

AVUSTURYA PARLAMENTOSU ÜZERİNE

Fahri BAKIRCI*

ÖZET

Parlamenter sisteme sahip olan Avusturya ile Türkiye arasında, parlamenter sistemlerde rastlanmayan devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçimi konusunda benzerlik oluşmuştur. Diğer taraftan, iki Ülke Parlamentolarının yapı ve işleyişlerinde benzerlikler bulunmaktadır. Ancak bu benzerliklere rağmen Ülkelerin Parlamentolarının çalışma süreleri birbirinden çok farklıdır. Bunun nedeni Avusturya Parlamentosunda rasyonelleştirme ilkesinin etkin biçimde uygulanmasıdır. Rasyonelleştirme ilkesi etkin biçimde uygulanmadığı ve uygulama aksi yönde geliştiği için, TBMM Avusturya Parlamentosu ile karşılaştırılmayacak çok uzun süreler çalışmasına ve çok sayıda yasa çıkarmasına rağmen yasa ihtiyacını azaltamamaktadır. Bu makalede Avusturya Parlamentosunun yapı ve işleyişi ayrıntılı olarak açıklanmaya çalışılmış ve sistemin rasyonel işleminin arkasındaki nedenler ortaya konmaya çalışılmıştır. Bu makalenin TBMM'nin rasyonel bir işleyişe kavuşturulmak istenmesi halinde yol gösterici olacağı düşünülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Parlamento, TBMM, Avusturya Parlamentosu, rasyonelleştirme, içtüzük.

ON THE AUSTRIAN PARLIAMENT

ABSTRACT

Turkey and Austria both have parliamentary systems. But although in these types of the systems, the presidents of the states are not directly elected by the people, in these two countries they are. So both Countries have exceptions in this respect. On the other hand, both Countries have some similarities in respects of the structure and functioning of their Parliaments. But they have important and vital differences in respect of rationality principle. Grand National Assembly of Turkey (GNAT) does not make use of this principal and its working procedure is based on a non-rational principle. For this reason although GNAT works harder than Austrian Parliament, there is a great need of the new legislation in Turkey. In this article the rational working of Austrian Parliament and the reasons behind it, are tried to be explained. It is supposed that this article can be useful if GNAT desires to apply rationality principle.

Keywords: Parliament, GNAT, Austrian Parliament, rationalization, standing orders.

* Dr., TBMM, Müdür Yrd. fahribakirci@gmail.com

GİRİŞ

Avusturya'daki anayasal sistem, Türkiye açısından bugün özel bir önem kazanmıştır. Çünkü her iki ülkede de devlet başkanları doğrudan halk tarafından seçilmekle birlikte, devlet sistemleri, parlamenter sistemler olmaya devam etmektedir. Avusturya'da bu sistem, 1929 yılında yaşanan siyasal krize bir tepki olarak devlet başkanının güçlendirilmesi isteğinin sonucu olarak ortaya çıkmıştır ve dolayısıyla tarihsel bir kökeni vardır. Türkiye'de ise makalenin yazıldığı sırada Cumhurbaşkanı henüz halkoyu ile seçilmemiştir ve parlamenter sistemin dengeleri ile ilgili kaygılar vardır.

Ancak iki ülke arasındaki benzerlik parlamenter sistem olmalarına rağmen devlet başkanını halkoyu ile seçmelerinden ibaret değildir. İki Ülkenin Meclislerinde yürürlükte olan İçtüzükler önemli benzerlikler taşımaktadır. Bu benzerlik kimi zaman o kadar artmaktadır ki Ülkelerden birinin değerinden etkilendiği izlenimi çok güçlü biçimde ortaya çıkmaktadır. Ne var ki İçtüzüklerin birinin diğerinden etkilendiğine ilişkin olarak elde herhangi bir somut kanıt bulunmamaktadır. Diğer taraftan bu benzerliğin ortaya konup ispatlanması kendi başına anlamlı değildir. Anlamlı olan, bu benzerliğe rağmen, Avusturya Parlamentosu İçtüzüğü'nün neden rasyonel bir işleyişe olanak tanıdığı ve TBMM İçtüzüğü'nün neden rasyonel bir işleyişin önünde engel oluşturduğudur. Bu cevabın verilebilmesi halinde TBMM İçtüzüğü'nün değiştirilmesi sırasında aksayan yönlerin nasıl düzeltilebileceği somut bir örnekten yola çıkılarak gösterilebilecektir. Bu nedenle de bu makalede Avusturya Parlamentosunun yapı ve işleyişi Anayasa ve İçtüzük kuralları çerçevesinde incelenecektir. Kurumların ve işleyişlerinin daha iyi anlaşılabilmesi için kökenlerine inebilmek amacıyla ülkenin tarihsel geçmişine de kısaca göz atılacaktır.¹

A. Kısa Avusturya Tarihi

1.Kuruluş, Roma İmparatorluğu altında Noricum Krallığı dönemi (M.Ö. II-M.S.V Yüzyıllar)

Bugünkü Avusturya topraklarında ilk olarak M.Ö. II. Yüzyılda Noricum Krallığı kurulmuştur. Devleti oluşturan Norik halkı, İlyrler ile Keltlerin karışımından oluşmuştu. Romalılar Cermen tehlikesine karşı bir tampon oluşturmak amacıyla Noricum Krallığına barışçı yollarla sızmış ve

¹ Avusturya'nın tarihine ilişkin bu kısa özet temel olarak şu kaynaktan derlenmiştir: ÇELİK-
KER, s. 5-19. Bu nedenle bu bölümde bu kaynaktan yapılacak alıntılar için dipnot verilme-
yecek, başka kaynaklardan alıntı yapıldığı takdirde bunlara ilişkin dipnot verilecektir.

M.Ö. 16'da burayı savaşız işgal etmişlerdir. Norikler Roma uygarlığından yararlanmışlar ve M.S. V. Yüzyılda bölgede Roma İmparatorluğunun tümüyle çökmesine kadar Roma İmparatorluğunun egemenliği altında yaşamışlardır. Bundan sonra V ve VI. Yüzyıllarda Avusturya toprakları üzerinde, kısa süreli ve birbirini izleyen Hun, Cermen, Got, Bavyera, Slav, Avar devlet ya da dukalıkları kurulmuştur.

2.Frank Egemenliği ya da Bavyeralılar Yönetimi (VI-IX. Yüzyıllar)

VI. Yüzyılın ortalarından X. Yüzyılın başlarına kadar bu topraklarda Bavyeralılar hüküm sürmüştür. O tarihlerde Bavyera Dukalığı Frankların egemenliğindedir ve Frank Kralı Büyük Karl IX. Yüzyılın başında Avusturya topraklarında Ostmark'ı (Doğu Vilayeti) kurmuştur. Büyük Kralın ölümünden sonra karışıklıklar nedeniyle Frankların doğudaki egemenlikleri sarsılmış ve Karolenj Avusturya tarihe karışmıştır. Bunun yerine bugünkü Aşağı Avusturya (Niederösterreich) yarım yüzyıl boyunca Macarların egemenliğinde kalmıştır.

3.Babenbergler Dönemi (X-XIII Yüzyıllar)

Avusturya 10 Ağustos 955'te² Macar ordusunu yenilgiye uğratan Alman Kralı I. Otto tarafından Ostmark (Östereich) adıyla yeniden kurulmuştur. Bundan sonra Bavyeralılar yeniden Avusturya'ya göç etmişler ve Ostmark 976 yılında Bavyera Dukalığına bağlı bir kontluk haline getirilmiştir. Kontluğun yönetimi Babenberg Soyuna verilmiştir. Babenbergler 976'dan 1246 yılına kadar 12 Prense Avusturya'yı yönetmişlerdir ve bu dönemde sınırlar Kontlar ve Dükler tarafından genişletilmiştir. Alman İmparatoru I. Frederich 1156 yılında Ostmark'ı Bavyera'dan ayırmış ve dukalığa yükseltmiştir. Bu dönemde Osmark'ın başkentleri sırasıyla Pöchlarn, Melk, Tuln, Gars, Klosterneuburk ve 1154'te Dük II. Heinrich zamanında, bugünkü başkent Viyana olmuştur.³ Erkek çocuğu olmayan son Babenberg Dükü'nün 1246'da Macarlarla yaptığı savaşta ölmesi üzerine Babenberg soyunun yönetimi sona ermiştir.

4.Ottokar Dönemi (XIII Yüzyıl-1246-1276)

İktidar mücadelesini o zaman Maehren⁴ Kontu Perzemsel Ottokar kazanmış ve 1276 yılına kadar burayı yönetmiştir. Ottokar daha sonra Bohemya

² Bu tarih Avusturya'nın doğum günü olarak kabul edilir.

³ Avusturya Bayrağının geçmişi Haçlı Seferlerine dayanmaktadır. 1191'de Haçlı Seferlerine katılan Dük V. Leopold kırmızı-beyaz-kırmızı bir şilt taşımış ve bu renkler 1230 yılında VI. Leopold zamanında Avusturya arması olarak kabul edilmiştir. Bu renkler bugün Anayasa ile güvence altına alınmış olan Avusturya Bayrağının renkleridir.

⁴ Bugün Çekoslovakya'da bulunan Moravya.

Kralı da olmuş ve bu nedenle Avusturya'yı Bohemya Krallığına bağlı bir il olarak yönetmiştir. 1273 yılında Alman Krallığına Rudolf von Habsburg seçilmiştir. Ottokar bu seçimi tanımayarak Alman Kralı ile mücadeleye başlamıştır. Ottokar 1276'da mücadeleyi kaybetmiş ve 1278'de yapılan savaşta da ölmüştür. Bundan sonra yönetim beş asır yönetimde kalacak olan ve daha sonra bir buçuk asır daha Lotringen Soyu ile birlikte Avusturya'yı yönetecek olan Habsburg Soyunun eline geçmiştir.

5.Habsburg Soyu Dönemi (XIII-XVIII Yüzyıllar: 1278-1780)

Ottokar'ı yenen Rudolf von Habsburg Avusturyayı dört yıl yönettikten sonra yerine oğlu I. Albrecht geçmiştir. Avusturya tahtına Habsburg soyundan 45 hükümdar geçmiştir. Ülke 1379 yılında Avusturya ve Steier, 1406'da Steier ve Tirol, 1564'te Avusturya, Steier ve Tirol soylarına bölünmüş ve kardeşler kendilerine ait topraklarda ayrı ayrı egemen olmuşlardır. 1619 yılında ülke toprakları tekrar birleşmiş ve tekrar bölünme olmamıştır. Habsburg İmparatorlarınının 265.453 metre karelik toprak üzerinde 53 milyon kişiyi yönettikleri sanılmaktadır. Bugünkü Avusturya nüfusunun 8.3 milyon kişi ve yüzölçümünün 33.000 metre kare olduğu düşünüldüğünde Habsburglar döneminde İmparatorluğun ne kadar genişlediği daha iyi tahayyül edilebilir.⁵ İlk Habsburglar Avusturya'ya savaşlar yoluyla yeni topraklar kazandırmak ve bağımsız bir devlet olmak için çaba göstermişlerse de daha sonraki dönemlerde savaşlar yerine evliliklerle genişleme yolu seçilmiştir. Dük V. Albrecht 1437'de Macar Kralı, 1438'de Alman ve Bohemya Kralı olmuştur. Böylece Avusturya Dükü üç kral tacı birden giymiştir. Bu tarihten sonra 1806 yılına kadar Kutsal Roma Cermen İmparatorluğunun tacı Avusturya hükümdarlarında kalmıştır. İmparator I. Maximilian döneminde, Avusturya, Alman topluluğu içinde büyük bir devlet olarak gelişmiştir. İmparatorun *evlenme politikası* "sayesinde Burgund Kontluğu, Hollanda, İspanya, Macaristan ve Bohemya tahtları Habsburg Hanedanının eline geçmiştir. Bu dönemde Fransızlara karşı yapılan savaşlar ile İspanya Veraset Savaşlarında başarı kazanan Avusturya Napoli, Milano, Sardunya ve Belçika'yı ele geçirmiş ve Orta Avrupa'da büyük bir güç haline gelmiştir. Avusturya tahtında oturan VI. Karl'ın erkek çocuğu olmadığından kızı Maria Theresia'yı veliaht ilan etmiş ve bunun Avrupa devletleri tarafından kabulünü sağlamıştır.

⁵ AUSTRIA, s. 9.

⁶ Savaşları başkaları yapsın, Sen, mutlu Avusturya, evlen!. Bu ilkeye dayalı olarak 1477'de Burgund, 1496'da İspanya, 1515'te Macaristan ile Bohemya evliliği yapılmıştır.

6.Habsburg-Lothringen Dönemi (XVIII-XX. Yüzyıl: 1780-1918)

Maria Theresia Lothringen Dükü I. Franz ile evlenmişti. Bu nedenle de Theresia'nın ölümünden sonra Avusturya tahtı Lothringen soyundan gelen oğlu II. Joseph'in eline geçmişti. Ancak Avusturya'nın kaderi bundan sonra Theresia'nın kızının yaptığı evlilikten de etkilenecekti. Theresia'nın kızı Kraliçe Maria Antoinette, Fransa Kralı XVI. Louis'in eşiydi. Bu nedenle Fransız ihtilali Avusturya'yı diğer Avrupa ülkelerinden daha fazla etkilemişti. Avusturya, 1792'den 1805 yılına kadar Fransa ile birlikte Alman İmparatoru II. Franz'a karşı savaşmış ve 1809 yılında tek başına savaşa devam etmiştir. Savaşlar maddi ve manevi kayıpların yanında geniş toprakların kaybına da neden olmuştur. Napolyon da 1805'te yaptığı savaşta Avusturya Ordusunu Austerlitz'te (Osterliç) yenmiş ve Viyana'yı işgal etmiştir. Napolyon'un himaye ettiği Alman prensleri 1806'da Rhein Birliğini kurmuşlar ve Alman İmparatoru II. Franz, Kutsal Roma Cermen İmparatorluğu tacından tümüyle vazgeçerek I. Franz adıyla sadece Avusturya İmparatoru olmuştur. Napolyon 1809 yılında yeniden Viyana'ya girmiş ve 1810'da Avusturyalı Grandüşes Maria Louise ile evlenmiştir. Başbakan Metternich Napolyon ile gerilimi sürdürmek yerine kısa süreli barışı yeğlemiştir.⁷ 1812 yılında Fransa ile birlikte Rusya'ya karşı savaşa giren Metternich bir yıl sonra Napolyon'a karşı Prusya ve Rusya ile birlikte açılan kurtuluş savaşına katılmış, Napolyon'a düşman kesilmiştir. Müttefikler Leipzig zaferini kazanarak Parisi işgal etmişlerdir. 1815'te yapılan Viyana Kongresi sonucunda Avusturya Belçika'dan vazgeçmiş ve bunun karşılığında Tirol, Voralberg, Salzburg, Galiçya, İlyria ve Kuzey İtalya'yı almıştır. Bu dönem Avusturya'sına '*Tuna Devleti*' denmiştir.

Bundan sonra Viyana Kongresi'nde başarı kazanmış olan Metternich dönemi başlamıştır. Metternich Avusturya'da sert bir politika izlemiş ve hoşnutsuzlukların artmasına neden olmuştur. İtalya ve Macaristan'da ihtilal olmuş ve 1848'de Viyana'da bir halk ayaklanması gerçekleşmiştir. Bu ayaklanmaların, Metternich'in uyguladığı sansürcü ve baskıcı politikalar yanında, sanayileşmeden kaynaklanan yapısal değişim ve eşzamanlı ortaya çıkan işsizlik ile hasatta meydana gelen düşüş gibi ekonomik nedenleri de vardır. Ayaklanmaya katılanlar sistemden rahatsızlık duyan siyasal liberaller ile demokratlar, yükselen burjuvazi, yoksullaşan kitleler, karşıt görüşlü ulusalcılar

⁷ Metternich XIX. Yüzyıl Habsburg tarihi içinde en önemli karakterdir. Tarihçiler 1815-1848 dönemini 'Metternich Çağı' ve getirdiği sistemi de 'Metternich Sistemi' olarak adlandırmışlardır. SKED, s. 42.

ve gizli örgütlerdir.⁸ Bu ayaklanmadan sonra Metternich İngiltere'ye kaçmış ve Avusturya'da Anayasanın kabulü sansürün kaldırılması gibi reformlar yapılmıştır. Avusturya'da ilk anayasa 25 Nisan 1848 tarihlidir. Bu Anayasaya göre İmparatorluk Meclisi (Diet) Senato ve Temsilciler Meclisi olmak üzere iki kanatlıydı. Senato, Hanedan soyundan gelen prensler, kral tarafından ömür boyu seçilen soylular ve toprak sahibi soylular tarafından seçilecek temsilcilerden oluşuyordu, yani bir soylu meclisi idi. Temsilciler Meclisi iki dereceli seçimle seçiliyordu. Ücretle çalışan beden işçileri, hizmetçiler ve yoksullar hariç olmak üzere oy hakkından yoksun bırakılmamış bütün 24 yaşını doldurmuş erkekler, ikinci seçmen seçiminde oy kullanabiliyordu. Bir yasanın yasalaşması için her iki meclis tarafından kabulü ve Kral tarafından onaylanması gerekiyordu. Bu Anayasaya liberal orta sınıf, işçiler ve öğrenciler tarafından muhalefet edilmiştir, çünkü aristokratik senatonun demokratik yönü ağır basan Temsilciler Meclisi ile yetkileri aynı idi ve işçilerin çoğunluğu oy hakkından yoksun bırakılmıştı. Bu nedenle uygulama Anayasaya uygun yapılmadı. Bir kararname ile Meclisin tek kanattan oluştuğu açıklandı ve aynı ay çıkarılan seçim kanunuyla ücretlilerin oy kullanmasına izin verildi. Sadece birinin kişisel hizmetinde çalışanlar ile bir sosyal yardım kuruluşundan yardım alan yoksullar seçme hakkından yoksun kılındı. Böylece ilk Parlamento Anayasaya göre değil, seçim kanununa göre oluşturuldu. Ancak bu Parlamento kısa ömürlü olmuş ve 1849'da feshedilmiştir.⁹ Anayasaya rağmen ayaklanma çevreye yayılmış Bohemya, Macaristan, Yukarı İtalya ve Güney Slavya'da isyanlar çıkmıştır. Bunun sonucunda İmparator I. Ferdinand tahttan indirilmiş, Franz Josef imparator olmuştur.

İmparator Josef hem siyasal hem de ekonomik reformlar yapmış ve düzen yeniden kurulmuştur. Joseph tahta geldiğinde yeni bir anayasa (Mart Anayasası) ilan edilmiş, ancak bu anayasa da kısa süreli olmuş ve üç yıl için teorik düzeyde bir uygulaması olmuştur. Bu Anayasaya göre Kraliyet Meclisi iki kanattan oluşuyordu. Üst Kanat çeşitli illerin il meclisleri tarafından Aşağı Kanat 24 yaşına gelmiş ve belirli bir asgari vergiyi ödeme gücüne sahip erkekler tarafından doğrudan seçilerek oluşturuluyordu. 1849'da çıkarılan bu Mart Anayasasında Anayasanın kendisinden daha önemli bir kurum doğmuştur. Bu kurum daha sonraki modern parlamentonun da temelini oluşturacaktır: *Reichsrat* adındaki *Kraliyet Konseyi* bir tür danışma meclis olarak tasarlanmıştır ve Mart Anayasasının işleyen tek kurumu olmuştur.

⁸ SKED, s. 42, 74.

⁹ PARLIAMENTARY, s. 7.

Monarşinin gücü artınca mutlak yönetim hakim olmuş ve Anayasa yerine yeni bir Kraliyet Kararnamesi yayınlanmıştır. Bundan sonra 10 yıl boyunca mutlak yönetim egemen olmuş ve 1859'dan sonra yaşanan savaş ve ekonomik kriz nedeniyle sonra yeniden anayasal düzen arayışları başlamıştır. Bu amaçla *Ekim Deklarasyonu* yayınlanmıştır. Bu Deklarasyona göre Reichsrat iki meclisli bir yapı olacaktır. Aşağı ve Yukarı Meclislerin üyeleri kısmen kalıtsal, kısmen ömür boyu seçilen ve kısmen de il meclislerinde seçilen temsilciler tarafından dolaylı olarak seçilen ve İmparator tarafından onaylanan üyelere olacaktır. Ancak bu yapı da işlememiş ve Macaristan'ın ayaklanma başlatması üzerine dört ay sonra Şubat Şartı adını taşıyan yeni bir anayasa çıkarılmıştır. Bu Anayasa'da Avusturya'da 1918'de monarşinin çöküşüne kadar varlığını sürdüreceği olan ve danışma organı olmaktan çok karar verme yetkisine sahip Reichsrat adında bir Parlamento oluşturulacaktı. Şubat 1861'de çıkarılan Krallığın Temsiline ilişkin Temel Yasa Avusturya Parlamentosunun doğuşunu sağlayan yasa olmuştur. Bu Anayasaya göre Reichsrat'ın iki kanadı (*Herrenhaus* ve *Abgeordnetenhaus*) vardı ve yasa her iki kanadın onayı ve imparatorun onayı ile kabul ediliyordu. Ancak imparatorun mutlak veto yetkisi de bulunmaktaydı. Parlamentosunun toplantıya çağırılması ve feshedilmesi imparatorun ayrıcalığı idi.¹⁰

Parlamentosunun bu erken dönemi şiddet içeren ulusal mücadelelerin gölgesinde geçmiştir. Macaristan Meclisi Temsilciler Meclisine üye seçmeyi reddetmiş ve bunun üzerine Hırvatistan Meclisi de üye seçmemiştir. Polonya ve Çekoslovakya da geç üye göndermiş ve gönderdikleri üyeleri sonradan geri çekmişlerdir. Bunun üzerine 1865 yılında parlamentosu feshetmiştir ve parlamenter etkinlikler sona ermiştir. Avusturya'nın bu yıllarda dış politikada başarısızlığa uğraması üzerine Macarlar 1867'de Macar Anayasasının kabulü için baskı yapmışlardır. Macarlarla yapılan anlaşma üzerine merkezi, üniter Avusturya yerine Avusturya Macaristan Döalist devleti kurulmuştur. Yeni Anayasa Budapeşte'de ayrı bir Macar Parlamentosunun kurulmasını zorunlu kılmıştır¹¹: Macaristan iç yönetiminde tümüyle özgür olan eşit haklara sahip bir krallık olarak Avusturya-Macaristan Devletinin yarısını oluşturmuştur. Avusturya İmparatoru aynı zamanda Macaristan Kralı olmuştur. Devletin içinde 16 ulus yer almıştır.¹² Bu uluslar Birinci Dünya Savaşına kadar bağımsızlık mücadelesi yürütmüşlerdir.¹³

¹⁰ PARLIAMENTARY, s. 9-12.

¹¹ PARLIAMENTARY, s.13.

¹² Alman, Çek, Slovak, İtalyan, Rumen, Sırp, Hırvat, Sloven, Macar, Polonya, Ukranya bunların önemlileridir.

¹³ Bu çok uluslu yapı nedeniyle, döalizm esasını yerine federalizmin benimsenmesi halinde

Avusturya 1879 yılında Ruslara karşı bir savunma paktı imzalamış ve 1882'de İtalya da bu pakta katılarak Üçlü İttifak'ı oluşturmuştur. Avusturya Velihtı Grandük Franz Ferdinand ile eşi Düşes Sophia'nın Saray Bosna'da bir Sırp Milliyetçisi tarafından öldürülmesi üzerine başlayan Birinci Dünya Savaşında Avusturya birçok cephede savaşmış ve aynı zamanda iç ayaklanmalarla uğraşmıştır. 1916'da İmparator Joseph'in, savaşın sürdüğü sırada ölmesi üzerine Avusturya- Macaristan İmparatorluğu çökmüştür.

7.Birinci Cumhuriyet: 1918-1938

1918 yılında Avusturya için geçici bir Milli Meclis oluşturulmuş ve aynı yıl İmparator Karl hükümdarlık hakkında feragat etmiştir. 12 Kasım 1918'da Avusturya demokratik cumhuriyet olmuştur. Şubat 1919'da yapılan ilk Ulusal Meclis seçimlerinde sosyal demokratlar 72, Hıristiyan Sosyal Parti 69, Alman muhafazakar partisi 26 ve diğer partiler üç milletvekilliği kazanmışlar ve en büyük iki parti Karl Renner'in yönetimi altında bir koalisyon hükümeti kurmuşlardır.¹⁴ 25 Ekim 1919'da Avusturya Cumhurbaşkanı Karl Seitz tarafından imzalanan St. Germain Barış Anlaşmasıyla İtalya, Sırp-Hırvat Krallığı ve Çekoslovakya'ya geniş toprak bırakılarak Orta Avrupa'da küçük bir devlet haline gelmiştir. Cumhuriyetin ilk günlerinde sınırlarla ilgili tartışma devam etmiş ve sonunda yapılan referandumlarla Devletin bugünkü sınırları çizilmiştir. 1 Ekim 1920 tarihinde de federal devlet sistemini benimseyen Birinci Cumhuriyet Anayasası kabul edilmiştir.¹⁵ Buna göre Ulusal Konsey (*Nationalrat*) doğrudan seçimle oluşturuluyordu. Federal Konsey (*Bundesrat*) ise illeri temsil eden ve il meclisleri tarafından seçilen üyelerden oluşuyordu. Ancak Federal Konseyin tek yetkisi Ulusal Konseyin kabul ettiği yasaları ya onaylamak ya da veto etmektir. Veto üzerine Ulusal Konseyin ikinci oylama yapması gerekiyordu ve taslağın yeniden kabulü halinde veto kalkıyordu. İki meclisin toplamından oluşan Federal Meclis (*Bundesversammlung*) Federal başkanı seçiyordu. Önceleri Ulusal Meclisin Başkanı Devlet Başkanı da olmuştur. Federal Hükümet Ulusal Konsey tarafından seçiliyor ve bu Konsey tarafından güven oylamasına tabi tutuluyordu. Bunun doğal sonucu olarak siyasi sorumluluk gereği hükümet üyeleri Konseyin kararı ile Anayasa Mahkemesinin önüne çıkarılabiliyordu.¹⁶

Avusturya'nın daha başarılı olacağı ileri sürülmektedir.

¹⁴ AUSTRIA, s. 11.

¹⁵ Bu Anayasa üç büyük ve çok sayıda küçük değişiklikle birlikte bugün de yürürlükte olan anayasadır.

¹⁶ AUSTRIA, s. 22.

1922 yılından sonra Avusturya’da dört temel siyasal parti bulunmuştur: Sosyal Demokratlar(radikal sol), Hıristiyan Sosyal Parti (muhafazakar), Büyük Alman Partisi (milliyetçi-liberal), Çiftçi Birliği (halkçı). Bu partilerin önemli bir özelliği her birinin özel milis kuvvetlerinin bulunmasıdır. Cumhuriyetin ilk yıllarında yaşanan ekonomik bunalımın da etkisiyle siyasal partiler arasında şiddeti de içeren çatışmalar yaşanmış ve 1927 yılında Viyana’da ihtilal olmuştur. Bu arada Başbakan Speil’e suikast düzenlemiş ve adliye sarayı yakılmıştır. Bunun üzerine 1929 yılında bir anayasa değişikliği gerçekleştirilmiş ve değişikliklerle cumhurbaşkanının yetkileri artırılmıştır.¹⁷ Bu değişikliklerle cumhurbaşkanına hükümeti atama ve görevden alma, parlamentoyu toplantıya çağırma, tatile sokma, feshetme, ordunun başkomutanı olma, olağanüstü hâl kararnameyi çıkarma yetkileri verilmiş ve Federal Başkanın doğrudan seçmenler tarafından seçilmesi kuralı getirilmiştir.¹⁸ 1933 yılında yaşanan dünya ekonomik krizi ve bir siyasal bunalım nedeniyle cumhurbaşkanı ve meclis başkanı istifa etmiş ve Meclis kendi kendisini feshetmiştir. Bundan sonra seçimlere gidilmesi gerekirken Başbakan Dolfuss İtalya’nın da desteğini alarak diktatörlüğünü ilan etmiştir. Ancak Dolfuss’un diktatörlüğü çok sürmemiş ve 25 Temmuz 1934’teki bir nasyonal sosyalist ayaklanmasında öldürülmüştür. Yerine geçen Schusching de 1938 yılında nasyonal sosyalistler lehine hükümetten çekilmek zorunda kalmıştır. 13 Mart 1938 tarihinde Almanlar Avusturya’ya girmiş ve Hitler Avusturya’yı Alman topraklarına katmıştır. Böylece Birinci Cumhuriyet 1938 yılında sona ermiştir. 1938-1945 yıllarını Alman işgali altında geçirince İkinci Dünya Savaşının da savaşan taraflarından bir olmak zorunda kalmıştır. Savaş sırasında yayınlanan Moskova Deklarasyonunda savaş sonrasında Avusturya’nın bağımsızlık ve egemenliğini ilan edeceği açıklanmıştır.

8.İkinci Cumhuriyet: 1946-

Viyana 15 Nisan 1945’te Kızılordu tarafından ele geçirilmiş ve 27 Nisan 1945’te Karl Renner başkanlığında kurulan geçici hükümet Avusturya Cumhuriyetini yeniden ilan etmiştir. 1920 Anayasası, 1929’da değişikliğe uğradığı biçimiyle 1 Mayıs 1945’te yürürlüğe konmuş ve İkinci Cumhuriyet

¹⁷ Anayasa’da yapılan ilk büyük değişiklik 1925’te yapılan değişikliktir. Bu değişiklikte federal devlet ile eyaletlerin görev ve yetkileri açıkça belirlenmiştir. 1929’da yapılan bu önemli değişiklikten sonra 1995 tarihine kadar önemli bir değişiklik yapılmamıştır. 15 Aralık 1994’teki değişiklik Avusturya’nın 1 Ocak 1995’te Avrupa Birliği Üyesi olması ile ilgili değişikliktir.

¹⁸ Federal Başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesi kuralı birinci cumhuriyette uygulanmamış ve ilk defa 1951 yılında uygulanabilmiştir. (Bkz. AUSTRIA, s. 15.

başlamıştır. 1945’de Viyana dört bölgeye ayrılmış ve bu dönemde hükümetin faaliyetleri Viyana’da kurulan ‘Müttefik İşgal Komisyonu’ tarafından yönlendirilmiştir. Bundan dolayı da İkinci Cumhuriyetin ilk on yılında işgale son verilmesi ve bu amaçla bir anlaşma yapılmasıyla uğraşmıştır. Sonunda 15 Mayıs 1955’te ABD, SSCB, İngiltere ve Fransa ile Avusturya arasında Viyana’da Belvedere Sarayında bir anlaşma imzalanmış ve Avusturya 1 Ocak 1938’deki sınırlarına kavuşmuştur. Böylece Avusturya dokuz federe devletten¹⁹ kurulu bağımsız ve bağlantısız bir cumhuriyet olmuştur.

B. Temel Yapı ve İşleyiş

Federal Avusturya Anayasasına²⁰ göre Avusturya *demokratik bir cumhuriyettir* ve yasaların kaynağı halktır. Federal Devlet 9 özerk eyaletten oluşmaktadır: Burgenland, Carinthia, Aşağı Avusturya, Yukarı Avusturya, Salzburg, Styria, Tirol, Vorarlberg ve Viyana. Federal başkent Viyana’dır. Federal devlet sınırları içinde tek para kullanılır, ekonomi ve gümrük birliği vardır.

Anayasa’nın 8. maddesine göre Devletin *resmi dili* Almancadır. Ancak bu durum federal kanunların azınlık olan dillere sağladığı hakların aleyhine yorumlanamaz. Anayasa *azınlıkta kalan dil ve kültürlerin ya da* daha doğru bir ifadeyle *etnik grupların* korunması için özel hüküm de getirmiştir. Buna göre Devlet, hem federal düzeyde hem de eyaletler ve belediyeler düzeyinde zaman içinde gelişmiş ve yerel etnik gruplarda ifadesini bulan kültürel ve dilsel çeşitliliğe bağlıdır. Bu etnik grupların dillerine, kültürlerine ve varlıklarını korumaya saygı gösterilmesi, bunların korunması ve geliştirilmesi gerekir. Anayasa ayrıca kadınların ve engellilerin eşitliğinin sağlanmasına yönelik koruyucu hükümler taşımaktadır.

Avusturya Cumhuriyetinin renkleri kırmızı-beyaz-kırmızıdır. Bayrak, ortası beyaz altı ve üstü kırmızı olan üç paralel doğrudan oluşur. Cumhuriyetin amblemi başında üç uçlu bir taç bulunan bir kartaldır.

Federal devlet ve federe devletler arasındaki yetki paylaşımının çerçevesi Anayasada belirlenmiştir. Anayasa federal devlete bırakılan yetkileri ayrıntılı olarak belirlemiş ve federal devlete yetki verilmemiş alanlarda yetkinin

¹⁹ Oberösterreich (Yukarı Avusturya), Niederösterreich (Aşağı Avusturya), Steiermark, Kärnten, Tirol, Salzburg, Vorarlberg, Burgenland, Viyana

²⁰ Federal Avusturya Anayasası, 01/03/2010 tarihli versiyonu, (http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf erişim: 7 Kasım 2012)

eyaletle ait olduğu kuralını getirmiştir. Ancak federasyona bırakılan yetkilerin sayılması ile yetinilmemiş bu yetkilerin kullanılma biçimi de saptanmıştır. Anayasa bu konuda şöyle bir sistem izlemiştir:

Münhasıran federal devlete bırakılan yetkiler.

Çıkarılacak Anayasal kanunlar gereğince kullanılacak yetkiler.

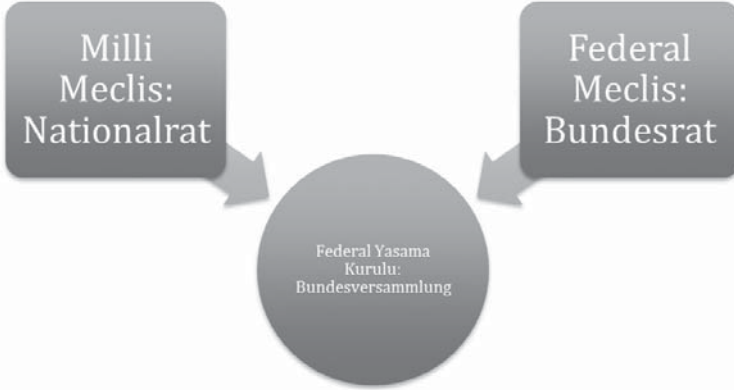
Yasama yetkisi federal devlete, uygulaması federe devletlere ait olan yetkiler bulunmaktadır.

Genel yasama yetkisi federal devlete ait olmakla birlikte, uygulaması çıkarılacak uygulama yasalarına bağı olan düzenlemelerde genel yetki federal devlete aittir.

Anayasada hüküm bulunmayan hallerde genel yetkili federe devletlerdir.

1.Federal Yasama Organının Yapı ve İşleyişi

Federasyonun üst yasama kurulu olan *Bundesversammlung* iki kanattan oluşur. 1. Milli Meclis, *Nationalrat*, 2. Federal Meclis, *Bundesrat*.



Ulusal Meclis federal başkent olan Viyana'dadır. Ancak olağanüstü hal ilan edildiği durumlarda, Federal Hükümetin isteği üzerine Federal Başkan tarafından federal toprakların başka bir yerinde de toplantıya çağrılabilir.

a) Ulusal Meclis (Nationalrat)

Ulusal Meclis 16 yaşını dolduran seçmenler tarafından beş yıllık bir süre için seçilir. Bu beş yıllık süre Ulusal Meclisin ilk toplandığı günden itibaren hesaplanır ve yeni Meclisin toplanacağı güne kadar geçen beş yıllık süreyi kapsar. Yeni seçilen Ulusal Meclis seçimlerin yapılmasından sonraki

otuz günlük süre içinde Federal Başkan tarafından toplantıya çağrılır.²¹ Ancak seçim tarihinin, Federal Hükümet tarafından, Ulusal Meclisin, beş yıllık yasama döneminin bitmesinin ertesi günü toplanabileceği şekilde ayarlanması gerekir (AY. m. 27). Her durumda eski Meclisin yetkileri yeni Meclis toplanıncaya kadar sürer (AY. m. 30). Ulusal Meclise üye seçilebilmek için 18 yaşın doldurulması yeterlidir. Meclisin 183 üyesi vardır ve bu üyeler orantılı temsil esasına göre seçilir. Bir siyasi parti grubunun Ulusal Mecliste temsil edilebilmesi için %4'lük barajı aşması gerekir.

(1) Ulusal Meclisin Feshi

Ulusal Meclisin feshedilmesinin iki yolu vardır. Meclis çıkaracağı bir kanunla yasama dönemi sona ermeden kendi kendisini feshedebileceği gibi Federal Başkan da Ulusal Meclisi feshedebilir.²² Bu konuda Federal Başkana getirilen tek sınırlama, Başkanın bu yetkisini aynı nedene dayalı olarak sadece bir kez kullanabilmesidir. Ulusal Meclisin Federal Başkan tarafından feshedildiği durumlarda yeni seçimler Federal Hükümet tarafından öyle bir şekilde ayarlanmak zorundadır ki yeni seçilen Meclis fesihten itibaren en geç yüzüncü günde toplanabilsin. Bu durumda ülkenin Ulusal Meclisi olmadan geçirebileceği maksimum süre yüz gündür. Anayasa koyucu bu durumda Ulusal Meclisin varolmadığı bir döneme olanak tanıırken, Ulusal Meclisin seçim döneminin sona ermesi nedeniyle seçime gidildiği ve Meclisin kendi kendisini feshettiği durumlarda eski Meclisin yetkilerinin yeni Meclis toplanıncaya kadar devam edeceğini kabul etmiştir. (AY. m. 29)

(2) Federal Anayasa, Federal Anayasal Yasa ve İçtüzük

Federal Anayasa, devlet organları ile bu organların işleyişini ve federal devlet ile federe devletler arasındaki görev ve yetki paylaşımını düzenleyen temel belgedir. Anayasanın değiştirilmesinde olağan yasaların değiştirilmesinden farklı bir yöntem uygulanmaktadır. Olağan yasalarda yapılan oylamalarda toplantı yetersayısı üye tamsayısının 1/3 ü iken, Anayasa

²¹ Yeni seçilen Meclisin kendiliğinden değil Devlet Başkanı tarafından ilk toplantıya çağrılması *parlamentonun süreksizliği* kuralının bir sonucudur. Türkiye gibi *parlamentonun sürekliliği* kuralının uygulandığı ülkelerde, yeni seçilen Meclis önceden belirlenen bir tarihte kendiliğinden toplanır.

²² 1982 Anayasasına göre de Cumhurbaşkanının TBMM'yi fesih yetkisi vardır. Ancak bu yetki son derece ağır koşullara bağlanmıştır: Bunun için hükümetin güvenoyu alamaması veya güvensizlik oyuyla düşürülmesi halinde 45 gün içinde hükümetin kurulamaması ya da kurulduğu halde güven oyu alamaması gerekir. Bu durumda da Cumhurbaşkanı Meclis Başkanına danışarak Meclisi feshedebilir. Bu yetki Avusturya Anayasasındaki yetkiyle karşılaştırılabilecek bir yetki değildir.

değişikliklerinde salt çoğunluktur. Yine olağan yasalarda karar yetersayısı toplantıya katılanların salt çoğunluğu iken Anayasa değişikliklerinde toplantıya katılanların 2/3 çoğunluğudur.²³ Anayasa değişikliklerinin referanduma sunulması konusunda bir ayırım yapılmıştır. Anayasayı bütünüyle değiştiren ya da bu tür bir etki doğuran değişikliklerin referanduma sunulması zorunludur. Bunlar Federal Başkan tarafından yayınlanmadan doğrudan referanduma sunulurlar. Anayasanın kısmi değişikliklerinde ise referandum zorunlu değil, bütün olağan yasalarda olduğu gibi isteğe bağlıdır. Yani referanduma sunulma bakımından kısmi anayasa değişiklikleri ile olağan yasalar arasında hiçbir fark yoktur.

Avusturya’da özel bir yasa kategorisi bulunmaktadır: *Anayasal Yasa* ya da *Anayasal Hüküm*. Bu yasalar Anayasanın 44. maddesinde tanımlanmış ve anayasal yasa ya da anayasal hüküm olarak adlandırılacakları belirtilmiştir. İlk bakışta Fransa²⁴ ve İspanya gibi ülkelerde rastlanan organik yasaları andıran bu uygulamanın organik yasalardan önemli farkları vardır.²⁵

Bu yasalar da ağırlıklı çoğunlukla kabul edilirler (Toplantı ½, Karar 2/3). Ancak organik yasalar anayasalardan daha kolay kabul edilir ve değiştirilirken, anayasal yasalar, anayasa değişikliğine uygulanan yöntemle kabul edilir ve değiştirilirler.

Organik yasalar normlar hiyerarşisinde anayasa ile yasa arasında iken, anayasal yasalar, organik yasalardan farklı olarak anayasayla aynı hiyerarşik düzeyde ve yasaların üstündedirler.

Organik yasalar ile anayasal yasalar arasındaki en önemli fark, anayasal yasaların tümünün anayasada gösterilmemiş olmasıdır. Anayasal yasalardan bazıları Anayasada gösterilmiştir. Örneğin Anayasanın 99. maddesinde bir anayasal finans kanunundan ve 116. maddesinde anayasal finans hükmünden

²³ Bu kurallara göre olağan yasalar için toplantı yetersayısı 183/3= 61 iken Anayasa değişikliklerinde 183/2=92’dir. Bu çoğunlukta karar yetersayısı olağan yasalar için 31 ve anayasa değişiklikleri için 62’dir. Alt sınırda biri diğerinin iki katıdır.

²⁴ Fransa’daki organik yasalar ile olağan yasaların görüşme yönteminin farkları şöyle sıralanabilir: Organik yasanın görüşülebilmesi için sunulmasından itibaren beş gün geçmesi, Senato ve Millet Meclisinin aynı metin üzerinde uzlaşma zorunluluğu, uzlaşma olmaması halinde Millet Meclisinin 2/3 çoğunlukla karar alma zorunluluğu, yürütmeye yetki devrinin olanaksızlığı, Anayasa Konseyinin ödenetiminin zorunluluğu. Organik yasanın en önemli bir özelliği ise Anayasa’da açıkça yer almasıdır. EROĞUL, s. 169-170. Organik yasa bu nedenlerle Avusturya’daki anayasal yasadaki önemli ölçüde farklıdır.

²⁵ Organik yasa, temel yasa konusundaki tartışmalar için bkz: BAKIRCI, Kod Yasa-Çerçeve Yasa s. 222-240.

söz edilmektedir. Ancak Anayasada tanımlanmamış olsa bile parlamentonun anayasal yasa çıkarması mümkündür. Böyle olunca da Parlamento anayasada değişiklik yapmak yerine aynı değere sahip olan anayasal yasalar çıkarmayı tercih etmektedir. Bu yüzden de Avusturya’da çok sayıda anayasal yasa görmek mümkündür. Parlamentonun olağan yasalar yerine anayasal yasa çıkarmayı tercih etmesinin bir nedeni de Anayasa Mahkemesinin denetiminden kaçmaktır. Anayasal yasalar, Anayasalar gibi Anayasa Mahkemesinin denetiminde değildir. Bu nedenle de Anayasa Mahkemesi Engeli ile karşılaşmamak için çoğu kez yasa konusu olması gereken konular anayasal yasa ile düzenlenmekte ve anayasal değere kavuşturulmaktadır. Buna karşılık Anayasa Mahkemesi de, son yıllarda, anayasal yasaları denetim kapsamına alma çabası içine girmiş ve bazı anayasal yasaları denetim süzgecinden geçirmiştir.

Meclis kendi çalışmalarını İçtüzükle değil yaptığı özel bir Federal Kanuna²⁶ göre yürütmektedir.²⁷ İçtüzük kabul ediliş yöntemi bakımından anayasal kanunla aynı yonteme tabidir. Dolayısıyla İçtüzüğün de anayasa gibi kabul edilmesinden dolayı anayasal değerde olduğunu kabul etmek gerekir. Zaten Anayasa ve iç işleyişle ilgili federal kanun (İçtüzük) birlikte göz önüne alındığında iç işleyişe ilişkin ayrıntı sayılabilecek hususların anayasada düzenlendiği ve anayasada düzenlenen hususların bazılarının gerekli değilse içtüzükte ayrıca düzenlenmediği görülmektedir. Çünkü içtüzüğü değiştirmenin anayasayı değiştirmekten bir farkı bulunmamaktadır.

(3) Yemin

Milletvekilleri göreve başlamadan önce yemin ederler. Açılış toplantısında bulunanlar bu toplantıda, bu toplantıda bulunmayanlar katıldıkları toplantıda yemin ederler. Anayasada ya da içtüzükte tanımlanmış bir yemin metni yoktur: Tek zorunluluk yemine ‘Söz veriyorum ki’ diye başlamaktır. Daha sonra Cumhuriyete bağlı kalınacağına, Anayasal Yasalara saygı gösterileceğine ve görevini dürüstçe yapacağına ilişkin bir beyanda bulunulur.

²⁶ Söz konusu Kanun 1975 yılında çıkarılmış ve 410/1975 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanmıştır. Kanun daha sonra 1979, 1986, 1988, 1993, 1996, 1997, 1998, 2005, 2009 ve 2010 yıllarında değişikliğe uğratılmıştır. Kanunun, değişiklikler işlenmiş olan güncel metnine <http://www.parlament.gv.at/ENGL/PERK/RGES/GOGNR/index.shtml> adresinden erişilmiştir. Erişim: 7 Aralık 2012

²⁷ Bu nedenle de Ulusal Meclisin iş işleyişini düzenleyen düzenlemenin adı *İçtüzük* değil *Kanun* olmakla birlikte, bu çalışmada karşılaştırma yapılmasına olanak tanımak için İçtüzük kavramı kullanılacaktır. Çünkü genellikle iş işleyişlere ilişkin düzenlemeler içtüzüklerle yapılmaktadır.

(4) Başkanlık Divanı ve Geçici Başkanlık Divanı

Yeni Meclisin toplantısı önceki Meclisin Başkanı tarafından açılır ve eski Başkan yeni Başkan seçilinceye kadar görev yapar. Oturumu yöneten Başkan geçici olarak görev yapmaları için dört Katip atar. (İçt. m. 3)

Anayasanın 30. maddesine göre Ulusal Meclis üyeleri arasından Başkan, İkinci ve Üçüncü Başkanları seçer. Başkan seçiminin yöntemine ilişkin bir kural bulunmamaktadır. Uygulamada en güçlü üç siyasal parti Başkanlar için aday çıkarır ve bu Başkan adayları Genel Kurul tarafından seçilir.

Başkanların seçiminden sonra beş katip ve en az üç İdare Amiri (Whip) seçilir.

Başkanlık divanı bütün seçim dönemi için seçilir.

Başkan Meclisin haklarını korumak, görevlerini yerine getirmesini sağlamak, görüşmelerin zamanında yapılmasını sağlamak, İçtüzüğü uygulamak, Genel Kurulda düzeni sağlamak, gerektiğinde toplantılara ara vermek ya da ertelemek, toplantıları yönetmek, komisyonlara havale, bağdaşmazlık komisyonu kararlarını Genel Kurula bildirmek ve çalışma programını oluşturmak gibi yetkilere sahiptir. Başkan, ikinci ve üçüncü başkanlarla birlikte bütçeyi oluşturur ve Federal Maliye Bakanına sunar. Meclisten çıkan bütün belgelerin Başkan ve katiplerden biri tarafından imzalanması zorunludur. Başkan oturumların yönetilmesi işini ikinci ya da üçüncü başkana verebilir.

Katipler görevlerini yerine getirirken ve özellikle evrakların okunmasında Başkana yardımcı olurlar; oylama sonuçlarını saptarlar.(İÇT. m.14)

İdare amirleri oturumların yönetilmesinde ve düzenin sağlanmasında Başkana yardımcı olurlar.

(5) Parlamento Görevlileri

Anayasa parlamento görevlilerini önemsemiş ve görevliler hakkında hüküm koymuştur. Parlamento görevlilerinin atanması ve personelle ilgili bütün yetkiler Meclis başkanına aittir. Başkan Parlamentonun görevlilerini parlamenter görevlerini yerine getirmelerine yardımcı olmak için parlamenter gruplarda görevlendirebilir. Başkan idari meselelerde en üst yetkilidir. Başkan yönetsel konularda kararname çıkarabilir. Parlamento görevlileri de parlamenter görevlerin ve idari görevlerin yerine getirilmesinde Başkana tabidir. (AY. m. 30, İÇT. m. 14)

Başkan görüşmelerin kaydı ile ilgili olarak stenograflar ve diğer ses ve kayıt teknisyenlerine yönelik özel düzenlemeler yapabilir.

(6) Başkanlar Konferansı

Parlamentonun önemli kurumlarından birisi, ülkemizdeki *Danışma Kuruluna* karşılık gelen *Başkanlar Konferansı*dır. Üç başkan ve parlamenter grup başkanları Başkanlar Konferansının üyesidirler. Parlamenter grup başkanları konferansa kendi yerlerine başka bir grup üyesini yetkilendirebilirler. (İÇT. m. 8)

Başkanlar konferansı özellikle üzerinde uzlaşma olmayan konularda İçtüzüğü yorumlayan ve uygulama önerisinde bulunan bir müzakere organıdır. Genel kurulun gündemini, çalışma gün ve saatlerini hazırlar, komisyon toplantılarını koordine eder, komisyonlara havale, konuşma sürelerinin sınırlandırılması, konuşmacıların konuşma sırası, görüşme süresi, uluslararası parlamenter ilişkiler, parlamento binasındaki iç işleri konularında tartışarak öneriler geliştirir ve sunar. Konferans uzlaşmanın sağlanacağı bir platform olarak tasarlanmış ancak uzlaşmazlık durumunda ne olacağı ile ilgili bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Bütün bu önerilerin Başkanlar tarafından Genel Kurula sunulduğu dikkate alındığında, uzlaşmazlık halinde son sözü Başkanların söylediği sonucu çıkarılabilir.

Başkanlar Konferansı ve diğer ülkelerdeki benzeri kurullar, meclislerin işleyişinde çok önemli etkilere sahip olabilmektedir. Etkisi, adı ve işleyişi farklı olsa da hemen her ülkede benzeri kurullara rastlanabilmektedir. Bu kurullar, özellikle genel kurul gündeminin belirlenmesinde söz sahibi olduklarından sistemin genel işleyişini olumlu/olumsuz etkileyebilmektedirler.²⁸ İspanya’da önemli etkisi olan Danışma Kurulunun²⁹ asıl adı *Parlamenter Grup Sözcüleri Kuruludur*. Almanya’da bu kurula *Yaşlılar Konseyi* denmektedir. Ancak Almanya’daki Konsey’in diğerlerinden önemli bir farkı vardır: Sayıca daha kalabalık olan bu Kurul aynı zamanda bizdeki *Başkanlık Divanı* ve İspanya’daki *Büronun* görevini de yürütmektedir.³⁰ Başka bir anlatımla bu kurul Almanya’da hem siyasi hem de idari görevlere sahiptir. Aslında bir Mecliste idari ve siyasi konular arasında ayırım yapmak her zaman kolay değildir. Bu nedenle İspanya’da Büro üyeleri, Parlamenter Grup Sözcüleri Kurulu toplantılarına katılmaktadır. Ülkemizde her iki kurulun da başkanı Meclis Başkanıdır ve iki kurulun kararları arasındaki koordinasyon Başkan tarafından sağlanmaktadır.

²⁸ BAKIRCI, TBMM Genel Kurulunun, s. 123.

²⁹ NEZİROĞLU, s. 133-134.

³⁰ SCHREINER ve LINN, s. 21.

Ancak ülkemizdeki Danışma Kurulunun önemli bir özelliği, kurul kararlarının bağlayıcı olmaması, istişari nitelik taşımasıdır. Genel Kurul, Danışma Kurulu kararını onaylamadığı sürece kararların bir etkisi yoktur. Kurul kararlarını oybirliği ile almak zorundadır ve oybirliği sağlanmadığı sürece her grup kendi önerisini Genel Kurulda tartışırma imkanına sahiptir. Bu ise Genel Kurulun zaman ve enerji kaybına neden olmaktadır. Burada karşılaştırılan Avusturya, Almanya ve İspanya modellerinden yola çıkarak her iki kurulun üye sayısının artırılarak birleştirilmesi ve belli esaslar dahilinde bağlayıcı karar almalarının sağlanması ülkemiz için karma bir model olarak önerilebilir.

(7)Parlamente Grupları

Aynı siyasal parti içinde seçimlere katılan milletvekilleri bir parlamente grup kurabilirler. Bunun için siyasal partinin en az beş üyeye sahip olması gerekir. Diğer bir anlatımla parlamente gruplarının³¹ en az beş üyesi vardır (İÇT. m.6). Seçim sistemi bağımsızların parlamenteoya girmesini güçleştirdiğinden, parlamenteoda bağımsız üyeye rastlanmamaktadır. Bu nedenle bütün siyasal partiler kendi parlamento gruplarını oluşturmakta ve yasama faaliyetlerine katılmaktadır. Parlamente grupları oluşturulunca derhal Başkan bilgi verilmekte ve grup faaliyetlerine başlamaktadır. Parlamente grupları tüzel kişiliğe, özel haklara ve finansal desteğe sahiptirler.

Parlamente gruplarından zaman içinde kopmalar olabilir. Ancak bunlar yine de o grubun üyesi olarak kalmaya devam ederler. Parlamente grup ayrılan üyelerin grup üyeliğini kabul etmezse gruptan ayrılmak zorundadırlar. Ayrılanların sayısı beş ve daha fazla ise bunlar da ayrı bir parlamente grup kurabilirler³².

³¹ Ülkemizde *parlamente grup* kavramı yerine *siyasal parti grubu* kavramı kullanılmaktadır. Bunun nedeni ülkemizde birden fazla siyasal partinin bir parlamente grubu oluşturamamasıdır. İspanya’da da Avusturya’daki gibi parlamente grup kavramı kullanılmıştır. Bunun nedeni, İspanya’da birden fazla siyasal partinin kolaylıkla bir parlamento grubu oluşturmasıdır. Bunun tek koşulu parlamente grup kurabilmek için gerekli 15 milletvekiline ulaşmaktır. İspanya’da bunun da ilerisine gidilerek, bir parlamente grup kuramamış bütün milletvekillerinin *karma parlamento grubu* adı altında bir parlamento grubu oluşturmaları zorunlu kılınmıştır. Avusturya’da da birden fazla sayıda siyasal parti üyesi bir parlamente grup oluşturabilirler. Ancak bu tür bir grubu Genel Kurul onaylaması gerekir. Genel kurul onaylamadığı takdirde birden fazla siyasal partinin parlamente grup oluşturmaları mümkün olmaz. Diğer taraftan Avusturya’da seçim sistemi dolayısıyla bir siyasal partinin en az 6-7 üyelik sahibi olduğu, baraj dolayısıyla bu sayıya ulaşamayan partilerin parlamenteoya giremedikleri belirtilmektedir ki bu da grup kurmak için gerekli olan beş sayısının üzerindedir. Dolayısıyla parlamente grup kavramı kullanılmış olmakla birlikte burada parlamente gruplarının aynı siyasi partiye mensup milletvekillerinden oluştuğu görülmektedir. Uygulamaya bakarak buradaki parlamente grupları bizdeki gibi siyasal parti grubu olarak adlandırmak mümkündür.

³² Avusturya Parlamentosunun internet üzerindeki web sayfasının adresi şöyledir (İngilizce):

(8) Tatil, Yasama Yılı ve Olağanüstü toplantı

Parlamentonun süreksizliği kuralının uygulandığı ülkelerde tatil esastır; toplantı istisnaidir. Bu nedenle de bu ülkelerde Meclisin bir yılda ne kadar toplanmasının değil ne kadar tatil yapmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir. Burada da Anayasanın 28. maddesinde Federal Başkanın Ulusal Meclisi her yıl 15 Eylül'den önce başlayamayan ve bir sonraki yılın 15 Temmuzunu aşamayan olağan bir yasama için toplantıya çağırır. Meclisin kendiliğinden toplantı yapamaması ve toplantı çağırısının Federal Başkan tarafından yapılması süreksizlik kuralının bir sonucudur. Yine Meclisin toplantı döneminin tatil zorunluluğu ile tanımlanmış olması bu kuralın sonucudur. Buna göre Meclis yılda en az iki ay toplantı yapmak zorundadır. Ancak bu 'en az' tatil süresidir; çok daha uzun tatil yapılabilir. Örneğin Meclis 15 Eylül yerine 15 mart tarihinde toplantıya çağırılabilir ve bu durumda dahi 15 Temmuzda tatile girmek zorundadır. Bu durumda yıllık çalışma süresi dört ayla sınırlandırılmış olmaktadır. Ancak bu inisiyatif tümüyle Federal Başkandır. Başkanın Meclisi çalıştırmamasının bir alt sınırı yoktur ama Meclisi çalıştırmasının 10 aylık bir üst sınırı vardır. (AY. m. 28, İçt. m. 46)

Federal Başkan Ulusal Meclisi olağanüstü toplantıya da çağırabilir. Federal Hükümet ya da Ulusal Meclisin ya da Federal Meclisin üçte bir miktarındaki üyesi Ulusal Meclisin toplantıya çağırılması talebinde bulunursa, Federal Başkan talebin kendisine ulaştığı tarihten itibaren iki hafta içinde toplanması için çağrı yapmak zorundadır. (AY. m. 28, İçt. m. 46)

İster olağan olsun ister olağanüstü olsun Ulusal Meclisin toplantıya çağırılması yetkisi Federal Başkanda olmakla birlikte tatile girme kararı Meclisin kendisi tarafından verilir. Federal Başkan Ulusal Mecliste toplantının kapatılmasına ilişkin oylamadan sonra sadece toplantının kapatıldığını duyurur. Ulusal Meclisin uymak zorunda olduğu tek sınır Anayasada yer alan 15 Temmuz sınırır.

(9) Toplantı gündemi, günleri ve saatleri

Toplantı günleri ne Anayasa'da ne de İçtüzükte belirlenmiştir. Bunun yerine bir sonraki toplantının tarihinin ve gündeminin Başkan tarafından kararlaştırılması esası getirilmiştir. Ancak gündemin tümüyle Başkan tarafından özgürce belirlendiği sanılmasın. Başkan Başkanlar Konferansı üyelerine danışarak Meclisin 12 aylık programını oluşturur. Bu programı hazırlarken

kural olarak ayın birinci ve ikinci haftalarını komisyon toplantılarına ve üçüncü haftayı Genel Kurul toplantılarına ayırır. Dördüncü hafta milletvekillerinin seçim bölgelerine giderek seçmenleriyle görüşmeleri için boş bırakılır. Genel kurul toplantılarının yapılacağı hafta ise kural olarak iki ya da üç gün toplanılır ve bu günlerin her birinde en az bir oturum yapılır (İÇT. m. 13). İktüzüğün 50. maddesine göre Başkan kural olarak her toplantının sonunda öngörülen bir sonraki toplantının gününü, saatini ve mümkünse gündemini duyurur. Başkan bu amaçla yazılı bir bildiriye dağıtabilir ve bu bildiriye atıfta bulunarak sonraki toplantının gün, saat ve gündemini duyurabilir. Buna bir itiraz olduğu ve Başkan da bu itirazı kabul etmediği takdirde, itiraz üzerine karar verme yetkisi Genel Kurulundur. Bu durumda kural olarak yapılan bütün itirazlar birlikte tartışılır ve Başkan görüşmelerde konuşma süresini beş dakika ve konuşmacı sayısını Parlamenter Grup başına üç kişi ile sınırlayabilir. Ancak itirazlar üzerine ortak bir tartışma yerine Parlamenter Grupların önerilerini ayrı ayrı görüşmek de mümkündür. Eğer bir Parlamenter Gruba mensup beş milletvekili istemde bulunursa bu Parlamenter Grubun önerisi ayrı görüşülür. Bu durumda da Başkan aynı konuşma süresi ve konuşmacı sayısı sınırlaması getirebilir. Tek görüşme yapılması halinde bu görüşmenin sonunda, birden fazla görüşme yapılması halinde bütün görüşmeler bittikten sonra tek bir oylama yapılır. Hiçbir itiraz çoğunluk tarafından kabul edilmediği takdirde Başkanın önerisi geçerliliğini korur ve gündem Başkanın önerdiği gibi kabul edilmiş sayılır.³³ Ancak her durumda Başkanın seçimle ilgili işleri gündeme koyma hakkı vardır.

Başkan toplantıyı kapatırken bir sonraki toplantının gün, saat ve gündemini bildirmemiş olabilir. Bu durumda sonraki toplantının günü, saati ve gündemi Başkan tarafından yazılı olarak her üyeye ve her bir Parlamenter gruba bildirilir. Başkanlık bununla da yetinmeyerek Parlamento binasında duyuru yapabilir, basın, radyo ve diğer kitle iletişim araçlarını kullanarak ayrıca bildirimde bulunabilir. Böyle bir gündem belirleme durumunda artık

³³ TBMM'de de Danışma Kurulunda, gündemde değişiklik önerildiğinde ve Danışma Kurulunda toplanarak ya da toplanmadan uzlaşma sağlanamadığında Genel Kurul grup önerilerini görüşerek oylamaktadır. Ancak her grup önerisi bittikten sonra oylama yapıldığından, bir öneri kabul edildikten sonra diğerinin görüşülememesi gerekir. Aksi takdirde Genel Kurul, birbirinden farklı ve uzlaşması olanaksız olan iki öneriyi kabul etmek gibi çelişkili bir durumun içine düşebilir. Ancak uygulamada bütün önerilerin görüşüldüğü ve böyle bir çelişki oluşmaması için de kabul edilme olasılığı yüksek olan iktidar partisi grubu önerisinin en son görüşüldüğü görülmektedir. Yine de böyle bir riskli durumla karşılaşılması için bütün görüşmeler bittikten sonra tek bir oylama ile yetinilmesi mantıklı bir çözüm gibi görünmektedir.

toplantı gün ve saatine itiraz olanağı kalmaz ama belirlenen gündeme itiraz edilebilir. Böyle bir itiraz varsa bu itiraz oturumun açılmasından hemen sonra yapılır. Bu durumda görüşme yöntemi yukarıdaki paragrafta açıklanan yöntemle aynıdır; bu yöntem kıyasen uygulanır. (İçt. m. 50)

Bu sistemde haftanın belli günlerinde toplanma zorunluluğu olmadığı için iki toplantı günü arasında çok uzun bir süre olabilir. İçtüzük Genel Kurulun ayda en fazla iki-üç hafta toplanmasına olanak tanıdığı için Genel Kurulda detaylı görüşmeler yapmamakta ve kararlarını yetkili komisyonların raporları ya da önerileri üzerine vermektedir. Genel Kurul metin üzerinde nihai kararı vermekte ve nihai değişiklikler yapmaktadır. Dolayısıyla iki Genel Kurul toplantısı arasına uzun süreler girmektedir. Bu dönemde olağanüstü toplantı yapmanın da imkanı yoktur, çünkü toplantı yapılmamakla birlikte bu bir tatil durumu değildir. İşte bu nedenle Anayasanın 28. ve İçtüzüğün 46. maddelerinde çalışma dönemlerinde Meclisin toplantı halinde olmadığı günlerde Meclis Başkanının belirlenen gündemden önce Meclisi toplantıya çağırmasına olanak tanınmıştır. Bunun için 20 üyenin bu yönde bir istemde bulunması ve bu istemde görüşülmek istenen konunun gösterilmesi gerekir. Ancak sözkonusu olan bir parlamenter grupsa, 20 üyesi olmasa bile bu tür bir istemde bulunma hakkı vardır. Ne var ki parlamenter grubun bu tür bir haktan yararlanabilmesi için bütün üyelerinin bu isteme destek vermesi gerekir. Bu durumlarda Başkan sekiz gün içinde toplantı yapılacak şekilde Meclisi toplantıya çağırır; sürelerin hesabında hafta sonları ve resmi bayramlar hesaba katılmaz. Ancak İçtüzük bu hakkın kötüye kullanılmasını da engellemeye çalışmış olacak ki bir milletvekilinin bu hakkı yılda en fazla bir kere kullanabileceğini öngörmüştür. Bunun dışında da bu dönemde Meclisin Başkan tarafından toplantıya çağırılması mümkündür: Federal Hükümetin ya da üyelerin 1/3'ünün isteği üzerinde Meclis belirtilen sürede toplantıya çağrılmak zorundadır.

Özetlemek gerekirse Ulusal Meclis hem uzun süreler tatil yapabilmekte ve hem de çalışma dönemlerinde az sayıda günde toplanmaktadır. Anayasa ve İçtüzük her iki dönemde de Meclisin toplantıya çağırılmasına yönelik ayrı düzenlemeler yapmış ancak bu düzenlemelerde hakkın kötüye kullanımının da önüne geçmiştir.

(10) Acil Önerge ve Acil Yazılı Soru

Görüldüğü gibi Genel Kurul, ayın belli günlerinde toplanmaktadır ve Genel Kurulun gündemi belli esaslara uyularak Başkan tarafından

belirlenmektedir. Ancak İÇtüzükte, üyelerin acil konuları Meclis gündemine taşınmalarına da olanak tanınmıştır. Bunun için gündeme geçmeden önce beş milletvekili tarafından bu konuda bir önergeyle bir istemde bulunulması gerekir. Bu istemde hükümetin belli bir işi gereği gibi yerine getirip getirmediğiyle ilgili bir tartışma yapılması istenir. Ancak bu tartışmanın bir zamanı vardır: Bu tartışma ancak gündemdeki diğer işler görüşüldükten sonra başlatılabilir ve gündemdeki diğer işler en az üç saat süre ile görüşülmüş olmalıdır. Gündeme geçmeden yapılan istem bundan sonra görüşülmeye başlanır. Ancak İÇtüzük istemin çok geç görüşülmesini de engellemiştir: İstem öğleden sonra saat üçü geçmeden görüşülmek zorundadır. Görüşmede önce önerge sahiplerinden birisi sözlü açıklama yapar ve ardından önergeye ilişkin bir görüşme yapılır. Ancak önerge sahibinin açıklamasından sonra, görüşmelere başlamadan önce, Hükümetin 20 dakikayı geçmeyen bir görüş açıklama hakkı vardır. Bu görüşmede önergeyi açıklayan önerge sahibinin 20 dakika, bundan sonra söz alan her milletvekilinin 10 dakika ve her parlamenter grubun toplam 25 dakika konuşma hakkı vardır. Görüşmeler sırasında, üyeler, hükümetin belli bir konudaki görevini gereği gibi yerine getirip getirmediğini içeren karar taslakları sunabilirler ve Genel Kurul bu önergeleri oylayarak bu konuda bir karar alabilir. Başkan bu karar taslaklarını görüşmelerin bitiminde oylatabileceği gibi, oylamayı bir sonraki birleşimin başına da erteleyebilir. (İÇT. m. 74a)

İÇtüzük, acil önergede olduğu gibi beş milletvekilinin birleşimin başında sözlü olarak cevaplandırılmak üzere yazılı bir soru sormalarına olanak tanımıştır. Sorunun gündemde görüşüleceği zaman ve konuşacak kişiler, görüşmeden sonra yapılacak oylama acil önergede olduğu gibidir. Aradaki tek fark Hükümet üyesinin 20 dakikalık cevap hakkını kullanmak yerine soruyu iki ay içinde yazılı olarak cevaplama hakkının olmasıdır. (İÇT. 93)

İÇtüzükte acil soru ve acil önerge haklarının kötüye kullanılmasını engellemek için sınırlamalar getirilmiştir. Kural olarak her milletvekili bir yıl içinde sadece bir acil önergeyi ve sadece bir acil soru önergesi imzalayabilir. Ancak parlamenter gruplar tarafından da acil soru ve acil önerge verilebilir ve milletvekilleri parlamenter gruplar tarafından verilen önergelere imza attıklarında bireysel hakları saklı kalır. Başka bir anlatımla milletvekilinin parlamenter grubun önergesini imzalamış olması, yıllık hakkını kullandığı anlamına gelmez. Diğer taraftan acil soruda parlamenter gruplar için de bir sınırlama getirilmiştir: acil soru için her parlamenter gruba yılda dört acil soru sorma hakkı tanınmışken, acil önergede bir sınırlama getirilmemiştir.

Bu sınırlamalar uygulandığında milletvekilleri ve grupların bu haklarını gerçekten acil olan işlerde kullanacakları tahmin edilebilir.³⁴

(11) Önemli Konuların Görüşülmesi

Acil önerge ve acil soru önergelerinin ortak özelliklerinden biri birleşimin başında sunulmaları ve o birleşim içinde görüşmelerinin yapılmasıdır. Yine bu önergelerin görüşmelerinin sonunda Meclis hükümetin etkinlikleri ile ilgili bir karar almak zorundadır. Ancak acil olmasa da önemli konuların görüşmeye açıldığı bir başka mekanizma daha vardır. Bu görüşmeler birleşimin başında yapılır ve bu yönüyle bizdeki gündem dışı konuşmaya benzer. Bu görüşmenin başlaması için beş milletvekilinin tatiller hariç görüşmeden en az 48 saat önce, görüşme konusunu da içeren bir istemde bulunmaları gerekir. Birden fazla talep varsa, Başkan konunun önemi, gruplar arasındaki denge, grupların büyüklüğü gibi hususları da dikkate alarak konulardan birini seçer. Parlamento yönetimi konu hakkında federal hükümeti bilgilendirir. Görüşme kural olarak toplam 60-70 dakika sürer. Bu süreden üyelere ayrılan süre 50 dakikayı geçemez. Yine kural olarak ilk öneri sahibine 10 dakika, hükümete 10 dakika, diğer milletvekillerine beşer dakikayı aşmayan süreler verilir. Her parlamenter gruptan en az iki kişiye konuşma hakkı verilir. Bu demektir ki grup sayısı arttığında, bu 60-70 dakikalık süre zorunlu olarak aşılmaktadır. Bu durumda görüşmeler 90 dakikayı geçerse, başkanın görüşmeleri sona erdirmeye hakkı vardır. İÇTüzük bu görüşmenin yapıldığı gün diğer işlerin görüşülmesine olanak tanımak için bu görüşmenin yapıldığı günlerde soru saati yapılmasını da yasaklamıştır (İÇT. m. 97a). Bu görüşme ülkemizdeki bir tür öngörüşmesiz genel görüşmeyi de andırır. Çünkü görüşmede toplumu ilgilendiren bir sorun konuşulur ve sonunda karar alınmaz.

(12) Toplantı ve karar yetersayısı

Anayasanın 31. maddesine göre Anayasada ya da içtüzükte aksi belirtilmediği takdirde Meclisteki oylamalarda karar alınabilmesi için üye tamsayısının üçte birinin hazır bulunması ve toplantıya katılanların salt çoğunluğunun bir yönde oy kullanmış olması gerekir. Başka bir anlatımla Anayasa sadece karar yetersayısını tanımlamış ve karar alabilmek için Genel Kurulda hazır bulunması gereken üye sayısını da saptamıştır. İÇtüzüğün 48 ve 49.

³⁴ Ülkemizde acil önerge ya da acil soru mekanizmaları yoktur. Ancak acil konuların gündeme getirilmesine olanak tanıyan gündem dışı konuşma mekanizması bulunmaktadır (m. 59). Ne var ki bu konudaki sınırlamalara rağmen mekanizma amacı dışında kullanılmaktadır. Konu acil olmasa da gündeme getirilmekte ve her gün en çok üç milletvekili biçimindeki üst sınırlama, sürekli olarak üst sınırdan uygulanmakta; ama aslında sınıra uyulmamış olmaktadır.

maddelerinde buna açıklık getirilmiştir. Toplantı yetersayısı sadece oylamalar ve seçimler sırasında aranır. Toplantı yetersayısının yokluğu dolayısıyla oylama ya da seçim yapılamıyorsa Başkan oturumu erteler. Ancak oylama ya da seçim yapılmayacaksa toplantı yetersayısı aranmaz. Başkan belirlenen saatte mevcut üyelerin sayısına bakmaksızın oturumu açar. Açılış sırasında bulunmayan üyelerin özrünü ve Federal Hükümetin toplantıya katılmayan üyelerinin yerine vekalet edecek kişileri açıklar. Ancak bunu toplantının sonunda da yapabilir. Dolayısıyla bir oylamaya ve seçime başlanmadığı takdirde toplantı çok az sayıda üye ile sürdürülebilir. Oylama ve seçim sırasında ise öngörülen toplantı yetersayısının (183/3=61 üye) bulunması zorunludur. Oylama ve seçime geçildikten sonra toplantı yetersayısı bulunmadığı takdirde toplantının sürdürülmesi imkansızdır; Başkan bu durumda toplantıyı erteler. Bu düzenleme *rasyonelleştirilmiş parlamentarizm* ilkesinin bir sonucudur. Çünkü bir irade açıklaması sözkonusu olmadığında üyelerin toplantıda hazır bulunmalarını istemenin rasyonel bir yönünü bulmak güçtür. Böyle bir zorlama yapıldığında ya toplantı yetersayısı bulunamadığından görüşmeler sürdürülememekte ve siyasi krizlerin doğmasına neden olmaktadır ya da toplantıya katılan üyeler toplantı konusuna ilgisiz kalmaktadırlar. Gerçekten de bugün çok sayıda konu uzmanlık bilgisi gerektiren niteliktedir ve üyelerin uzmanlık sahibi oldukları ya da ilgi duydukları konulardaki toplantıyı izlemeleri ve görüşülen konuya katkı yapmaları doğru görünmektedir. Bir meclisin üyelerini ilgisiz oldukları bir konuda toplantıda hazır bulunmaya zorlamak, üyelerin toplantı sırasında başka şeylerle ilgilenmesi ve konuşmacının dikkatini dağıtması riskini içermektedir. Bazen üyeler toplantı yetersayısını saptayan yoklama yapıldığında içeriye girmekte ve bundan sonra dışarıya çıkmaktadırlar. Dolayısıyla bu tür gerçekleri göz önüne almayan durumlarla karşılaşmak yerine toplantı yetersayısı aramamak makul bir çözümdür. Ancak karar alınacağı zaman belli bir sayıda açıklanmış iradeyi aramak, alınan kararın meşruiyetini sağlar. Önemli olan bu iradelerin sonuç doğuracağı an olan oylama ya da seçim anında hazır bulunması ve açıklanmasıdır. Avusturya Anayasasının ve İçtüzüğü'nün yaptığı da budur ve rasyonelleştirilmiş parlamentarizm ilkesine uymaktadır.

(13) Açık ve kapalı toplantı

Ulusal Meclisin toplantıları kural olarak kamuya açıktır. Hiç kimse Ulusal Meclisin görüşmelerinin tutanaklarının yayınlanmasından dolayı sorumlu tutulamaz. Anayasa tutanakların yayınlanmasını zorunlu kılmamış, ama tutanakların yayınlanmasının sorumluluk gerektirmediğini ifade etmiştir. (AY. m. 32-33)

Meclis Başkanı ya da üyelerin beşte biri (183/5=37) istemde bulunduğu takdirde kapalı oturuma geçilmesi zorunludur. Bu oturumda yapılan oylamada bu istem kabul edilirse, kapalı oturum yapılır. Kapalı oturumun Resmi Tutanakları tutulur. Ancak bu tutanakların stenografik olarak tutulma zorunluluğu yoktur. Meclis tutulacak tutanak türü ile tutanakların yayınlanıp yayınlanmayacağı hakkında karar verir. Tutanaklar aynı oturum sırasında okunur ve itiraz edilmediği takdirde onaylanmış sayılır. İtiraz olması halinde itiraz Başkanın aynı oturumdaki yönetiminde görüşülür. (AY. m. 32, İÇT. m. 47)

b) Federal Meclis (Bundesrat)

Anayasa Federal Meclisi Ulusal Meclis kadar ayrıntılı düzenlememiştir. Ulusal Konseye ait kimi kurallar Anayasada Federal Meclis için de yinelenmiş ya da sadece ilgili maddelere atıfta bulunmakla yetinilmiştir.

Eyaletler sahip oldukları nüfusla orantılı olarak Federal Mecliste temsil edilmektedirler. Federal Meclisin görevi Federal illerin temsili olduğundan *İller Meclisi* olarak da adlandırılır. Eyaletlerin sahip olacakları temsilcilerin alt ve üst sınırı bulunmaktadır. En geniş topraklara sahip eyalet 12 üye ile temsil edilir ve bir eyaletin sahip olacağı en az üye sayısı üçtür. Diğer eyaletler en büyük eyalete orantılı üye çıkarır. Dolayısıyla 9 eyaletten seçilen üye sayısı şu anda 62 olmakla birlikte, bu sayı, nüfustaki hareketlerden etkilenerek değişebilir. Dolayısıyla her eyalet meclisi seçiminden sonra Federal Meclisin üye sayısının değişme olasılığı bulunmaktadır. Eyaletlerde yapılacak seçimler doğrudan halk tarafından yapılmaz. *Diet* adı verilen eyalet meclisleri eyaletin payına düşen sayıda asıl üyeyi ve aynı sayıda yedek üyeyi seçerler. Seçilecek kişilerin mutlaka eyalet meclisinin üyesi olması gerekmez ancak seçilecek üye eyalet meclisine üye seçilebilmek için aranan koşulları taşıyor olmalıdır. Federal Meclisin seçim dönemi Ulusal Meclisin seçim döneminden farklı ve onunla ilgisizdir. Her eyalet meclisi, seçeceği üyeleri, kendi seçim dönemiyle sınırlı olarak seçer. Eyalet meclisinin süresi sona erdiğinde ya da seçim dönemi sona ermeden feshedildiğinde, Federal Meclis için seçtiği üyelerin süresi de sona erer. Ancak eyalet meclisinin Federal Meclis için seçmiş olduğu üyelerin görev süresi, yeni eyalet meclisinin Federal Meclis için üye seçmesine kadar sürer. Böylece Federal Meclisin üyeleri zaman içinde sürekli değişmekle birlikte üye sayısında hiçbir şekilde azalma olmaz. Çünkü Federal Meclis üyesi, kendisini seçen eyalet meclisi dağılsa bile, yeni seçilen eyalet meclisi yeni bir Federal Meclis üyesi seçinceye kadar, Federal Meclisin üyesi olmaya devam eder. (AY. 34-35)

Federal Meclisin Başkanı için Federal Mecliste seçim yapılmaz. Eyaletler alfabetik sıraya göre Başkanlık ederler ve Başkanın görevi altı aydır. Altı ay sonra başkanlık alfabetik sıradaki diğer eyalete geçer. Bu durumda sözkonusu eyaletten gelen hangi temsilcinin Başkanlık edeceği sorunu doğar. Anayasa buna da cevap vermiştir: Eyalette en çok üyeye sahip partinin en üstte gösterilen temsilcisi başkanlık yapar. Eğer eyalette birden çok parti üye aynı sayıda üyeye sahipse başkanlık en son eyalet meclisi seçiminde en çok oy alan partinin temsilcisine bırakılır. Bir eyalet meclisi çoğunluğa sahip partinin listesinde en üstte yer alan isim yerine, yine bu partiden olmak üzere başka bir isim de önerebilir. Ancak bu durumda bu partinin çoğunluğunun bu öneriyi desteklemesi gerekir. Federal Mecliste bir Federal Meclis Başkanı ve bir de seçimi İçtüzük tarafından belirlenen bir Federal Meclis Başkanvekili bulunur. Federal Meclis Ulusal Meclisle aynı yerde ve Başkanın çağrısıyla toplanır. Ancak üyelerinin dörtte bir ya da Federal Hükümetin istemi üzerine Başkan Meclisi derhal toplantıya çağırarak zorundadır. Bütün Eyalet Hükümet Yöneticileri Federal Meclisin toplantılarına katılabilirler ve katıldıkları toplantılarda eyaletlerine ilişkin sorunları dile getirme hakkına sahiptirler. (AY. m. 36)

Anayasa Ulusal Mecliste olduğu gibi Federal Konsey için bir toplantı yetersayısı öngörmemiş ancak karar alınabilmesi için üye tamsayısının üçte birinin (21) hazır bulunmasını ve karar alınabilmesi için bunların salt çoğunluğunun (11) belli bir yönde oy kullanmasını zorunlu kılmıştır. Anayasa Federal Meclisin de bir özel bir çoğunlukla³⁵ iş işleyişe ilişkin bir kanun (İçtüzük) çıkarmasını zorunlu kılmıştır. Federal Meclis kapalı toplantı ile ilgili olarak Ulusal Meclisin tabii olduğu kurallara bağlıdır. (AY. m. 37)

Federal Meclis Ulusal Meclisle birlikte yasama yetkisini paylaşır. Ancak yasamada sahip olduğu pay Ulusal Meclisin çok gerisindedir. Federal Konseyin yasamada üç tür yetkisinden/yetkisizliğinden söz edilebilir:

Geciktirici veto ya da geri gönderme yetkisi: Federal Meclis Ulusal Meclisin kabul ettiği yasayı geri gönderebilir. Ulusal Meclis kararında ısrar ederse veto aşılmış olur.

Federal finansman gibi konularda Federal Konseyin hiçbir yetkisi yoktur. Bu konular sadece bilgiye sunulma amacıyla Federal Konseye gönderilir.

³⁵ Ulusal Mecliste olduğu gibi, toplantı yetersayısının üye tamsayısının salt çoğunluğu ve karar yetersayısının toplantıya katılanların 2/3 ünün olduğu bir çoğunluk.

Mutlak veto yetkisi: Belirli konularda Federal Konseyin açık onayı gerekir:

Eyaletlerin yetkilerini sınırlayan düzenlemeler,

Federal Konseyi etkileyen düzenlemeler,

Eyaletlerin özerk düzenleme yetki alanına giren konularda düzenleme yapan anlaşmalar,

Bu tür mutlak veto yetkisinin olduğu durumlarda, kimi zaman Federal Meclisin karar alması da yetmez. Eyaletlerin en az dördünde bu düzenlemenin çoğunlukla kabul edilmiş olması zorunludur.

Federal Meclisin yasa teklif etme yetkisi de vardır. Ancak bu teklifler, diğerleri gibi, Ulusal Mecliste görüşüldükten sonra onaylanma amacıyla kendisine gelir. Federal Meclisin Federal Hükümete sözlü ve yazılı soru sorma hakkı da vardır.

c) Federal Yasama Kurulu (Bundesversammlung)

Federal Yasama organı Anayasa'da sadece üç maddede düzenlenmiştir. Bu da Federal Yasama Kurulunun gerçek bir yasama organı olmaktan çok, yasama işiyle ilgili iki kanadın bir araya gelerek oluşturduğu ve sınırlı görevleri olan bir organ olduğunu göstermektedir.

Ulusal Meclis ve Federal Meclis birlikte iki amaçla Ulusal Meclisin toplandığı yerde Federal bir Kurul olarak toplanırlar. Bu iki amaçtan birincisi Federal Başkanın Başkanlığının onaylanması ve diğeri savaş hali ilanına karar verilmesidir. İstisnalar hariç bu organ Federal başkan tarafından toplantıya çağrılır ve Kurulun başkanlığını Ulusal Meclis ile Federal Meclisin başkanları dönüşümlü olarak yaparlar. Kurulun görüşme tutanakları yayınlanır. Kurul Ulusal Meclisin İçtüzüğünü kıyasen uygular. Kurulun kararları oturumu yöneten Başkan tarafından onaylanır ve Federal Başbakan tarafından imzalanır. Kurulun savaş ilanına ilişkin kararları Federal Başbakan tarafından resmi gazetede yayınlanır. (AY. m. 38, 39, 40)

d) Ulusal Meclis ve Federal Meclis Üyelerinin Statüsü

Üyelerin statüsü ile ilgili hükümler Anayasanın 56-59b maddelerinde düzenlenmiştir. Bu maddelerin başında klasik temsili demokrasinin temel kurallarından biri olan 'emredici vekalet'in geçerli olmaması kuralı gelmektedir. Bunun anlamı üyelerin hiç kimseden emir ve talimat almadan görevlerini sürdürmelerinin güvenceye alınmış olmasıdır. Seçmenlerin yasama dönemi

süresi içinde temsilcilerini azletme yetkisi bulunmamaktadır.³⁶ Üyelerin güvenliği bir de yasama sorumsuzluğu ve kısmi bir yasama dokunulmazlığı ilkesi ile sağlanmıştır.

(1) Yasama Sorumsuzluğu ve Dokunulmazlık

Ulusal Meclis üyeleri görevlerini yerine getirirken kullandıkları oylardan dolayı hiçbir zaman sorumlu tutulamazlar. Üyeler sadece Ulusal Konseyde söyledikleri yazılı ve sözlü açıklamalardan ötürü sorumlu tutulabilirler. Ancak bu sorumluluk sadece Ulusal Meclise karşıdır. Bu açıklamalardan dolayı üyeler Ulusal Meclis dışında kimseye hesap vermezler. Dolayısıyla üyeler Ulusal Mecliste görevlerini yerine getirirken söyledikleri ve yazdıkları düşüncelerden, kullandıkları oylardan dolayı *mutlak sorumsuzluğa* sahiptirler. Üyeler, kural olarak, bir suç işledikleri kuşkusunu bulunan durumlarda ancak Ulusal Meclisin onayı ile yakalanabilirler ve üyelerin evleri de ancak Ulusal Meclisin onayı ile aranabilir. Ancak üyenin işlediği iddia edilen suçun siyasal bir yönü yoksa ve bu durum çok açıkça üye hakkında yasal işlemler başlatılabilir. Dolayısıyla dokunulmazlık kapsamında olan milletvekilinin adi suçları değil, siyasal bağlantısı olan suçlarıdır. Adi suçlar bakımından milletvekilinin dokunulmazlığı yoktur. Ancak adi suç işlediği ileri sürülen üye ya da bu konularla ilgili ihtisas komisyonu suçun siyasal bir yönü olduğu iddiasında bulunursa, yetkili makam Ulusal Konseyin bir karar vermesini ister. Bu tür bir istemin yapıldığı durumda yasal işlemler derhal durdurulur ya da başlatılmaz. Meclis bundan sonra işlendiği ileri sürülen suç ile üyenin siyasal etkinliği arasında bir ilişki olup olmadığına karar verir. Bu karar sırasında sözkonusu üyenin yargılanmasını onaylayıp onaylamadığı hakkında da karar verir. Yine suçüstü yakalama gerçekleştiğinde, yetkili makam derhal Ulusal Meclis Başkanını bilgilendirir. Ulusal Meclis ya da Meclisin toplantıda olmadığı hallerde konuyla ilgili İhtisas Komisyonu talep ettiği takdirde yakalama durdurulur ya da yasal süreç tümüyle kesilir. Ancak Anayasa, dokunulmazlık kararının verilmesi konusunda çok uzun süre beklenilmesine de izin vermemiştir. Anayasaya göre yetkili makam tarafından dokunulmazlık konusunda bir karar verilmesinin istendiği her durumda Meclis en geç sekiz hafta içinde kararını verir. Başkan, Genel Kurulun uygun zamanını gözeterek, ama her halükarda tatile rastlamadığı takdirde, sekizinci haftanın son gününde bir oylama yaparak yetkili makamın isteğine cevap verir. Bu sürede cevap verilmediği takdirde istem kabul edilmiş sayılır ve dokunulmazlık kalkar. Dolayısıyla Meclisin dokunulmazlık hakkında karar

³⁶ TEZİÇ, s. 224; SOYSAL, s. 293.

verme yetkisi bir süreyle sınırlıdır ve dokunulmazlığın kaldırılması için değil ama dokunulmazlığın korunması için Meclisin karar vermesi gerekir. Çünkü karar verilmediği takdirde Meclisin dokunulmazlığı kaldırma kararı verdiği varsayılır ve dokunulmazlık kalkar. Meclisin dokunulmazlığın sürmesine karar verdiği hallerde, dokunulmazlık yeni toplanan Meclisin toplandığı il güne kadar sürer. Eski Meclisin yeni Mecliste görevi devam eden üyelerinin dokunulmazlığı görevleri sona erinceye kadar sürer (AY. m. 57, İÇT. 10).

(2) Bağdaşmazlık

Ulusal Meclis, Federal Meclis ve Avrupa Parlamentosuna aynı anda üye olmak olanaklı değildir; bunlardan sadece birine üye olunabilir.(AY. m. 59)

Ulusal Meclis üyeliği belli koşullarla, belli kamu görevleri ile bağdaşır. Meclis üyeleri yargıçlık, savcılık ve idarede memurluk yapabilirler. Ulusal Meclise seçilmek isteyen kamu görevlisine seçimde propaganda yapabilmesi için önce belli bir süre izin verilir. Üyeliğe seçilenler ise, görev süresince kurumlarından izin alabilirler ya da emekli olabilirler. Ancak izinli oldukları süre içinde, yargıçlık, savcılık ya da idarede memurluk görevi de sürdürülebilir. Bunun için görevlerini tarafsız ve nesnel yapabilmelerinin olanaklı olması gerekir. Tarafı ya da subjektif olma konusunda bir kuşku varsa bu görevler sürdürülemez. Yapılan bu görevler karşılığı bir ücret ödenir. Ancak bu ücret hiçbir şekilde kurumda aldıkları ücretin %75'ini geçemez (AY. m. 59a). Kamu görevini sürdüren milletvekillerine yapılacak ödemeler ve kurumlarıyla ilişkileri konusunda sorunlar çıkabilir. Bu nedenle Ulusal ya da Federal Meclise seçilen kamu görevlilerine yapılacak ödemeleri denetlemek ve bu konuda çıkacak sorunları çözüme bağlamak amacıyla Parlamento görevlilerinin gözetiminde bir komisyon kurulur. Anayasa, öneminden dolayı komisyonu ayrıntılı olarak düzenlemiştir. Komisyon, Birinci, İkinci ve Üçüncü Meclis Başkanı ile Federal Meclis Başkanının önereceği birer temsilci, iki Eyalet temsilcisi, iki belediye temsilcisi, eski bir yargı üyesi olmak üzere dokuz kişiden oluşur. Komisyon aynı zamanda milletvekili ile çalıştığı kurumun amiri arasındaki uzlaşmazlıklar konusunda da karar verir. Kurumundan izinli olup göreve devam eden milletvekili her yıl komisyona izinli olduğu işi ve buradaki çalışmalarını hakkında bilgi verir. Komisyon kendisine bir içtüzük yapar ve buna göre her yıl Genel Kurula, internette de yayınlanacak olan bir rapor sunar. (m. 59b)

Milletvekilliği sona erdikten sonra eski görevine atanmak olanaklı değilse, eski göreve eşdeğer bir atama yapılır. Ancak milletvekili razı olursa daha aşağı bir göreve de atama yapılabilir.

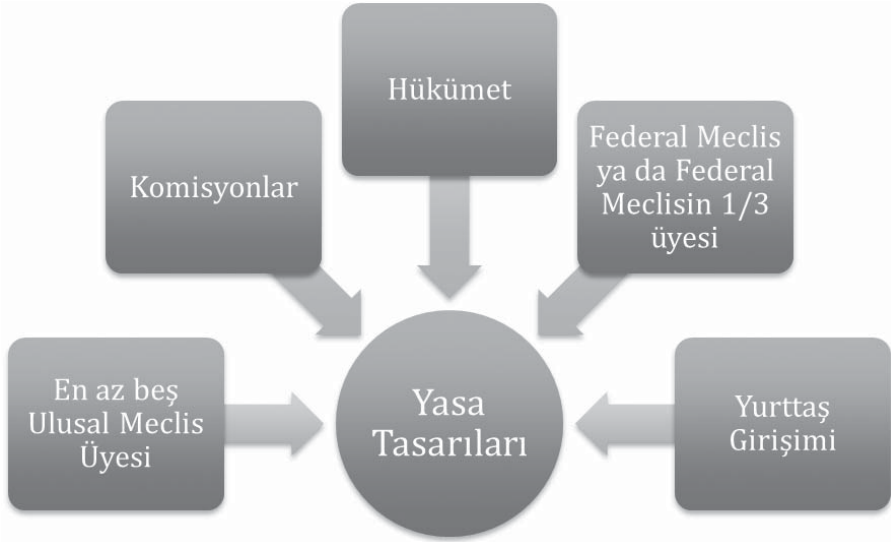
(3) Toplantılara Devam

Meclis üyesi Genel Kurul ve üyesi olduğu komisyon toplantılarına katılmakla yükümlüdür. Bir üye Genel Kurul toplantılarının ardışık bir kaçına katılamayacaksa kendisi ya da mensubu olduğu parlamenter grup, oturumun başında ya da katılmayacağı ardışık oturumların ilkinde parlamento idaresini bilgilendirir. Başkan her toplantının başında Genel Kurulu katılmama özürleri konusunda bilgilendirir. Ancak bir üye 30 günden fazla toplantılara katılamayacaksa Başkanı gerekçesini de bildirerek bilgilendirir. Eğer katılmama gerekçesi hastalık dışındaki bir gerekçe ise Başkan bu gerekçeyi Genel Kurula bildirir. Bu gerekçeye Genel Kurulda karşı çıkılacak olursa, görüşmesiz bir oylama ile ilgili üyenin gecikmeksizin Genel Kurulun bundan sonraki toplantılarına katılıp katılmaması oylanır. Oylamada katılma kararı çıkarsa, üye sonraki toplantılara devama mecburdur (İÇT. 11).

e) Yasama Süreci

(1) Yasa Önerme Yetkisi

Yasa önerileri beş kaynaktan gelmektedir:



Ulusal Meclis Üyeleri,

Ulusal Meclis üyelerine yasa teklifinde bulunma yetkisi verilmiş olmakla birlikte İçtüzükte buna bir sınırlama getirilmiştir (İÇT. m 26). Bir

yasa teklifinin ilk imza sahibi olan teklif sahibi dahil en az beş milletvekili tarafından imzalanmış olması zorunludur.³⁷ Milletvekilleri tekliflerinde havale edilecek komisyon ile ilgili öneride de bulunabilirler. Yazılı olarak verilebilen kanun teklifi verildikten sonra bastırılıp bütün üyelere dağıtılır. İlgili komisyon teklifin görüşmelerine havale tarihinden itibaren altı ay içinde başlamak zorundadır. Teklifin bu süre içinde görüşmelerine başlanmadığı takdirde teklif sahiplerinden biri ya da birkaçı sekiz hafta içinde görüşmelere başlanmasını isteyebilirler. Bunun dışında havaleden başlayarak altı ay içinde teklif sahipleri de dahil en az beş üyenin desteği ile ilgili komisyonun teklif hakkında Genel Kurula bir rapor sunması da istenebilir. Bu tür istemler Meclis Başkanına yazılı olarak yapılır ve Başkan ilgili komisyon başkanı ile Meclis üyelerini bu istemler hakkında bilgilendirir. Üyeler tekliflerini oylamadan önce komisyondan geri çekebilirler. Oylama yapıldıktan sonra geri çekme sözkonusu olmaz.

Uygulamada milletvekillerinin kanun tekliflerinin sayısının tasarılar göre çok az olduğu görülmektedir. Bunun nedeni milletvekili tekliflerinin görüşülme ve kanunlaşma şanslarının az olmasıdır. Bu nedenle olmalı ki milletvekilleri kimi zaman kanun teklifini hazırlayarak Meclise sunmak yerine bir önerge ile Hükümetten bir kanun tasarısı hazırlaması isteyebilmektedirler. Özellikle bir uzmanlık bilgisine ve incelemeye gerek görülen hallerde milletvekilleri kanun teklifi hazırlamak yerine hükümetten tasarı hazırlanması talebinde bulunabilmektedirler. Kanun teklif etme yetkisi kimi zaman iktidar grubu ya da grupları tarafından da kullanılmaktadır. Görüşülen işin acil olması durumunda, tasarının hazırlanmasında geçen süreyi kazanmak için hükümet tasarısı hazırlamak yerine hükümet partisinin milletvekilleri tarafından kanun teklifi sunulabilmektedir.³⁸

Komisyon tasarıları,

Komisyonlar, Anayasa'da kanun teklifinde bulunabilecek yerler arasında sayılmamasına rağmen İçtüzüğün 27. maddesi, her komisyonun,

³⁷ Bir parlamento grubu kurabilmek için de en az beş üyeye sahip olmak zorunlu kılındığından kanun teklif etme hakkı, milletvekillerinden çok parlamento gruplarına ya da bir parlamento grubu kurabilecek sayıda milletvekiline tanınmıştır denirse yanlış olmayacaktır. Aynı sistem İspanya'da da mevcuttur. İspanya'da kanun teklif edebilmek için bir parlamenter grup olmak ya da bir parlamenter kurabilecek 15 sayısına ulaşmak zorunludur. Dolayısıyla milletvekillere kanun teklif etme yetkisinin bireysel bir hak değil toplu olarak kullanılabilir bir hak biçiminde tanımlandığını söylemek mümkündür.

³⁸ Bu yöntem ülkemizde de uygulanmaktadır. Bu tür durumlarda kanun teklifi iktidar partisinin grup başkanvekillerinden biri ya da birkaçı tarafından imzalanmaktadır. Bu tür düzenlemeler teklif adını taşımakla birlikte tasarılarından farksızdır. (Ayrıntılı bilgi için bkz: BAKIRCI, TBMM'nin Çalışma Yöntemi, s. 401-402.

kendi görev alanıyla ilgili konularda, görüşmekte olduğu bir düzenlemeyle ilgili olarak, Komisyon teklifi sunma yetkisine sahip olduğunu belirtmektedir. Komisyonun önünde görüşülmekte olan bir kanun tasarısı bulunmalı ve uygulamada boşluk doğmaması için yeni bir düzenlemeye ihtiyaç duyulmalıdır. Komisyonun önünde görüşmekte olduğu bir kanun tasarısı ya da teklifi olmasa bile, Komisyonun kanun teklifinde bulunma yetkisi vardır. Ancak bu durumda da konunun komisyonun gündeminde tartışılmakta olan bir konu olması gerekir. Bu durumda Komisyon teklifi kendisi görüşür ve kendisine havale edilen işlerde uyguladığı yöntem uygun olarak bir rapor hazırlayarak Genel Kurula sunar. Başka bir anlatımla konunun kendi yetki alanına girdiğine komisyonun kendisi karar vermekte ve havaleyi kendi kendisine yapmaktadır. Komisyonlara verilmiş bu önemli yetkiye görüştüğü konuyla ilgili olması sınırlaması yanında başka sınırlamalar da getirilmiştir: Federal Bütçe ve Federal Maliye ile ilgili konular ile Federal Meclisin geri gönderdiği konularda komisyonların kanun teklifinde bulunması yasaklanmıştır. Komisyona verilen bu yetki, komisyonun sorunlu kanun çıkarmasını engellemeye yönelik olduğu düşünülebilir.

Milletvekilleri ve komisyonlar tarafından sunulan yasa tekliflerinde Federal Bütçe tasarısında öngörülen tahminleri aşan mali yükler getirildiği takdirde bu yüklerin nasıl karşılanacağına ilişkin önerilerin de yer alması zorunludur. Ayrıca her komisyon kendisine sunulan bu tür tekliflerde gider artışının karşılanmasına yönelik önerinin yeterli olup olmadığını değerlendirmek zorundadır. (İÇT. m. 28)

Federal Meclis ya da Federal Meclisin 1/3 tutarındaki üyesi,

Federal Meclis tarafından verilen önerilerde, en az üç Federal Meclis üyesi tarafından imzalanmış bir öneri taslağı sözkonusu olmalı ve bu taslak Federal Meclisin en az 1/3 ile toplanan Genel Kurulunda toplantıya katılan üyelerin salt çoğunluğu tarafından kabul edildikten sonra sunulabilmektedir. Dolayısıyla Federal Meclis sunacağı teklifi görüşmemişse üyelerin 1/3'ü tarafından imzalanmak ve sunacağı teklifi görüşmüşse karar yetersayısı ile karar almış olması gerekmektedir. Bu demektir ki Federal Meclis üyelerine bireysel olarak ya da parti grubu olarak değil Meclis olarak yasa teklifinde bulunabilme yetkisi verilmiştir.

Federal Hükümet Tasarıları

Parlamentar sistem geleneğine uygun olarak Ulusal Mecliste çoğunluğa sahip olan iktidar partisi/partilerinin tasarılarına öncelik verilmektedir.

Bu nedenle de Meclise sunulan tasarıların büyük çoğunluğu hükümetten gelen tasarılardır. Hükümet bu yolla seçimde sunduğu vaatlerini hükümet programı yoluyla gerçekleştirme olanağı bulmaktadır. Tasarılar bakanlıklarda hazırlanmakta ve katılımcı bir süreç işletilmektedir. Bu süreçte uzmanlara ve sivil toplum örgütlerine danışılmaktadır. Bu amaçla taslak ilgili bütün gruplara gönderilmekte ve internete konmaktadır. Taraflara görüşlerini bildirmeleri için altı haftalık bir süre tanınmakta ve gelen görüşlerden yararlanılmaktadır. Ancak şeffaflık ilkesi gereği eleştiriler dahil gelen bütün görüşler, olduğu gibi, Ulusal Meclisin internet sayfasına konmaktadır. Bakanlık bu görüşleri dikkate alarak ya da almayarak taslağa son şeklini verdikten sonra Federal Hükümete sunmaktadır. Hükümet taslağı onayladıktan sonra tasarı olarak Meclise sunmakta ve tasarı Meclisin internet sayfasında yayınlanmaktadır.

Yurttaş girişimi yoluyla sunulacak öneriler³⁹

Oy kullanma hakkına sahip 100000 seçmen tarafından ya da üç eyaletin her birinin 1/6 tutarındaki üyesi, yurttaş girişimi yoluyla yasa önerisinde bulunabilirler. Bunun için Avusturya nüfusunun binde biri miktarındaki 8023 yurttaşın bir girişim başlatıp bir gündem önermesi gerekir. Bundan sonra belediyede bir haftalık imza süreci başlatılır. Bir haftada oy verme hakkına sahip 100.000 kişi yasa formatında hazırlanmış tasarıya imza atacak olursa yurttaş girişimi olan tasarı federal seçim bürosu tarafından Ulusal Meclise sunulur ve görüşülür. Meclis bu isteği yerine getirmese süreç sona erer. Ayrıca yurttaş girişimi konusu olabilecek alanlar Federal Anayasa tarafından belirlenmiştir; bu alanlar dışında yurttaş girişimi yapılamaz. İçtüzüğe göre Ulusal Meclisin gündemi belirlenirken halk girişimine öncelik verilir. Tasarı ilgili komisyona gönderildikten sonra bir ay içinde ilk görüşmelerine başlanır ve her durumda dört ay içinde Genel Kurula bir rapor sunulur(m. 24). Avusturya'da 1964 yılından beri 34 yurttaş girişimi yapılmıştır.

Yurttaş girişimi, batı demokrasilerinde, temsili demokrasinin krizlerini aşmada kullanılan bir araç olarak ortaya çıkmıştır. Temsili demokraside seçmen ile seçilen arasındaki bağın zamanla kopması ya da zayıflaması nedeniyle temsilci, temsil edilenden kopabilmekte ve bu da demokraside bir krize dönüşmektedir. İşte temsili demokrasiler bu krizi aşmak için temsili demokrasileri doğrudan demokrasilere yaklaştıran yurttaş girişimi mekanizmasını benimsemişlerdir. Ancak bu mekanizmanın getirildiği

³⁹ Bu başlık altındaki bilgiler Anayasa, İçtüzük ve <http://www.mehr-demokratie.at/mehr-demokratie/english-summary> adresinden alınmıştır. Mehr-demokratie adlı sivil toplum örgütü doğrudan demokrasinin geliştirilmesi için çaba harcamaktadır.

ülkelerde, buna sınırlamalar da getirilmiştir. Örneğin belli sayıda yurttaşın imzası, vergi, insan hakları konularına ilişkin olmama vb. kısıtlar aşağı yukarı bu yöntemi benimseyen ülkelerin hepsinde vardır.⁴⁰

Avusturya’da doğrudan demokrasiyi gerçekleştirmeye yönelik tek araç yurttaş girişimi değildir. Anayasa kimi durumlarda, örneğin Anayasanın bütünüyle değiştirildiği hallerde, referandumu zorunlu bir yöntem olarak öngörmüştür. Ancak Anayasa ve buna uygun olarak İttüzkte Ulusal Meclise geniş bir referandum yetkisi vermiştir. Anayasanın 43. maddesine göre usulüne göre kabul edilmiş bütün kanunlar Federal Başkan tarafından yayınlanmadan önce Ulusal Meclisin kararı ya da üyelerinin çoğunluğunun istemi üzerine referanduma sunulmak zorundadır. Bunun için sözkonusu kanunun bütün aşamalardan geçerek kanunlaşmış olması ancak henüz yayınlanmamış olması gerekir. Bu durumda, Ulusal Meclis basit karar alma yöntemiyle referandum karar alabileceği gibi, Meclis üyelerinin çoğunluğu da bir görüşme yapmaksızın referandum isteminde bulunabilir. Bu durumda referanduma gitmek zorunludur. Bu demektir ki Ulusal Meclis kabul ettiği her kanunu bir de halkın onayından geçirme yetkisine sahiptir.

Doğrudan demokrasiyi geliştirmeye yönelik üçüncü araç bugüne kadar hiç kullanılmamış olan *halka danışma* mekanizmasıdır. Anayasanın 49b maddesinde düzenlenen mekanizma, yargının ve yürütmenin yetki alanına girmeyen ulusal nitelik taşıyan temel konularda Federal Hükümet ya da Ulusal Meclisin üyelerinin isteği üzerine Ulusal Meclisin kararına bağlı bir kurumdur. Bu durumda halka danışılacak konu belirgin hale getirilerek evet ve hayır biçiminde ya da iki seçenekli olarak halka danışma yoluna gidilir.

Avusturya’da doğrudan demokrasi ile ilgili olarak yaşanmakta olan yeni bir tartışma bulunmaktadır. Bu tartışma İsviçre’de halen uygulanmakta olan *halkın referandum yetkisi*dir. Bu yolla halk referandum sürecini kendisi başlatmakta ve parlamento tarafından çıkarılan bir yasayı iptal edebilmektedir. Böylece parlamento tarafından çıkarılan ve referanduma sunulmayan yasaların halkın doğrudan desteğine sahip oldukları varsayılmaktadır. Çünkü halkın elinde istemediği yasaları reddetme ve yürürlüğe sokmama yetkisi bulunmaktadır. Bu tür bir referandumun kullanılabilmesi halinde parlamentonun halka rağmen bir düzenleme yapması mümkün olmamaktadır. Avusturya bu mekanizma için İsviçre’den esinlendiğinden aşağıda İsviçre ile ilgili bir çalışmadan alıntı yapılmıştır:

⁴⁰ Örneğin İspanya Anayasasının 87. maddesinde bu tür kanun teklifleri için 500.000 yurttaşın imzası gerekmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. YILDIZ, s. 56.

‘Dolaylı demokrasinin bir tamamlayıcısı olan doğrudan demokrasi İsviçre’de 19. Yüzyılın başlarında yerleşmiştir ve o zamandan beri geliştirilmektedir... İsviçre’de doğrudan demokrasinin üç ana yöntemi vardır. Bunlardan birincisi zorunlu referandumdur: Parlamento Anayasaya bir şeyler eklemek ya da Anayasayı değiştirmek isterse, Anayasada yer alan kurala göre, değişiklik ya da ek taslağı ulusal bir referandum oylamasıyla onaylanmak (ya da reddedilmek) zorundadır. İkinci olarak isteğe ya da seçmeye bağlı referandum bulunmaktadır. Parlamentodan geçmiş olan yeni yasalar ya da yasalarda yapılacak değişiklikler, 50.000 seçmen bu tür bir istemi desteklediği takdirde, bir referandum oylaması ile kabul ya da reddedilmek zorundadır. Üçüncü olarak yurttaş girişimi vardır: Önerinin 100.000 seçmenin desteğini alabilmesi halinde yurttaşların bir referandumda kararlaştıracağı bir yasa önerisi sunma hakları vardır.’⁴¹

Bu araçlardan birincisi Avusturya’da vardır. Üçüncü mekanizma Avusturya’da vardır ancak çok daha sınırlıdır. İsviçre’de yurttaş girişimi yoluyla sunulan öneri halk tarafından referandum yoluyla yasalaştırılabilirken, Avusturya’da halk sadece yasa önerisinde bulunmakta ve önerinin yasalaşıp yasalaşmamasına parlamento karar vermektedir. İkinci mekanizma ise bugün Avusturya’da tartışılmakta olan mekanizmadır. Bu tartışmalar sırasında halka bu tür bir yetki vermenin bir diktatörlüğe dönüşme ya da insan hakları ile ilgili olarak geriye gitme tehlikesinin bulunduğu belirtilmektedir. Ancak buna karşılık olarak da halkın bu tür bir yetkiye sahip olmakla birlikte İsviçre’nin bugüne kadar insan hakları karşıtı ya da otoriter bir devlete dönüşmediği ve bu ülkede insan haklarının hiçbir zaman tehditle karşılaşmadığı cevabı verilmektedir. Ek olarak İsviçre’de ölüm cezası olmamasına rağmen bu cezanın halk tarafından geri getirilmediği ve İsviçre yurttaşlarının demokratik sistemlerini yok etmeye yönelik bir planlarının olmadığı belirtilmektedir.⁴²

Teziç temsili demokrasiyi doğrudan demokrasiye yaklaştıran bu araçları uygulayan sistemlere *yarı doğrudan hükümet sistemleri* adını vermekte ve bu sistemlerin hem temsili demokrasiden, hem de doğrudan demokrasiden üstün olduğunu belirtmektedir. Doğrudan demokrasilerde halk meclislerinin yeteneksiz olması yasama ve hükümet faaliyetlerinin aksamasına neden olurken, parlamenter sistemlerde halk tarafından seçilen parlamentoların mutlak üstünlük iddiasında bulunmaları ve parlamentoların zaman içinde kendilerini seçenlerden bağımsızlaşmaları sorun yaratabilmektedir. Yarı

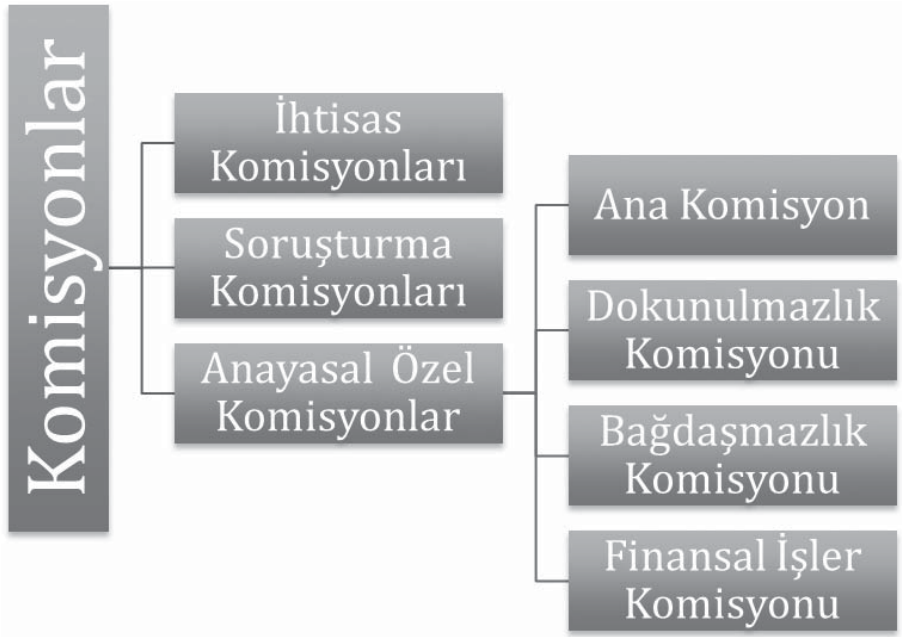
⁴¹ KAUFMANN, s. 8.

⁴² VERLHUST, s. 8.

doğrudan demokrasi hem temsili demokrasiyi koruyarak hem de sınırlayarak her iki sistemin de sakıncalarını gidermektedir.⁴³ Avusturya Parlamentosunun da bu çerçevede adım atma hazırlığı içinde olduğu görülmektedir.

(2) Komisyonlar

Ulusal Meclise sunulan öneriler ayrıntılı olarak incelenmeleri için komisyonlara havale edilir. Komisyonlar incelemeleri sırasında uzman görüşüne de başvurabilirler. Bunun dışında Mecliste soruşturma ile görevli ya da dokunulmazlıklarla ilgili özel komisyonlar da bulunmaktadır. Komisyonlar kabaca şöyle sınıflanabilir:



(a) *İhtisas Komisyonlarının Yapı ve İşleyişi*

Ulusal Meclis her dönem başında önemli gördüğü alanlarda *ihtisas komisyonları* kurar. Örneğin Aile İşleri Komisyonu, Anayasa Komisyonu, Sağlık Komisyonu, Dış Politika Komisyonu gibi komisyonlar her dönem kurulabilen komisyonlardır. Ancak Ulusal Meclis bu komisyonları kurmak zorunda olmadığı gibi bunlara yeni komisyonlar da ekleyebilir. Başka bir anlatımla Anayasa ya da İçtüzükte belirli komisyonlar kurulacağına ilişkin bir

⁴³ TEZİÇ, s. 235.

hüküm bulunmamaktadır. Genel Kurul kendi iradesiyle o dönem kurulacak ihtisas komisyonlarını belirlemektedir. Bunun dışında Genel Kurul önemli konularda özel komisyonlar da kurabilmektedir. Bugün için Ulusal Mecliste 32 komisyon bulunmaktadır.

İçtüzükte komisyonların oluşumuna ve işleyişine ilişkin ayrıntılı kurallar bulunmaktadır. İçtüzük genel olarak komisyonlarda uygulanacak kuralları belirlemiş ve sadece 41. maddenin son fıkrasında, görüşmelere ara verilmesi, olgusal düzeltmeler, usul görüşmeleri ve oylamaları, oylama düzeni, düzene ve konuyla ilgili konuşmaya davet konularında Genel Kurula ilişkin kuralların komisyonlarda da kıyasen uygulanacağını öngörmüştür.

Komisyonların üye ve yedek sayıları Genel Kurul tarafından belirlenir ve Parlamenter Gruplar komisyonlarda üye sayısı oranında temsil edilirler. Grupların üye sayısında değişiklik olduğu takdirde bu değişiklik komisyon üye sayısına yansıtılır. Komisyon toplantısına katılmayan üyelerin yerine yedek üyeler toplantılara katılabilirler. Ancak toplantıya katılmayan üye, kendi yerine yedek üye yerine, mensubu olduğu Parlamenter grubun başka bir üyesinin katılmasını yazılı olarak Komisyon Başkanından isteyebilir (İÇT m. 32). Komisyonlar ilk toplantılarını Meclis Başkanının başkanlığında yaparlar ve komisyona başkan seçilinceye kadar Meclis Başkanının başkanlığı devam eder. Bu toplantıda her komisyon bir başkan yeterli sayıda başkanvekili ve katip seçerler; başkanvekili ve katip sayısı komisyonun takdirine bağlıdır. Komisyon katibinin katılmadığı toplantılarda, komisyon, o toplantı için bir katip seçer. Komisyon başkanı komisyonu toplantılara çağırmaya, toplantıları açmaya ve kapatmaya, toplantıları ertelemeye, toplantılar sırasında düzeni sağlamaya ve İçtüzük kurallarını uygulamaya yetkilidir. Komisyon başkanı konunun komisyonda yeterince tartışılmasından sonra görüşmeleri sonlandırma hakkı vardır. (İÇT. m. 34). Komisyon, görüşmelerinin başlangıcında görüşmekte olduğu tasarıyla ilgili bir komisyon raportörü seçer (İÇT. m. 41). Komisyon üyeleri komisyon toplantılarına ve çalışmalarına katılmakla yükümlüdürler (İÇT. m. 36). Diğer hem Ulusal Meclis hem de Federal Meclis üyeleri toplantılara gözlemci olarak katılabilirler. Komisyon da üyesi olmayan milletvekillerini danışma amacıyla toplantılarına çağırabilir. Ulusal Meclis Başkanı komisyonlara üye olabilir. Ancak Meclis Başkanı üyesi olmadığı komisyonlardaki toplantılara ve tartışmalara da katılabilir. Komisyonlar toplantılara katılmasını istemedikleri kişileri toplantıdan çıkarabilirler, kısmi gizlilik kararı alabilirler ve hatta komisyonda oy hakkı olmayan milletvekillerinin de dışarı çıkarılmasını kararlaştırabilirler. Ancak sözkonusu milletvekillerinin toplantıdan çıkarılabilmeleri için kullanılan

oyların üçte ikisinin bu yönde olması zorunludur. Meclis Başkanı hiçbir durumda toplantıdan çıkarılamaz. (İÇT m. 37)

Komisyonunda tutanak tutulmaması genel kuraldır. İstisnai durumlarda Komisyon Başkanı, Meclis Başkanından, komisyonlarda stenograflar tarafından özet tutanak tutulmasını isteyebilir. Özet tutanaklar, özellikle üyeler tarafından yapılan açıklamaları içerir. Bunun dışındaki bütün görüşmelerin tam tutanağının tutulması gerekmez, özetlenmesi yeterlidir. Komisyon bu şekilde tutanak tutulmasını kararlaştırmışsa Meclis Başkanı bu tutanakların yayınlanması talimatı verir (İÇT m. 39). Tutanak tutulmamakla birlikte komisyon toplantılarının uygun kaydının tutulması gerekir. Bu resmi kayıtlar başkan ve katip tarafından imzalanır ve Meclis arşivinde saklanır. Bu kayıtlarda görüşülen işlerin listesi, verilen önergeler, önergelere yapılan işlemler, oylama sonuçları ve alınan kararlar yer alır. Bunlara katılım listesi, asıl üye yerine katılan yedek üyelerin ya da bildirilen üyelerin listesi, komisyon başkanının toplantı sırasında üyelere dağıttığı metinlerin birer örneği eklenir. Bu kayıtlara toplantıdan bir gün sonrasına kadar itiraz edilmediği takdirde onaylanmış sayılır. Bir itiraz gelirse, bu itiraz komisyon başkanı tarafından karşılanır. (İÇT. m. 38)

Komisyonların toplantı yetersayısı üye tamsayısının salt çoğunluğu ve karar yetersayısı toplantıya katılanların salt çoğunluğudur. Ancak Genel Kurulda olduğu gibi burada da toplantı yetersayısı sadece oylama ve seçimler için aranır. Oylama ve seçim yapılmayacaksa toplantı yetersayısını aramanın anlamı yoktur. Toplantı yetersayısı bulunmuyorsa başkan toplantıyı belirli ya da belirsiz bir zamana erteler. Oylamalar genellikle işaretle yapılır. Ancak Başkanın kendi isteğiyle ya da üye tamsayısının beşte birinin isteği üzerine açık oylama yapılır. Toplantının başlangıcında, Başkan görüşmesiz oylamayla gündemdeki işlerin sırasını değiştirebilir ve farklı başlıklar altında bulunan maddeleri tek başlık altında birleştirebilir. Toplantının başlangıcında bir komisyon üyesinin isteği üzerine ya da kendiliğinden bir gündem maddesinin gündemden çıkarılmasını ya da gündemde olmayan bir maddenin gündeme alınmasını önerebilir. Bu istem mevcut üyelerin üçte iki çoğunluğu ile kabul edilirse, madde gündemden çıkarılır ya da eklenir (İÇT. m 41). Burada dikkat edilmesi gereken şey, gündeme alınacak konunun mevcut gündem konularıyla bir ilgisinin bulunma zorunluluğunun olmamasıdır. Başkan, görüşülmekte olan konuyla ilgili olan bir başka konuyu da toplantı sırasında gündeme alabilir. Diğer taraftan gündemle ilişkili bir konu komisyonun kararıyla ya da bir komisyon üyesinin istemi üzerine de toplanmış olan komisyonun gündemine alınabilir. Ancak bir komisyon üyesinin bu tür bir istemde bulunabilmesi

için önceden bu tür bir isteminin olması ve bu istemin üzerinden altı hafta geçmiş olması gerekir (İÇT. m. 34). Toplantının başlangıcında komisyonun önünde kapsayıcı nitelikte birçok metin varsa, komisyon bunların hangisini esas alacağını kararlaştırır. Bu amaçla yapılacak oylamadan önce genel bir görüşme yapılabilir. Ancak komisyonun önünde yazılı bir alt komisyon metni varsa, bu metin görüşmelere esas alınır. Komisyon Başkanı, toplantıda söz istemlerini istem sırasına göre kaydeder. Komisyonlarda kural olarak her üye istediği kadar konuşabilir. Ancak konuşmalar iki türlü sınırlanabilir: (1) Başkanın önerisi üzerine, söz talebinde bulunan üyelerin konuşma süreleri sınırlanabilir. Bu sınırlamanın uygulanabilmesi için Başkanın önerisinin mevcut üyelerin 2/3'ü tarafından kabul edilmesi zorunludur. Ancak bu durumda dahi konuşma süreleri 15 dakikadan az olamaz. (2) Söz talebinde bulunan en az üç üye konuştuğundan sonra bir yeterlilik önergesi verilebilir. Başkan bu önergeyi derhal oya sunar. Önerge kabul edilirse o zamana kadar söz talebinde bulunan bütün üyeler konuşma hakkına sahiptir. Oylama sırasında Başkanla ulaşılmış bir söz talebi yoksa Parlatenter Grupların her birine bir konuşmacıyı konuşurma hakkı verilir. Komisyon üyeleri görüşmelerde yazılı ve gerekçeli değişiklik önergesi verme hakkına sahiptirler. Komisyonunda bir yeterlilik önergesi verilmişse, bu tür bir önergenin verilmesinden sonra da, değişiklik önergesi verilebilir. Başkan bu tür önergeyi komisyona iletir (İÇT. m. 41).

İhtisas komisyonlarının görüşmekte olan bir konunun derinleştirilmesi amacıyla bir alt komisyon kurmaları ya da konuyu kurulmuş bir alt komisyona göndermeleri olanaklıdır. Alt komisyon kararları bağlayıcı değildir, danışma kararı niteliğindedir. Alt komisyon başkanını seçmek için yapılacak toplantılara komisyon başkanı başkanlık eder ve bu toplantıda yeteri kadar başkanvekili ile katip de seçilir. Aksi kararlaştırılmadığı sürece alt komisyon toplantıları gizlidir (İÇT. m. 35). Alt komisyon görüşmelerinin sonucu alt komisyon başkanı ya da seçilmiş bir raportör tarafından yazılı ya da sözlü olarak rapor edilir. Taslağın bütün bölümleri üzerinde uzlaşmaya varılmadığında, alt komisyon başkanı ya da raportör bir metin taslağı hazırlar ve bu metin üzerinde uzlaşma bulunmayan bölümler uygun şekilde işaretlenir. Komisyon, her aşamada alt komisyona bir nihai görüşme süresi verebilir; bu süre görüşmelere başladıktan sonra da verilebilir. (İÇT. m. 35a)

Komisyon toplantılarının sonunda komisyon raporunu yazmak üzere bir raportör seçilir⁴⁴ ve raportör raporu yazdıktan sonra komisyon başkanıyla

⁴⁴ 41 ve 42. maddelerin her ikisinde de raportör seçiminden söz edilmektedir. Bunlardan birisi komisyondaki görüşmeler sırasında, diğeri tasarı komisyondan çıktıktan sonra rapordan sorumludur. Uygulamada bu iki görevi, aynı kişinin yerine getirdiği düşünülmektedir.

⁴⁵ Komisyon rapor sunacak bir raportör belirleyememişse komisyon başkanı ya da başkanve-

birlikte imzalanarak Meclis Başkanına sunulur. Rapora bir muhalefet şerhi eklenebilir. Bunun iki yolu vardır: (1) Görüşmelere katılan en az üç üye tarafından yazılı olarak ayrı bir muhalefet raporu yazılabilir. (2) Komisyon toplantılarına katılan bir üye kendi kişisel muhalefet görüşlerini yazılı olarak sunabilir. Bu görüşlerin rapora eklenmesi gerekmez; ayrı olarak da sunulabilir. Ancak muhalefet görüşlerinin ya da raporlarının, zamanında sunulmuş olması gerekir. Meclis Başkanı bu şekilde kendisine sunulan raporu ve muhalefet şerhlerini ayrı ayrı çoğaltarak üyelere dağıtır. Komisyon raporu Meclis Başkanlığına sunulmadan önce komisyon kararıyla değiştirilebilir. Ancak bunun için kararın kabul edildiği ilk çoğunluk önemlidir. Örneğin karar 10 oyla alınmışsa, bu kararı değiştirmek için en az 11 oy gereklidir. Komisyonun yeterli çoğunluğu olsa bile 10'un altında bir çoğunlukla değişiklik yapmak mümkün değildir. Ancak eğer bu çoğunluk sağlanamıyorsa, bir başka şans daha vardır: Mevcut üyelerin 2/3'ünün desteği sağlanabiliyorsa, değişiklik gerçekleştirilebilir. Rapor bir kez Meclis Başkanına sunulduktan sonra, geri alınabilmesi ancak Meclisin onayına bağlıdır. (İÇT. m. 42)

Komisyonunda bir tasarinın görüşülmesinin zamanı komisyonun takdirindedir. Ancak Meclis Başkanının önerisi ya da bir Üyenin istemi üzerine Genel Kurul, komisyona raporunu vermesi için bir bağlayıcı süre verebilir. Başkan gündeme geçmeden önce bu istemi Genel Kurula bildirir. Bu konuda bir görüşme yapılırsa, oylama görüşmeden sonra, görüşme yapılmazsa, oturumun sonunda oylanır. Genel kurul bu süre dolmadan, komisyonun görüşme süresini aynı yöntemle uzatabilir (İÇT. m. 43). Bu süre dolduktan sonra komisyon raporu verilmeden, Genel Kurulun ilk birleşiminde konunun görüşülmesine başlanabilir. (İÇT. m. 44)

Kural olarak bir komisyon raporunun Genel Kurul gündemine alınması, raporun dağıtılmasından 24 saat sonra mümkündür. Başkanın önerisi üzerine Genel Kurul 2/3 çoğunlukla karar verdiği takdirde raporun çoğaltılması zorunluluğu ve 24 saat sınırlamasının kaldırılması mümkündür. (İÇT. m. 44)

(b) Anayasal Komisyonlar

Mecliste ihtisas komisyonları dışında özel işlerle görevlendirilmiş Anayasa ya da anayasal yasalarla kurulmuş önemli komisyonlar da bulunmaktadır. Dokunulmazlık Komisyonu, Bağdaşmazlık Komisyonu, Finansal Anayasa Kanununa göre kurulan Uzlaştırma Komisyonu ve Ana Komisyon bu özel komisyonların bir kaçıdır. Bunlardan *Ana Komisyon (Main Committee)* diğer komisyonlardan farklı olan ve sistem içinde çok etkili olan

kili Genel Kurula sözlü bir rapor sunabilir.(İÇT. m. 44)

özel bir komisyondur. Ana Komisyon Anayasanın 55. maddesinde özel olarak düzenlenmiştir. İçtüzük de bu hüküm doğrultusunda ayrıntıları düzenlemiş ve bu Komisyona geniş bir yer ayırmıştır. Buna göre Ana Komisyonun üye sayısı Ulusal Meclis tarafından belirlenir. Komisyonunda siyasi partilerin tümü güçleri oranında temsil edilirler. Komisyonun başkanlığını Ulusal Meclis Başkanı yürütür. Ana Komisyon iki Daimi Alt Komisyon kurar. Bunlardan biri Avrupa Birliği (AB) ile ilgili işlere, diğeri hükümet, seçim vb. AB dışındaki işlere bakar. Alt Komisyona yapılacak seçimlerde de güç oranında temsil ilkesine uyulur. Ancak Alt Komisyonlarda, Komisyonunda temsil edilen bütün siyasi partiler en az bir üyeyle temsil edilirler. Ana Komisyon, AB ile ilişkiler, hükümetle ilişkiler, referandum, Ombudsman, Sayıştay ve Parlamenter Ordu Komisyonu gibi yerlere aday önermek gibi geniş ve önemli yetkileri olan bir komisyondur. Ulusal Meclisin tatilde olduğu zamanlarda, gerek görüldüğü takdirde Ana Komisyon toplantıya çağrılabilir. Alt Komisyonlar ise her zaman toplantıya çağrılabilir ve her zaman toplanabilir. Ulusal Konseyin Federal Başkan tarafından feshedildiği zamanlarda, Ana Komisyonun görevlerini Daimi Alt Komisyon yerine getirir.

(c) Soruşturma Komisyonları

Mecliste ayrıca Federal Hükümet üyelerinin siyasal sorumluluğunu ve federal düzeydeki idari yetkililerin belirli eylemlerini araştıran soruşturma komisyonları kurulabilmektedir. Soruşturma Komisyonu kurulmasına ilişkin önerge Meclis Başkanlığına yazılı olarak verilir ve önerge soruşturma konusunu, amacını ve soruşturma komisyonunun oluşumunu içerir. Ana komisyonda temsil edilen her parti Soruşturma Komisyonunda da en az bir üye sahibidir. Soruşturma komisyonları ihtisas komisyonlarından farklı olarak sadece taslak raporların yazılması amacıyla alt komisyonlar kurabilirler; soruşturma derinleşecekse bunu kendileri yapmak zorundadırlar. Soruşturma komisyonuna, ihtisas komisyonlarında olduğu gibi bir süre verildiği takdirde, komisyon çalışmalarını bu süre içinde tamamlamak zorundadır. Rapor sunulmamışsa, çalışma süresinin bitimini takip eden ilk Genel Kurul toplantısında soruşturma komisyonu başkanı ya da başkanvekili soruşturma komisyonunun etkinlikleri hakkında sözlü bir rapor sunar. Genel kurul komisyona yazılı olarak bir rapor sunması için yeni bir süre vermezse, soruşturma komisyonu sona erer. (İÇT. m. 45)

(d) Komisyonunda Bilgilenme ve Ulusal Meclisin Bilgilenmesi

İçtüzük bilgilenme ile ilgili üç farklı düzenleme getirmiştir: *Komisyonunda görüş alma (hearing), parlamenter görüş alma (hearing) ve araştırma komisyonu.* (m. 40, 98, 98a)

Komisyonlar, Meclis Başkanı aracılığıyla bakanlardan araştırma yapmak ya da yazılı ve sözlü olarak görüşlerini almak üzere uzmanları ya da ilgilileri toplantıya getirmelerini isteyebilirler. Uzmanın ya da ilgilinin toplantıya gelmek istememesi halinde yetkililer tarafından toplantıya katılması sağlanır. Komisyona bilgi vermek üzere gelen uzmanların yol ve konaklama giderlerinin karşılanması gerektiğinde, bu giderler Parlamento idaresi tarafından Meclis bütçesinden karşılanır. Uygulamada bu giderlerin asgari düzeyde olmasına özen gösterilmektedir. Diğer taraftan, görüşülmekte olan bir tasarrufların olgunlaştırılmasıyla ilgili olarak komisyon üyeleri de ülke içinde gerekli yerlere ziyarette bulunabilirler.

Federal yasama alanına giren bir konuda parlamenter görüş alma Ana Komisyon tarafından yapılır. Bunun için komisyonun üyelerinden birinin Meclis Başkanına yazılı bir önergeyle bir talepte bulunması ve komisyonun bu istem doğrultusunda karar vermiş olması gerekir. Önergede görüş alma konusunun açıklanması, çağrılmak istenen katılımcılar belirtilmesi ve toplantı gününün belli edilmesi zorunludur. Bir toplantı sırasında üyelerin üçte biri tarafından önergenin görüşülmesine yönelik bir talep gelirse, önerge Ana Komisyonun bir sonraki toplantısının gündemine girer. Bu tür bir talep gelmezse, önerge verildikten itibaren altı ay içinde komisyonda görüşülmek zorundadır. Parlamenter görüş alma toplantısı, Meclis Başkanı tarafından yönetilir. Görüş alma toplantısı yapılmasına ilişkin kararın alındığı Ana Komisyon toplantısında aksine bir karar alınmadığı takdirde, bu toplantılar basına açıktır. Toplantılar ayrıca komisyon toplantılarına katılma hakkı olan herkese açıktır. Uygulamada görüş alma toplantılarına çağrılacak sivil toplum örgütü temsilcileri partiler arası uzlaşma ile çağrılır. Her siyasi partiye belli sayıda temsilci çağırma hakkı verilir. Aksine karar alınmadığı takdirde bu toplantıların tutanakları tutulur ve bu tutanaklar yayınlanır.

Ana komisyon önemli ve kapsamlı bir yasa konusunda bu tür bir görüş alma toplantısı düzenleyebileceği gibi aynı yöntemle bir *araştırma komisyonu* da kurabilir. Bu amaçla verilecek önergede, komisyonun oluşumu, çalışma süresi ve ilkelerine de yer verilir. Araştırma Komisyonu belirlenen sürede farklı görüşleri yansıtan bir rapor hazırlayarak Ulusal Meclise sunar. Ancak bir anda kurulabilecek araştırma komisyonu sayısı sınırlıdır: Mecliste aynı anda raporunu sunmamış araştırma komisyonu sayısı üçü geçemez.

(3) Yasalaşma Aşamaları

Yasama sürecine genel olarak bakıldığında birinci, ikinci ve üçüncü aşama olarak üç aşamanın bulunduğu görülmektedir.⁴⁶

⁴⁶ Bu aşamalar, İngiltere'deki görüşme aşamalarına benzemektedir. İngiltere'deki aşamalar



Birinci okuma İçtüzükte düzenlenmiş olmakla birlikte (m. 69) uygulamada nadiren kullanılmaktadır ve yapıldığı takdirde, tasarının genel ilkeleri üzerindeki görüşmeyle sınırlıdır. 69. maddenin üçüncü fıkrasına göre milletvekili teklifi dışındaki önerilerin birinci okumasının yapılması için Genel Kurulun bu yönde bir karar vermesi gerekir. Bunun için teklifin dağıtılmasından sonra teklifin gündeme girdiği oturumun başlangıcında ya da bu oturumun sonunda bir önerge verilmesi ve bu önergenin Genel Kurulda kabul edilmesi gerekir. Ancak uygulamada bu tür bir önerge verilmediğinden milletvekili teklifleri dışındaki tekliflerde birinci okumanın hiç yapılmadığı görülmektedir. Milletvekili tekliflerinin birinci görüşmesi ile ilgili olarak dördüncü fıkrada özel bir hüküm vardır. Buna göre teklif sahibi teklifin gerekçesinde birinci okumanın yapılmasını isteyebilir. Hatta teklif sahibi bu okumanın üç ay içinde gerçekleştirilmesini de isteyebilir. Bu durumda gündem belirlenirken bu istem dikkate alınır. Birinci görüşmede ilk söz ilk teklif sahibi ya da teklif sahiplerinden birine verilir. Birinci okuma hakkını genellikle muhalefet milletvekilleri istemektedir. Tekliflerinin görüşülme şansı olmadığını düşünen muhalefet milletvekilleri, genellikle tekliflerinin gerekçesinde birinci okuma talebinde bulunmakta ve böylece tekliflerinin geneli üzerinde Genel Kurulda kısa bir görüşme yapılmasını sağlamaktadırlar. Birinci okumadan sonra sadece teklifin bir komisyona havalesiyle ilgili önerge verilebilir. Ancak teklifin hangi komisyona gideceğine başkan karar verir. (İÇT. m 69)

Birinci okuma yapılmadığı durumlarda ise milletvekili teklifleri sunuldukları birleşim sırasında, diğer teklifler ise dağıtılmalarından sonraki ikinci birleşimde ilgili komisyona havale edilirler. (İÇT. m. 69/7)

Avusturya’da birden fazla komisyona havale ya da esas-tali komisyon gibi bir ayırım bulunmamakta, tasarılar tek komisyona havale edilmektedirler. Uygulamada bundan ötürü bir sorun da yaşanmamaktadır.⁴⁷

⁴⁷ ‘1. Tasarının ilk kez Avam Kamarasında okunması, 2. İkinci bir kez okunarak genel görüşme yapılması, 3. Komisyonlarda tasarının ayrıntıları üzerinde inceleme yapılarak bir rapor hazırlanması, 4. Komisyon raporunun görüşülmesi, 5. Nihayet, üçüncü bir kez tasarı okunarak aldığı son biçim üzerinde görüşme.’ ÇAM, s. 59.

⁴⁷ Aynı sistem İspanya’da da sorunsuz işlemektedir. Ülkemizde bunun tersine aynı konu birden

Tasarı üzerindeki asıl görüşme, *ikinci okuma* sırasında yapılan görüşmedir. Tasarının yetkili komisyona havale edilmesinden sonra komisyon raporu Genel Kurula sunulur ve derhal ikinci okumaya tabi tutulur. İkinci okuma aslında iki bölümden ve oylamadan oluşur: tasarının tümü üzerindeki genel görüşme ve maddeler üzerindeki özel görüşme. Bu genel ve özel görüşme kural olarak birlikte yapılır. Ancak tasarının raportörünün sunacağı önerge üzerine Genel Kurul bu iki görüşmenin ayrı yapılmasını kararlaştırabilir. (İÇT. m. 70)

Genel ve özel görüşmenin ayrı yapılmasının kararlaştırıldığı durumlarda görüşmelerin ertelenmesi, tasarının ilgili komisyona geri gönderilmesi ya da tasarının başka bir komisyona gönderilmesi ile ilgili istemler sadece tasarının geneli üzerindeki görüşmeler sırasında ve geneli üzerindeki konuşmalar bittikten sonra yapılabilir. Bu tür bir önerge gelmemişse özel görüşmeye ya da maddelerinin görüşülmesine geçilip geçilmemesi oylanır. Maddelerine geçilmesinin reddi durumunda tasarı işlemde kalkar; reddedilmiş sayılır. Özel görüşmeye geçilmesinin kabulü durumunda Genel Kurul görüşmelere hazır demektir ve hemen özel görüşmeye geçilir. Aslında genel-özel görüşme ayrımı TBMM'deki tümü üzerinde-maddeleri üzerinde görüşme ayrımına benzemektedir. Ancak ikisi arasında önemli farklılıklar vardır. İlk olarak bu iki görüşmenin birlikte yapılması esastır. İkinci olarak özel görüşmeye konu olan bölümler maddeler değildir. İki görüşmenin ayrı yapıldığı durumlarda Başkan, görüşmenin başında hangi maddelerin ve konuların birlikte ya da ayrı görüşüleceğini ve oylanacağını belirler. Bunu yaparken bu bölümlemenin görüşmeleri kolaylaştırması ve görüşülmekte olan konunun anlaşılması ilkelerini gözetir. Bölümlemeye itiraz edilecek olursa, Genel Kurul görüşme yapmaksızın oylamayla karar verir. Ortada birden çok tasarı varsa, Genel Kurul bunlardan hangisinin özel görüşmede esas alınacağını kararlaştırır. Milletvekilleri görüşmeye açılan her bir bölüm üzerinde yazılı olarak değişiklik önergesi verebilirler. Ancak bu önergenin en az beş milletvekili tarafından imzalanmış olması gerekir. Önergede beş imza olmadığı takdirde Başkan imza atacak başka milletvekili olup olmadığını sorar. Önergedeki imzalar beşe tamamlanıyorsa, önerge üzerinde görüşme açılır: Önerge sahiplerinden biri ya da Başkan tarafından talimat verildiği takdirde, katip üyelerden bir önergeyi okur ve önerge üzerinde görüşme başlar. (İÇT. m. 71-72)

çok komisyona havale edilebilmekte ve süreç içinde çeşitli değişikliklere gidilmesine rağmen sorun giderilememektedir. Dolayısıyla Avusturya ve İspanya'da olduğu gibi bir sisteme geçmek sorunu çözebilir. Nitekim İçtüzük Uzlaşma Komisyonu metninde bu çözüm benimsenmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz: BAKIRCI, *TBMM'de Komisyonların*, s. 113-143

Görüldüğü gibi burada TBMM’de olduğu gibi her maddenin görüşülmesi mümkün değildir. Başkan tarafından yapılan ayırım üzerine bölümler görüşülmekte ve üzerlerinde değişiklik önergesi işlemi yapılmaktadır. Genel kurul, verilen her önergeyi yetkili komisyona göndererek görüşmeleri konuyla ilgili yeni bir rapor gelinceye kadar erteleyebilmektedir. Bu yolla üzerinde tartışma olmayan maddelerin görüşme konusu yapılarak zaman kaybedilmesi yerine, ihtilafı konular üzerine yoğunlaşarak bir uzlaşma sağlanmaya çalışılmaktadır.⁴⁸ Her bölüm ayrıca oylandıktan sonra ve konuşmacıların tümü konuşmalarını yaptıktan sonra Genel Kurul üç farklı karar verebilir: (1) Görüşmelerin ertelenmesi, (2)tasarının yetkili komisyona geri gönderilmesi, (3) gündemdeki yeni bir konunun görüşmelerine geçilmesi. Gündemdeki yeni bir konunun görüşmelerine geçilmesi demek tasarı üzerindeki ikinci okumanın tamamlandığı anlamına gelir (İÇT. m. 72). İkinci okumada genel ve özel görüşmenin birlikte yapılması halinde de aşağı yukarı aynı kurallar uygulanır. Doğal olarak bu durumda özel görüşmeye geçilip geçilmemesi oylanmaz ve önergeler tasarının geneli üzerinde verilir. Ancak Başkan ayrı görüşme yapılmasına karar verilmemiş olmasına rağmen belli bir konunun ayrı görüşülmesini ve oylanmasını kararlaştırabilir. Buna bir itiraz olduğu takdirde görüşmesiz karar verilir. Bu görüşmeden sonra da genelin ve özelin ayrı görüşülmesinde olduğu gibi üç seçeneğe sahiptir: (1)Görüşmelerin ertelenmesi, (2)tasarının yetkili komisyona geri gönderilmesi, (3) tasarının gündemden düşürülmesi yani reddi (İÇT. m. 73). Ayrı görüşmede genel üzerindeki görüşmelerden özel üzerindeki görüşmelere geçerken verilen tasarının reddi yetkisi, burada zorunlu olarak görüşmenin sonuna ertelenmiştir.

İkinci okumada reddedilmemiş olması halinde Tasarının ikinci okuması tamamlanmış sayılır ve üçüncü okumaya geçilir. *Üçüncü okuma* tasarının tümünün oylanmasından ibarettir. Üçüncü okumanın, yani oylamanın yapılması tasarının ikinci okumada kabul edildiği anlamına gelir. Kural olarak üçüncü okuma ikinci okumadan sonra yapılır. Ancak Başkanın önerisi ya da bir milletvekilinin önergesi üzerinde Genel Kurul üçüncü okumanın daha sonraki bir tarihte yapılmasını kararlaştırabilir. Üçüncü okuma oylamadan ibaret olmakla birlikte oylamadan önce yapılabilecek iki işlem vardır. İlk

⁴⁸ TBMM İçtüzük uzlaşma komisyonu bu konuda İspanya modelinden esinlenmiştir. İspanya modelinde tasarı üzerinde Genel Kurulda tek görüşme yapılmakta ancak her konuşmacı dilettiği konular üzerine yoğunlaşmaktadır. Bölümleme burada Başkan tarafından değil bir bakıma parlamenter grupların kendileri tarafından yapılmaktadır. Böylece her grup tasarının kendince önemli gördüğü yönünü öne çıkarmaktadır. Her iki modelin de ortak yönü, üzerinde uzlaşmazlık olmayan konuların gereksiz yere tartışmaya açılmamasıdır.

olarak Genel Kurulun, maddeler hakkında önerge verilmesini kabul etmesi koşuluyla verilen önergeler hakkında görüşme açılır. Bu görüşmede her konuşmacıya beş dakikayla sınırlı bir konuşma hakkı verilir. Bu kuralın amacı son anda ortaya çıkabilecek yeni bir hususun, Genel Kurulun onayıyla görüşülmesine olanak tanımaktır. İkinci olarak, ikinci okuma sırasında yapılan değişiklikler dolayısıyla metinde meydana gelen çelişkileri, dil, anlatım ve yazım bozukluklarını gidermeye yönelik olarak önergeler verilebilmektedir. Böylece esasa ilişkin olmayan düzeltmelerin üçüncü okuma sırasında Genel Kurulun bizzat kendisi tarafından yapılmasına olanak tanınmaktadır. Bundan sonra tasarının tümünün oylaması yapılmakta ve tasarı onaylanmak üzere Federal Meclise gönderilmektedir. (İÇT. m. 74)

(4) Genel Kurulda Görüşme Yöntemi

İçtüzük Genel Kuruldaki görüşmeleri ayrıntılı olarak saptamıştır (m. 53-68)

(a) Görüşmelerin Başlaması

Bir yasa tasarısı üzerinde görüşmeler, komisyon raporunun dağıtılmasından 24 saat geçtikten sonra başlayabilir. Rapor üzerinde ilk konuşmayı raportör, raportörün yokluğunda komisyon başkanı, onun da yokluğunda başkanvekili yapar. Bunların hiçbirinin hazır olmaması ya da rapor olmaması durumunda ilk söz talebinde bulunan kişi konuşur. Tasarının ikinci okuması böylece başlamış olur. (İÇT. m. 53)

(b) Değişiklik Önergeleri

Tasarı bütün olarak görüşülecekse bütün üzerinde, bölümler halinde görüşülecekse bölüm üzerinde görüşmeler başladıktan sonra, konuyla ilgili karar alınmadan önce en az beş milletvekili tarafından yazılı değişiklik önergesi verilebilir. Önergede beş imza yoksa Başkan önergeyi destekleyen olup olmadığını sorar ve toplam beş milletvekili önergeyi desteklerse, önergeyi işleme alır. Bu önergeler, önerge sahibi tarafından ya da Başkan tarafından istenmesi halinde katip üyelerden biri tarafından okunur. Ancak önerge çok ayrıntılı ise Başkan görüşmeleri hızlandırmak amacıyla önergenin çoğaltılarak üyelere dağıtılmasını ve önergenin, sahipleri tarafından sözlü olarak kısaca açıklanmasını isteyebilir. Bu durumda önerge tutanaklara eklenir. Genel kurul önergenin komisyona gönderilmesi ve görüşmelerin yeni komisyon raporu gelinceye kadar ertelenmesi kararı alabilir. (İÇT. m. 53)

(c) *Yeterlilik Önergesi*

Söz talebinde bulunan en az iki üye konuşmalarını tamamladıktan sonra bir yeterlilik önergesi verilebilir. Bu önerge Başkan tarafından derhal oya konur. Önerge kabul edildiği takdirde, komisyondakinden farklı olarak, konuşmacıların konuşma hakkı düşer. Ancak bunun yerine her parlamenter gruba bir konuşmacı hakkı daha verilir. Diğer bir anlatımla yeterlilik önergesi ancak iki konuşmadan sonra verilebilir ve kabul edildikten sonra parlamenter grupların her biri bir konuşmacısını konuşturabilir. Yeterlilik önergesinin kabulünden sonra parlamenter grupların birer sözcüsünden başka raportörün ve bir milletvekili teklifi sözkonusu ise, teklif sahiplerinden birinin de (öncelik ilk imza sahibinde olmak üzere) ayrıca konuşma hakkı vardır. Yeterlilik önergesinin kabulünden sonra üyeler değişiklik önergesi vermek isterlerse, bu önergelerini derhal Başkana sunarlar ve Başkan da bu önergeleri Genel Kurula sunar. (İÇT. m. 56)

(d) *Konuşmalar*

Milletvekilleri tarafından Genel Kurulda üç tür konuşma yapılabilir: Aleyhinde, üzerinde ve lehinde. Konuşma sıralaması aleyhinde ve lehinde biçimindedir. Ancak komisyon raportörleri sorumlu oldukları raporun lehinde ya da aleyhinde konuşamazlar; raporu açıklamakla yetinirler. Konuşmacılar aleyhinde ve lehinde konuşma isteklerini oturumun açılmasından sonra bu amaçla görevlendirilmiş parlamento görevlilerine bildirirler. Aynı anda iki ya da daha fazla lehinde ya da aleyhinde konuşma talebi gelmişse bunların hangisinin önce konuşacağına Başkan karar verir. Ancak Başkan bu kararında milletvekilinin mensup olduğu siyasal partinin üye sayısı, konunun farklı yönlerinin dile getirilmesinin sağlanması, farklı parlamenter grupların görüşlerini dile getirmesi gibi kıstasları gözetir. Milletvekilleri söz taleplerini geri çekebilirler ya da konuşma haklarını daha önce aynı konuda iki kereden fazla konuşmamış başka bir üyeye devredebilirler. Konuşma sırası geldiğinde hazır bulunmayan milletvekilleri konuşma haklarını kaybederler. (İÇT. m. 60)

Meclis Başkanlarının her üçünün de konuşma hakları vardır. Ancak başkanlardan biri söz talebinde bulunmuşsa, görüşülen konu tamamlanmadan yeniden kürsüye çıkamaz (İÇT. m. 61). Kural olarak oturumu yöneten Başkan işaretle oylamaya katılamaz. Ancak oylama sonuçlarını açıklamadan önce sözlü olarak oyunun rengini açıklayabilir. Oturumu yöneten Başkana getirilen bu kısmi sınırlama sadece işaretle oylamaya ilişkindir; oturumu yöneten Başkan açık ve gizli oylama ile seçimlere katılabilir. (İÇT. m. 68)

Görüşmelerde ilke olarak, her bir milletvekilinin konuşma süresi 20 dakika ile sınırlıdır. Ayrıca ilke olarak bir görüşmede bir milletvekili iki kereden fazla konuşamaz. Başkan, Başkanlar Konferansına danışarak, özel önem taşıyan konularda, daha uzun görüşme süreleri önerebilir. Başkanın bu önerisi üzerine, Genel Kurul 20 dakikadan daha fazla bir konuşma süresi belirleyebilir. Daha uzun konuşma süreleri belirlenmediği takdirde konuşma süresinin üst sınırı 20 dakikadır. Ancak getirilen bu sınırlama konunun bütün halinde görüşülmesinde geçerlidir. Görüşülen konunun bölümlere ayrılması halinde, bu 20 dakikalık üst sınır, her bölüm için ayrı ayrı geçerlidir. Ancak bu 20 dakika üst sınırdır; kişi başına üst sınır aşağı çekilebilir. Görüşmeler başlamadan önce Genel Kurul ya da görüşmeler başlamış olsa bile Başkanlar Konferansında danışan Başkan, kişi başına konuşmanın üst sınırını, 10 dakikadan daha aşağı olmamak üzere düşürebilir. Genel kurul kararıyla ya da başkanın emriyle ayrıca her Parlamenter gruba ek bir sınırlama getirilebilir. Grupların üçüncü konuşmacılarından sonra konuşacak sözcülerinin konuşma süreleri beşer dakika daha düşürülebilir. (İÇT. m. 57, 63)

Meclis Başkanı konuşma sürelerini düşürmek için başka yöntemler de kullanabilir: Başkan, Başkanlar Konferansına danıştıktan sonra, görüşmeler başlamadan önce parlamenter gruplara verilen toplam süreleri sınırlayabilir. Başkan bu amaçla görüşme konusu üzerinde her gruba belirli bir toplam süre verebilir ya da konu bölümlere ayrılmışsa, her bölüm üzerinde her grubun belli bir süreyi aşmaması kuralı koyabilir. Başkanın gruplar bazında konuşma süresi belirlediği durumlarda, her bir gruba ayrılan süre yarım saatin altında olamaz. Başkan bu süreyi koymak yerine, Başkanlar Konferansına danışarak gündemde yer alan konuların görüşme süresi ile ilgili önerisini Genel Kurula da oylatabilir. Bu oylamanın gündeme geçmeden yapılması ve bu önerinin Genel Kurulun üçte iki çoğunluğu tarafından kabul görmesi gerekir. Bu durumda parlamenter gruplar gündemdeki bir konu üzerinde değil, gündemde yer alan birden çok konu üzerinde belirli bir konuşma süresi tanınmaktadır. İÇtüzük bu durumda her bir parlamenter gruba verilen sürenin alt sınırını belirlemiştir. Buna göre her bir parlamenter gruba bu şekilde verilecek konuşma süresi 60 dakikadan az 10 saatten fazla olamaz. Parlamenter gruplara toplam bir süre verildiği durumlarda, her bir milletvekiline getirilen 20 dakikadan aşağı 10 dakikadan fazla konuşma sınırlaması artık uygulanamaz (İÇT. m. 57). Burada konuşma süreleri ile ilgili kurallar birlikte değerlendirildiğinde şu sonuçlar çıkarılabilir: İÇtüzük biri milletvekili ve diğeri parlamenter grup olmak üzere iki eksenli sınırlama getirmiştir. Bir taraftan milletvekillerine konuşma

üst sınırı getirilerek diğer milletvekillerine de konuşma hakkı bırakılmaya çalışılmıştır, diğer taraftan gruplara toplu bir süre tanınarak süreleri grupların kendi üyeleri arasında dağıtmalarına olanak tanınmıştır. Parlamentoda bağımsız milletvekili bulunmadığından ve parlamenter gruplara dayalı çalışma yürütüldüğünden milletvekiline getirilen 20 dakikalık üst sınırın sadece grup üyeleri arasında asgari bir adalet sağlamaya çalıştığı, bu konuda asıl yetkinin parlamenter gruplara verildiği söylenebilir. Ama bundan da önemlisi, gruplara toplam bir süre verilerek hem görüşmelerin belirli bir zamanda bitirilmesine olanak tanınmakta, hem gündemin öngörülebilir olması sağlanmakta, hem de gruplar görüşülen konunun sorunlu yönleri üzerinde odaklanmaya zorlanmaktadır. Çünkü süre sınırlanınca ve sınırlanmış süreyi dağıtma hakkı parlamenter gruplara verilince gruplar ister istemez bir süre planlaması yapmaya zorlanacak ve üyelerini muhalefet etmek istedikleri konularda konuşmaya teşvik edeceklerdir. Böyle bir ortamda konudan sapma gibi bir sorunla karşılaşılması en azından teorik düzeyde güçtür.⁴⁹ Yasama sürecinin bu yönüyle rasyonel bir süreç olarak tasarlandığını kabul etmek gerekir.

Parlamentoya bağımsız bir üyenin girmesi olanaksız olsa da İçtüzük bir partiden ayrılıp parlamenter grup kuramama olasılığını dikkate alarak parlamenter grup üyesi olmayan milletvekillerinin de konuşma süresini düzenlemiştir. Rastlanmayan bir durum olsa da böyle bir durumda milletvekillerine tanınacak konuşma sürelerinin 10 dakikadan az olmayacak biçimde sınırlanabileceği hüküm altına alınmıştır (İÇT. m. 57).

Bu görüşmelerde federal hükümete de konuşma hakkı tanınır ve federal hükümet parlamenter gruplardan bir kadar konuşma hakkına sahiptir. Hükümet üyelerinden birisi 20 dakikalık üst sınıra uymayacak ve bu sınırı aşacak olursa, her bir parlamenter gruba da muhalefet etmesi için hükümet üyesinin aştığı kadar ek bir süre verilir (İÇT. m. 57). Böylece hükümet görüşmelerin uzaması tehdidiyle konuşma sürelerine uymaya zorlanmaktadır. Sürelere uymama halinde ise gruplar ile hükümet arasında adalet sağlanmaya çalışılmaktadır.

⁴⁹ TBMM’de yaşanan en büyük sorunlardan biri budur. TBMM İçtüzüğüne göre her tasarı üzerinde her siyasi parti grubuna tasarının tümü ve maddeleri üzerinde söz verilmektedir. Grupların tasarının tümü üzerinde 20 her bir madde üzerinde 10’ar dakika söz hakkı vardır. Bu durumda her madde ayrı ayrı görüşmeye açılmakta ve tasarının uzunluğuna göre görüşme süresi de uzamaktadır. Gruplar her madde üzerinde söz hakkı sahibi olunca, muhalif olmasalar bile bu süreyi kullanmak istemekte ve bunu bir fırsata dönüştürme kaygısı içinde gündemdeki diğer sorunlarla ilgili konuşma yapmaktadırlar. Bu da konudan ayrılmaya ve gündemdeki konuyla ilgili olmayan konularda konuşma yapılmasına neden olmaktadır. Zaman bu şekilde amacı dışında kullanılıncaya kadar üst üste birikmekte ve yasa yapma ihtiyacı her geçen gün artmaktadır. Bu durum zincirleme başka sorunlar doğurmakta ve öngörülebilir olmayan bir yasama süreci yaratmaktadır.

Bu süreler gündemdeki tasarıların görüşülmesine ilişkindir. İçtüzük diğer konulara ilişkin genel süreler belirlemiştir. Federal hükümete ya da üyelerinden birine yöneltilen bir soruya verilen cevap, bir işe zaman üst sınırı koyan bir önerge ve bir soruşturma komisyonu kurulmasına ilişkin önerge üzerinde ilk olarak önerge sahibi, on dakikalık konuşma hakkına sahiptir. Bundan sonra her parlamenter gruba bir konuşmacısı için beşer dakika söz hakkı verilir; grup üyelerinin aynı anda başvurmaları halinde gruplara büyüklükleri gözetilerek söz sırası verilir. Konu üzerinde bakanlara verilecek süre on dakikadan fazla olamaz. Ancak bu görüşmeler her zaman yapılamaz: Sorulara verilen yazılı cevaplarla ilgili görüşmeler ile süre sınırı koyan önergeler gündemin tüketilmesinden sonra ama öğleden sonra saat 3 ü geçmeyen bir zamanda yapılır. Aynı günde bir acil soru ya da acil önerge görüşmesi yapılacaksa, bu görüşmeler bu acil görüşmelerin sonrasına sarkar. Soruşturma komisyonu kurulmasına ilişkin önerge ise gündemin sonunda görüşülür. (İÇT. m. 57a)

İçtüzüğün özel olarak düzenlediği konuşmalardan biri de ‘olgusal düzeltme’ konuşmasıdır⁵⁰ (İÇT. m. 58). Olgusal düzeltme yapmak isteyen üyeye Başkan derhal ya da en geç görüşülen konu ile ilgili bütün görüşmeler sona ermeden önce söz verir. İçtüzük düzeltmenin nasıl yapılacağını da göstermiştir: Önce düzeltilecek olgu olduğu gibi tekrarlanacak ve daha sonra düzeltilmiş olgu sunulacaktır. Düzeltmeyi yapan kendisini gerçek olgunun açıklamasıyla sınırlamak zorundadır. Bu amaçla verilecek süre iki dakika ile sınırlıdır. Ancak istisnai durumlarda talep üzerine bu süreyi uzatabilir.

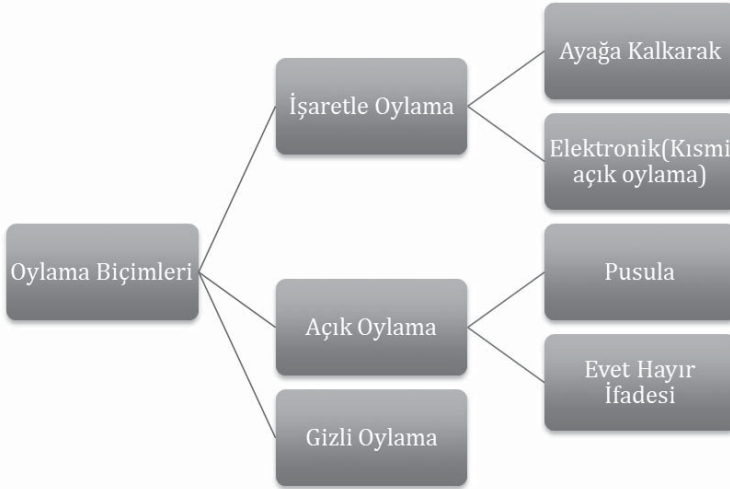
İçtüzükte bir başka düzenleme usul görüşmelerine ilişkindir (İÇT. m. 59). Buna göre usule ilişkin taleplerin yazılı olması gerekmez ve bu tür öneriler tek milletvekili tarafından da yapılabilir. Usul önerisi üzerinde bir görüşme yapma zorunlu değildir; Genel Kurul usulle ilgili öneri üzerinde bir görüşme açmadığı takdirde derhal oya başvurulur. Başkanın kendiliğinden önerisi ya da bir milletvekilinin talebi üzerine Genel Kurul usul görüşmesi açmayı kararlaştırabilir. Bu görüşmede Başkan, milletvekillerinin konuşmalarını beş dakikadan aşağı olmamak üzere sınırlayabilir. Öneri üzerinde söz talebinde bulunan milletvekili önergede imza sahibi değilse, Başkan bu milletvekiline toplantının sonunda söz verme hakkına sahiptir.

⁵⁰ Düzenleme TBMM İçtüzüğünün ‘açıklama hakkını’ düzenleyen 69. maddesindeki düzenlemeye benzerdir. TBMM İçtüzüğüne göre ‘şahsına sataşılana ya da ileri sürmüştüğü görüşten farklı bir görüş kendisine atfedilen’ milletvekiline açıklama hakkı verilmektedir. ‘ileri sürdüğünden farklı bir görüş atfedilmek’ bir tür ‘olgusal düzeltme’dir.

(e) Oylamalar

Konuyla ilgili görüşmeler bittikten sonra karar alabilmek için bir oylama yapılması gerekir.⁵¹ Oylama kural olarak görüşmelerin bitiminden sonra yapılır. Ancak İçtüzükte sayılan bazı durumlarda⁵² ve oylama için verilecek kısa aranın oylama hazırlığı için yeterli olmaması durumunda, Başkan oylamayı en geç oturumun sonuna kadar erteleyebilir ve gündemdeki diğer işlerin görüşmelerine geçebilir.

Kural olarak görüşmeler bittikten sonra Başkan oylamaya geçileceğini bildirir. Başkan oylanacak konunun ne olduğunu açıkça gösterir. Oylama öyle bir şekilde yapılmalıdır ki Genel Kuruldaki çoğunluğun görüşünü tam olarak yansıtın. Bu amaçla da metnin kendisinin oylanmasından önce değişiklik önergesi oylanır. Değişiklik önergelerinden de, daha kapsayıcı önergeler, daha dar olanlarından önce oylanır. Başkan oylamalardan önce oylamaların hangi sırayla yapılacağını, her birinin ne anlama geldiğini açıkça belirtir. Başkanın bu konuda izleyeceği yönetime itiraz edilirse, Genel Kurul görüşmesiz oylamayla karar verir. Toplantıda bulunan bütün üyeler oylarını kullanmak zorundadırlar; oy kullanmaktan kaçınmazlar. Bu kural aynı zamanda Federal Hükümet üyesi olan Meclis üyeleri için de geçerlidir.



⁵¹ Oylamalar İçtüzüğün 64-68 maddelerinde düzenlenmiştir.

⁵² Oylamaların görüşmelerin hemen sonrasında yapılmayabileceği iki durum Federal Hükümete güvensizlik açıklandığında yapılacak oylama ile Ulusal Meclisin feshine ilişkin tasarrufların oylamasıdır. Bu durumlarda üyelerin beşte bir yazılı talepte bulunduğu takdirde oylama o günden sonraki işgününe ertelenebilir. Güvensizlik önergesi verildiği durumlarda daha ileri tarihte oylama yapılabilmesi için Ulusal Meclisin kararı gerekir.

İçtüzüğe göre kural olarak işaretle oylama yapılır. Oylamada önemli olan bireysel olarak oyunu kullanan milletvekilinin onayını ya da onay vermeyişini gerekçesiz biçimde açıklamış, işaret etmiş olmasıdır. Oylarda eşitlik olması halinde onay verilmemiş ya da ret kararı alınmış olur. İşaretle oylama kural olarak ayağa kalkma ya da yerinde oturma yöntemiyle gerçekleştirilir. Elektronik oylama mekanizması mevcutsa, başkan oylama ve seçimlerde elektronik mekanizmayı kullanabilir. Elektronik oylamada her üyenin kullandığı oy gösterilir ve her üye, oylamaya ilişkin kayıtları isteyebilir. Ancak üyelerin kullandıkları oylar tutanaklarda yer almaz. Burada ilginç bir düzenleme var: İşaretle oylama sonrada açık oylamaya dönüştürülebilir. Başkanın isteği üzerine ya da en az 20 üyenin oturum sonuna kadar yapacakları istem üzerine hangi üyenin ne yönde oy kullandığı tutanaklarda yer alır. Bu nedenle elektronik mekanizma ile işaretle oylama yapıldığında, yapılan oylamaya işaretle oylama denmesi oldukça güçtür. Çünkü işaretle oylamada oylama anı dışında kimin ne yönde oy kullandığı belli değildir ve buna ilişkin olarak tutanaklarda hiçbir bilgi yer almaz. Bu tür bir bilginin tutanakra konma ihtimali, aslında yapılan oylamanın bir işaretle oylama olmasını engeller.

İçtüzüğe göre açık (adla) ve gizli oylama da yapılabilir. 20 milletvekilinin oylama başlamadan önce yazılı olarak açık oylama yapılmasını istemeleri halinde bu istek derhal kabul edilir ve açık oylama yapılır. Açık oylama talebi yapılmadığı takdirde Başkanın kendi isteği ya da 20 milletvekilinin istemi üzerine Genel Kurul kararıyla gizli oylama yapılabilir. Kural işaretle oylamadır; ancak işaretle oylama sonradan açık oylamaya dönüştürülebilir. 20 milletvekilinin istemi halinde açık oylama yapılması zorunludur. Açık oylama istemi yapılmamışsa, talep üzerine Genel Kurul kararıyla gizli oylama yapılabilir.

Açık ve gizli oylamada resmi mühürlü ve renkli oy pusulaları kullanılır. Bu oylamalarda adı okunan üye sandığa giderek aynı sandığa oy atar. Adı okunan üye adı okunduğunda oyunu kullanmak zorundadır; sonradan oy kullanılamaz. Açık oylamanın bir başka biçimi de alfabetik sıraya göre adı okunan üyenin yüksek sesle evet ya da hayır diye oy kullanmasıdır. İlginç biçimde elektronik mekanizmayla açık oylamaya izin verilmemiştir. Gizli oylamanın da mutlaka kulübede yapılması gerekmez. Ancak beş üye istediği takdirde gizli oyun kulübelerde hazırlanması mümkündür.

Başkanın oylamanın bittiğini açıklamasından sonra oylar katiplerin gözetiminde parlamento görevlileri tarafından tasnif edilir ve sayılır; ayrıca tasnif komisyonuna gerek görülmemiştir. Oylar sayıldıktan sonra kullanılan

oylar ile zarflar ve oy kullanan üye sayısı arasında farklılık oluşursa oylamanın tekrarlanması zorunlu değildir. Eğer aradaki fark oylama sonucunu değiştirmeyecek miktarda değilse, oylama geçerlidir. Ancak aradaki fark sonucu etkileyebilecek miktarda oylama tekrarlanır.

(f) Görüşmelerin Sona Ermesi

Tasarı üzerindeki konuşmalar tamamlanınca Genel Kurul üç değişik karar verebilir: (1) Görüşmelere ara verilmesi, (2) Tasarının Komisyona geri verilmesi, (3) Tasarının düşmesi. Tasarının düşmesine karar verildiğinde reddedilmiş sayılır ve gündemden çıkar. Genel Kurul, görüşmenin her aşamasında, üçte iki çoğunlukla, görüşülen konunun görüşmelerine ara verilmesi kararı alabilir. Görüşmelerin birkaç gün sürdüğü ve tasarının belli bölümler halinde görüşülmesine karar verildiği hallerde, Genel Kurul bölümlerin ayrı birleşimde görüşülmesi için tasarının görüşmelerine ara verebilir (İÇT. m. 53). Genel kurul tasarının yetkili komisyona geri verilmesini kararlaştırmışsa, Başkanın ya da bir milletvekilinin önerisi üzerine komisyona bir süre verilmesini de kararlaştırabilir. Bu süre sonunda Genel Kurula komisyonun yazılı bir raporu sunulmadığı ya da komisyon raporunu sunmak için bir raportör seçmediği takdirde, Genel Kurul görüşmelerine kaldığı yerden devam eder (İÇT. m. 54).

(5) Yasaların Yürürlüğe Girmesi ve Düzeltilmesi

Federal Meclis, daha öncede belirtildiği gibi, Ulusal Meclisin kabul ettiği metnin maddelerine girmeden görüşmelerini yapmakta ve itirazı varsa Ulusal Meclise bildirmektedir. Ulusal Meclis kararında direnirse, tasarı yeniden Federal Meclise geri gitmemektedir. Dolayısıyla Ulusal Meclisin kabul ettiği tasarının,

Federal Mecliste itiraza uğramaması,

Federal Mecliste itiraza uğramakla birlikte, itirazın sekiz haftalık süre içinde Ulusal Meclise bildirilmemesi,

Federal Mecliste itiraz edildikten sonra Ulusal Mecliste aynen kabul edilmesi hallerinde,

Tasarı yasallaşmış sayılır ve yayınlanmak üzere Federal Başkana gönderilir. Federal Başkan halk tarafından seçilmekle, gücünü doğrudan halktan almakla birlikte, parlamenter sistemde devlet başkanlarının sahip olduğu yetkilere bile sahip değildir. Bundan dolayı devlet başkanını halk tarafından seçen Avusturya yarı başkanlık ya da başkanlık sistemine değil,

parlamente sistemine sahiptir. Federal Başkan parlamentonun kabul ettiği kanunu veto etme ya da yeniden görüŖmek üzere geri gönderme yetkisine bile sahip değildir. Federal Başkan, gelen yasayı resmi gazetede yayınlamak zorundadır. Buradaki yetkisi parlamente sistemlerde devlet başkanlarının sahip olduğu yetkiden bile daha azdır. Üstelik yasa onaylandıktan sonra, Federal Başbakan tarafından da imzalanmak zorundadır (AY. m 47). Yine kabul edilen yasalar Federal Başkan tarafından değil Federal Başbakan tarafından resmi gazetede yayınlanır.

Kabul edilen yasanın resmi gazetede yayınlanmasıyla, yasa, ülkemizdeki gibi hemen yürürlüğe girmez. Yasa, aksine karar alınmadığı takdirde, yayımlandığı günden sonraki gün yürürlüğe girer ve Federal topraklarda uygulanır (AY. m 49). Burada 'kanunu bilmemek mazeret sayılmaz' ilkesinin gereği olarak yurttaşlara bir günlük yasayı okuma ve anlama süresi verilmektedir.

Avusturya Anayasasınının 49a maddesinde Federal Başbakana bakanlarla birlikte kullanılmak üzere çok ilginç bir yetki verilmiştir. Yukarıda, kanunun üçüncü okuması sırasında, ikinci görüşme sırasında oluşan çelişkileri, dil, anlatım ve yazım bozukluklarını gidermek için Genel Kurula düzeltme yetkisi verildiği belirtilmişti. Burada ise, Anayasa hariç olmak üzere, çıkarılmış ve kabul edilmiş kanunlar ile uluslararası anlaşmaların düzeltilmesine ilişkin olarak Federal Başbakana geniş sayılabilecek bir yetki vermektedir. Üstelik sözkonusu madde ayrıntıya girerek bir yönetmelik ayrıntısında bu hususları bizzat kendisi düzenlemektedir. Bunun nedeni bu kadar önemli bir yetkinin sınırlarının zorlanmasına bir set çekmek olsa gerek. Maddeye göre çıkarılmış olan kanunlara ve uluslararası anlaşmalara ilişkin olarak,

Artık kullanılmayan ifadeler düzeltilebilir ve eski imla kuralları yenileriyle değiştirilebilir.

Mevcut düzenlemeyle uyum içinde olmayan atıflar ve diğer çelişkiler düzeltilebilir.

Sonradan yapılan düzenlemelerle yürürlükten kaldırılan ya da başka bir şekilde geçersiz hale gelmiş düzenlemelerin artık geçerli olmadıkları ilan edilebilir.

Başlık kısaltmaları ve başlıkların alfabetik listesi eklenebilir.

Maddeler, bölümler, fıkralar ve benzeri eklemelerde ve çıkartmalarda düzenlemenin bütünlüğü ve içindeki atıflar değiştirildiğinde gerekli düzeltmeler yapılabilir.

Federal Kanunun ya da anlaşmanın geçici hükümleri ya da uygulanabilir nitelikteki eski versiyonları içerikleri korunarak özetlenebilir.

Bu tür değişiklikler yeniden resmi gazetede yayınlanır ve yayımlandıkları günün ertesi günü yürürlüğe girer.

Görüldüğü gibi Avusturya'da başbakan ve bakanlara tanınmış bir yetkiyle, yürürlükte olan yasalar üzerinde değişiklikler yapma ve yürürlükteki mevzuatı hatasız ve tutarlı hale getirme olanağı bulunmaktadır.

f) Denetim ve Bilgi Edinme

Yukarıdaki başlıklar altında soruşturma komisyonu, acil soru, önemli konu, araştırma komisyonu gibi çeşitli denetim mekanizmaları incelenmiştir. Burada daha önce açıklanan mekanizmalar tekrarlanmayacak, sadece soru mekanizması incelenecektir.

(1) Soru

Soru, İçtüzükte Federal Hükümetin etkinliklerini denetleme, hükümet üyelerini yürütme etkinliği bakımından sorgulama ve onlarda gerekli bilgileri talep etme biçiminde tanımlanmıştır(m. 90). İçtüzüğe göre ayrıca her üyenin Meclis Başkanına ve komisyon başkanlarına soru sorma hakkı bulunmaktadır. Başkanlara sorulan sorulara yazılı cevap verilir(m. 89). Dolayısıyla Meclisin kendi içinde sadece yazılı soru sorulabildiğini kabul etmek gerekir.

İçtüzük hükümete sorulan sorular konusunda ikili bir ayırım yapmıştır. Birinci grup sorular ilgili hükümet üyesinin takdirine göre hem sözlü hem de yazılı olarak cevaplanabilmektedir. Birinci grup sorular en az beş milletvekili tarafından yazılı olarak sorulur ve parlamento yönetimi tarafından ilgili bakana iletilir. Sorular kural olarak okunmaz; Başkan isterse okunabilir. Kendisine sorulan bakan sorulara sözlü olarak cevap verebileceği gibi iki ay içinde yazılı cevap da verebilir (m. 91). İkinci grup sorular belirli bir birleşimde sözlü olarak cevaplandırılmak üzere sorulan kısa sorulardır. Bu sorular dört hafta içinde sözlü olarak cevaplandırılmadığı takdirde, bundan sonraki sekiz gün içinde soru sahibi tarafından yazılı cevap istenebilir ve soru yazılı soruya dönüşür. Sözlü sorulardan dönüşen sorulara bir ay içinde cevap verilir. Başkan, cevap geldiğinde bunu üyelere bildirir ve kopyasını üyelere dağıtır (m. 97).

İçtüzük sözlü soruların görüşme yöntemini de ayrıntılı olarak belirlemiştir. İçtüzüğe göre *Önemli Konu* görüşülen birleşimler dışında, her birleşimin başında *Soru Zamanı* vardır. Başkan, Başkanlar Konferansına danışarak buna istisnalar getirebilir. Gündemde yanıtlanacak fazla sayıda soru varsa, Başkan bu soruların yanıtlanması için özel birleşimler koyabilir. Soru

saatine belirlenen saatte başlanamamışsa Başkan soru saatinin başlangıcını değiştirebilir. Soru saatinde her milletvekilinin bireysel olarak kısa sorular sorma hakkı vardır. Sorular kısa, somut olmalı ve bölünmemelidir. Bir milletvekili bir ay içinde en fazla dört sözlü soru sorabilir. Sorular birleşimden en az 48 saat önce (hafta sonları ve tatiller hariç) parlamento idaresine sunulur ve parlamento idaresi ilgili kişiyi derhal haberdar eder. Sorular geliş sırasına göre işleme alınır; ancak Başkan, başkanlar konferansına danışarak sıralamayı değiştirebilir. Yeni sıralamada bakanlıkların sorumluluğunu, parlamenter grupları ve sorularda dile getirilen farklı görüşleri dikkate alır. O birleşimde yanıtlanacak sorular birleşimden önce çoğaltılarak üyelere dağıtılır (m. 94-95). Sözlü soru Genel Kurulda soru sahibi tarafından bir dakikalık süre içinde sorulur. Soru sahibi yoksa, soru gündeme alınmaz. Bir dakikada sorulan soruya iki dakikada cevap verilir. Bundan sonra soru sahibi sorulan soruyla doğrudan ilişkili ek bir tamamlayıcı soru sorma hakkına sahiptir. Arkasından diğer milletvekillerine tamamlayıcı soru sorma hakkı verilir. Bunların süresi de birer dakikadır. Her parlamenter grubun ek soru sorma hakkı vardır. Parlamenter gruplara uygun bir süre verilir. Başkan sıralamada gruplar arasında belli ilkelere dayalı bir denge gözetir (m. 96). Dolayısıyla soruların her birine soru sahibine toplam 2, cevaplayana toplam 4 ve parlamenter gruplara, grup sayısı ile orantılı bir süre verilmiş olur. Bu da her bir sorunun 10 dakikadan az olmayan bir süre görüşülmesine neden olur.

(2) Parlamenter Dilekçeler ve Parlamenter Yurttaş Girişimi⁵³

Avusturya'da, ülkemizde olduğu gibi yurttaşlar tarafından parlamentoya dilekçeler verilmesi mümkündür. Ancak iki ülkenin sistemi arasında çok ciddi farklar vardır. Avusturya'da bireylerin tek başlarına parlamentoya dilekçe sunma hakları yoktur. Dilekçeler ancak ilgili kamu idarelerine sunulabilir. Ulusal Meclis bünyesinde *Dilekçeler ve Yurttaş Girişimleri Komisyonu* bulunmaktadır. Ancak bu Komisyon yurttaşların bireysel dilekçeleriyle değil toplu dilekçeleri ile ilgilenmektedir. İçtüzüğe göre (m. 100, 100a, 100b, 100c, 100d) Komisyon iki kaynaktan yapılan başvurulara bakmaktadır:

1. Ulusal Konseydeki milletvekillerinin dilekçeleri,
2. 16 yaşını doldurmuş 500 Avusturya Yurttaşının dilekçesi.

Dolayısıyla dilekçe verebilmek için ya milletvekili olmak ya da birlikte hareket etmek gerekmektedir. Komisyon bireysel meselelerle değil toplumsal

⁵³ Buradaki yurttaş girişimi yasa teklifi sunulmasına ilişkin yurttaş girişiminden farklıdır. Kullanılan kavram aynı olsa da aradaki önemli fark gözden kaçırılmamalıdır.

yönü ağır basan meselelerle görevlendirilmiş bir komisyondur.⁵⁴ Komisyona milletvekilleri ya da belirtilen sayıda ve yaşta yurttaş yazılı olarak başvuru yapabilirler. Ancak başvuru konusunun yargı erkinin alanına girmemesi, başka bir anlatımla yasama ve yürütme erklerinin yetki alanı içinde olması gerekir. Bu durum bir hukuk devletindeki erkler ayrılığının doğal sonucudur. Bu koşullara uyan dilekçeler Meclis İdari yönetiminin denetiminden geçtikten sonra Başkan tarafından Dilekçeler ve Yurttaş Girişimleri Komisyonuna havale edilir. Ancak milletvekili dilekçelerinde, dilekçeyi sunan milletvekili, dilekçesinin Komisyon tarafından bir başka komisyona havale edilmesini isteyebilir. Dilekçeler duruma göre çoğaltılmayabilir, sadece komisyon üyeleri için çoğaltılabilir ya da bütün milletvekillerine dağıtılabilir. Komisyon toplantılarında bu dilekçeler görüşülür ve değişik kararlar verebilir: Komisyon konunun komisyonda görüşülmeye elverişli olmadığını düşünüyorsa dilekçeyi reddedebilir. Sorunun çözümü için dilekçeyi Ombudsmanın makamına gönderebilir. Meclis Başkanından dilekçenin başka bir komisyona havale edilmesini isteyebilir. Komisyon görüşmelere devam edebilmek için Meclis Başkanı aracılığıyla Federal Hükümetin ya da Ombudsman Kurumundaki görevlilerin bilgisini isteyebilir ve bunun için bir süre sınırı koyabilir. Komisyon buralardan bilgi talep etmek yerine buralarda konu hakkında bilgili görevlilerin ya da dilekçedeki ilk imza sahibinin toplantıya çağrılıp dinlenmesini isteyebilir. Bu görüşmelerin sonunda Komisyon bir öneri metni de oluşturarak, yasalaşma sürecinin başlatılması için dilekçeyi Meclis Başkanının ilgili ihtisas komisyonuna havale etmesini isteyebilir. Komisyon Genel Kurula hitaben de rapor yazabilir. Raporunda Genel Kurulun, dilekçeyi Federal hükümete ya da bakanlarına, gerekli adımı atmaları için göndermesini isteyebilir. Raporla dilekçenin Genel Kurul tarafından Ombudsmana gönderilmesi istenebilir. Raporla son olarak soruna dikkat çekilerek görüşmelerin sonlandırıldığı bildirilebilir. Uygulamada Komisyona sunulan bütün dilekçeler web sayfasına konmakta ve dilekçeyi verenlerin kimlik bilgileri, itiraz etmedikleri takdirde yayınlanmaktadır. Dilekçenin aşamaları ile ilgili bütün bilgiler web sayfasında sürekli güncellenmekte ve hem ilgililerin hem de yurttaşların dilekçenin

⁵⁴ Bu düzenleme genel yaklaşımı yansıttığından dolayı önemlidir. Yurttaşlar bireysel sorunları için *yasalar çerçevesinde* yönetsel makamlara ve yargı makamlarına başvurarak çözüm beklerler. Yasalar çerçevesinde çözülemeyen ve yasaların değişmesini gerektiren sorunlar için başvurulacak yer Meclistir. Çünkü mevcut yasalara göre hareket eden yürütme ve yargı organı, yasalar çerçevesinde gerekeni yapmak zorundadır. Mevcut yasalar çözüme olanak tanımadığında, yasanın değişmesi gerekir ve bunu yapacak olan yasama erkidir. Ülkemizde yurttaşlar bireysel sorunlarının çözümü için Meclis komisyonlarına başvurabilmektedir. Hatta milletvekillerine doğrudan bu amaçla başvurulabilmekte ve yasaların sınırlarının zorlanması talep edilmektedir.

akıbeti hakkında bilgilenmeleri sağlanmaktadır. Bunun dışında sayfada, yurttaşların dilekçeyi destekleyebildikleri bir oylama düğmesi bulunmakta ve yurttaşlar dilekçeyi destekleyebilmektedirler. Böylece dilekçeye verilen toplumsal desteğin buradan izlenmesi mümkün olmaktadır.

2.Ulusal Meclis-Federal Yürütme İlişkileri

Federal yürütme, Federal Başkan ile Federal Hükümetten oluşmaktadır. Yürütmenin sorumsuz kanadı olan Federal Başkanın⁵⁵ bütün yasal işlemleri, aksi Anayasada belirtilmediği sürece, yürürlüğe girmek için sorumlu kanat olan Başbakan ya da bir bakan tarafından imzalanmak zorundadır. Ama bundan da önemlisi Federal Başkanın yaptığı bütün işlemlerde Federal Hükümetin ya da yetkili bakanın onayını almak zorunda olmasıdır. (AY. m. 67).

a) Federal Başkan ve Ulusal Meclis ilişkileri

Avusturya'da Federal Başkan, parlamenter sistemlerdeki devlet başkanlarının seçim usulüne aykırı biçimde, doğrudan halk tarafından altı yıllık bir süre için seçilmektedir. Başkan seçilebilmek için kullanılan oyların yarısından fazlasını almak gereklidir. Çoğunluk sağlanamazsa ikinci oylama yapılır ve bu oylamaya ilk oylamada en çok oy alan iki aday katılır. Sonuçta da ikinci oylamada Başkanın seçimi garantilenmiş olur. Ulusal Meclise seçilme yeterliliğine sahip 35 yaşındaki herkes Başkan seçilebilir. Bunun tek istisnası kraliyet ailesi mensuplarıdır. Bir kimse arka arkaya sadece iki kez başkan seçilebilir. Federal Meclis iki değişik yolla Anayasa Mahkemesinde yargılanabilir. Bunlardan birincisi Başkanın Ulusal Meclis tarafından suçlanmasıdır. İkincisi Başkanın bir mahkeme tarafından yasal kovuşturmayaya tabi tutulmasıdır. İlk olarak Ulusal Meclisin Federal Başkanı suçlaması mümkündür. Bunun için Ulusal Meclisin bu amacı taşıyan bir önergeyi, salt çoğunlukla toplanarak ve toplantıya katılanların 2/3 çoğunluğu ile kabul etmesi gerekir. Ulusal Meclis bu kararı aldığı andan itibaren Federal Başkan görevden el çektirilir. Karar üzerine Başbakan derhal Federal Yasama Kurulunu iki kanadıyla birlikte toplantıya çağırır. Federal Yasama Kurulu iki kanadının birlikte toplanmasıyla bu konuda referandum yapıp yapılmamasına karar verir. Referandum yapılmasına karar verilirse ve referandumda suçlama reddedilirse, Başkan görevine dönmekle kalmaz, Ulusal Meclis feshedilmiş sayılır ve yeni seçimlere gidilir (AY. m. 60, 68). Referandumda suçlama kabul

⁵⁵ Federal Başkanın Federal Yasama Meclisine karşı sorumlu olduğu belirtilse de, bu sorumluluğun, vatana ihanet ya da anayasayı ihlal türü suçların işlenmesi halinde gündeme gelebileceğini kabul etmek gerekir. Bu sorumluluğun, hükümetin siyasi sorumluluğundan farklı olduğu çok açıktır.

edilirse Başkan Anayasa Mahkemesinde yargılanır ve kararın sonucuna göre hareket edilir. Anayasa Başkan ile Ulusal Meclis arasında bu düzeyde bir yüksek gerilim oluşması halinde, ikisinin aynı anda görev yapmasına izin vermemiştir. Halk ya referandumda suçlamayı kabul ederek Başkanın yargılanmasını sağlayacaktır ya da referandumda suçlamayı reddettiğinde Ulusal Meclis feshedilmiş sayılacaktır. Aslında referandum, Başkan ya da Ulusal Meclisten birini suçlamaya dönüşmektedir. Başkanın yargılanmasının ikinci yolu yetkili organ tarafından Başkan hakkına kovuşturma başlatılmak istenmesidir. Bu durumda yine ilk oylama Ulusal Mecliste yapılır ve bu oylamada konunun Federal Yasama Meclisine götürülüp götürülmemesi oylanır. Ulusal Meclis konuyu Federal Yasama Meclisine götürmeyi kararlaştırırsa, Başkanın yargılanıp yargılanmamasına Federal Yasama Meclisi karar verir. (AY. m. 63)

Başkan görev süresi boyunca ne temsili bir organa üye olabilir ne de bir mesleği yürütebilir (AY. m. 61). Dolayısıyla Başkanın tarafsızlığına ilişkin doğrudan bir hüküm olmamakla birlikte dolaylı bir hüküm olduğu söylenebilir. Çünkü siyasal partilerin de temsili organlar olduğu düşünüldüğünde, Başkanın bir partiye üye olmayacağı sonucu kendiliğinden doğar. Başkanın göreve başlarken ettiği yemin bu tarafsızlığı güvenceye alır niteliktedir. Başkan, göreve başlarken, Anayasayı ve Cumhuriyetin bütün yasalarını gözeceğine, görevini sahip olduğu bilgi ve inanca göre en iyi şekilde yerine getireceğine dair yazılı bir yemin metnini okuyarak yemin eder. Ancak Anayasa, Başkan seçilen kişinin kendi dinsel inançlarına göre eklemeler yapmasına da izin vermiştir (AY. m. 62). Böylece Başkan seçilen kişinin dini inancı, her Başkanın farklı yemin etmesine olanak tanımış olmaktadır.

Federal Başkana, Anayasada Devleti temsil etmek, yabancı devlet elçilerini kabul etmek ve yetkilendirmek, anlaşmaları imzalamak, anlaşmaların uygulanması için kararnameler çıkarmak, belli kişilerin suçlarının cezasını affetmek ya da hafifletmek, federal bakanları ve devlet sekreterlerini atamak, Ulusal Meclisi feshetmek, toplantıya çağırarak, ordunun başkomutanlığını temsil etmek, yargıçlar, Sayıştay üyeleri vb. parlamenter sistemlerde devlet başkanına tanınan yetkiler verilmiştir. Bütün resmi kararları için hükümetin ya da ilgili bakanın görüşünü almak zorunda olması ve bütün işlemlerinin Başbakan tarafından imzalanması, doğrudan seçimle gelmesine rağmen, parlamenter sistemlerdeki devlet başkanından daha fazla sınırlandığını gösterir.

b) Federal Hükümet; Başbakan ve Bakanlar ve Ulusal Meclis İlişkileri

Federal Hükümet, Federal Başbakanın başkanlığında kurulur. Federal Başbakanın bir Başbakan Yardımcısı vardır ve Yardımcı Başbakanın bütün yetkileri konusunda kendisine vekalet eder. Onların yokluğunda hükümetin en yaşlı üyesi vekaleten Başbakanın bütün yetkilerini kullanır (AY. m. 69). Federal Başbakan ve Federal Hükümetin diğer üyeleri, Başbakanın önerisi üzerine Federal Başkan tarafından atanır. Bakanlar, Başbakanın önerisi üzerine Başkan tarafından görevden alınır. Hükümet üyelerinin, Meclis üyesi olmaları gerekmez; Meclise seçilme yeterliğine sahip olmaları yeterlidir (AY. m. 70).

Federal Hükümetin toplantı yetersayısı, üye tamsayısının salt çoğunluğudur. (AY. m. 69)

Anayasada hükümetin ne zaman, nasıl kurulacağına, göreve başlarken güven oylamasına ilişkin bir hüküm yer almamıştır. Sadece hükümet üyelerinin göreve başlamadan önce Federal Başkan önünde yemin edecekleri belirtilmiş ve yeminin şekli ile yemin metni düzenlenmemiştir. Yeminde dini inançların kullanılabilmesi belirtilmiştir (AY. m. 72). Ulusal Meclisin hükümete ya da bakanlara güvensizlik oyu vermesi halinde hükümetin ya da bakanın düşeceği belirtilmiş ve bu konuda bizdeki gibi başbakanla bakanlar arasında ayırım yapılmamıştır. Güven oylamasına ilişkin olarak da, sadece bu toplantıdaki toplantı yetersayısının üye tamsayısının salt çoğunluğu olduğu belirtilmiştir.

C. Sonuç

Avusturya'daki siyasal sistem, özellikle, 1982 Anayasasında 2007 yılında yapılan Cumhurbaşkanının halk tarafından doğrudan seçilmesine ilişkin değişiklikten sonra Türkiye için ilginç hale gelmiştir. Çünkü Avusturya Federal Başkanını halk tarafından seçmekle birlikte parlamenter sistem niteliğini koruyabilen bir ülkedir. Gerçi Federal Başkanlığa aday olabilmek için 1982 Anayasasında olduğu gibi Meclisin aday göstermesine gerek yoktur; eski kraliyet ailelerine mensup olanlar dışındaki bütün yurttaşlar 35 yaşını doldurmak ve milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olmak koşuluyla Başkan adayı olabilirler. Ancak bu farklılık ortaya çıkan yeni benzerliği gölgeleyemez: Her iki ülke de devlet başkanlarını halk oyu ile seçmelerine rağmen, başkanlık ya da yarı başkanlık sistemine değil parlamenter sisteme sahiptirler.

Bu makalede ise iki ülke arasındaki bir başka benzerliğe dikkat çekilmiştir: Parlamentoların yapı işleyişine ilişkin kurallarda önemli

benzerlikler vardır. Örneğin Türkiye'deki Danışma Kurulu gibi, tavsiye kararları alan Başkanlar Konferansı paralel biçimde örgütlenmiştir. TBMM İktüzüğünde de Başkanın birleşimi kapatırken gündemde bulunan işlerden hangilerinin gelecek birleşimde veya birleşimlerde görüşüleceğini Genel Kurula bildireceği belirtilmiştir. Avusturya'da gelecek gündemde ne görüşüleceği tümüyle bu şekilde belirlenirken, Türkiye uygulamasında Başkan, gelecek birleşimde görüşülecek işi basılı gündemi izleyerek bildirmektedir. Başka bir anlatımla kural benzeşmekle birlikte uygulama önemli ölçüde ayrılmaktadır. Yine TBMM'de bir kanun tasarısının görüşülmesine başlanmasından sonra değişiklik önergesi verilebilmesi için en az beş milletvekilinin imzası zorunludur. Avusturya'da ise bütün değişiklik önermeleri için en az beş üyenin imzası gerekmektedir. TBMM'deki *gündem dışı konuşma* ile Avusturya'daki *önemli konu* tamamen aynı amacı taşımaktadır; ancak Türkiye'de uygulama amacın dışına çıkmıştır. Açık oylama yapılabilmesi için istemde bulunması gereken milletvekili sayısı her iki ülkede de 20'dir. Avusturya'da Tasarıların ikinci görüşmesi TBMM Genel Kurulunda tasarı üzerindeki görüşmeleri andırmaktadır. Tasarının tümü üzerindeki genel görüşme ile maddeler üzerindeki özel görüşme TBMM'deki tasarının tümü ve maddeleri üzerindeki görüşme ayırımına benzemektedir. Ancak uygulama iki Ülkede farklı yönlerde doğru gelişmiştir. Bu örneklerin artırılması olanaklıdır. Gerçi hangi iki ülke ele alınırsa alınsın birtakım benzerlikler bulunabilir. Ancak en azından sayılar bakımından böyle bir benzerlik bulunamaz ve iki ülkenin benzeşen kimi yönleri diğer parlamenter sistemlerde farklıdır.

Bu durumda can alıcı soru şudur: İki ülke arasındaki bu benzerliklere rağmen TBMM neden çok fazla çalışmasına rağmen neden çok ağır bir işyükü ile karşı karşıya olmaya devam etmektedir? TBMM her hafta toplanmakta ve haftanın üç işgünü İktüzükte öngörölmüş çalışma sürelerinin çok üstünde çalışmaktadır. Bu nedenle Türkiye'de yasama organının bir kanun yapım fabrikası gibi çalıştığı; Türkiye'de bir kanun enflasyonu bulunduğu söylenmektedir.⁵⁶ Yine TBMM'nin tatil yapacağı süre üç ayla sınırlandırılmıştır; bu sürenin altında da tatil yapılabilmektedir. Oysa Avusturya Parlamentosunun tatil süresi değil çalışma süresi sınırlandırılmıştır ve Genel Kurul ayın sadece bir haftası çalışmaktadır. Bu hafta içinde de çalışmasının üst sınır üç günle sınırlanmıştır; bir gün bile çalışılabilir. İki Ülke parlamentosunun çalışma süreleri arasındaki farka bakarak Türkiye'nin sorunlarının nitelik bakımından daha ağır ve nicelik bakımından daha çok olduğu ve bu nedenle TBMM'nin

⁵⁶ İBA, s. 128-131.

daha uzun çalıştığı cevabı verilebilir. Ancak bu cevap tatmin edici olmaktan uzaktır. Çünkü her toplumun kendine özgü sorunları vardır ve bu da yasama organlarının gerekli yasaları çıkarmasını zorunlu kılar. Bu soruya verilecek en tutarlı cevap, iki Ülke parlamentolarının çalışmalarına işbölümü ilkesi açısından bakılınca verilebilmektedir: Avusturya'da Genel Kurul bir hafta çalışırken iki hafta tümüyle komisyonlara ayrılmıştır. İşin asıl görüşmeleri komisyonlarda yürütülmekte ve tasarılar buralarda olgunlaştırılmaktadır. Tasarılar geldiklerinde Genel Kurul bilgilenecek ve gerekiyorsa birinci okuma yaparak bilgilenecek ve sonra tasarı tek komisyona havale edilmektedir. Komisyonda tasarinın itiraz edilen yönleri üzerinde yoğunlaşmakta ve bu yönler üzerinde uzlaşma sağlanmaya çalışılmaktadır. Daha sonra Genel Kurul'da, tartışmalı konular üzerinde görüşmeler sürdürülmekte ve her madde üzerinde yeniden inceleme yapılmadan tasarı sonuçlandırılmaktadır. TBMM'de hem birden fazla komisyon aynı işin tümünü ve maddelerinin herbirini ayrı ayrı görüşmekte ve Genel Kurul birden fazla komisyonda yapılan işi tekrarlamaktadır. Dolayısıyla TBMM İçtüzüğü'nün Avusturya Parlamentosu İçtüzüğü gözetilerek bu yönde rasyonelleştirilmesi halinde TBMM'nin hem yasa yapma ve hem de denetim kapasitesi birkaç kat artacaktır. Bu makalenin sözkonusu amaca hizmet edebileceği düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

AUSTRIA DOCUMENTATION, *The First Republic: 1918-1938*, Vienna 1998.

BAKIRCI, Fahri, *TBMM'nin Çalışma Yöntemi*, Ankara 2000.

BAKIRCI, Fahri, Kod Yasa-Çerçeve Yasa Ayrımı Üzerine, *Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 54, sa: 5, s. 222-240.

BAKIRCI, Fahri, TBMM Genel Kurulunun Birleşimi ve Gündemi Üzerine, *Prof. Dr. Ergun Özbudun'a Armağan*, ed. C. 2, Ankara, 2008, s. 91-126.

BAKIRCI, Fahri, TBMM'de Komisyonların Yapı ve İşleyişi: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, *Kanun Yapım Süreci Sempozyumu*, Ankara 2011, s. 113-143.

- ÇAM, Esat, *Devlet Sistemleri*, İstanbul 1982.
- ÇELİKİER, Fahri, *Avusturya'nın ve Türk-Avusturya İlişkilerinin Tarihçesi*, Ankara 1983.
- EROĞUL, Cem, *Çağdaş Devlet Düzenleri: İngiltere, Amerika, Fransa, Almanya*, Ankara 2008.
- İBA, Şeref, *100 Soruda Parlamento Hukuku*, Ankara 2006.
- KAUFMANN, Bruno, Rolf Buchi, & Nadja Braun, *Guidebook to Direct Democracy*, Switzerland 2010 (www.iri-europe.org/publications/guidebooks/2010-edition-english/)
- NEZİROĞLU, İrfan, İspanya Parlamentosunda Yasama Uygulamaları, *Yasama Dergisi*, C. 1, Sa. 1, s. 129-141.
- SKED, Alan, *The Decline&Fall of the Habsburg Empire 1815-1918*, USA 1998.
- Parliamentary Administration, *The Austrian Parliament*, Vienna 1998.
- SOYSAL, Mümtaz, *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, İstanbul 1986.
- SCHREINER, Herman J. ve Susanne Linn, *The German Bundestag: Functions and procedures*, Rheinbreitbach 2006.
- TEZİÇ, Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, İstanbul 2001
- VERLHUST, Jos & Arjen Nijeboer, *Direct Democracy: Facts and Arguments about the Introduction of Initiative and Referendum*, Switzerland 2010. (www.Democracy-international.org)
- YILDIZ, Ahmet ve Fahri Bakırcı, İspanya Anayasası ve İçtüzüğü, (çev). Ankara 2012.
- Federal Avusturya Anayasası, 01/03/2010 tarihli versiyonu, (http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf erişim: 7 Kasım 2012)
- Ulusal Meclis İç İşleyiş Kanunu (İçtüzüğü), <http://www.parlament.gv.at/ENGL/PERK/RGES/GOGNR/index.shtml> erişim: 7 Aralık 2012)