

Küreselleşmenin ve Teknik Gelişmelerin Etkisiyle Yasa Yapımında Milletvekillerine Sağlanan Desteklerin Önemi



2016, Vol. 2016(2) 60–77
DOI: 25.1234/0123456789
www.ejoir.org

Mehmet KABASAKAL

*Okan Üniversitesi, İşletme ve Yönetim Bilimleri Fakültesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü, Yrd. Doç. Dr.
mehmet.kabasakal@okan.edu.tr*

Özet

Bu yazı, parlamentonun verimliliğini artırma konusunu Türkiye örneğinde ele almakta, kapsamlı bir literatür taramasıyla teorik çerçeveyi ortaya koymakta, dünyadaki ve Türkiye'deki mevcut uygulamaları değerlendirerek ve milletvekillerine siyasi danışmanlık yapmış uzmanların görüşlerinden de yararlanarak, TBMM'nde bilgiye dayalı politika üretimi, uzmanlaşma ve işbölümünün artırılması, destek hizmetlerinin geliştirilmesi üzerine öneriler sunmaktadır.

Anahtar Kelimeler:

Abstract

This paper is based on an extensive literature work, evaluating the worldwide examples including Turkey, examines the effectiveness and efficiency of the Turkish Parliament. To increase the effectiveness and efficiency of the Turkish Parliament, the paper also includes some proposals related with specialized committees and technical support of the political advisors and political training in political parties by benefiting from the ideas and experiences of former political advisors.

Keywords:

Giriş

Demokrasi ile yönetilen ülkelerde yasama görevini, halkın seçilmiş temsilcilerinden oluşan parlamentolar yürütür. Seçmen vasfını taşıyan tüm vatandaşların katılabildiği, gizli oy-açık sayım ilkesine göre düzenli aralıklarla yapılan seçimlerde halk, partilerin gösterdiği adaylar arasında temsilcilerini seçer. Seçim sisteminin adil olması ve halkın tercihlerini doğru yansıtması parlamentoların meşruiyeti açısından büyük önem taşır (Farrell, 1997, 7). Parlamentoların evrensel

bazı görevleri vardır.¹ Seçmeni temsil, anayasa çerçevesinde kanun yapma, güvenoyu vererek hükümetin kurulmasını sağlama, vergi koyma, ulusal bütçeyi kabul etme, hükümete harcama yetkisi verme, gerekli gördüğü konularda araştırma ve soruşturmalar açma, soru ve gensorularla hükümeti denetleme, güvensizlik oyu ile bakanları veya tüm kabineyi düşürebilme, asker toplama, savaşa ve barışa karar verme, yasamanın temel işlevleri arasında sayılmaktadır (Haynes, 2005,32-34). Parlamentoların yapıları, bünyelerindeki meclis sayısı, üyelerinin seçilme biçimleri, görev süreleri, yürütmeye partilerle ve milletvekilleriyle ilişkileri, kanun yapma ve bütçe konusundaki yetki ve sorumluluklarıyla ilgili olarak ülkeden ülkeye farklılık gösterebilir (Johnson, 2005, 2 ve 7-10).

Parlamente sistemlerde hükümetler, seçimle oluşan meclislerin güvenoyu ile kurulur (Powell, 1982). Toplum, oy vererek seçtiği temsilcilerinden ve meclislerden çağın gereklerine uygun olarak yaşam düzeylerini ve kalitesini yükseltecek görev ve hizmet bekler. Ancak, toplumu temsil görevini üstlenmiş parlamentoların iş hacimleri arttığı halde, daha hızlı çalışmaları veya görevin gerektirdiği uzmanlık birikimine sahip olmaları her zaman mümkün olmayabilir. Bu durumun yaşandığı ülkelerde, halkın, parlamentonun yavaş işleyişine ve kendisinden bekleneni veremediğine yönelik şikayetleri görülebilmektedir. Kamuoyu beklentilerinin yeterli ölçüde ve süratte karşılanamadığı durumlarda parlamentoların güçleri ve saygınlıkları azalmakta, kimi zaman da güçlerini yürütmeye kaptırmaktadırlar (Turan, 2000, 16). Bu güç kaybı, bazen hükümetin ve iktidar partisinin parlamento üzerinde mutlak egemenliği nedeniyle yaşanabilmektedir. O yüzden, Johnson, yürütmenin veya iktidar partisinin hazırladığı yasa tasarılarının meclislerde tartışmasız kabul edildiği bu meclis türlerini “noter meclisler” olarak adlandırmaktadır (2005, 4).

Son yıllarda yasama ve yürütme ilişkilerine yönelik çalışmalarda yasamanın yürütme lehine bir güç kaybına uğradığı sıkça vurgulanmaktadır (Raunio ve M. Wiberg, 2008; Christensen, Laegreid ve Roness, 2002, 37-62). Yani, yürütme güçlenirken, meclisler güçlerini yitirmektedirler. Bu güç kaybının nedenlerine, -kapsamının genişliği yüzünden ayrı bir çalışmanın konusu olabileceğinden- bu yazıda değinilmemiştir (Bryce, 1990, 47-56; Elgie ve Stapleton, 2006,465-485). Diğer yandan, birçok ülkede parlamentoların üretkenliğini artırmaya yönelik arayışlar sürdürülmektedir (Epstein ve O’halloran, 1999; Turan, 1997; Crick, 1990). Bu çalışmada, parlamentonun verimliliğini ve politika üretimini artıracak etkenler Türkiye örneğinden hareketle ele alınmaktadır. Parlamentonun verimliliğini artırma konusu, onun temsil ve denetim fonksiyonları dışında, TBMM’nde bilgiye dayalı politika üretimi çerçevesinde incelenmekte, teknik bir konu olan içtüzük, incelemenin dışında bırakılarak, uzmanlaşma ve işbölümünün artırılması, destek hizmetlerinin geliştirilmesi konularına ağırlık verilmektedir. Bu çalışma kapsamında destek hizmetlerinin değerlendirilmesi ve geliştirilmesi amacıyla, daha önce siyasal danışmanlık yapmış 5 kişiyle derinlemesine görüşmeler yapılmış ve bu görüşlerden de yararlanılarak sonuç bölümünde bazı öneriler ortaya konulmuştur.

¹ Parlamentoların yasa yapma dışında diğer önemli işlevleri için bkz. Gallagher, Laver ve Mair, 2001, 71-81 ve Blondel, 1973, 11-20.

Yasa/Politika Üretimi

Çağdaş demokrasiler, genellikle anayasalarında yer alan, karar mekanizmalarının yasama ve yürütme arasındaki yetki paylaşımına bakılarak nitelenebilirler. Toplumsal ve siyasal koşullar ülkeden ülkeye farklılık gösterebildiği için demokrasiler de siyasal gücün devletin organları arasındaki paylaşımına ve her bir gücün diğeri üzerindeki etkisine göre geniş bir çeşitlilik göstermektedir (Johnson, 2005, 1). Siyasal iktidarın temel işlevlerinden biri, hükümet programında yer verdiği konularda uygulamaya yönelik ayrıntılı politikalar üretmektir² (Laver ve Shepsle, 1994, 3-12). Hükümetler, belirledikleri politikalarından yasal düzenleme gerektirenleri, kanun tasarıları halinde hazırlayarak görüşülmek üzere parlamentoya sunarlar. Uygulamaya yönelik yasal düzenlemeler, esas olarak parlamentoda gerçekleştirilir. Parlamentoların kanun yapma kapasitesi ve yasaların hazırlanma süreci, ülkelere göre farklılık gösterebilir. Loewenberg, bu konulara ayrıntılı olarak değindiği çalışmasında, birçok ülkede parlamentonun yasa yapmadaki rolünün bile sınırlı olduğunu ileri sürmektedir (1971, 1-20).

Siyaset bilimi literatürüne yasama konusundaki çalışmalarıyla önemli katkıları olan Norton, parlamentoların yasa çıkarma kapasitesini iki ayrı hipotez ile açıklamaktadır. Norton, meclislerin politika üretimini etkileme kapasitesini, Mezey'in "parlamento tipolojisi"ne dayandırdığı ilk hipotezinde, parlamentonun yasa çıkarma gücünün başta hükümet olmak üzere dışarıdan aldığı desteğin büyüklüğüyle ilişkili olduğunu ileri sürmektedir (Norton, 1998, 1-3; Mezey 1979). Bu hipoteze göre, hükümetin desteği meclisin kanun yapma gücünü artırmaktadır. Norton'un ikinci hipotezi, parlamentonun yasa çıkarma yeteneğinin kendi yapılanmasına, kurumsallaşma düzeyine bağlı olduğudur. Kurumsallaşma konusunda en önemli vurgu da meclis komisyonlarına/komitelerine yapılmaktadır (Norton, 1998, 4). Bu iki hipotez birlikte değerlendirildiğinde, parlamento ile hükümet arasındaki ilişkileri anlamaya ve açıklamaya yardımcı olmaktadır. Hiç şüphesiz, parlamenter demokrasilerde yasama yürütme ilişkileri, gündem belirleme, uzmanlaşma, kurallar ve örgütlenme açısından büyük farklılıklar gösterebilmektedir. Yasa ve politika üretim sürecinde etkili olan demokratik kurumlar arasında hükümet ve parlamentolar yanında diğer önemli unsur siyasi partilerdir. Bu çalışmada ayrıntısına girmediğimiz "Parti-hükümeti" literatürü, çok kapsamlıdır ve siyasal partilerin bu süreçteki rolünün önemini vurgulamaktadır (Blondel ve Cotta, 1996, Gallagher, Laver ve Mair, 2001; Haynes, 2005, 27-29).

Parlamentoların üretkenliğini artırmak için genelde üç yola başvurulmaktadır: 1) Parlamento içinde uzmanlaşmanın ve işbölümünün artırılması, 2) Destek hizmetlerinin geliştirilmesi, 3) Parlamento işleyiş kurallarının (içtüzük) değiştirilmesi (Turan, 2000, 11). Norton'a göre, yasama uzmanlaştıkça etkinliğini daha çok artırabilmekte (1998, 9), bu uzmanlaşma da genellikle komisyonlar kanalıyla olmaktadır (Johnson, 2005, 11-13; Strom, 1998; Shaw, 1998). Meclis komisyonlarının uzmanlardan

² Partilerin, kendi ideolojilerine/dünya görüşlerine uygun olarak program ve politikalar oluşturmaları bu çalışmanın kapsamı dışındadır. Bu konuda ayrıntılı bilgi için, ABD'de Demokrat Partinin "think-tank"ı olarak çalışan NDI'n (National Democratic Institute) farklı ülke deneyimlerini de içeren kapsamlı raporu önemli bir kaynaktır: *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives, Developing Party Policies*, Washington, DC: National Democratic Institute, 2013.

oluşması, komisyonlarda partilerin direktif ve disiplininden çok, bilgi ve bilimin egemen olmasına imkan sağlamaktadır (Bowler, Farrell ve Katz, 1999).

Öte yandan, teknolojik ve küresel gelişmelerin politika üretim sürecini giderek daha karmaşık ve daha teknik bir hale getirdiği görülmektedir (Elgie ve Stapleton, 2006; Raunio ve Wiberg, 2008). Bu yüzden parlamentolar, yasa çıkarma işlevini yerine getirirken, artık uzmanlaşmış komitelerden yararlanmaktadır (Loewenberg, 1971, 7-10).³ Günümüz parlamentolarının büyük çoğunluğunda hükümetlerin belli başlı görevleriyle örtüşen komisyonlar bulunmaktadır. Komisyonların oluşma ve çalışma biçimleri ile uygulamaları da ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir (Turan, 2000, 18; Liebert ve Cotta, 1990; Norton, 1998; Olson ve Norton, 1996, Gallagher, Laver ve Mair, 2001, 75-79 ve Hazan, 2000, 119). Komisyonlar bir seçim döneminde sürekli görev yapabildiği gibi belirli bir amaca yönelik geçici komisyonlar da oluşturulabilir. Komisyon üyelerinin seçimi, başkanlık ve toplantı çağrısı ile komisyonlara uzman personel desteğinin ülkelere göre farklılaştığını somut örneklerle ortaya koyan birçok çalışma⁴ bulunmaktadır. (Shaw, 1998; Strom, 2007; Halligan, 2008)

Bu yazı, daha önce de belirtildiği gibi, Türkiye’de parlamentonun verimliliğinin ve Türkiye Büyük Millet Meclisinde (TBMM) bilgiye dayalı politika üretiminin artırılması için, teknik bir konu olan içtüzük düzenlemelerini kapsamı dışında bırakarak, uzmanlaşma ve işbölümünün artırılması, destek hizmetlerinin geliştirilmesi üzerinde durmaktadır.

TBMM’nin Verimliliği ve Etkinliği

Yürürlükteki Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 7. maddesinde, “Yasama yetkisinin Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinde olduğu ve bu yetkinin devredilemeyeceği” belirtilmektedir. 1982 Anayasasına göre, TBMM’nin başka işlevleri de vardır. Meclis, kanun yapma, değiştirme, kaldırma; hükümlere güven ve güvensizlik oyu verme; Bakanlar Kurulunu ve bakanları soru ve gensoru önergeleriyle denetleme, bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşme, savaş ilanı, genel ve özel af çıkarma yetkisine sahiptir. Türkiye’de yürütme yetkisini kullanan hükümetler parlamento içinde kurulurlar, güvenoyunu oradan alırlar ve hazırladıkları ulusal bütçeler yine parlamentonun onayı ile kesinleşir.

Günümüz dünyasında her alanda sorunlar artmakta ve çeşitlenmektedir (Keyman ve Öniş, 2007). Bu sorunlara çözümler getirmesi beklenen siyaset kurumları, çoğu zaman kendilerini hızla yenileyememekte; siyasetçiler ise, merkezi ve yerel yönetimlerde genellikle yeteri kadar hazırlıklı ve donanımlı olamadan kamusal görevler üstlenmek durumunda kalmaktadırlar. Önemli sorumluluklarla göreve başlayan milletvekilleri de, kimi yerel yöneticiler gibi, önceden beklemedikleri ya da yeterince hazır olmadıkları birçok sorunu süreç içinde öğrenerek çözmeye çalışmaktadır. O nedenle

³ Bu konuda ayrıntılı bilgi için Dünya Bankasının çalışmasına da bakılabilir. (<http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/CommitteesUnit1.pdf>) (Erişim 21 Haziran 2016)

⁴ Bu konuda NDI tarafından hazırlanan karşılaştırmalı rapor için bkz. National Democratic Institute for International Affairs, Legislative Research Series, Paper # 2, *Committees in Legislatures*, Washington: NDI, 1996, 1-23.

seçimle gelinen kamu görevlerinde başarı için gerek parlamentoda gerek yerel yönetimlerde sorumluluk üstlenenlerin eğitim düzeyleri, bilgi birikimi ve deneyimleri büyük önem taşımaktadır.

Milletvekilliği ciddi bir birikim ve deneyim gerektirmektedir. TBMM kurulduğu tarihten bu yana, Mecliste yer alan milletvekillerinin eğitim düzeyleri her zaman temsil ettikleri halkın eğitim düzeyinin çok üstünde olmuştur (Frey, 1965 ve Yücekök, 1983). Çok partili yaşamın ilk yıllarında bile üniversite mezunu milletvekillerinin oranı yüzde 74'un altına inmemiştir (Altan, 2008). Son dönemlerde milletvekillerinin eğitim düzeyi daha da yükselmiştir. Son dört dönemde Türkiye Büyük Millet Meclisinde görev yapan parlamenterlerin eğitim durumları incelendiğinde, TBMM üyelerinin büyük bir çoğunluğunun enstitü, yüksekokul ve üniversite mezunu olduğu, ilk ve ortaöğretim derecelerine sahip olanların yüzde 10'un altında kaldığı görülmektedir (Sayarı ve Hasanov, 2008, 354). 22 Temmuz 2007 Seçimlerinde ilk ve ortaöğretim derecesine sahip olanların sayıları giderek azalmış ve oran yüzde 6'ya inmiştir. 1 Kasım 2015 seçimleriyle oluşan mecliste milletvekillerinin yalnızca 4'ü ilköğretim, 28'i ortaöğretim derecesine sahiptir. Dolayısıyla, Meclisimizin eğitim düzeyi, Türkiye genelinde yüzde 60 oranında olan ortaöğretim mezunu düzeyinin çok üzerindedir.

Türkiye'de yönetim süreçlerine katılma iradesini gösterenler çoğunlukla belli bir alanda birikime ve iş tecrübesine sahip kişilerdir. Ancak burada ortaya çıkan bir sorun, milletvekillerinin ihtisaslaşma alanlarıyla üstlendikleri yeni kamu görevini buluşturmanın her zaman mümkün olmamasıdır. Meclisteki ihtisas komisyonlarıyla bu durum biraz dengelenmeye çalışılsa da, siyasetçilerin, sorumluluk aldıkları alanlarda her zaman uzmanlaşmış olmalarını beklemek iyimserlik olur.

Diğer yandan, çağımızda hem merkezi yönetimin hem de yerel yönetimlerin misyonları da değişmiş, hükümetlerden ve yerel yönetimlerden beklentiler artmıştır. Ulusal ve yerel düzeyde halkın karar ve uygulamalara katılımını artıracak arayışlar yoğunlaşmıştır. Türkiye'de, yerleşik siyasal kültürün etkisiyle, halk, tüm sorunlarının çözümünü Ankara'dan beklemektedir. Oysa merkezi yönetimin egemen ve ağır işleyen mekanizması, bu taleplerin süratle karşılanmasına imkan vermemektedir. Yerel birimler yetkilendirilmediğinden, yerinde ve kolayca çözülecek küçük sorunlar bile Ankara'ya gitmektedir. Yurttaşlar da sorunlarının çözümünü hızlandırmak için, ilgili Bakanlıklara ulaşmada kendilerine yardımcı olacaklarını düşündüğü milletvekillerinin kapısını aşındırmaktadır. Bu yüzden, asli görevleri yasama çalışmaları olan milletvekilleri, yasama işlevine ya yeterli zamanı ayıramamakta ve gereken özeni gösterememektedirler. Zamanlarının büyük bölümünü, seçmen ziyaret ve talepleri almaktadır (Turan, 1997, 123-124).

TBMM'nin yönetim kapasitesinin ve verimliliğinin artırılması çeşitli araştırmalara konu olmuştur. 2010 yılında finansmanı Avrupa Birliği (AB) tarafından sağlanan ve TBMM Başkanlığınca yayınlan "TBMM'nin Yönetim Kapasitesi" başlıklı ⁵ Araştırma Raporunun başında, "kanun tasarı ve

⁵ Bkz. (https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/sigma_report_final_eng.pdf) (Erişim:26 Temmuz 2016)
Bu rapora bundan sonra yeri geldikçe, "SIGMA Report" kısaltmasıyla yer verilecektir.

taslaklarının sayısı, gündemin düzenlenmesi, zaman baskısı ve koordinasyondan yoksun değişiklik önerileri nedeniyle yasa yapım kalitesinin risk taşıdığı” belirtilmektedir. Rapor, parlamentonun hükümeti denetlemede yetersiz kaldığının da altını çizmektedir. İlder Turan, TBMM’nin verimliliği konusundaki çalışmasında, parlamentoların üretkenliğini sınırlayan nedenleri değerlendirirken birey olarak milletvekillerinin durumuna da değinmektedir:

“Parlamentoların üretkenliğini artırmak, genellikle birey olarak parlamento üyesinin hareket alanının daralması pahasına gerçekleşmektedir. Buna karşılık, parlamento üyeliğine talip olanlar, bu görevin kendilerine genel kurula ve kamuoyuna hitap etme ve böylelikle kendilerini ‘gösterme’ ve yükselme fırsatını vermesini, en azından yeniden seçilme olanağı sağlamasını beklemektedirler. Dolayısıyla, verimlilik artırma adına göreve dönük bekleyişlerinin aksi yönünde olabilecek ‘reform’ tedbirlerine genellikle pek sıcak yaklaşmamaktadırlar.”(2000, 17)

Hükümet partileri genellikle iktidarlarının devamı için, seçmeni ve partilerini bir arada tutmayı, parlamentonun daha verimli çalıştırılmasına yönelik çabalara tercih etmektedirler. Bu amaçla, *patronaj* denilen himaye politikasını işletmektedirler. Patronaj sistemi, şikayeti olanların sıkıntısını, genel düzenlemelerle herkes için çözmek yerine, bireysel düzeyde gidermeyi esas alarak işlemektedir. Örneğin, patronaj sisteminde, sağlık alanında herkesin kolayca hizmet alacağı bir sistemi kurmak yerine, seçmenin hastasını muayene ettirmek veya hastaneye yatırmak gibi bireysel çözümler öne çıkmaktadır. Milletvekillerinin yasama etkinlikleri dışındaki, iş bulma ve tayin işleri gibi seçmen hizmetlerine geniş zaman ayırmaları, kendilerinin yasa yapma sürecine etkin katılmalarını da engellemektedir (Gençkaya, 2000, 50). 1998 yılında uygulanan bir ankette, milletvekillerine gerçekleştirmeleri gereken faaliyetten hangilerine daha fazla zaman ayırmaları sorulduğunda, alınan yanıtlar, şaşırtıcı olmakla birlikte, bu gerçeği en iyi biçimde yansıtmaktadır:

Tablo 1. Milletvekillerinin Daha Fazla Zaman Ayırmak İsteddiği İşler

İşin Türü	Daha fazla Zaman Ayırmak İsteyenler
Seçmenin işlerini takip	29%
Seçim bölgesine hizmet	41%
Parlamente işler	6%
Oturumlara devam	1%
Komisyon faaliyetleri	0%

Kaynak: İlder Turan ve diğerleri, (2000), *TBMM’nin Etkinliği*, TESEV Yayınları 14, Acar Matbaacılık, İstanbul, 25.

Tablodan görüleceği üzere, milletvekilleri yeniden seçilmelerine katkı sağlayacağını düşündükleri seçim bölgesine hizmet ve seçmen işlerini takibe daha çok zaman ayırmayı tercih etmektedirler.

Yasama sürecine en çok katkı yapabilecekleri komisyon çalışmalarına ise hiç vakit ayırmak arzusunda değildirler. Gerçi, yasama faaliyetlerine gereken zamanı ayırmak isteyen milletvekillerinin işi de kolay değildir. Eski bir milletvekili anılarında bu süreci şöyle özetlemektedir:

“Anayasa ve yasalara falan bakarsanız milletvekili kanun yapar ve hükümeti denetler. Aman ne güzel bir masal. Kanun yapmaya kalksan, iç tüzük duvarına çarpıp başını kırarsın. Hazırladığın kanun teklifi ilgili komisyonda bir türlü görüşülmez. Belli bir süreyi geçince Mecliste gündeme aldrabilirsin. Gündeme alınır da ne olur? Hiçbir şey olmaz. Gündemdeki yüzlerce kanun teklifi arasında o da uyur kalır. (...) kanunlar nasıl çıkar? Ancak hükümet tasarısı olursa çıkar. Çünkü hükümet komisyonlara ve Genel Kurula hakimdir. Uygulamada onun düdüğü öter.”(Kocaoğlu, 2002, 46)

TBMM Komisyonları

Yasamanın uzmanlaştıkça etkinliğini daha çok artırabildiğine, bu uzmanlaşmanın da genellikle komisyonlar kanalıyla olduğuna değinmiştik. Dünyanın pek çok ülkesinde komisyonların üye kompozisyonu, genellikle partilerin meclisteki milletvekili sayılarına göre belirlendiğinden, komisyon üyelerinin çoğunluğu ve başkanları çoğunlukla iktidar partilerinden olmaktadır (Shaw,1990, 241). Türkiye’de de durum aynıdır. TBMM’de hükümetlerin belli başlı görevleriyle örtüşen 18 Komisyon vardır.⁶

Tablo 2. TBMM Komisyonları

Komisyon Adı	Üye Sayısı	Komisyon Adı	Üye Sayısı
Anayasa Komisyonu	26	Tarım, Orman ve Köy işleri Komisyonu	26
Adalet Komisyonu	26	Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonu	26
Milli Savunma Komisyonu	26	Dilekçe Komisyonu	13
İçişleri Komisyonu	26	Plan ve Bütçe Komisyonu	40
Dışişleri Komisyonu	26	Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu	34
Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonu	26	İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu	26
Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu	26	Avrupa Birliği Uyum Komisyonu	25
Çevre Komisyonu	26	Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu	26
Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu	26	Güvenlik ve İstihbarat Komisyonu	17
TBMM web sayfasında ihtisas komisyonları olarak 18 komisyona yer verilmiştir. Ayrıca, Anayasa Uzlaşma Komisyonu, TBMM İçtüzük Uzlaşma Komisyonuna da geçici komisyonlar olarak sayfada yer verilmiştir. Bkz. https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon.liste (Erişim: 23 Kasım 2014)			

⁶ Bkz. <https://komisyon.tbmm.gov.tr/> (erişim 11 Haziran 2016).

24. Dönem TBMM Albümü (2011), 2. Basımında ise 17 ihtisas komisyonuna yer verilmektedir. Bkz. Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Başkanlığı Basımevi, Ankara. TBMM’nin uluslararası konularda da 13 komisyonu bulunmaktadır.

TBMM Başkanı, iç tüzükte belirtilen oranlara göre, komisyonlarda da siyasî parti gruplarına düşen üye sayısını tespit eder. TBMM’de Komisyonların üyeleri, partilerin meclisteki milletvekili sayılarına göre ve parti yönetimleri tarafından belirlenmektedir (Turan, 1997, 124-126). Üye seçimi tamamlanınca, komisyonlar, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı tarafından toplantıya çağrılırlar. Bu toplantıda komisyonlar, başkan, başkanvekili, sözcü ve kâtiplerini seçerler. Meclisin iç işleyiş kurallarına göre, komisyon üyelerinin çoğunluğu ve başkanları iktidar partilerinden olmaktadır. Genel görünümüleriyle meclisler yasa yapma yetkilerini komisyonlara bırakmış gibidirler.

Tasarı, teklif veya kanun hükmünde kararnamelerin hangi komisyonlarda görüşüleceği, esas ve tali komisyonların hangisi olacağı, işin komisyonlara havalesi sırasında Meclis Başkanlığı tarafından tespit edilir. Raporu Genel Kurul görüşmelerine esas olacak komisyona esas komisyon denir. Tali komisyonlar, işin kendilerini ilgilendiren yönü veya maddeleri üzerinde esas komisyona görüş bildiren komisyonlardır. Yasa tasarıları bu komisyonlara havale edilmekte, komisyonlar bunları her yönüyle inceleyerek genel kurulda görüşülmeye hazır hale getirmektedirler. Komisyonlar, başkanlarının yönetiminde çalışır. Başkan bulunmadığı zaman başkanvekili, o da yoksa sözcü, komisyona başkanlık eder. Komisyonlar, üye tamsayısının üçte biri ile toplanır ve hazır bulunan üyelerin salt çoğunluğu ile karar verir. Uygulamada komisyon üyeleri tümüyle kendi parti yönetimlerinin talimatları doğrultusunda hareket etmektedirler.

Komisyon toplantılarına Başbakan veya bakanlar da katılabilir. Başbakan veya bakan, gerekli görürse, kendi yerine, yüksek dereceli bir kamu görevlisine yazılı temsil yetkisi verebilir. Komisyon toplantılarına ayrıca komisyon başkanınca davet edilen ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri ve görüşüne başvurulacak uzmanlar katılabilir. TBMM yasama uzmanları da komisyon toplantılarına katılarak hukuki ve teknik destek sağlamaktadır. Komisyonlarda, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri ve Bakanlar Kurulu üyeleri söz alabilirler. Ancak, komisyon üyeleri dışında kimse değişiklik önerileri veremez ve oy kullanamaz.

Komisyonlar fikirlerini almak üzere, uzmanlar çağırma yetkisine sahiptirler. Somut bir örnek vermek gerekir ise, Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonunda “Uluslararası İşgücü Kanunu” tasarısının görüşülmesi sırasında komisyona çeşitli sivil toplum kuruluşlarından ve Meslek odalarından temsilcilerin davet edilmesi kararlaştırılmıştır. Söz konusu tasarıyla, uluslararası işgücüne ilişkin politikaların belirlenmesi, uygulanması, izlenmesi; bu doğrultuda ilgili kurumların katılımıyla Uluslararası İşgücü Politikası Danışma Kurulu oluşturulması, politikayı oluşturma yetkisinin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına verilmesi; Bakanlık bünyesinde Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğünün kurulması ve uluslararası işgücüne ilişkin gerekli verilerin toplanması ve analiz edilmesi; yabancıların kayıt dışı çalışmalarının önlenmesine yönelik politikalar geliştirilmesi, nitelikli yabancı işgücünün iş piyasasına girişinin önündeki engellerin kaldırılması amaçlanmaktadır. Görüldüğü üzere konu oldukça tekniktir ve uzmanlık gerektirmektedir. Bu nedenle, Komisyonun 28 Haziran 2016 tarihli toplantısına Bakanlık yetkileri ve komisyon üyeleri

yanında, komisyona Mimarlar Odası, Elektrik Mühendisleri Odası, Makine Mühendisleri Odası, İnşaat Mühendisleri Odası, Yabancı Sermaye Derneği YASED, Türk Tabipler Birliği, Türk Diş Hekimleri Birliği temsilcileri ile Hak iş Konfederasyonu ve Türkiye İşverenler Sendikaları Konfederasyonu TİSK hukuk müşavirleri katılmışlar ve söz alarak kurumlarının görüşlerini aktarmışlardır.

Komisyonlara teknik bilgi sunan uzmanların büyük bölümü ve kamu kurumlarının yöneticileri yürütmenin mensuplarıdır. Yukarıda da değinildiği üzere komisyonların başkanları ve üyelerin çoğunluğu iktidar partisi ve partilerindedir. Örneğin, 26. Dönem yasama yılında 26 kişilik komisyonların 15 üyesi AKP, 6 üyesi CHP, 3 üyesi HDP ve 2 üyesi MHP milletvekilidir. Dolayısıyla yasalar komisyonlarda iktidar partisi milletvekilleri ve bürokratları tarafından şekillendirilmektedir. Bu yüzden de AB katkısıyla hazırlanan rapor da komisyon üyesi milletvekilleri arasındaki ilişkilerin zayıflığına atıfta bulunmaktadır (SIGMA Report, 2010, 8). Komisyonlarda, uzlaşma arayışı yerine, parti disiplini içinde hareket edilmesi (İnan, 2004: 108-109), genel kurula sunulacak yasa tasarısı ve tekliflerinin komisyonlarda tartışılarak geliştirilmesini ve olgunlaştırılmasını önlemektedir. TBMM’de genellikle uzlaşma arayışı yerine, parti disiplini ile hareket edildiğinden, komisyonlarda şekillenen tasarılar genel kurulda aynen kabul edilmektedirler. Bakanlıklar, daha sonra tüzük ve yönetmelikler çıkararak yasa doğrultusunda uygulamayı detaylandırmaktadırlar. Bakanlık yapmış bir parlamenter olarak Kamran İnan, kendi deneyimlerine dayanarak, en hayati konularda meclis komisyonlarında bile işbirliğinin aranmadığını belirtmektedir (2004: 108-109). TBMM komisyonlarında görev yapmış bir milletvekili olarak Emre Kocaoğlu, bu görüşlere, benzer ifadelerle katılmaktadır:

“Meclisteki tartışmalarda uzlaşma değil, kaba bir çatışma kültürü hakimdir. İktidar muhalefetle uzlaşmaz, muhalefet de iktidarın iyi işlerini kabul etmez. Gerçek müzakereyle kanun çıkarma alışkanlığı gelişmemiştir. Oy çokluğuna sahip olanın dediği olur. Oysaki akıl akıldan üstündür ve bu dayatma usulü her zaman en doğru sonuca ulaşmaz.”(2002, 62)

Deneyimli bir parlamenter olan Kocaoğlu, çözüm olarak, uzmanlık komisyonlarının daha etkin çalışabilmesi için yetkilerinin artırılması gerektiğine inanmakta ve bunu önermektedir (2002, 61). Gerçekten günümüzde artık toplumsal ve siyasal nitelikte pek çok konu teknik bilgi ve uzmanlık gerektirmektedir. Dolayısıyla genel kurula sunulacak yasa tasarısı ve tekliflerinin komisyonlarda tartışılarak geliştirilmesi ve olgunlaştırılması kaçınılmazdır. Bu yüzden, uzmanlık komisyonlarının Batı parlamentolarındaki gibi gerçekten konunun uzmanlarından oluşması ve daha etkin çalışabilmeleri için kendilerine sağlanan destek, imkan ve yetkilerin artırılması gereklidir. Şüphesiz bu süreçte de uzlaşma/oydaşma büyük önem taşımaktadır.

2002 seçimleri sonrası yapılan bir araştırmada kendileriyle görüşülen TBMM’de temsil edilen partilere (AKP ve CHP) mensup milletvekillerinin yüzde 55’inden fazlası “komisyonların ve

üyelerinin parlamentoya yasa ile sonuçlanacak bir öneri sunma inisiyatifine sahip olmasını” istediklerini belirtmişlerdir (Tekin ve Çiftçi, 2007, 193-194).

Milletvekilleri ve Danışmanlar

Yukarıda TBMM'nin politika üretiminde uzmanlık komisyonlarının rolüne değindik, aşağıda ise, Türkiye'de özellikle yasa ve politika üretim sürecinde etkin görev alan milletvekilleri ve danışmanlarının eğitim, bilgi ve donanımları üzerinde durulacaktır.

Anayasamıza göre, hükümetlerin tüm icraatları yasama ve yargı denetimine açıktır. Ayrıca, başta siyasal iktidar olmak üzere, Mecliste temsil edilen tüm partiler her seçimde, 4 yıl boyunca vekil olarak temsil ettikleri yurttaşlara da hesap verirler. Ancak, hem hükümetler hem de milletvekilleri için önemli olan, görevde buldukları sürede, halkın yaşamını kolaylaştıracak ve refahını artıracak politikalar ve projeler geliştirebilmektir. Bu politika ve projelerin, çağdaş ve bilgiye dayalı olması için, hazırlayanların da gerekli donanıma sahip olmaları gerekmektedir.

Siyasal partiler adaylarını ister ön seçimle, ister merkez yoklaması ile belirlemiş olsunlar milletvekili adaylarının niteliğine özel önem vermeleri beklenir.⁷ Milletvekillerinin, TBMM'de etkin görev yapabilmesi için, seçilmeden önce veya seçildikten sonra donanım eksikleri bir ölçüde parti içi eğitimlerle tamamlanabilmektedir. 2016 yılında TBMM'de temsilcisi bulunan 4 siyasal partimizden üçünde (AKP, CHP, MHP) “Siyaset Okulu/Akademisi” gibi adlar taşıyan kurumsallaşmış parti içi eğitim çalışmaları yürütülmektedir.⁸ Bu çalışmalar partilerin Genel Başkan Yardımcılarından veya Merkez Yönetim Kurulu üyelerinden birinin sorumluluğunda sürdürülmekte ve partilerin web sayfalarında ayrıntılı olarak yer almaktadır.

Parlamentoların üretkenliğini artırmak için başvurulan yollardan birisi, milletvekillerine sağlanan destek hizmetlerinin artırılmasıdır. Yakın tarihlere kadar birçok ülkede parlamento üyelerinin kendilerine ait çalışma odaları yoktu. Danışman ve sekreterlik hizmetlerinden de yoksundular. Parlamento komisyonları uzman çalıştırmazlardı. Batı demokrasilerinde artık parlamento çalışmalarına katkı sunan geniş bir teknik kadro ve etkin bir sekreteryaya desteği vardır. Bugün pek çok ülkenin parlamentosunda artık bu hizmetler verilmekte ve gerekli teknik ve bilimsel desteği sağlayacak uzmanlar görevlendirilmektedir (Turan, 2000,19; Yıldız, 2007, 103-107).

Türkiye'de de 1983 sonrasında, milletvekillerine, 1980 öncesinde bulunmayan pek çok yeni imkan tanınmıştır. Önce, parlamenterlere birer çalışma odası verilmiş, ardından sekreter desteği sağlanmıştır. 1993 yılında, milletvekillerine yasama ve araştırma faaliyetlerinde yardımcı olmak üzere “**danışman**” istihdamı uygulamaya konulmuş ve her milletvekiline bir danışman çalıştırma

⁷ Bu çalışma sırasında kendileriyle görüşme yapılan danışmanlardan 2'si, “nitelik” konusunu özellikle vurgulamışlardır. Eski milletvekili Kocaoğlu da anılarında “Sıradan mühendis, sıradan avukat, sıradan sanayici, sıradan tüccar, sıradan gazeteci, sıradan akademisyen ancak sıradan milletvekili olabiliyor. O zaman Genel Kurul da sıradanlaşıyor” diyerek bu görüşü pekiştirmektedir (2002, 67).

⁸ HDP'nin de parti içi eğitim yaptığına ilişkin olarak internette haberler vardır, ancak web sayfasında bu çalışmaları kurumsallaştırdığını gösteren bir görevlendirmeye rastlanmamıştır.

hakkı tanınmıştır. Danışmanların yükseköğrenim görmüş olması ve devlet memurlarıyla ilgili 657 Sayılı Kanununun 48. maddesinde aranılan şartları sağlaması gerekmektedir.

AB desteğiyle hazırlanıp yayınlanan TBMM raporunda, “komisyonlara sağlanan uzman desteğinin yetersizliğinden” söz edilmektedir (SIGMA Report, 2010, 8). Bu ihtiyaç doğrultusunda, 2012 yılında milletvekillerinin yasama faaliyetlerinde kendilerine destek verecek sözleşmeli olarak çalıştırılacak danışman sayısı ikiye çıkarılmış ve hizmet sözleşmesi esasları içeren bir karar alınmıştır (Karar Tarihi: 06/01/2012 Karar No: 12, Karar Tarihi: 29/03/2012 Karar No: 19). Hizmet Sözleşmesi esasları, milletvekillerinin yasama faaliyetlerine yardımcı olmak üzere, çalıştırılacak olan danışman, ikinci danışman ve ilave (yardımcı) personelin sözleşmeli olarak çalıştırılma şartlarını, bunlarda aranacak nitelikleri, görevlerini, sorumluluklarını, ücretleri ile diğer özlük haklarını düzenlemektedir.⁹ Bu çerçevede danışman, “milletvekiline yasama faaliyetlerinde danışmanlık hizmeti veren personel”; ikinci danışman, “sözleşmeli olarak milletvekilinin sekretarya hizmetini yürüten ve TBMM veya diğer kamu kurum ve kuruluşları ile kamu tüzel kişiliğini haiz kurumlardan görevlendirilen personel”; ilave (yardımcı) personel ise “milletvekiline yasama faaliyetlerinde yardımcı olan personel” olarak tanımlanmıştır. Tanımlama böyle yapılırsa da uygulama farklılıklar göstermektedir. TBMM’de “Milletvekili Danışmanlığı” görevini yürütmüş bir eski danışman, *Yasama* Dergisindeki yazısında, danışmanların kimi zaman yasama uzmanının, kimi zaman sekreteryanın veya fotokopi memurlarının görevlerini yerine getirdiğini belirtmektedir. Bu nedenlerle, “danışmanların somut, açık ve net bir görev tanımının yapılmasının” önemi vurgulanmaktadır (Yıldız, 2007, 110).

Milletvekillerine yasama faaliyetlerinde yardımcı olacak personelde aranan nitelikler ise, danışmanın en az iki yıllık yükseköğrenim görmüş olması, ikinci danışmanın en az lise mezunu olması, ilave (yardımcı) personelin en az ilkokul mezunu olmasıdır. Bu çalışma nedeniyle daha önce siyasal danışmanlık yapmış 5 kişiyle derinlemesine görüşmeler yapıldığını yazının başında belirtmiştik. Bu danışmanlardan 3’ü, danışmanların pek çoğunun, üniversite mezunu olmalarına rağmen, eğitim düzeylerinin yetersiz olduğunu ileri sürmektedirler.

Danışmanların, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinde aranılan genel şartları taşıması, haklarında yaptırılacak güvenlik soruşturmasının olumlu sonuçlanması, her ne suretle olursa olsun gelir getirici bir faaliyetlerde bulunmamaları da atanmaları için gerekli koşullardır. Ayrıca, danışmanın herhangi bir milletvekilinin ikinci dereceye kadar (bu derece dâhil) kan bağıının olmaması, ilave (yardımcı) personelin, herhangi bir milletvekilinin birinci dereceye kadar (bu derece dahil) kan ve sıhri hısımlı olmaması gerekmektedir. Buna rağmen, milletvekillerinin danışman tercihinde bulunurken, uzmanlıktan daha çok, akrabalık, hemşerilik gibi ölçütlerin daha çok önem taşıdığı¹⁰ işleri sürülmektedir (Yıldız, 2007, 110). İkinci danışmanın kamu kurum ve kuruluşları ile

⁹ Bkz. (https://www.tbmm.gov.tr/genser/esaslar_danisman_ikinci_danisman_ve_ilave_yardimci_personel.pdf).

¹⁰ Bu çalışma nedeniyle görüşülen danışmanlardan ikisi de danışman seçiminde, bilgi ve donanımdan çok, akraba ve hemşeriliğin tercihte rol oynadığına değinerek örnekler vermişlerdir.

kamu tüzel kişiliğine haiz kurumların personeli olması ve görevlendirilmelerine ilişkin milletvekilinin yazılı talebinin bulunması gerekmektedir.

Milletvekili ile çalışacak personelin görevi, milletvekiline yasama faaliyetlerinde yardımcı olmaktır. Bu çalışma nedeniyle kendileriyle görüşülen eski danışmanlar, danışmanların yaptıkları işlerin, rapor yazma, konuşma hazırlama, toplantıları ve milletvekilinin görev yaptığı komisyon çalışmalarını izleme, tarihsel ve politik konularda bilgi toplama ve bilgi notları sunma, seçmenlerle ilişkiler ve seçmen işlerinin takibi konularında yoğunlaştığını belirtmişlerdir. Ayrıca, milletvekilinin tanınırlığını artırmak için TV-gazete röportajları organize etme, basın bültenleri hazırlama, vekillerin sosyal medya hesaplarını yönetme de yapılan işler arasında sayılmaktadır. Nadiren de olsa tekzip ve dava dilekçesi yazan ve çok ender görülse de milletvekilinin meclis dışı aile işleriyle ilgilenen danışmanların bulunduğu da belirtilmiştir.

Her milletvekili, bir danışman, bir ikinci danışman ve bir ilave (yardımcı) personeli sözleşmeli olarak çalıştırabilmektedir. Bu üç kişiden biri yükseköğrenim görmüş olup, milletvekiline parlamento çalışmalarında destek olmakta, diğeri de genellikle sekreteryaya desteği vermektedir. Üçüncü personelin görevi, genellikle destek verdiği milletvekillerinin nitelik ve ihtiyaçlarına göre farklılık göstermektedir.

Danışmanların sözleşme süresi bir yıldır. Bu esaslara göre çalıştırılan personel, TBMM İdari Teşkilatında kamu kurum ve kuruluşları ile kamu tüzel kişiliğini haiz kurumlarda çalışanlar arasından; aylık, ödenek, her türlü zam ve tazminatlar ile diğer mali ve sosyal hak ve yardımları kurumlarınca ödenmek kaydıyla kurumlarının ve kendilerinin muvafakati ile de görevlendirilebilmektedir. Bu şekilde görevlendirilenlere mali ve sosyal haklar kapsamında ayrıca bir ödeme yapılmamaktadır. Bu kurallara göre çalıştırılan personelin, herhangi bir siyasi partiye üye olması ve siyasi faaliyetlerde bulunması yasaktır. TBMM Genel Sekreterliğinin yazılı izni olmadıkça göreviyle ilgili gizli bilgileri, görevinden ayrılmış olsa bile açıklayamaz; makale ve inceleme konusu yapamaz; bir başkası vasıtasıyla da olsa yayımlatamaz; basın ve yayın organlarına bilgi, belge ve beyanat veremez, bu bilgileri içeren kitap, broşür, dergi vs. yayımlayamaz.

1993 sonrası getirilen bu “danışmanlık” hizmeti, milletvekillerine önemli bir destek sağlıyor görünse bile, uygulamada danışmanların bilgi ve birikimlerinden yeterince yararlanılmadığı ileri sürülmektedir (Yıldız, 2007, 110).

Sonuç ve Öneriler

Günümüzde çağdaş demokrasilerde yönetimlerden ve parlamentolardan beklentiler artmıştır. Toplum, çağın teknolojik nimetlerinden daha çok ve daha iyi yararlanmayı, çeşitlenen ve karmaşıklaşan sorunlarına ise ivedi, sade ve etkin çözümler geliştirilmesini yürütme ve yasama organlarından beklemektedir. Bu çerçevede TBMM'nin verimini ve etkinliğini artırmak, birçok alanda yeni düzenlemeler yapmayı gerektirmektedir. Nitekim 2010 yılında AB desteğiyle hazırlanıp

yayınlanan “TBMM’nin Yönetim Kapasitesi” başlıklı¹¹ Araştırma Raporu da, mevcut işleyişle ilgili önemli saptamaları ortaya koyduktan sonra, “değişim için seçenekler”/ çözüm önerileri de sunmaktadır. Raporun paylaştığımız önerilerine aşağıda yeri geldikçe değineceğiz.

Türkiye’de öncelikle kamu hizmetlerinin yerel olarak daha etkili biçimde sunulacağı bir yönetim reformuna ihtiyaç vardır (Gençkaya, 2000, 51). Bu çerçevede, sorunların yerinde ve süratle çözülmesi amacıyla, yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının artırılması gerekir. Mahalle ve köy muhtarlıklarından başlayarak yerel birimler, kendi yönetim alanları içinde, Anayasa ve yasalar çerçevesinde, kendi imkanları ile sonuçlandırabilecekleri işlerde karar alma ve uygulama yetkisine sahip olmalıdırlar. Bu uygulama, halkın kararlara katılımını da artıracak demokrasiye derinlik ve etkinlik kazandıracaktır. Yerinden demokratik yönetim uygulamasıyla, bir mahalle ve köyün kendi imkanlarıyla çözemediği ya da birden çok mahalle ve köyü ilgilendiren sorunlar, belde ve ilçe düzeyinde ele alınarak, belde ve ilçe belediyelerinin daha geniş olanaklarıyla çözüme kavuşturulabilir. İlçe yönetimlerinin kaynak, yetki ve olanaklarının yetersiz kaldığı ya da birden çok ilçeyi ilgilendiren konuların ise, il yönetimlerine taşınması ve orada çözüme kavuşturulması gerekir. Böylece, ancak, il ve anakent belediyelerinin yetkilerini, mali kaynaklarını aşan konular merkezi yönetime, Ankara’ya gidecektir. Bu uygulama, merkezi yönetimin, hükümetin bakanlıkların ve parlamentonun iş yükünü azaltacak ve kendilerine ulaşan daha az sayıdaki sorunların çözümüne ve yeni politika ve projeler geliştirmeye daha fazla zaman ayırabilmelerini sağlayacaktır. Meclisimizin daha verimli ve etkin çalışması için Türkiye’nin böyle bir yönetim reformuna acil ihtiyacı vardır. Bu konuya, önemi nedeniyle değinilmiş olup, yönetim reformu, ayrı çalışmaların konusudur.

Başlangıçta da değinildiği gibi, içtüzükte bu doğrultuda yapılması gereken düzenlemeler bir yana bırakılarak, parlamentonun verimliliğini artırma konusundaki öneriler, uzmanlaşma ve işbölümünün artırılması, destek hizmetlerinin geliştirilmesi üzerinde yoğunlaşacaktır. Bu çerçevede politika üretiminde dünyadaki uygulamalara kısaca değinmek, yazının bütünlüğü açısından önem arz etmektedir.

Gelişmiş demokrasilerde (ABD, İngiltere, Almanya) partilere politika üretiminde destek veren vakıflar vardır (Smith, 1991). Türkiye’de de devletin ve siyasal partilerin bilgiye dayalı politika seçenekleri üreten vakıf ve kuruluşları desteklemeleri sağlanmalıdır. 1960’lı, 1970’li yıllarda CHP’de olduğu gibi (Kabasakal, 1991, 219) partilerin uzmanlarla birlikte iktidara hazırlık çalışmaları yaptığı büroları olmalıdır (Çelebi, 2012, 46-59; Kabasakal, 2011, 37-39). Partilerimiz, hem parti içi demokrasiyi geliştirecek, siyasetin daha saydam ve etkin yapılmasını sağlayacak düzenlemeler yapmalı (Kabasakal, 2014), hem de ülke sorunlarının çözümüne yönelik ciddi çalışmalar yürütmelidirler.

¹¹ (https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/sigma_report_final_eng.pdf) (Erişim:26 Temmuz 2016)

Küreselleşmenin ve teknolojik gelişmenin de etkisiyle parlamentoların ele aldıkları konuların daha çok uzmanlık gerektirdiğine değinmiştik. TBMM'nin verimli ve etkin çalışmasını sağlayacak temel unsur milletvekilleri olduğuna göre, çözüm konusunda öneriler geliştirirken, milletvekillerinden hareket etmek doğru bir yaklaşım olacaktır. Parlamentomuzun eğitim düzeyindeki önemli yükselişe rağmen, gerek Siyasi Partiler Kanunundaki kısıtlar ve seçim sistemindeki yüzde 10'luk baraj, gerek son yıllarda partilerin adaylarını merkezden belirlemeleri, parti içi demokrasinin zayıflamasına ve lidere bağlı bir yapının ortaya çıkmasına neden olmuştur (Kabasakal, 2014, 706-707; Kalaycıoğlu, 2002, 55-71). O nedenle, ilgili yasalarda değişikliklerden başlayarak, siyasal yaşamda yeni bir yapılanma gereği bulunmaktadır.

Öncelikle, milletvekillerinin Meclise daha donanımlı gelmelerini sağlamak gerekmektedir. Adayları belirleyerek seçimlerde toplumun tercihine sunanlar siyasal partiler olduğuna göre, partilerin milletvekili adaylarını (hangi yöntemlerle belirlemiş olurlarsa olsunlar) kamu yönetiminin ve parlamentonun işleyişi konusunda bilgilendirmiş ve eğitmiş olmaları gerekir. Milletvekilliği siyaset yapmanın tek yolu olmadığı gibi, milletvekilinin yetişmesinin de çeşitli yolları var. İnsanlar, yerel yönetimlerde, belediyelerde, belediye ve il genel meclislerinde, muhtarlıklarda görev alarak kamu yönetimi hakkında bilgi ve deneyim kazanabilirler.

Meclislerin daha üretken, verimli ve etkin olması birçok alanda yeni düzenlemeleri ve yeni yapılanmaları gerektirmektedir. Her şeyden önce milletvekillerinin, göreve daha donanımlı hazırlanabilmeleri için, Meclise girdikten sonra da ihtiyaç duyacakları bilgi ve birikime süratle ulaşabilmeleri sağlanmalıdır. Batıdakilere benzer şekilde, TBMM genel kurulunda görüşülen kanun tasarı ve tekliflerine ilişkin ön araştırma yapan ve milletvekillerini bilgilendiren bir birimin oluşturulması, yasama organının verimini ve yasaların kalitesini artıracaktır. Parti Gruplarının TBMM'deki Grup danışmanları da yasaların daha nitelikli hazırlanmasına önemli katkılar sunabilirler. TBMM kütüphanesinin zenginleştirilmesi bu konuda önemli katkılar sağlayabilecek önerilerden biridir. Bu kapsamda TBMM'ne, siyasal partilerimize ve üniversitelerimize önemli görevler düşmektedir.

Milletvekiline danışmanlık desteğine gelince, bu konuya yönelik öneriler geliştirirken, özellikle daha önce TBMM'de siyasal danışmanlık yapmış kişilerin bilgi, deneyim ve önerilerinden yararlandık. 1993'ten bu yana geliştirilerek verilen bu destek hizmetinin TBMM'nin verimliliğine katkısının artması için, danışmanların eğitimine de ihtiyaç bulunduğu yaygın olarak kabul edilmektedir (SIGMA Report, 2010, 42). Görüşülen tüm siyasal danışmanlar, görev yaptıkları yıllardaki gözlemlerine dayanarak, danışmanların eğitimine ihtiyaç olduğunu, en azından "meclis içi bir eğitime" gerek duyulduğunu ifade etmişlerdir. Bu eski danışmanlardan bazıları, milletvekili danışmanlarının "siyaset bilimi, kamu yönetimi, sosyoloji, uluslararası ilişkiler veya hukuk gibi alanlarda eğitim" almış olmalarının; kimileri ise, sınavlı bir eleme sisteminden geçirilmelerinin yararlı olacağını belirtmişlerdir. "Özellikle ilgili alanlarda üniversite eğitimi almamış danışmanlar için parlamento hukuku, anayasa hukuku, meclis çalışmaları gibi alanlarda eğitim verilmesini" bu

konularda üniversitelerin ilgili bölümleriyle işbirliği yapılmasını önerenler de bulunmaktadır (Yıldız, 2007, 110).

Eğitimin, her alanda niteliğin ve verimin artışına katkısı tartışmasızdır. Ülkemizde siyasal alanda kalitenin, katılımın ve etkinliğin artması için tüm üniversitelerimizin,¹² bu çerçevede, hem milletvekillerine hem de onlara destek veren danışmanlara yönelik eğitim programlarını geliştirmeleri büyük önem taşımaktadır.

Danışmanlığın etkin biçimde işlemesi, kurumsallaşmasını ve bu görevi üstlenecek olanların uzmanlık alanları dışında Türk siyasal yaşamı ve parlamentonun işleyişi hakkında da yeterli bilgiyle donatılmasını gerektirmektedir. Bunun için, devlet mekanizması, Bakanlıkların yapısı ve TBMM ile ilişkileri, Meclisin işleyişi hakkında bilgiler içeren bir oryantasyon eğitimi önerilmektedir. Danışmanların çalışma ortamlarının yetersiz olduğu, iyileştirilmesi gereği de belirtilmektedir.

Yukarıda belirtilen nedenlerle, Türkiye’de uzmanlaşmaya ve reforma yönelik girişimlere parlamentonun katkısı oldukça yavaştır. Parti içi eğitimlerle birlikte, uzlaşma ve oydaşmayı öne çıkaran bir demokrasi kültürünün her düzeyde yaygınlaştırılmasına da çalışılmalıdır.

Yasalar TBMM’de, sadece iktidar partisinin oylarıyla değil farklı partilere mensup milletvekillerinin katkılarıyla zenginleşmiş olarak uzlaşmayla çıkarılmalıdır. Bu yeni bir yaklaşım ve önemli bir zihniyet değişikliği gerektirmektedir. Bunu sağlamak ise ancak TBMM’deki tüm partilerin ortak tutum ve kararıyla mümkündür.

Kaynakça

Altan, C. (2008). Türkiye’de 1950-60 Dönemi Milletvekillerinin Sosyolojik Özellikleri, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (22), Aralık 2008.

Blondel, J. (1973). *Comparative Legislatures*, New Jersey: Prentice-Hall Inc.

Blondel, J. ve Cotta M. (1996). *Party and Government, An Inquiry into the Relationship between Governments and Supporting Parties in Liberal Democracies*, London: Macmillan Press Ltd.

Bowler, S., Farrell, D.M. ve Katz, R.S. (1999). Party Cohesion, Party Discipline, and Parliaments, Editörler: S. Bowler, D. Farrell ve R. Katz, *Party Discipline and Parliamentary Government*, Columbus: Ohio State University Press.

Bryce, J. (1990). “The Decline of Legislatures” (1921), yeniden Basım, Philip Norton (Ed.), *Legislatures*, (pp.47-56), New York: Oxford University Press.

¹² Bazı üniversiteler açtıkları siyaset okullarında bu kapsamda eğitimler vermektedirler. Örneğin, bu üniversitelerden birinin Siyaset Okulunun ders programı, “siyaset biliminin temel kavramları, siyasi partiler yasası, Türkiye’de seçim sistemi ve seçim yasası, Türk siyasal hayatı, Türkiye’de seçmen davranışı, katılımcı demokrasi ve pratikleri, belediyelerde etkin çalışma yöntemleri, AB’de yerel yönetim, Türkiye ve dış politika, Türkiye’de ekonomi ve siyaset, siyasetin finansmanı, yerel yönetimlerde bütçe uygulamaları, çevre sorunları, siyasette protokol kuralları, imaj yönetimi, siyasal iletişim, etkili konuşma ve beden dili” konularını kapsamaktadır.

- Christensen, T., Laegreid, P. ve Roness, P. G. (2002). Increasing Parliamentary Control of the Executive? New Instruments and Emerging Effects, *Journal of Legislative Studies*, 8 (1), 37-62.
- Crick. B. (1990). The Reform of Parliament, (1964), yeniden basım, Editör: Philip Norton, *Legislatures* (pp. 275-285). New York: Oxford University Press.
- Çelebi, I. (2012). *Türkiye'nin Dönüşüm Yılları, Yeniden Öğrenme Zamanı*, İstanbul: Alfa Basım Yayım Dağıtım San. Ve Tic. Ltd. Şti.
- Elgie, R. ve Stapleton, J. (2006). Testing the Decline of Parliament Thesis: Ireland, 1923-2002, *Political Studies*, 54, 465-485.
- Epstein, D. ve O'halloran, S. (1999). *Delegating Powers, A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Farrell, David M. (1997). *Comparing Electoral Systems*, Prentice Hall / Harvester Wheatsheaf, London.
- Frey, F. W. (1965). *The Turkish Political Elite*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Gallagher, M., Laver, M. ve Mair, P. (2001). *Representative Government in Modern Europe, Institutions, Parties, and Governments*, 3.Baskı, New York: Mc Graw Hill.
- Gençkaya, Ö. F. (2000). Türkiye'de Parlamento Reformu: Tarihsel Bir Değerlendirme, Editör: İ. Turan, *TBMM'nin Etkinliği* (pp.31-62). TESEV Yayınları 14, İstanbul: Acar Matbaacılık.,
- Halligan, J. (2008). Parliamentary Committee Roles in Facilitating Public Policy at the Commonwealth Level, *Australasian Parliamentary Review*, Spring 2008, 23 (2) 135-156.
- Haynes, J. (2005). *Comparative Politics in a Globalizing World*, Cambridge: Polity Press.
- Johnson, J. K. (2005). The Role of Parliament in Government, Washington: World Bank Institute, 23p.
- Kabasakal, M. (1991). *Türkiye'de Siyasal Parti Örgütlenmesi, 1908-1960*, İstanbul: Tekin Yayınevi.
- Kabasakal, M. (2011). Bilsay Kuruç'u Tanımak, Editörler: S. Şahinkaya ve N. İ. Ertuğrul, *Bilsay Kuruç'a Armağan* (pp.37-41). Ankara: Mülkiyeliler Birliği Yayın No. 2011/2.
- Kabasakal, M. (2014). Factors influencing intra-party democracy and membership rights: The case of Turkey, *Party Politics*, 20 (5) 700-711.
- Kalaycıoğlu, E. (2002). Elections and Governance, Editörler: S. Sayarı ve Y. Esmer, *Politics, Parties and Elections in Turkey* (pp. 55-71) London: Lynne Rienner Publishers.
- Kamran, İ. (2004). *Devlet İdaresi*, 7. Baskı, İstanbul: Timaş Yayınları.
- Keyman, E. F. ve Öniş, Z. (2007). *The Turkish Politics, Global dynamics and Domestic Transformations*, İstanbul: İstanbul Bilgi University Press.
- Kocaoğlu, E. (2002). *Acemi Milletvekilinin Ankara Anıları*, İyihadam Yayınları. (Basıldığı yer belirtilmemiştir).

Laver, M. ve Shepsle, K. A. (1994). *Cabinet Ministers and Government Formation in Parliamentary Democracies*, *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, Cambridge: Cambridge University Press,

Loewenberg, G. (1971). *The Role of Parliaments in Modern Political Systems*, Editör: Gerhard Loewenberg, *Modern Parliaments: Change or Decline* (pp.1-20) Chicago: Aldine, Atherton Inc.

Loewenberg, G. ve Patterson, S. C. (1988). *Comparing Legislatures*, New York: University Press of America Inc.

Mezey, M. (1979). *Comparative Legislatures*, Durham, NC: Duke University Press.

National Democratic Institute for International Affairs, Legislative Research Series, Paper # 2, *Committees in Legislatures*, Washington: NDI, 1996, 1-23.

Norton, P. (1998). Introduction: The Institution of Parliaments, Editör: P. Norton, *Parliaments and Governments in Western Europe* (pp.5-13). London: Frank Cass.

Powell, G. Bingham Jr. (1982). *Contemporary Democracies, Participation, Stability and Violence*, Cambridge: Harvard University Press.

Raunio, T. R. ve Wiberg, M. (2008). The Eduskunta and the Parliamentarisation of Finnish Politics: Formally Stronger, Politically Still Weak?, *West European Politics*, 31 (3), 581-599.

Sayarı, S. ve Hasanov, A. (2008), “The 2007 Elections and Parliamentary Elites in Turkey: The Emergence of a New Political Class?” *Turkish Studies*, 9 (2), 345-361.

Shaw, M. (1990). “Committee in Legislatures” (1979), yeniden basım, Editör: Philip Norton, *Legislatures* (pp.237-268). New York: Oxford University Press.

Shaw, M. (1998). “Parliamentary Committees: A Global Perspective,” *The Journal of Legislative Studies*, 4:1, 225-251.

Smith, J. A. (1991). *The Idea Brokers, Think Tanks and The Rise of The New Policy Elite*, New York: The Free Press.

Strom, K. (1998). “Parliamentary Committees in European Democracies,” *The Journal of Legislative Studies*, 4:1, 21-59.

TBMM Albümü (2011). 2. Basım, Ankara: Basım Yayın ve Halkla İlişkiler Başkanlığı Basımevi.

TBMM (2010). *The Administrative Capacity of the Turkish Grand National Assembly*, SIGMA Peer Review Report, August 2010.

Tekin, Y. ve Çiftçi, S. (2007). *1877'den Günümüze Türkiye'de Parlamento, 22. Dönem TBMM'de Parlamento ve Parlamenter Rol Algısı*, Ankara: Siyasal Kitabevi.

Turan, İ. (1997). *The Turkish Legislature: From Symbolic to Substantive Representation*, Editörler: Gary W. Coperland ve Samuel C. Patterson, *Parliament in the Modern World, Changing Institutions*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Turan, İ. (2000). *TBMM'nin Etkinliği*, TESEV Yayınları 14, İstanbul: Acar Matbaacılık.

Yıldız, M. (2007). Türkiye'de Yasama İşlevi Açısından Milletvekili Danışmanlığı, *Yasama Dergisi* (4) (Ocak-Şubat –Mart 2007), 100-114.

Yücekök, A. N. (1983). *Siyaset Sosyolojisi Açısından Türkiye’de Parlamentonun Evrimi*, Ankara: A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları: 533.