örgüt ve çıkar grubu temsilcileriyle görüş alışverişinde bulunurken açık iletişim kanallarının özel çıkarın savunusuna veya en kötü durumda yolsuzluğa yol açmamasını temin etmektir. Birçok Avrupa ülkesinde sayısı artan profesyonel lobi firmalarından da anlaşılacağı gibi lobcilik giderek profesyonel hale gelmektedir. Bu durum, lobi firmalarıyla görüşmelerin nasıl yapılacağını ve çıkar temsilcileriyle parlamenterlerin ne şekilde etkileşim içine gireceklerini düzenleyecek şeffaf kurallara ihtiyacı artırmıştır. Örneğin Avrupa Parlamentosunda lobi faaliyetinde bulunacak organizasyonların akreditasyona sahip olması ve Avrupa Parlamentosunun davranış kurallarını içeren bir belgeyi imzalamış olması gerekmektedir. Ayrıca, Avrupa Şeffaflık Girişiminin

⁸ http://www.assemblee-nationale.fr/english/synthetic_files/file_48.asp

bir parçası olarak Avrupa Parlamentosunu ve Avrupa Komisyonunu kapsayan ortak kayıt ve davranış kuralları geliştirmeyi hedefleyen bir hareket bulunmaktadır. Dolayısıyla parlamentolar ve toplumsal çıkarların temsilcileri arasındaki ilişkilerin giderek kurallara bağlandığı bir sürece şahit olmaktadır.

(102) TBMM ile ilgili olarak, baskı grupları ve sivil toplum örgütlerinin sağlayacağı uzmanlık ve danışmanlık ilişkilerini geliştirmenin; parlamento ve yürütme dışından bulunacak uzmanlarla çalışmaları ilerletmenin birçok yolu bulunmaktadır:

- *Baskı grupları, sivil toplum örgütleri ve uzmanların, görüşlerini sunmak üzere komisyonlara davet edilmesinin ayrıntılı koşulları; bunun hangi biçimde yapılacağı (örneğin, yazılı beyan, sunum, ortak seminer, söyleyeceklerinin dinlendiği oturumlar); komisyonların kendilerine sunulan görüşleri nasıl ele alacakları ve toplanan görüşleri Genel Kurula aktarmanın en uygun yolu İçtüzükte belirtilmelidir.*
- *Tasarı ve tekliflerin görüşülmesi sırasında, etkilenen çıkar gruplarına tasarı/teklif hakkındaki görüşlerini dile getirmeleri için imkân tanınmalıdır.*
- *Tasarıların komisyonlarda en fazla 45 gün içinde görüşülmesi hakkındaki kısıtlama görüşlerin ve tepkilerin detaylı olarak değerlendirilebilmesi için gözden geçirilmelidir.*
- *Baskı grupları ve sivil toplum örgütleri konusunda, Avrupa parlamentolarındaki benzer düzenlemeler gibi, TBMM nezdinde akredite örgütlerin bir sicilinin oluşturulması makul olacaktır. Böylesi bir akreditasyon gönüllü olmalıdır. Bu uygulama, komisyon başkanlarına, belirli bir politika alanında etkin örgütler hakkında fikir sahibi olma olanağı verecektir.*
- *Komisyon çalışanlarının anahtar nitelikli bir sorumluluğu da komisyonların çalışmalarıyla ilgili sivil toplum örgütlerini ve diğer grupları saptamak olmalıdır. Ayrıca, baskı grupları ve sivil toplum örgütlerinin komisyon çalışmalarına etkin katkıda bulunabilmeleri için komisyon çalışanlarının komisyonun çalışma programı hakkında onları eksiksiz bilgilendirmesi gerekmektedir.*

- ***Dışarıdan uzmanlık desteği (örneğin bir akademisyenden) konusuna gelince, fikirlerine başvurulacak uzmanları seçme hakkı, komisyonda temsil edilen tüm parti gruplarınca paylaşılmalıdır.***
- ***Komisyona sunulan uzman değerlendirmeleri müteakiben Genel Kurula da yönlendirilmelidir.***

III. 6. Bütçe ve Kesinhesap

(103) Parlamentoların bütçe üzerindeki yetkileri ve genellikle bir yüksek hesap mahkemesiyle yerine getirdikleri kamu harcamaları üzerindeki kontrolleri, parlamentoları kamu mali sisteminin merkezine oturtmaktadır. Bütçenin yürütme tarafından hazırlanmasına odaklanan güncel araştırmalar, bütçe sürecinde değişimler olduğunun ve klasik bütçe sürecinde parlamentoların rolünün değişmesi gerektiğinin altını çizmektedir. Bu değişiklikler, hükümetlerin uzun vadeli bütçe planlarını parlamentoların etkilemesine ve parlamentoda gelir ile gider önerilerinin etkilerini değerlendirme kapasitelerini geliştirmeye odaklanmaktadır. Aynı zamanda, kamu sektörünün denetiminde büyük değişiklikler olmuş; uygunluk denetimi performans denetimiyle tamamlanmıştır. Avrupa'da yüksek hesap mahkemeleri (Sayıştaylar) ile parlamentolar arasında yakın ilişkiler gözlemlenmektedir.

(104) Bütçenin kabulünün yanı sıra uygulanmasının izlenmesi konusunda da (özellikle kamu hesaplarını) tam olarak etkin olunmak isteniyorsa, daha fazla yapısal ve usul değişikliklerinin gerekli olduğu hususu TBMM'de geniş bir şekilde kabul görmektedir. Doğrudan doğruya Meclis bütçe sürecinin göz ardı edilmiş yönleri dikkate alındığında aşağıdaki öneriler öne çıkmaktadır:

- ***Bütçe Kanunu, Plan ve Bütçe Komisyonuna ve bütçenin incelenmesiyle ilgili diğer komisyonlara gönderilmeden önce Genel Kurulda görüşülmelidir.***
- ***Benzer şekilde, Genel Uygunluk Bildirimi de komisyonda ayrıntılı olarak ele alınmadan önce Genel Kurulda görüşülmelidir.***
- ***Plan ve Bütçe Komisyonunun, sırasıyla bütçe ve kesinhesap üzerine odaklanan iki alt komisyonunun kurulması önerisi uygulanmalıdır.***

- **Kamu hesapları alt komisyonu hesapları incelerken diğer ilgili komisyonlarla ortak toplantılar yaparak işbirliği kurmalıdır.**
- **Yıllık bütçe yasa tasarısının hükümetçe tamamlanması öncesinde, hükümet ile Plan ve Bütçe Komisyonu üyeleri arasında, hükümetin bütçe planları hakkında görüşmeler yapılması gereklidir. Hükümet ve TBMM bu görüşmelerle ilgili ilkeleri düzenlemelidir.**
- **Bütçe yasa tasarılarının Meclis'e sunulmasından önce tasarı hakkında TBMM'nin daha fazla bilgi sahibi olmasının bir aracı olarak, hükümetin bütçe hakkında Meclis'i önceden bilgilendirmesi ve konunun bütçe görüşmelerine başlanmadan TBMM'de tartışılması uygulamasının getirilmesi düşünülmelidir.**
- **Yıllık bütçe sürecine diğer daimi komisyonların katılımını sağlamak için gerekli düzenlemeler yapılmalıdır.** İlk adım olarak, ihtisas komisyonlarının başkan ve başkanvekilleri, bütçeyle ilgili kendi komisyonlarının politikaları alanına giren konular görüşüldüğü zaman ve Plan ve Bütçe Komisyonunun görüşmelerine katılmalıdırlar.
- **Sayıştay ve TBMM arasındaki işbirliği güçlendirilmelidir. Özellikle, Sayıştay tarafından TBMM'ye sunulan tüm raporların ilgili komisyonlar ve gerektiğinde Genel Kurul tarafından değerlendirilmesi ve değerlendirmelerin kayıtlara alınması yönünde bir yükümlülük bulunmalıdır.**
- **Planlanan Bütçe Analiz Birimi personel ve yetkinlik bakımından bilgi odaklı bir kurum olması için güçlendirilmelidir.** Demokratik parlamentolarda, bazıları tam gelişmiş bütçe yasama ofisleri şekline bürünen bütçe birimleri, giderek daha yaygınlaşmaktadır. Bunlar, parlamentonun yasama, gözetim ve denetim ile bütçe işlevlerine yardımcı olabilmektedir. Asıl işlevleri arasında, iktisadi öngörüler, ekonomik hesaplamalar, yürütmenin bütçe önerilerinin analizi ile orta vadeli analizler yer almakta; ayrıca ek olarak, harcama kesintisi seçenekleri, yetkilendirmeler, vergilendirmeler ve ekonomi politikaları hakkındaki bilgilendirmelerle de uğraşabilmektedirler.

III. 7. AB Katılım Süreci ve AB'ye Uyum

(105) Son yıllarda, Avrupa bütünleşme sürecine katılmak için yeniden örgütlenen parlamentoların uygulamalarında yaşanan değişim kadar üye ülke parlamento uygulamalarında da değişim yaşanmaktadır. Bir yandan, üye sayısının 6'dan 27'ye yükselmesiyle *AB müktesebatının* uygulama alanının genişlemesi ve derinleşmesi, diğer yandan, AB'nin kendisinde seçilmiş bir yasama organının varlığı, ulusal parlamentoları yapısal, yönetsel ve en önemlisi kendisini anlamak bakımından AB'ye nasıl uyum sağlayacakları sorunu ile karşı karşıya bırakmaktadır. AB üyesi ülke parlamentolarının karşılaştığı ortak dört zorluk bulunmaktadır: İlki, AB düzeyinde özellikle yasama sürecinde karar alma mekanizmasının nasıl izleneceği ve buna nasıl müdahale edileceğidir. İkincisi, hükümetlerin özellikle AB Zirvesi ve Konseysindeki AB faaliyetlerinden nasıl sorumlu tutulacağıdır. Üçüncüsü, AB *müktesebatının* ulusal mevzuata zamanında aktarılmasıdır. Dördüncüsü ise, bütünleşme ile ilgili meselelerin ulusal seçmenlerle açık bir şekilde nasıl tartışılabileceğidir. AB üyesi ülke parlamentolarının bu sorunlara karşı çözümlerinde farklılıklar bulunmakla birlikte, ortak birkaç eğilim de görülmektedir: Parlamentoların AB düzeyindeki girişimlerden mümkün olduğunca erken haberdar olmalarını ve bu konudaki görüşlerini belirlemeleri için gerekli zamanı sağlayacak yapı ve yöntemlerin oluşturulması; AB ile görüşmelerde hükümetlerin ulusal pozisyonlarının belirlenmesinde parlamentoya daha fazla yetki verilmesi; hükümetin AB alanında faaliyetlerinin ulusal parlamento tarafından daha sık ve derinlemesine denetimi; AB mevzuatının ulusal mevzuata aktarılması sürecinde asli takdir yetkisinin varlığı konusunda farkındalığın artması; son olarak, parlamentonun AB meselelerine yaklaşımı konusunda halkın ilgisini ve katılımını artıracak girişimlerin artması.

(106) Bu arkaplan üzerine, AB Uyum Komisyonu ve AB İşleri Birimi hakkındaki 2008 yılı (Twinning) Eşleştirme Projesi Raporlarının, Türkiye'deki katılım politikasının etkin biçimde parlamenterleştirilmesinin önündeki engelleri belirlediği ve bunları ortadan kaldırmayı amaçlayan bir dizi ayrıntılı önlem önerdiğini vurgulamakta fayda var. Parlamentonun etkin biçimde AB katılım sürecine dahil edilmesi TBMM'nin, tasarı ve tekliflerin müktesebat ile uyumunun sistemli değerlendirmesini yapmasını; Türkiye'nin katılım stratejisinin formülleştirilmesi ve uygulanmasını; katılım sürecini (özellikle müzakereleri) izlemesini ve hükümeti sorumlu tutmasını, halkı bütünleşme süreci hakkında bilgilendirmesini ve onun sürece katılımına yardım etmesini

sağlamaya elverişli yapılara, usullere ve personele sahip olmasını gerektirmektedir. Bu görevleri yerine getirmek için şunlar gerekmektedir:

- *Hükümetin ve TBMM'nin ayrı ayrı sorumluluklarını ve katılım sürecindeki işbirliğini açıkça belirleyecek yasal bir çerçeve oluşturmak,*
- *AB Uyum Komisyonunu TBMM'nin diğer daimi komisyonlarıyla eşit haklara sahip olacak şekilde düzenlemek,*
- *AB mevzuatıyla uyumu sağlamak üzere tüm mevzuatın taramak (bu durum, TBMM'nin müktesebata uyumlu olmayan mevzuat kanunlaştırması konusunda yetkisini zayıflatmaz),*
- *AB Uyum Komisyonu ile diğer ihtisas komisyonları arasında, mevzuat uyumu ve temel politikanın denetlenmesine odaklanan güçlü ilişkiler geliştirmek,*
- *Uyum Komisyonunun katılım müzakerelerini yakından izlemesini sağlamak,*
- *Katılım süreci hakkında düzenli Genel Kurul görüşmeleri yapmak,*
- *AB Uyum Komisyonuna hizmet eden kadroyla TBMM'nin AB İşleri Birimi kadrosu arasında etkin bir işbölümü oluşturmak.*

III. 8. Siyasi Parti Grupları ve Milletvekilleri

(107) Akran Değerlendirmesi Ekibi, parti grupları ve milletvekilleriyle ilgili, Milletvekili Seçimi Kanunu ile Siyasi Partiler Kanununun değişmesini gerektirecek içerikteki değişiklikleri değerlendirmemiştir. Ancak, İçtüzük değişikliğinin veya TBMM'nin örgütlenmesi ve finansmanını düzenleyen yasal çerçevede değişikliğin yeterli görüleceği bir dizi tavsiye yer almaktadır. Bunlar özellikle şunlardır:

- *Meclis grupları için çalışan siyasi uzman personelin sayısı ile bunlara sağlanan fiziksel ve teknik altyapı tekrar gözden geçirilmelidir. Şu anda iç ve dış politik sorunlarla ilgili*

çalışmalarında eksiklikler görülmekle birlikte, milletvekili danışmanlarının, zamanlarının büyük bölümünü milletvekillerinin ofislerinin yönetimiyle ilgili günlük işlere harcadığından bu eksiliği giderme şansı bulunmamaktadır.

- ***Milletvekillerini seçim bölgelerine yönelik hizmetlerle doğrudan ilgili olmayan Meclis çalışmalarına daha fazla katılmaya teşvik etmek için hepsine komisyonlarda sorumluluk alma fırsatı ve yükümlülüğü verilmelidir (eğer Başkanlık Divanı veya Danışma Kurulu üyesi değillerse).*** Bu husus, raporör sistemiyle de (bkz. Yukarıda) birleştğinde, milletvekillerinin meclisin yasama ve denetim işlevlerine zaman ayırmaya istekliliklerinin artırılmasına yardımcı olacaktır.
- ***Hem Ankara'daki personeli seçim bölgesi işlerinin günlük baskısından kurtarmak (ve böylece yasama ve denetime destek için zaman ayırmalarını sağlamak) hem de milletvekillerinin seçim bölgeleriyle yakın ilişki içinde kalma kapasitesini artırmak için milletvekillerine, seçim bölgelerinde personel ve ofis tutmaları amacıyla finansman sağlanması değerlendirilmelidir.*** Bu ofisler, aynı partiden birden çok milletvekilinin paylaşılabileceği şekilde il bazında açılabilirler. Bu ofislere finansmanın doğrudan TBMM tarafından mı yoksa siyasi partiler tarafından mı sağlanması gerektiği tartışılmalıdır.
- ***Parlamento seçimlerinde parlamentonun yenilenme oranının yüksek olması nedeniyle yeni milletvekillerini parlamentonun örgütlenmesi ve usulleri hakkında bilgilendirmek için tasarlanmış resmi tanıtım programları gereklidir.*** Bunlar milletvekillerinin personeline de açık olmalıdır. Bu öneri, siyasi parti gruplarının kendi milletvekillerini TBMM'de siyasi partilerin yapısı hakkında bilgilendirmesine yönelik sorumluluğunu azaltmaz.

III. 9. TBMM Genel Sekreterliği

(108) Stratejik Planda vurgulandığı üzere, Genel Sekreterlik İdari Teşkilatının ve personel sisteminin yeniden incelenmesini gerektiren bir ihtiyaç bulunmaktadır. Stratejik Plan mevcut performans sorunlarına yanıt olacak kapsamlı önlemleri içermektedir. Özellikle şunlar öne çıkmaktadır:

- ***TBMM personelinin, özellikle milletvekillerine, komisyonlara ve Genel Kurula hizmet edenlerin tam bir derecelendirilmesi yapıp ücretleri gözden geçirilmelidir.*** Böyle bir gözden geçirmeye; her bir derece için yeterliliklerin ölçülmesi; açık iş tanımlarının ve ilgili beceri profillerinin oluşturulması; açık ve rekabetçi işe alma süreçlerinin tasarlanması (doğrudan Meclis Başkanı tarafından atanılan pozisyonlar kesinlikle sınırlanmalıdır); performans değerlendirmeleri ve terfiler için sade ve şeffaf usullerin getirilmesi ve değerlendirmelerin bu görev için eğitilmiş yöneticiler tarafından profesyonelce yapılması için eğitim verilmesi ve de tam anlamıyla saydam olan ve bireylerin ücretlerinin belirlenmesine politik karışmaları ortadan kaldıran yeni bir ödüllendirme sistemi dâhil edilmelidir.
- ***İçtüzük ve Stratejik Planın uygulanmasından kaynaklanan personel ihtiyaçlarının detaylı bir değerlendirmesinin yapılması gerekmektedir.*** Bu değerlendirme özellikle Genel Sekreterlik teşkilatındaki personel dağılımına; değişik organizasyon birimlerinde ve değişik düzeyde gerekli yeterlilik profillerine; kısa, orta ve uzun vadede ortaya çıkacak eleman ihtiyacı ve eğitimlere; mesleki gelişim ve ücret stratejilerine odaklanmalıdır.
- ***Bireyler hakkındaki kararlar hariç, Meclis Başkanı ve Başkanlık Divanının personel sorunları ile ilgili tüm kararları kamuya açık olmalıdır.*** Böylelikle personel, hak ve yükümlülüklerini düzenleyen çerçeveyi tam olarak bilebilir.
- ***TBMM, Genel Sekreter atamasının Başkanlık Divanı tarafından onaylanması hususunu da değerlendirmelidir.***
- ***Bir ‘Personel ve Yönetim Konseyi’nin oluşturulması konusu değerlendirilmelidir.*** Bugün için TBMM’nin idari yönetimi ile TBMM personeli arasında, görüşlerin aktarılmasına ve tartışılmasına elverecek yapısal bir diyalog bulunmamaktadır. Bu durum, gerçekleşmesi halinde örgüt içinde yoğun bir iletişimi gerekli kılacak olan ve Stratejik Planda öngörülen iddialı örgütsel reformlar ve personel reformları göz önüne alındığında kaygı vericidir.

- ***Sunulan eğitimden personelin tam olarak yararlanması hedefleniyorsa, eğitim politikasının daha kapsamlı, açık bir mesleki gelişim politikası bağlamında yapılandırılması gerekecektir.*** 2000’li yıllarda, yıldan yıla büyük dalgalanmalar olsa dahi eğitimde, derslerin ve bunlara katılan personelin sayısı bakımından büyük bir yaygınlaşma görülmektedir.
- ***Yüksek düzeyde eğitim ile yeterlilik formasyonu verilmesi için “Yasama Akademisi” şeklinde bir yapının kurulması, üzerinde uğraşmaya değer bir amaçtır.*** Bu bağlamda aşağıdaki hususların dikkate alınması yararlı olacaktır:
 - Böyle bir yapı, TBMM Genel Sekreterliği bünyesinde mi oluşturulmalı yoksa TBMM ve hükümetin/yürütmenin paydaş olduğu kurumlararası bir kuruluş mu olmalıdır?
 - Bu yapı sadece eğitimle mi ilgilenmeli yoksa bunun yanı sıra milletvekilleri için araştırma yapmayı da üstlenmeli midir? Eğer eğitimin yanı sıra araştırma da yapacak ise, araştırma kaynaklarının büyüklüğü, kapsamı, dağılımına yönelik konuların da ele alınması gerekecektir.
 - Hangi eğitimler verilmeli ve hedef kitlesi olarak kimler seçilmelidir? Eğitim, milletvekillerinin yardımcı personeli de dâhil Genel Sekreterlikte çalışan tüm personel için sürekli ve yeni milletvekillerine usuller üzerine bilgi sunulmasını da içerecek şekilde düşünülebilir.
 - Bu eğitimler milletvekilleri ve/veya memurlar için kanun teklifi hazırlamayı da içermeli midir?
 - Yurt içi ve uluslararası diğer örgütler ile işbirliği yaparak bu eğitimler için bir sinerji/birliktelik geliştirilebilir mi?

IV. DIŞ İŞTİRAK VE DIŞ YARDIM SEÇENEKLERİ

(109) TBMM, hem siyasi hem de idari düzeyde, teşkilatındaki eksiklikleri analiz etme ve bunları gidermeye yönelik önlemler geliştirmek için önemli ölçüde uzman bilgisine sahip bulunmaktadır. Stratejik Plan ve taslak İçtüzüğün hazırlanması süreçleri ve her iki belgenin içeriği TBMM'nin kendi eleştirel değerlendirmesini yapmaya yetkin olduğunu göstermektedir. Hem Genel Sekreterlik çalışanları hem de üst yönetim, TBMM'nin örgütsel gelişmeler üzerinde düşünceler geliştirmesini bir ölçüde Avrupa ülkelerindeki parlamenter deneyimlerin sistematik şekilde değerlendirilmesini sağladığını vurgulamıştır. Bu arkaplana bağılı olarak, iki soruna çözüm bulunması gerekecektir. Bunlardan ilki, eleştirel bir şekilde kendini izleme ve reform kapasitesinin en iyi şekilde nasıl sürdürülebileceğidir. İkincisi ise, parlamentoda uygulanan reformları daha ileriye götürecek dış yardım ve iştirakin gelecekteki rolünün ne olacağıdır.

(110) Parlamentonun reform kapasitesini kurumsallaştırmak, parlamenter yapı ve süreçlerin sürekli izlenmesini, değerlendirilmesini ve gerektiğinde değiştirilmesini zorunlu kıldığından kolay bir iş değildir. Reform kapasitesini kurumsallaştırmak konusunda üç temel güçlük ortaya çıkmaktadır: Birincisi, parlamentoların siyasi kurumlar olduğu kadar idari kurumlar olmasından kaynaklanan ikili bir yapıya sahip olmasıdır. İkincisi, iktidar-muhalefet çekişmesinin parlamento örgütlenmesinin her aşamasında güçlü bir etkiye sahip olmasıdır. Üçüncüsü ise, parlamento reformları ile daha geniş anlamda siyasal sistemdeki gelişmeler arasında karşılıklı bağımlılığın varlığıdır. Hem siyasi hem de idari bir kurum olarak parlamentonun ikili doğası siyasi ve idari parlamento reformları arasında karşılıklı bağımlılık olduğunu göstermektedir. Ancak reform yapma yetkisi ve sorumluluğuna sahip olanlar parlamento örgütlenmesi içinde farklı yerlere dağılmış durumdadırlar ve bunlar arasında koordinasyona dayalı yaklaşımların sürdürülmesini zorlaştırmaktadır. Parlamentonun işleyişinde temel yapılanma ilkesi olarak iktidar ve muhalefet partileri arasındaki ayırım, iki tarafın bir diğerrinin muhtemel avantaj sağlayacağı düzenlemeler yapmaktan karşılıklı olarak endişe duymasını da içeren iktidar-muhalefet dinamiğinde parlamento reformlarının kolayca yeni çatışma alanına dönüşmesi riskini taşımaktadır. Parlamenterlarda reform ihtiyacının ortaya çıkışında AB ile bütünleşme gibi dış etkenler rol oynasa da; yasama, bütçe ve denetim süreçleri, parlamento gündeminin belirlenmesi veya personel yönetimini kapsayan etkili reformlar hükümet veya yüksek hesap

mahkemeleri (Sayıştaylar) gibi diğer kurumlarla yakın işbirliği içinde yapılabilir.

(111) Ortaya konulan bu genel çerçeve içerisinde, Türkiye’ye özgü koşullar dikkate alındığında, dış iştirak ve dış yardım iki ana işlev üstlenebilir. Birincisi, TBMM’nin kurumsal gelişim ve değerlendirme sürecinde Avrupa deneyimleri hakkında sistematik ve karşılaştırmalı enformasyon ile desteklenmesidir. İkincisi ise, büyük reform projelerinin uygulanmasına yardımcı olmaktır. Bu iki ana göreve odaklı teknik yardım için çeşitli araçlar kullanılabilir. Özellikle kullanılması olası araçlar şunlardır:

- Avrupa Birliği mevzuatına uyum, bunu uygulama ve yürürlüğe koyma alanlarında kısa vadeli merkezi gözetimli teknik destek sağlayan TAİEX, Teknik Yardım ve Değişim Enstrümanı,
- Yerleşik Eşleştirme Danışmanları olarak kabul edilen AB uzmanlarının, aday ve aday olma potansiyeli bulunan ülkelerde, belirli projelerde geçici olarak görevlendirilmesini de içeren Eşleştirme Çalışmaları (Twinning),
- Avrupa Komisyonunca, orta vadeli görevler için esnek bir araç olarak tanımlanan, üye ülke kamu görevlilerinin uzmanlığından, uzatılması olası olmakla birlikte, 6 aya kadar yararlanılmasını sağlayan Twinning Light,
- SIGMA.

(112) Hangi aracın seçileceği, elbette, ele alınacak etkinliğe bağlı olarak değişmektedir. TBMM yönetiminin “Değişim İçin Seçenekler” hakkında açık bir tutum takınmasının ardından bu etkinlikler bir kez daha tanımlanacaktır. Mevcut durumda, Akran Değerlendirmesi Ekibi, aşağıdaki alanları, dış iştirak ve dış yardımın yararlı olabileceği öncelikli alanlar olarak görmektedir:

- Parlamentonun yasama, bütçe, gözetim ve denetim işlevleri ile ilişkili çeşitli uzmanlıklar vasıtası ile personelin eğitilmesine odaklı Yasama Akademisi veya Parlamento Akademisinin kurulmasına yönelik planların hazırlanması ve uygulanması,

- Dış aktörlerin (çıkar grupları, STK'lar, kurum dışı uzmanlar ve diğerleri) yasama sürecine katılımını yönetecek kapsamlı bir düzenleyici ve prosedürel çerçevenin geliştirilmesi,
- Milletvekili yardımcı personeli de dâhil tüm TBMM personeline yönelik işe alım, görevlendirme, değerlendirme, terfi, yer değiştirme ve eğitim ve ücretlendirmede profesyonelleşmeyi amaçlayan insan kaynakları politikasının kapsamlı bir çerçevesinin oluşturulması ve uygulanması,
- Mevcut üye ülkelerde bütünleşme politikasına parlamentonun etkin biçimde dâhil olma eğilimini dikkate alarak, AB katılım sürecinde TBMM'nin rolünün artırılması için kurumsal çerçevenin oluşturulması,
- Milletvekillerine sağlanan doğrudan destek hizmetlerinde değişikliğe gidilmesi durumunda, destek hizmetlerinin örgütlenmesi ve buna ilişkin ödenek temini konularında detaylı öneriler geliştirilmesi.

KAYNAKÇA

Bu raporun hazırlanmasında başvuru alan anahtar nitelikli belgeler

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası

TBMM Genel Sekreterliği Stratejik Planı, 2010-2014

TBMM İçtüzüğü (yürürlükte)

TBMM İçtüzük Taslağı

TBMM İçtüzük Taslağı ile İlgili Açıklamalar, TBMM İçtüzük Uzlaşma Komisyonu, 16 Şubat 2009

Türkiye’de Yasa Yapım Süreci (Bilgi Notu, tarih yok)

Siyasi Partiler Kanunu

Devlet Memurları Kanunu

Milletvekili Seçimi Kanunu

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

Avrupa Komisyonu – Türkiye 2009 İlerleme Raporu

SIGMA – Turkey: Public Expenditure Management System Assessment 2009
<http://www.sigmaxweb.org/dataoecd/32/31/43913323.pdf>

Twinning Programme TR 06 1B JH 04 Strengthening the Capacity of the Grand National Assembly Activity 4.1: Assessment Report on the Standing Committees (February 2008)

Twinning Programme TR 06 1B JH 04 Strengthening the Capacity of the Grand National Assembly 1.8.: Final Report on the Setting Up and Strengthening of the EU Affairs Unit in the GNAT (March 2008)

Twinning Programme TR 06 1B JH 04 Strengthening the Capacity of the Grand National Assembly Activity 1.8.1: Follow-Up Report of the Setting Up and Strengthening of the EU Affairs Unit in the GNAT (October 2008)

Twinning Programme TR 06 1B JH 04 Strengthening the Capacity of the Grand National Assembly Activity 3.1: Assessment Report by the Experts on the EU Harmonization Committee (January 2008)

Twinning Programme TR 06 1B JH 04 Strengthening the Capacity of the Grand National Assembly Activity 3.5: Final Report by the Experts on the EU Harmonization Committee (May 2008)

Başvurulan anahtar nitelikli Internet sayfaları

Resmî:

Türkiye Büyük Millet Meclisi

<http://www.tbmm.gov.tr>

Başbakanlık

<http://www.basbakanlik.gov.tr/sour.ce/index.asp?wpg=ana>

Sayıştay

http://www.savistay.gov.tr/english_tca/eng.asp

Diğer:

Parlamentar Danışmanları Derneği

<http://www.tbmmdanismanlari.org/2009/index.php>

Yasama Derneği

<http://www.yasader.org/savfa>

Milletvekilleri ve Seçilmişleri İzleme Komitesi Derneği

<http://www.tumikom.org/english/index.php>

Inter-Parliamentary Union (Parlamentolar Arası Birlik)

<http://www.ipu.org/english/home.htm>

Başvurulan ikincil kaynaklar

Anderson, B. (2008) 'The Value of a Nonpartisan, Independent, Objective Analytic Unit to the Legislative Role in Budget Preparation', in R. Stapenhurst et al. (eds) *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective* (Washington, D. C.: World Bank, WBI Development Studies), pp. 131-139.

- Aslan-Akman, C. (2005) 'Being an Opposition MP in the 22nd Turkish Parliament', *European Journal of Turkish Studies*, No 3.
- Biçer, M. (2007) The Role of the Turkish National Assembly in the Budgetary Process. TGNA, Budget Directorate, 1 November 2007.
- Ciftci, S., Forrest, W. and Tekin, Y. (2008) 'Committee Assignments in a Nascent Party System: The Case of the Turkish Grand National Assembly', *International Political Science Review*, Vol. 39, No. 3, pp. 303-324.
- Dorronsoro, G. and Massicard, E. (2005) 'The MP's Position in the Turkish Political System: Central, but Dominated', *European Journal of Turkish Studies*, No 3.
- Crespo, M. G. (ed.) (2005) *Public Expenditure Control in Europe* (Aldershot: Edward Elgar).
- Goetz, K. H. and Meyer-Sahling, J.-H. (2008) *The Europeanisation of National Political Systems: Parliaments and Executives*, in: Living Reviews in European Governance, 2008. <http://europeangovernance.livingreviews.org/Articles/lreg-2008-2/>
- Goetz, K. H. and Zubek, R. (2007) 'Government, Parliament and Law-making in Poland', *Journal of Legislative Studies*, 13 (4), 2007, pp. 517-538
- Hale, W. (2008) 'The Electoral System and the 2007 Elections: Effects and Debates', *Turkish Studies*, Vol. 9, No. 2, pp. 233-246.
- Hazama, Y. (1992) 'The Politics of Amendment in the Turkish Legislature', *The Developing Economies*, XXX (3), pp. 284-298.
- Hazama, Y. (2005) 'Constituency Service in Turkey: A Survey of MPs', *European Journal of Turkish Studies*, 2005. No 3.
- Helms, L. (ed.) (2008) *Parliamentary Opposition in Old and New Democracies* (London: Routledge).
- Kalaycioglu, E. (1990) 'Cyclical Breakdown, Redesign and Nascent Institutionalization: The Turkish Grand National Assembly', in U. Liebert and M. Cotta (eds) *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe* (London: Pinter), pp. 184-222.
- Kraan et al. (2007) 'Budgeting in Turkey', *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 7, No. 2, pp. 7-58.

- Longley, L. D. and Davidson, R. H. (eds.) (1998) *The New Roles of Parliamentary Committees* (London: Cass).
- Massicard, E. (2005) 'Differences in Role Orientation Among Turkish MPs', *European Journal of Turkish Studies*, 2005, No. 3.
- Neziroğlu, İ. (2009) Parliamentary Inquiry Committees in the Turkish Grand National Assembly. Manuscript.
- Sayari, S. and A. Hasanov (2008) 'The 2007 Elections and Parliamentary Elites in Turkey: The Emergence of a New Political Class?', *Turkish Studies*, Vol. 9, No. 2, pp. 345-361.
- Turan, I. (2003) 'Volatility in Politics, Stability in Parliament: An Impossible Dream? The Turkish Grand National Assembly during the Last Two Decades', *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 9, No. 2, pp. 151-176.
- Pelizzo, R. and Stapenhurst, R. (2008) 'Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation', in R. Stapenhurst et al. (eds) *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective* (Washington, D. C.: World Bank, WBI Development Studies), pp. 9-28.
- Stapenhurst, R. et al. (eds) (2008) *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective* (Washington, D. C.: World Bank, WBI Development Studies).
- Wehner, J. (2008) 'Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Institutions', in R. Stapenhurst et al. (eds) (2008) *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective* (Washington, D. C.: The World Bank), pp. 79-97.
- Zubek, R., Goetz, K. H. and Lodge, M. (2007) *Legislative Planning in Central Europe: Towards Strategic Management of Government Legislation*. [http://www.irr-network.org/document/359/Zubek-_Rados%C5%82aw_-_Goetz-Klaus_H._-_Lodge-Martin_\(2007a\)_Legislative_Planning_in_Central_Europe-_Towards_Strategic_Management_of_Government_Legislation.html](http://www.irr-network.org/document/359/Zubek-_Rados%C5%82aw_-_Goetz-Klaus_H._-_Lodge-Martin_(2007a)_Legislative_Planning_in_Central_Europe-_Towards_Strategic_Management_of_Government_Legislation.html)
- Zubek, R., Goetz, K. H. and Strecker, C. (2009) *Efficient Parliaments: How Parties and Rules Shape Legislative Predictability*. Report, Ernst & Young, Better Government Program.

