

Fransa Millet Meclisi Üzerine

*Fatih Çelebi**

Özet

Fransa'nın genel olarak zayıf bir yasama organına sahip olduğu kabul edilir. Bunun arkasında yatan neden, IV. Cumhuriyet (1946-1958) zamanında tecrübe edilen uzun süreli politik istikrarsızlıkların, 1958 Anayasası'nı kaleme alanları, güçlü bir yürütme hâkimiyetinin öne çıktığı "rasyonelleştirilmiş" bir parlamentarizme yöneltmiş olmasıdır. Bu da, parlamentonun gücünün ağır bir şekilde sınırlandırılmasını netice vermiştir.

Fransız sistemi, parlamenter sistemin ve başkanlık sisteminin klasik unsurlarını ödünç almıştır. Bu nedenle, V. Cumhuriyet bir yarı-başkanlık sistemi olarak sınıflandırılmaktadır. İki kanatlı yürütmenin birinci kanadı olan cumhurbaşkanı doğrudan seçilir ve yasama organına karşı sorumlu değildir. Cumhurbaşkanı, sistemin merkezinde yer alır. Yürütmenin diğer kanadında yer alan başbakan, cumhurbaşkanı tarafından atanır ve Millet Meclisindeki çoğunluğa dayanır. Başbakan, hükümet faaliyetlerini yönlendirir.

Fransa Parlamentosu iki meclisli bir yapıdır ve Millet Meclisi ile Senatodan oluşur. Doğrudan ve genel oyla seçilen Millet Meclisi, yasama sürecinde daha etkili bir rol oynar. Bilhassa 23 Temmuz 2008 tarihli Anayasa değişikliği, Parlamentonun yürütmeyi denetleme faaliyetleri açısından gücünü artırmasına imkân vermiştir.

Anahtar Kelimeler: V. Cumhuriyet, 1958 Anayasası, yarı-başkanlık sistemi, Fransa Millet Meclisi, rasyonelleştirilmiş parlamentarizm, yasama süreci, parlamenter denetim.

Abstract

France is generally assumed to have a weak legislature. The reason behind this is that having experienced a long period of political instability during the Fourth Republic (1946-1958), the framers of the 1958 Constitution embraced a "rationalized" version of parliamentarism characterised by strong executive

* TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, Yasama Uzmanı.

dominance. This resulted in severe limitations on the powers of the parliament.

The French system has borrowed classical elements from both the parliamentary and the presidential systems. That is why the Fifth Republic is classified as a “semi-presidential” system. One part of the dual executive –the President– is directly elected and is not accountable to the legislature. He/she lies at the centre of the system. The other part of the executive -the Prime Minister- is appointed by the President and maintains the confidence of the National Assembly. The Prime Minister directs the actions of the government.

The French Parliament is bicameral and is made up of the National Assembly and the Senate. The National Assembly, which is elected by direct universal suffrage, plays a predominant role in the legislative procedure. Particularly the constitutional revision of July 23, 2008 strengthened the powers of Parliament in regards with the monitoring activities concerning the executive.

Key words: Fifth Republic, Constitution of 1958, semi-presidentialism, National Assembly, rationalized parliamentarism, law-making process, parliamentary oversight.

Giriş

Fransa, yarı-başkanlık sisteminin en özgün örneği olması ve rasyonelleştirilmiş parlamentarizmin somut uygulamalarının en iyi şekilde görülebileceği bir sisteme ev sahipliği yapıyor olması bakımından önem arz etmektedir. Fransa'nın bu önemi Türk parlamento hukuku açısından da geçerlidir. Zira Türkiye'nin parlamento pratiklerinin şekillenmesinde -ve diğer birçok alanda- Fransa'nın önemli bir etkisinin olduğu bilinen bir gerçektir.

24. Yasama Döneminde Türkiye Büyük Millet Meclisi çatısı altında kurulan ve yeni bir iç tüzük hazırlamakla görevlendirilen İçtüzük Uzlaşma Komisyonu da bu gerçekten hareketle, kendi çalışmalarına ışık tutması bakımından Fransa Millet Meclisi uygulamalarını yakından incelemiştir. Bu çalışma, mezkûr Komisyonun 2013 yılı Nisan ayı içerisinde Fransa Millet Meclisine gerçekleştirdiği çalışma ziyareti öncesinde Komisyon üyelerine sunulan raporun gözden geçirilmiş hâlidir. Çalışmanın içeriğini, Komisyon üyelerinin talepleri belirlemiş olduğundan teorik tartışmalar yerine uygulama odaklı ve betimleyici bir yaklaşım benimsenmiştir. Bu da, çalışmanın çok geniş bir ölçüde 4 Ekim 1958 tarihli Fransa Anayasası ve 3 Haziran 1959 tarihli Millet Meclisi İç Tüzüğü'ne dayanmasını zorunlu kılmıştır.

Çalışma kapsamında sırasıyla, 1958'de başlayan V. Cumhuriyet'i hazırlayan tarihsel arka plan, yeni Anayasa'nın öngördüğü kurumsal yapı ve rasyonelleştirilmiş parlamentarizm uygulamaları, Millet Meclisinin yapı ve işleyi-

şi, kanun yapım süreci ve parlamenter denetim mekanizmaları ele alınmıştır. Ağırılık, kanun yapım süreci ile parlamenter denetime verilmiştir.

1. Beşinci Cumhuriyet'e Giden Yol

Fransa, ismini, Roma İmparatorluğu'nun yıkılışından sonra 5. yüzyılda bu topraklara hâkim olan ve ülkenin siyasal birliğini ilk kez kurmayı başaran Franklardan almıştır. Taht, 16. yüzyılın sonlarında Bourbon hanedanına geçmiş, Bourbon'lar Fransa'yı, mutlak monarşi ile yönetilen ve merkezîyetçiliğe dayanan çok güçlü bir devlet hâline getirmiştir. Fransa'yı ve dünyayı derinden etkileyen büyük devrim 1789 yılında gerçekleşmiş, bu tarihten sonra Fransa, muhtelif siyasal düzen ve sistemlerin denendiği bir tarihsel sürece girmiştir.¹

Bugün V. Cumhuriyet Dönemi'ni yaşamakta olan Fransa'da II. Dünya Savaşı'nın sonunda ülke Alman işgalinden kurtulunca IV. Cumhuriyet Dönemi (1946-1958) başlamıştır. Kurucu meclisin hazırladığı yeni anayasa, yasama organını büyük yetkilerle donatmıştır. Savaşta büyük yararlılıklar gösteren ve 1944'ten 1946 yılı başlarına kadar geçici hükûmete başkanlık eden General Charles de Gaulle, IV. Cumhuriyet'in, III. Cumhuriyet (1871-1940) ile aynı kurumsal zaafı barındıracağı uyarısında bulunarak yeni anayasaya karşı çıkmış ve istifa etmiştir.²

Zaman, De Gaulle'ü haklı çıkarmıştır. IV. Cumhuriyet, en başından itibaren zayıf bir yürütme, küçük partilerin felç ettiği bir yasama organı ve birbirini izleyen sık kabine değişiklikleri nedeniyle krizlerden kurtulamamıştır.³ IV. Cumhuriyet'in son yıllarına, sistemin sakatlıkları ve Fransa'nın sömürgesi olan devletlerin kopuşundan kaynaklanan esaslı sorunlarla başa çıkamadaki kifayetsizliği damgasını vurmuştur.⁴ Sömürgelerini nispeten yumuşak yöntemlerle dağıtan İngilizlerin aksine, IV. Cumhuriyet Fransa'sı bu işte başarı sağlayamamıştır. Vietnam'da yaşanan zorlu savaş, 1954 Cenevre Antlaşmaları ile kapanırken aynı yıl başlayan Cezayir ayaklanması, IV. Cumhuriyet için sonun başlangıcı olmuştur.⁵

Cezayir'de savaşan Fransız subayları, hükûmetin izlediği politikanın Ceza-

¹ Cem EROĞUL, *Çağdaş Devlet Düzenleri: İngiltere, Amerika, Fransa, Almanya*, İmaj Yayınevi, Ankara, 2012, s. 155.

² Michael G. ROSKIN, *Çağdaş Devlet Sistemleri: Siyaset, Coğrafya, Kültür*, Çev.: Bahattin Seçilmişoğlu, Adres Yayınları, Ankara, 2013, ss. 117-118.

³ a.k., s. 118.

⁴ The National Assembly in the French Institutions, Paris, 2013, s. 5 (Orijinal başlığı "*L'Assemblée nationale dans les institutions françaises*" olan bu eser, Fransa Millet Meclisinin ilgili tüm birimlerinin katkısıyla hazırlanmış ve Fransızcadan İngilizceye Declan Mc Cavana tarafından çevrilmiştir).

⁵ EROĞUL, a.g.k., s. 156.

yir'in kaybedilmesine yol açacağını öne sürerek 13 Mayıs 1958'de ayaklanmış ve Fransa bir iç savaşın eşiğine gelmiştir. Hükûmet ve askerler, son dakikada, De Gaulle'ü göreve çağırmak konusunda anlaşmış ve Cumhurbaşkanı René Coty, 29 Mayıs günü bu çağrıyı gerçekleştirmiştir. On iki yıl boyunca Colombley-les-Deux-Eglises isimli küçük bir kasabada anılarını yazmakla ve tekrar Fransa'yı yönetmeye çağrılacağı günü beklemekle meşgul olan De Gaulle derhal işbaşı yapmış ve kurduğu hükûmet 1 Haziran'da güvenoyu alarak göreve başlamıştır.⁶

Meclis üstünlüğüne ve dolayısıyla siyasal partilerin gücüne dayanan bir düzenin, bu görüşlerin tam tersini savunan bir devlet adamının idaresine geçmesini netice veren bu oylama, söz konusu düzenin de sona erdiğinin habercisi olmuştur.⁷ De Gaulle Hükûmeti'nin hazırladığı yeni anayasa, 28 Eylül 1958 tarihinde yapılan halk oylamasında %79 kabul oyu almış ve 4 Ekim'de Cumhurbaşkanı tarafından ısdar⁸ edilerek yürürlüğe girmiştir.⁹ Neticede De Gaulle, geri dönüşünün bedeli olarak tamamıyla yeni ve IV. Cumhuriyet'in arızalarını giderecek bir anayasa istemiş ve bunu elde etmiştir.¹⁰

2. 1958 Anayasası'nın Öngördüğü Kurumsal Yapı¹¹

V. Cumhuriyet, hem başkanlık sistemi hem de parlamenter sistemden birtakım müesseseleri ödünç alıp kaynaştırmış olması bakımından yarı-başkanlık sistemi olarak adlandırılmıştır.

Sistemin parlamenter niteliği, doğrudan ve genel oyla seçilmiş Meclis önünde sorumluluğu olan ve kabinenin başı sıfatını haiz bulunan bir başbakanın varlığıyla görünür olmaktadır. Bu sorumluluğu dengelemek üzere, başbakan, devletin başı olan cumhurbaşkanından Millet Meclisini feshetmesini talep edebilmektedir.

Diğer yandan, cumhurbaşkanının halk tarafından doğrudan ve genel oyla seçimi ve dış politikadaki baskın rolü, Fransa cumhurbaşkanını, İngiltere ve

⁶ a.k., s. 156.

⁷ a.k., s. 156.

⁸ İsdar (*promulgation*), bizim sistemimizde mevcut olmayan bir kurumdur. Devlet başkanı, ısdar işlemiyle, bir kanunun varlığını resmen onaylamakta ve kamu güçlerine, bu yasaya uymaları ve başkalarının da buna uymalarını temin etmeleri için emir vermektedir. Bkz. EROĞUL, a.g.k., s. 157.

⁹ The National Assembly..., s. 6.

¹⁰ ROSKIN, a.g.k., s. 118.

¹¹ Bu başlık altında yer verilen bilgiler, The National Assembly... adlı çalışmanın 5 ila 12'nci sayfalarından özetlenerek aktarılmıştır. Söz konusu kaynağa bu başlık altında ayrıca atıf yapılmamış, farklı kaynaklara başvurulmuş ise bunlar dipnotlarda gösterilmiştir.

Almanya gibi parlamenter sistemle idare edilen ülkelerin sınırlı yetkilerle donatılmış devlet başkanlarından farklı kılmaktadır. Bu faktörler, Fransız sistemini daha ziyade Amerikan modeline yaklaştırmaktadır.

IV. Cumhuriyet’le kıyaslandığında V. Cumhuriyet’in genel olarak yürütme-yi güçlendirdiği, buna karşılık yasamayı sınırlandırdığı söylenebilir.¹²

2.1. Anayasa Yargısı

Fransız yasama geleneği, uzunca bir süre Jean-Jacques Rousseau’nun fikirlerinin derin tesiri altında kalmıştır. Bu doğrultuda, halkın temsilcileri sıfatını taşıyan milletvekilleri tarafından kabul edilmiş ve “genel irade”nin tezahürü olan kanunlara mutlak bir üstünlük bahşedilmiştir.

Bununla birlikte, V. Cumhuriyet Anayasası, dokuz üyeden müteşekkil, üyeleri cumhurbaşkanı ile her iki meclisin başkanları tarafından atanan ve kanunların ısr.ar edilmesinden önce Anayasa’ya uygunluk denetimini yapmakla görevli Anayasa Konseyini kurmuştur. Anayasa Konseyi zaman içerisinde yetki alanını yorum yoluyla ve çeşitli Anayasa değişiklikleriyle genişletmiştir. Bilhassa 2008 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliği, yürürlüğe girmiş olan bir kanunun, görülmekte olan bir dava esnasında Anayasa’nın garanti altına aldığı hak ve özgürlüklerden birini ihlal ettiği iddiasıyla Anayasa Konseyine götürülebilmesine imkân tanımıştır. Yani Konseye, klasik ön denetim yetkisinin yanı sıra somut norm denetimi yetkisi de tanınmış ve yürürlükteki bir kanun hükmünün iptal edilebilmesinin yolu açılmıştır.

Anayasa Konseyi, esas olarak, parlamentonun içine sıkıştırıldığı dar çerçeveyi aşma, dolayısıyla geleneksel cumhuriyet düzenine dönme ihtimalini engellemek için kurulmuş; ne var ki zamanla bir tür anayasa mahkemesi konumuna yükselmiştir.¹³

2.2. Yürütme

Fransız sisteminde yürütme, tıpkı parlamenter sistemlerde olduğu gibi, iki başlıdır: Cumhurbaşkanı ve hükûmet, yürütmenin bileşenlerini oluşturmaktadır.

2.2.1. Cumhurbaşkanı

1958 Anayasası, cumhurbaşkanını¹⁴ en üst konuma yerleştirmiş ve onu siste-

¹² Eric KERROUCHE, “The French Assemble’e Nationale: The Case of a Weak Legislature?” The Journal of Legislative Studies, Cilt: 12, Sayı: 3–4, 2006, s. 336.

¹³ EROĞUL, a.g.k., s. 160.

¹⁴ Cumhurbaşkanı, 5 yıllık bir dönem için (üst üste en fazla iki dönem) doğrudan ve genel oyla seçilir. Adaylık için yaş sınırı 2011’de çıkarılan bir kanunla 18’e düşürülmüştür. Cumhurbaşkanlığına adaylık için, çeşitli seçilmiş organ üyelerinden

min anahtar taşı olarak görmüştür. Anayasa'nın 5'inci maddesi, cumhurbaşkanını Anayasa'nın bekçisi olarak görür; onun, kamu güçlerinin sorunsuz işleyişini ve devletin bekasını temin edeceğini, ulusal bağımsızlığın ve toprak bütünlüğünün garantörü olduğunu hüküm altına alır.

Yürütmenin başı olan cumhurbaşkanı, başbakanı atar ve istediği vakit onun görevine son verebilir. Başbakana ve meclis başkanlarına danıştıktan sonra, Millet Meclisini feshedebilme yetkisine sahiptir. Cumhurbaşkanı, özellikle ulusal savunma ve dış siyaset konularında, yürütme alanının neredeyse tek yetkilisi konumundadır.

2.2.2. Hükûmet

Başbakan ve bakanlardan oluşan hükûmet, yürütmenin diğer kanadıdır. Başbakan, cumhurbaşkanınca atanır ve görevine yine cumhurbaşkanınca son verilir. Bakanlar ise başbakanın önerisi üzerine cumhurbaşkanınca atanır ve aynı usulle görevlerine son verilir.

Anayasa, hükûmeti, çeşitli yetkilerle donatmıştır. Buna göre, ulusal politikanın belirlenmesi ve uygulanması görevi hükûmetindir. Hükûmetin başı, kamu yönetiminin de başıdır ve ulusal savunmadan sorumludur. Başbakan ve hükûmet, Millet Meclisindeki çoğunluğa dayanırlar ve çoğunluğun desteğini muhafaza ettiği müddetçe görevde kalabilirler.

2.3. Yasama

V. Cumhuriyet Anayasası, iki meclisli bir parlamento oluşturmuştur. Millet Meclisi (*Assemblée Nationale*) ve Senato (*Sénat*). Bazı özel durumlarda Millet Meclisi ile Senato orak toplantı yapabilmektedir. Bu toplantılar "Kongre" olarak anılır.

İki meclisli bu yapıda iki meclisin eşitliğinden söz etmek mümkün değildir. Anayasa, doğrudan seçilen meclisi, yani Millet Meclisini öne çıkarmıştır. Örneğin, yasama sürecinde iki meclis arasında bir anlaşmazlık ortaya çıkması durumunda, başbakan, -Anayasa değişiklikleri ve Senatoyu ilgilendiren organik kanunlar hariç- Millet Meclisinin son sözü söylemesini isteyebilmektedir. Hükûmeti düşürebilecek olan meclis yine Millet Meclisidir. Bütçe kanununun

(parlamento, bölge genel meclisi, il genel meclisi, belediye başkanlığı vb.) oluşan ve en az otuz ayrı ilden gelen 500 kişilik bir grup tarafından aday gösterilme zorunluluğu vardır. Anayasa'nın 6 ve 7'nci maddelerine göre, görevdeki cumhurbaşkanının görev süresinin bitimine en çok 35, en az 20 gün kala, cumhurbaşkanı seçimi yapılır. İlk oylamada hiçbir aday geçerli oyların salt çoğunluğunu alamazsa, on beş gün sonra ikinci oylama yapılır. İkinci oylamaya, yalnızca ilk oylamada en çok oyu alan iki aday katılabilir. Böylece, seçilen kişinin oyların yarısından fazlasını alabilmesi sağlanmış olur. Seçime ilişkin uyuşmazlıkları çözme yetkisi Anayasa Konseyindedir. Bkz. EROĞUL, a.g.k., ss. 182-186.

ilk okumasının Millet Meclisinde yapılması zorunludur ve Millet Meclisine tanınan görüşme süresi Senatonunkinden daha uzundur.

Meclisler iç tüzüklerini kendileri yaparlar. Ancak 1958 Anayasası'nın getirdiği bir kurala göre, iç tüzüklerin yürürlüğe girmesi, Anayasa Konseyi'nin ön denetiminden geçmelerine bağlıdır. İç tüzük değişiklikleri için de aynı şey geçerlidir. Böylece, iç tüzük aracılığıyla anayasadaki sınırlamaların aşılması engellenmektedir.¹⁵

2.3.1. Millet Meclisi

Millet Meclisi, seçim bölgelerinde doğrudan ve genel oyla, -cumhurbaşkanınca fesih durumu hariç- beş yıllığına seçilen 577 milletvekilinden oluşur.

Milletvekili seçme ve seçilme yaşı 18'dir. Milletvekili seçiminde, iki türlü dar bölge yöntemi geçerlidir. İlk oylamada seçilebilmek için, hem geçerli oyların salt çoğunluğunu hem de kayıtlı seçmenlerin en az dörtte birinin oyunu almak gerekir. İkinci oylama, bir hafta sonra yapılır. İkinci oylamada aday olabilmek için, ilk oylamada kayıtlı seçmenlerin en az % 12,5'inin oyunu almış olmak gerekir. Ancak, ilk oylamada en az iki aday %12,5 oranına ulaşamamışsa bu kural uygulanmaz. Bu durumda, nispi olarak en çok oyu almış iki aday ikinci oylamaya katılır. İkinci oylamada seçilebilmek için, öteki adaydan ya da adaylardan daha çok oy almış olmak yeterlidir. Seçimlerde milletvekili ile birlikte yedeği de seçilir. Boşalma olduğunda yedek üye görevi üstlenir. Ancak, yedeğin doldurduğu sandalye de boşalırsa, genel seçimlere en az bir yıllık bir zaman kalmış olmak koşuluyla, üç ay içinde ara seçim yapılır.

Millet Meclisinin bugün yürürlükte bulunan iç tüzüğü 3 Haziran 1959 tarihli Millet Meclisi İç Tüzüğü'dür. Sonuncusu ve en kapsamlısı 2009 yılında olmak üzere İç Tüzük'te toplam otuz bir değişiklik yapılmıştır.¹⁶ Bu son değişiklikte yaklaşık 150 madde tadil, ihdas veya ilga edilmiştir. Elli yıllık süreçte bir benzeri daha olmayan bu reform, 2008 yılı Anayasa değişiklikleri üzerine yapılmış ve İç Tüzük'ü bütünüyle güncellemiştir.¹⁷ V. Cumhuriyet bir bakıma "yeni" bir parlamento kazanmıştır.¹⁸

Senato

Anayasa'nın 24'üncü maddesine göre Senato, yerel yönetimlerin temsilcisidir. Senato, yaklaşık 150.000 kişilik ikinci seçmen topluluğu tarafından dolaylı ve genel oyla altı yıllığına seçilen 348 senatörden oluşur. Her seçimde bütünüyle

¹⁵ EROĞUL, a.g.k., s. 169.

¹⁶ Klaus H. GOETZ v.d., Parliaments and Executive Oversight and Control: Comparing Selected European Experiences, SIGMA, 2013 s. 16.

¹⁷ The National Assembly..., s. 187.

¹⁸ GOETZ, a.g.k., s. 16.

yeniden seçilen Millet Meclisinden farklı olarak Senatonun yarısı her üç yılda bir yenilenir. Senato Başkanı, Cumhurbaşkanına vekâlet ettiği için Senatonun devamlılığı esastır ve feshedilmesi mevzubahis değildir.

2.3.3. Kongre

Millet Meclisi ve Senatonun birleşik toplantısına Kongre denilmektedir. Kongre, Anayasa değişikliği,¹⁹ bir ülkenin Avrupa Birliği üyeliğini onaylama, cumhurbaşkanının bildirgesini dinleme durumlarında toplanır. Toplantı çağrısı cumhurbaşkanınca yapılır. Kongrenin kendi iç tüzüğü vardır; başkanlık divanı ise, Millet Meclisi Başkanlık Divanıdır.

3. Rasyonelleştirilmiş Parlamenterizm Uygulamaları Bakımından 1958 Anayasası

1958 Anayasası'nı kaleme alanların en temel amacı, bilhassa IV. Cumhuriyet Dönemi'nde kural hâline gelen hükûmet istikrarsızlıklarının asıl nedeni olarak görülen parlamento hâkimiyetinin aşırılıklarını sınırlandırmak olmuştur. Buradan hareketle rasyonelleştirilmiş parlamenterizm anlayışı, 1958 Anayasası'nda farklı şekillerde yansımaları bulmuştur:²⁰

- Meclisler için her yıl yalnızca üçer aylık periyotlardan oluşan iki toplantı dönemi,
- Meclislerin gündeminin belirlenmesinde hükûmetin baskın konumu,
- Parlamenterlerin kanun önerme ve değişiklik önergesi sunma haklarının sınırlandırılması,
- Meclislerin iç tüzüklerinin Anayasa Konseyi tarafından ön incelemeye tabi tutulması,
- Daimi komisyonların sayısının altıyla sınırlandırılması,
- Yasama usullerinin belirlenmesinde hükûmetin geniş kontrolü,
- Bütçe sürecine ilişkin katı sınırlamalar,
- Bir kanunun oylanmadan kabul edilmesi imkânı (AY, m. 49/3),
- Güvensizlik oylamaları için getirilen katı kurallar.

Görüleceği üzere, 1958 Anayasası'nın ilk hâlinde, normal şartlarda iç tüzükte düzenlenmesi gereken birçok hususa yer verilmiştir. Bunun altında yatan neden, Meclisin hareket alanını sınırlamak ve bu alanın genişletilmesini Anayasa değişikliklerine bağlı hâle getirerek zorlaştırmaktır. Fakat Meclis zaman içerisinde, çeşitli Anayasa değişiklikleri yoluyla konumunu iyileştirme imkânı

¹⁹ Kongrenin görevi, söz konusu Anayasa değişikliğini oylamaktan ibarettir. Metin üzerinde herhangi bir değişiklik yapma imkânı yoktur.

²⁰ The National Assembly..., ss. 34-35.

nı bulmuştur. 1958 öncesi dönemle kıyas kabul etmese de, bilhassa 2008 yılında yapılan kapsamlı Anayasa değişikliği Meclisin etkinliğini kısmen artırmasını netice vermiştir.²¹

4. Millet Meclisinin Yapısı ve İşleyişi

Bu başlık altında öncelikle Millet Meclisinin çalışma zamanına değinilecek, ardından Başkanlık Divanı, siyasi parti grupları, Başkanlar Konferansı ve komisyonlar gibi oluşumlar ele alınacaktır.

4.1. Yasama Yılı Toplantıları

Anayasa'nın 28'inci maddesi, Parlatentonun yıllık birleşim sayısını sınırlamıştır. Parlamento için, her yıl Ekim ayının ilk gününden ertesini Haziran ayının son iş gününe dek süren bir yasama yılı söz konusudur. Meclislerin her biri bu zaman zarfında 120'den fazla birleşim yapamaz. Bu sayı, başbakanın ya da ilgili meclisin üye tamsayısının salt çoğunluğunun istemiyle artırılabilir.

Millet Meclisi Genel Kurulu, her hafta salı ve perşembe günleri sabah (9:30-13:00), öğleden sonra (15:00-20:00) ve akşam (21:30-01:00); Çarşamba günleri ise öğleden sonra ve akşam toplanır (İçT, m. 50). Çarşamba sabahları komisyon toplantılarına ayrılmıştır. Hükümetin talebi üzerine Meclis, bir yasama yılında 120 birleşimi aşmamak üzere haftanın diğer günlerinde de toplanabilir (Bilhassa bütçe görüşmelerinde bu, çok sık rastlanan bir durumdur). Toplantılar kamuya açıktır. Tutanaklar resmî gazetede yayımlanır. Başbakanın ya da üyelerin onda birinin isteğiyle gizli oturum yapılması mümkündür (İçT, m. 51).

4.2. Millet Meclisi Başkanlık Divanı

Millet Meclisi Başkanlık Divanı; 1'i başkan, 6'sı başkan vekili, 3'ü idare amiri ve 12'si kâtip olmak üzere 22 üyeden oluşur (İçT, m.8).

4.2.1. Başkan

Yeni seçilen Meclis, ilk toplantısında başkanını seçer. Bu toplantıya en yaşlı üye başkanlık eder. Başkanlık Divanı seçilene kadar en genç altı milletvekili kâtiplik görevini yürütür. En yaşlı üyenin başkanlığı esnasında hiçbir müzakerre yürütülemez (İçT, m. 1). Gizli oyla yapılan başkanlık seçiminde adaylık için bir süre sınırlaması öngörülmemiştir. Seçimin ilk iki turunda, herhangi bir aday, kullanılan oyların salt çoğunluğuna ulaşamazsa üçüncü turda en fazla oyu alan aday seçilmiş olur. Oyların eşitliği halinde yaşça büyük olan aday se-

²¹ a.k., s. 35.

çilmiş sayılır (İçT, m.9). Seçilen başkan, başkanlık divanının seçileceği birleşimin tarihini tespit eder ve bildirir. Başkan bir yasama dönemi için seçilir.

Meclis Başkanı, Meclis çalışmalarının düzenlenmesinde önemli bir role sahiptir. Görevlerinden bazıları şunlardır:²²

- Seçim sonuçlarına itiraz veya boş üyelikler hakkında karar vermek,
- Yasama dokunulmazlığı konusunda yazışmalar yapmak,
- Her hafta Başkanlar Konferansını toplamak ve başkanlığını yapmak,
- Başkanlık Divanını toplamak ve başkanlık etmek,
- Komisyonların çalışmalarını gözetmek,
- Kanun tasarı ve tekliflerini ilgili komisyonlara havale etmek,
- Yazılı ve sözlü sorularla ilgili prosedürü gözetmek,
- Kabul edilen kanunları ilgili kurumlara sevk etmek,
- Oturumları altı başkan vekili ile birlikte yönetmek,
- Oturumları ve oylamaları ertelemek,
- Meclisi temsil etmek,
- Meclisin düzenini sağlamak,
- Meclisin dâhili ve harici güvenliğini sağlamak.

Meclis Başkanı, bunların dışında Anayasa’da belirtilen başka yetkilere de sahiptir. Cumhurbaşkanı, Millet Meclisinin feshine (AY, m. 12) ve olağanüstü durum yetkilerinin kullanımına (AY, m. 16) ilişkin olarak Meclis Başkanına danışmak zorundadır. Ayrıca Başbakan, bir yasama yılında yapılan 120 toplantının haricinde toplantı yapılabilmesi için Meclis Başkanına danışır (AY, m. 28). Yine Meclis Başkanı, Yasama Komisyonunun görüşünü almak şartıyla, her üç yılda bir Anayasa Konseyinin bir üyesini atama yetkisine sahiptir (AY, m. 56). Yüksek yargı kuruluşlarına ve çeşitli konsey ve üst kuruluşlara bir veya birden çok üye atama yetkisi de mevcuttur (AY, m. 65).

4.2.2. Başkanlık Divanının Diğer Üyeleri

Yukarıda da ifade edildiği üzere, Başkanlık Divanının diğer üyeleri, Meclis başkan vekilleri, idare amirleri ve kâtiplerdir.

Divanın Başkan dışındaki üyeleri; her yasama dönemin başlangıcında Başkan’ın seçimini takip eden birleşimde seçilir ve ondan sonraki her takvim yılında, yasama yılının ilk birleşiminde yenilenir. Siyasi parti grupları, Divanda güçleri oranında temsil edilirler. Gruplar, Divanda kendilerine düşen üyelikler için aday listelerini, öngörülen süre içinde Başkanlığa sunarlar. Bildirilen aday sayısı Divanda belirlenen sayıyı aşmıyorsa seçime gerek kalmaz. İsimler ilan tahtasına asılır ve resmî gazetede yayımlanır. Aday sayısının Divanda be-

²² The National Assembly..., s. 122-127.

lirlenen üyeliklerden fazla olması durumunda seçim, çok adaylı çoğunluk oylaması sistemi ile yapılır. Adayların isimlerinin yer aldığı oy pusulaları kullanılarak seçim yapılır; ilk ve ikinci oylamalarda salt çoğunluğu elde eden adaylar oyların sayısına bakılarak sırasına göre seçilmiş olur. Boş üyelik kalırsa üçüncü oylamada nispi çoğunluk yeterli olur. Oyların eşitliği halinde, en yaşlı aday seçilmiş sayılır (İçT, m. 10).

Millet Meclisi Başkanlık Divanı, Meclisin dış ilişkilerinin düzenlenmesinden, İç Tüzük'ün uygulanmasından, Meclis idari teşkilatının organizasyon ve işleyişi ile personel düzenlemelerinden sorumludur ve bu konularda düzenleyici işlemler yapar (İçT, m. 14). Her yıl yaklaşık 8 kez toplanır ve aldığı kararlar resmî gazetede yayımlanır. Millet Meclisi kadrolarına, yalnızca Divan tarafından öngörülen şekilde atama yapılabilir. Ayrıca Genel Kurul toplantılarında söz almaların nasıl olacağına da Divan karar verir.

Başkan vekilleri, oturumların yönetilmesinden Başkan'la birlikte sorumludur (İçT, m. 11). Kâtip üyeler, oyların sayım ve dökümünden sorumludur. İdare amirleri, Divan tarafından ortaya konulmuş direktiflere uygun olarak; finansal ve idari konulardan mesuldür. Kendileriyle önceden istişare edilmeden hiçbir yeni harcama yapılamaz (İçT, m. 15-16). Genel Kurulda düzenin sağlanmasına ilişkin herhangi bir görevleri yoktur. Üç idare amirliği görevinden bir tanesi muhalefete tahsis edilmiştir.

4.3. Siyasi Parti Grupları

Milletvekilleri kendi siyasi yönelimlerine göre Mecliste siyasi parti grupları oluşturabilirler. Grup kurabilmek için gerekli asgari üye sayısı 15'tir. Bir grup; üyeleri tarafından imzalanmış resmî beyanatın, üye ve ilişkili üyelerinin listesi ile grup başkanının isminin Meclis Başkanlığına sunulmasıyla kurulur. Bu belgeler resmî gazetede yayımlanır. Bir milletvekili birden fazla gruba mensup olamaz (İçT, m. 19).

Hiçbir gruba mensup olmayan vekiller, seçtikleri bir gruba, o grubun divan kurulunun kararıyla ilişkili üye (*membres apparentés/associated member*) sıfatıyla eklenebilirler. Bu üyeler, grup kurmak için gerekli asgari sayının hesabında dikkate alınmazlar ancak grupların komisyonlarda temsil oranlarında hesaba katılırlar.

Gruplar bir kez oluşturulduktan sonra, Meclis Başkanı, Genel Kurul salonunu, ne kadar grup varsa o kadar bölüme ayırmak ve herhangi bir gruba mensup olmayan vekillerin gruplara göre nerede oturacaklarını belirlemek üzere grup temsilcilerini toplantıya çağırır (İçT, m. 22).

Siyasi parti grupları; Başkanlık Divanı, Başkanlar Konferansı, geçici ve daimi komisyonlar ile araştırma komisyonları ve dostluk gruplarında güçleri oranında temsil edilirler (İçT m. 10/2).

Siyasi parti gruplarının, Genel Kurulda garanti edilmiş konuşma hakları

vardır. Konuşma süreleri grupların üye sayılarına göre bölüştürülür. Siyasi parti grup başkanları Meclis çalışmaları ile ilgili olarak; geçici komisyon kurulmasını talep etmek, açık oylama ve karar yetersayısı istemek, basitleştirilmiş inceleme usulü önermek ve meclis araştırması önergesi vermek haklarına sahiptir.²³

4.4. Başkanlar Konferansı ve Genel Kurul Gündemi

Millet Meclisi Genel Kurulunun gündemi, TBMM'deki Danışma Kuruluna karşılık gelen Başkanlar Konferansı adlı oluşum tarafından düzenlenir. Konferans, haftada bir kez, genellikle salı sabahları toplanır.

Mecliste temsil edilen siyasi parti gruplarının sayısına bağlı olarak değişmekle birlikte Başkanlar Konferansı 23 üyeden oluşur (İçT, m. 47/1):

- Meclis Başkanı,
- 6 Meclis Başkan vekili,
- 8 daimi komisyon başkanı,
- Maliye Komisyonu Genel Raportörü,
- Avrupa Birliği Komisyonu Başkanı,
- Grup başkanları (hâlihazırda 6).

Başkanlar Konferansı toplantılarına, parlamento işlerinden sorumlu bakan da hükûmeti temsilen katılmaktadır (İçt, m. 47/5). Talepleri halinde, geçici komisyon başkanları da toplantıda yer alabilir fakat oy kullanamazlar (İçT, m. 47/4).

Başkanlar Konferansı haftalık toplantısında o haftanın ve takip eden üç haftanın gündemini belirler. Gündem belirlenirken Anayasa'nın 48'inci maddesi dikkate alınır. Buna göre dört haftalık gündemin iki haftası hükûmete ayrılmıştır. Bu iki haftanın gündemi üzerinde hükûmet mutlak söz sahibidir. Geriye kalan iki haftanın gündeminin belirlenmesi Meclisin tasarrufundadır. Bu sürenin bir haftası hükûmet faaliyetlerinin denetlenmesine, kalan kısmı da Konferansın belirlediği kanun tekliflerinin görüşülmesine ayrılır. Ayda bir günün gündemi bütünüyle ana muhalefet ya da başka küçük muhalefet grupları tarafından belirlenir (İçT, m. 48). 2008 Anayasa değişikliği öncesinde Meclis yalnızca ayda bir toplantısının gündemini serbestçe belirleme imkânına sahipti. Bu dönem için hükûmetin, gündem belirleme noktasında zaman zaman bir diktatör fakat daha sıklıkla güçlü bir gündem koyucu olduğu tespiti yapılmaktadır.²⁴

Konferansta yapılan oylamalarda grup başkanları, gruplarının Meclis üye tamsayısından Konferansın o gruba mensup diğer üyelerinin sayısının düşül-

²³ The National Assembly..., s. 142-143.

²⁴ Sylvain BROUARD, "France: Systematic institutional advantage of government in lawmaking" in: The Role of Governments in Legislative Agenda Setting, Ed.: Bjorn Erik RASCH ve George TSEBILIS, Routledge, 2011, s. 51.

mesiyle bulunan sayıda oy hakkına sahiptir (İçT m. 47/3). Konferansın gündem önerisi Başkan tarafından Genel Kurulun oyuna sunulur ve üzerinde değişiklik yapılmaksızın bütün hâlinde oylanır. Öneri üzerine hükûmet ve ikişer dakikayı geçmemek üzere toplantıya katılmış daimi komisyon başkanları ya da onların vekilleri ile grup başına bir konuşmacı söz alabilir. Kabul edilen gündem derhal ilan tahtasına asılır; hükûmete, daimi komisyonlara ve gruplara gönderilir (İçT, m. 49).

4.5. Komisyonlar

Millet Meclisinde, kanun tasarı ve tekliflerini görüşen iki komisyon türü vardır: Geçici (özel) komisyonlar ve daimi komisyonlar.

Anayasa'nın 43'üncü ve İç Tüzük'ün 85'inci maddesine göre Meclis Başkanı, kanun tasarı ve tekliflerini, ilgili daimi komisyona ya da bu konuda kurulmuş bir geçici (özel) komisyona havale eder. Uygulamada kanun tasarı ve teklifleri genellikle daimi komisyonlara gönderilmektedir.

4.5.1. Geçici Komisyonlar

Hükûmetin veya Meclis üye tamsayısının en az salt çoğunluğunu oluşturan bir veya birden fazla siyasi parti grup başkanının istemi hâlinde -bütçe tasarıları hariç- kanun tasarı veya tekliflerini incelemek üzere bir geçici (*ad hoc*) komisyonun kurulması zorunludur. Böyle bir komisyonun kurulması, bir daimi komisyon veya siyasi parti grup başkanı yahut 15 milletvekili tarafından talep edilebilir. Hükûmet, bir daimi komisyon veya siyasi parti grup başkanı itiraz etmezse komisyon kurulur. İtiraz durumunda son sözü Genel Kurul söyler (İçT, m. 30-31).

Geçici komisyonlar, grupların güçleri oranında temsilini sağlayacak şekilde belirlenen 70 üyeden oluşur. Hiçbir geçici komisyonda, aynı daimi komisyona mensup 34'ten fazla üye bulunamaz. Her geçici komisyonda, en fazla iki bağımsız milletvekili yer alabilir (İçT, m. 33). Meclis Başkanı; grup başkanlarına, gösterdikleri adayların isimlerini bildirmeleri için en az iki, en çok beş günlük bir süre tanır. Grup başkanları tarafından aday gösterilenlerin isimleri ilan tahtasına asılır ve resmî gazetede yayımlanır. Geçici komisyona tayin edildikten sonra mensubu olduğu grubun üyeliğinden ayrılan vekilin komisyon üyeliği de kendiliğinden düşer (İçT, m. 34).

Geçici komisyon, kendisine havale edilmiş kanun tasarı veya teklifi sonuçlanana dek, yetki alanını muhafaza eder (İçT, m. 35).

4.5.2. Daimi Komisyonlar

Millet Meclisinin temel yapı taşlarından biri olan daimi komisyonların iki ana görevi vardır: Genel Kurul müzakerelerine esas teşkil eden komisyon raporlarını hazırlamak; Millet Meclisini bilgilendirmek ve hükûmeti denetlemek.

Daimi komisyonlar, kanunların şekillenmesinde çok önemli bir rol oynamaktadır. Anayasa ve İç Tüzük'te yapılan çeşitli değişikliklerle daimi komisyonların konumu güçlendirilmiştir. Bugün yasama sürecinde daha etkin bir role sahip oldukları gibi hükûmetin denetlenmesinde de daha fazla söz sahibidirler.

Komisyonların azami üye sayısı Millet Meclisi üye tamsayısının sekizde biridir (İçT, m. 36/19). Komisyonlarda, siyasi parti gruplarının güçleri oranında temsili esastır (İçT, m. 37/2). Komisyon üyelikleri gruplar arasında bu şekilde dağıtıldıktan sonra kalan üyelikler bağımsızlara verilir. Bu sandalyelere aday olanlar arasında anlaşma olmaması hâlinde, en yaşlı olana öncelik tanınır (İçT, m. 37/3). Komisyon üyeleri, yasama döneminin başında siyasi parti grup başkanları tarafından Meclis Başkanına bildirilir; Başkan bu isimleri ilan tahtasında ve resmî gazetede yayımlar. Genel seçimlerin yapılacağı yılın öncesindeki yasama yılı hariç olmak üzere, takip eden takvim yıllarındaki yasama yılı başlangıçlarında, komisyon üyeleri aynı usulle yeniden belirlenir (İçT, m. 37/1).

Komisyon üyelikleri belirlenince Meclis Başkanı, komisyonları, başkanlık divanlarını seçmek üzere toplantıya çağırır. Komisyon başkanlık divanları, 1 başkan, 4 başkan vekili ve 4 kâtip olmak üzere 9 üyeden oluşur. Maliye, Genel Ekonomi ve Bütçe İzleme Komisyonu Başkanlık Divanında ayrıca bir genel raportör yer alır. Bu Komisyonun başkanlığına muhalefet grubuna mensup bir üye seçilmek zorundadır. Komisyon başkanlık divanı üyeleri gizli oyla seçilir. Başkanlık divanında da güçler oranında temsil ilkesi esas alınır. Herhangi bir üyelik için tek bir aday varsa seçime gerek kalmaz. Aksi takdirde oylama yapılır. İlk iki turda salt çoğunluk aranır. Bu çoğunluk bulunamazsa üçüncü turda en fazla oyu alan aday seçilmiş olur. Eşitlik hâlinde daha yaşlı olan üye seçilmiş sayılır. Bir milletvekili yalnızca bir komisyona üye olabilir. Meclis Başkanı dâhil her milletvekili bir daimi komisyonun üyesidir (İçT, m. 39).

Bir daimi komisyona atandıktan sonra, mensubu olduğu gruba ilişiği kesilen milletvekili, otomatik olarak komisyon üyeliğini kaybeder. Daimi komisyonlarda boşalma olması hâlinde yeni üye yukarıdaki esaslar doğrultusunda belirlenir (İçT, m. 38/3-4).

4.5.2.1. İç Tüzük'te Sayılan Daimi Komisyonlar

Daimi komisyonların sayısı, Anayasa'nın 43'üncü maddesinin birinci fıkrasında öngörölmüş üst sınıra uygun olarak, İç Tüzük'ün 36'ncı maddesinde sekiz olarak belirlenmiş ve bu maddede daimi komisyonların görev alanları açık bir şekilde tespit edilmiştir.²⁵ Bu daimi komisyonların adları ve görev alanları

²⁵ Daimi komisyonların sayısı, Anayasa'nın ilk hâlinde 6'yla sınırlandırılmıştı. Bu sayı 2008 Anayasa değişikliği ile 8'e yükseltilmiştir. IV. Cumhuriyet döneminde Millet Meclisinin daimi komisyon sayısı 18'di. Bkz. The National Assembly..., s. 154.

şöyledir:

- *Kültürel İşler ve Eğitim Komisyonu*: Ortaöğretim, yükseköğretim, araştırma, gençlik, spor, kültürel ve sanatsal faaliyetler, bilgi, iletişim, fikrî mülkiyet.
- *Ekonomik İşler Komisyonu*: Tarım ve balıkçılık, enerji ve sanayi, uygulamalı araştırma ve yenilik (inovasyon), tüketim, iç ve dış ticaret, posta hizmetleri ve elektronik iletişim, turizm, şehir planlaması ve konut edindirme.
- *Dışişleri Komisyonu*: Dış politika ve Avrupa politikası, uluslararası antlaşmalar, uluslararası örgütler, işbirliği ve kalkınma, Fransızca konuşan ülkeler; uluslararası kültürel ilişkiler.
- *Sosyal İşler Komisyonu*: İşçi-işveren ilişkileri, mesleki eğitim, sağlık ve dayanışma, yaşlılar, dezavantajlı gruplar, aile, sosyal refah sistemi, sosyal güvenliğin finansmanına ilişkin kanunlar ve bunların uygulanmasının denetimi, toplumsal bütünleşme ve fırsat eşitliği.
- *Millî Savunma ve Silahlı Kuvvetler Komisyonu*: Savunmanın genel örgütlenmesi, Ulus ve askeriye arasındaki bağlar, askerî işbirliği ve yardım siyaseti, stratejik konular, savunma sanayii, silahlı kuvvetlerin sivil ve askerî personeli, jandarma, askerî hukuk, emekli askerler.
- *Sürdürülebilir Kalkınma, Alan ve Bölge Planlaması Komisyonu*: Alan ve bölge planlaması; inşaat; ulaşım; donanım (ekipman); altyapı; bayındırlık hizmetleri; çevre; avcılık.
- *Maliye, Genel Ekonomi ve Bütçe İzleme Komisyonu*: Kamu maliyesi, bütçe kanunları; kamu maliyesi için uzun dönemli kılavuz ilkeleri programlamaya dönük kanunlar; bütçe uygulamalarının izlenmesi; mahalli vergilendirme; mevcut ekonomik durum; para politikası; bankacılık; sigorta; Devlet müdahalesinin kapsamı.
- *Anayasal Kanunlar, Yasama ve Genel İdare Komisyonu*: Anayasal kanunlar (Anayasa değişiklikleri); organik kanunlar; iç tüzük; seçim kanunu; kamusal özgürlükler; güvenlik; sivil güvenlik; idare hukuku; kamu hizmeti; yargının idari yapılanması; medenî kanun, ticaret kanunu ve ceza kanunu; dilekçeler; Cumhuriyet topraklarının genel idaresi; bölgesel birimler.

4.5.2.2. Daimi Komisyonların Çalışma Esasları

Komisyonlar prensip olarak Genel Kurul çalışırken toplanamamaktadır. Ancak, Genel Kurul, haftanın 3 günü (salı, çarşamba ve perşembe) çalıştığından bu kurala pek uyulmamaktadır. Neredeyse tüm komisyon toplantıları salı öğleden sonraları ve çarşamba günleri yapılmaktadır.

Komisyonlar kendi toplantı salonlarında toplanırlar. Her komisyonun, parlamento görevlisi olan 56'şar danışmandan oluşan kendi sekreteryası vardır. Komisyonlar, Meclis çalışma hâlinde iken başkanları tarafından toplantıya çağırılırlar. Hükûmetin talebi hâlinde, Meclis Başkanı da komisyonları toplantıya çağırabilir. Meclis tatil deyken, komisyonlar, Meclis Başkanı ya da komisyon başkanlık divanının uygun görüşüyle komisyon başkanı tarafından toplan-

tıya çağrılabilir. Toplantı için belirlenen günden en az 48 saat önce, komisyon üye tamsayısının yarısından fazlasının talebiyle toplantı çağrısı iptal edilebilir veya ertelenebilir (İçT, m. 40/3).

Komisyonlar, belirlenen toplantı tarihinden en geç 48 saat önce toplantıya çağrılmak zorundadır. Genel Kurul gündemi, komisyonun daha kısa süreli bir çağrıyla toplanmasını gerekli kılıyorsa 48 saatten daha kısa bir süre önce de komisyon toplantıya çağrılabilir. Meclis tatildeyken, 48 saatlik süre 1 haftaya uzatılır. Toplantı çağrılarında toplantı gündemine mutlaka yer verilir (İçT, m. 40/4).

Bakanlar, komisyon toplantılarına katılma hakkına sahiptir. Talepleri hâlinde komisyon dinlemelerinde (*hearing*) bulunabilirler. Aynı şekilde, komisyon başkanlık divanları da bir hükûmet üyesinin komisyonda hazır bulunmasını isteyebilir (İçT, m. 45).

Milletvekilleri, üyesi olmadıkları komisyonların toplantılarına katılabilirler. Komisyon toplantılarına devam zorunluluğu vardır (İçT, m. 42/1). Mazeretsiz olarak ayda iki toplantıdan fazlasına katılmayan komisyon üyesinin aylık ödeneğinin %25'i kesilir (İçT, m. 42/3).

Komisyon görüşmelerinde, aşağı yukarı Genel Kurul görüşmelerindeki usuller uygulanır. Fakat uygulama daha esnektir. Komisyonda oylamalar el kaldırmak suretiyle yapılır. Açık oylama hemen hemen hiç istenmez. Üye tamsayısının onda birinden az olmayan sayıda üyenin talebi hâlinde ise açık oylama (oy pusulasıyla) yapılması zorunludur. Belirli şartlar altında vekâletle oy kullanma mümkündür. Başkanın “belirleyici oy”u yoktur. Oyların eşitliği hâlinde oylanan husus kabul edilmemiş sayılır (İçT, m. 44).

Üyelerin üçte birinin talebiyle üye tamsayısının salt çoğunluğuna tekabül eden toplantı yeter sayısı istenebilir ama bu yola nadiren -ve daha ziyade engelleme maksadıyla- başvurulur. Toplantı yeter sayısı yoksa 15 dakikadan az olmamak üzere toplantıya ara verilir, aradan sonra hazır bulunan üyelerin sayısına bakılmaksızın oylama yapılır (İçT, m. 43).

Her komisyon toplantısının sonunda, müzakereleri, kullanılan oyları ve yapılan konuşmaları içeren bir rapor yayımlanır. Her komisyonun kendi divanı tarafından belirlenecek detaylar dâhilinde, komisyonların oturumları hakkında bilgilerden oluşan bir Komisyonlar Bülteni (*Bulletin des Commissions*) yayımlanır. Komisyon oturumlarına ilişkin görsel-ışitsel kayıt alınabilir ve yayımlanabilir veya bunlar Meclis Başkanlık Divanı tarafından öngörüldüğü şekilde dağıtılabilir (İçT, m. 46).

5. Kanun Yapım Süreci

Fransa’da yasama yetkisi, yürütme lehine sınırlandırılmıştır. Yasama organı yalnızca Anayasa’da öngörülen konularda kanunla düzenleme yapabilir, belli

alanlarda ise sadece genel ilkeleri koyabilir (AY, m. 34). Anayasa'nın belirlediği alanın dışında kalan konular, yürütmenin düzenleme yetkisine girmektedir.

Parlamentonun, kendisine çizilen bu dar alanın dışına çıkmasını engellemek adına, Anayasa'nın 41'inci maddesinde, hükûmete, yasama sürecinde itiraz hakkı tanınmıştır. Hükûmet bu itirazını, ya Anayasa'nın çizdiği yasama alanının dışına çıkıldığı ya da yetki kanunu ile kendisine bırakılan alana müdahale edildiği gerekçesine dayandırabilir. İlgili meclisin başkanı ile hükûmet anlaşmaya varamazsa iki taraftan birinin istemi üzerine, anlaşmazlığı, sekiz günlük bir süre içinde Anayasa Konseyi çözer. Uygulamada hükûmet, bu itiraz yolu yerine, Anayasa'nın 37'nici maddesinin kendisine tanıdığı başka bir imkânı kullanmayı tercih etmektedir. Bu maddeye göre hükûmet, Anayasa Konseyinden, yasa ile düzenlenmiş bulunan bir konunun gerçekte yürütmenin düzenleme yetkisine girdiğini saptamasını isteyebilmektedir. Bu durumda Anayasa Konseyi söz konusu kanun hükmünü iptal etmez. Buna karşılık hükûmet, kanunun ilgili hükmünü kararname ile değiştirebilme imkânına kavuşur.²⁶

5.1. Kanun Önerme Yetkisi

Kanun önerme yetkisi kural olarak Başbakan (kanun tasarısı), milletvekilleri ve senatörlere (kanun teklifi) aittir (AY, m. 39/1).

Kanun tasarıları, ilgili meclise sunulmadan önce Danıştayın görüşüne başvurulur, ardından Bakanlar Kurulunda ele alınır. Kanun tasarıları, etki analizleriyle birlikte sunulmak zorundadır.

Kanun tekliflerinin kamu gelirlerinde azalış, kamu giderlerinde artış öngörmemesi gerekmektedir (AY, m. 40; İçT, m. 89). Kanun tekliflerinin bütçeye yük getirip getirmediği, Başkanlık Divanı tarafından incelenir. Bütçeye yük getiren kanun teklifleri sunulamaz. Kanun teklifleri de komisyona havale edilmeden önce, teklif sahibinin itirazı yoksa meclis başkanı tarafından Danıştayın görüşüne sunulabilir (AY, m. 39/5).

Bütçe ve sosyal güvenliğin finansmanı kanun tasarıları Millet Meclisine, bölgesel yönetimlere ilişkin tasarılar Senatoya sunulmak zorundadır. Bunların dışındaki tasarı/teklifler her iki meclisten herhangi birine sunulabilir (AY, m. 39/2). Tasarı/teklifler, sunulmalarını müteakip bastırılarak, görüşülmek üzere bir daimi ya da geçici komisyona havale edilir (İçT, m. 85).

5.2. Kanunlaşma Süreci

Kanunlaşma süreci, sırasıyla birinci okuma (komisyon ve genel kurul aşaması), kabul edilip diğer meclise gönderilme (gerektiğinde mekik süreci) ve Cumhurbaşkanınca ısdar edilme aşamalarından oluşmaktadır.

²⁶ EROĞUL, a.g.k., ss. 173-174.

5.2.1. Birinci Okuma

Birinci okuma, tasarı/teklif metninin havale edildiği daimi veya geçici komisyonda ele alınıp rapora bağlanması ve Genel Kurul gündemine girip görüşülmesini müteakip kabul edildikten sonra diğer meclise gönderilmesinden ibarettir.

Normal şartlarda, bir tasarı/teklifin sunulmasıyla Genel Kurulda görüşülmesi arasında en az 6 haftalık bir sürenin geçmesi gerekmektedir. Bu süre sınırlamaları Anayasa değişikliklerine, bütçe ve sosyal güvenliğin finansmanı kanun tasarılarına uygulanmaz. Ayrıca, hükûmetin, hızlandırılmış yasama prosedürünün uygulanması istemine meclislerin başkanlar konferansı birlikte karşı çıkmazsa 6 haftalık minimum süre söz konusu olmaz (İçT, m. 91/1). Hükûmet ya da siyasi parti grupları, kabul edilen tasarı/tekliflerin Genel Kurul gündemine girmesini talep ederler.

5.2.2. Komisyon Aşaması

Esas komisyona havale, Meclis Başkanı tarafından yapılır. Diğer komisyonlar da görüşlerini sunmak üzere metnin kendilerine gönderilmesini isteyebilirler (İçT, m. 87) Fakat bütçe kanun tasarıları dışında, tali komisyon uygulamasına nadiren rastlanmaktadır.

Bir tasarı/teklifin havale edildiği komisyonun yaptığı ilk iş raportör atamaktır. Raportörün görevi, tasarı/teklife ilişkin görüşlerini içeren bir rapor hazırlamak ve gerekli değişiklik önerilerini sunmaktır (İçT, m. 86/1-3). Raportörler, komisyonun sekretaryasında görevli uzmanların da yardımıyla hükûmet temsilcileriyle ve sivil toplum kuruluşlarıyla görüşmeler yaparak bilgi toplar. Ön bilgilendirme toplantıları tamamlandıktan sonra tasarı/teklif, komisyonun gündemine girer.

Milletvekilleri (komisyon üyesi olmayanlar dâhil), tasarı/teklifin komisyonda görüşüleceği günden önceki üçüncü iş günü saat 17:00'ye kadar değişiklik önergesi verebilirler (İçT, m. 86/5). Raportör, varsa tali komisyon raportörü ve hükûmet bu sınırlamaya tabi değildir. Geneli üzerinde görüşmeler, raportörün sunumuyla başlar. Fakat görüşmelere bir bakanın dinlenmesiyle başlanırsa komisyon bu dinleme ve devamındaki tartışmaları geneli üzerinde görüşme olarak kabul edebilir. Sonrasında komisyon, önergelerle birlikte maddeleri ele alır. Her önerge ve madde ayrı ayrı oylanır. Son olarak da metnin bütünü oya sunulur. Rapor, tasarı/teklifi aynen kabul edebileceği gibi önergelerle değiştirerek de kabul edebilir ya da bütünüyle reddedebilir (Anayasa değişiklikleri, bütçe ve sosyal güvenlik kanun tasarıları hariç).

Komisyonun kabul ettiği metin, Genel Kurul görüşmelerinde takip edilen metindir (İçT, m. 90). Yalnızca Anayasa değişiklikleri, bütçe ve sosyal güvenlik finansman tasarıları Genel Kurulda orijinal halleriyle görüşülür. Bu durumda komisyonlar, metnin olduğu gibi kabul edilmesini, değiştirilerek kabul

edilmesini veya reddedilmesini önerebilir.

Komisyon raporları en geç, bu raporun Genel Kurulda görüşüleceği günün 1 hafta öncesinde Meclis üyelerine dağıtılır. Bu suretle Meclis üyelerinin görüşmelere hazırlanmasına imkân tanınmış olur.

5.2.3. Genel Kurul Aşaması

Genel Kurul görüşmeleri, geneli üzerinde (genel inceleme) ve maddeleri üzerinde (detaylı inceleme) müzakere safhalarından oluşur. Genel inceleme aşamasında tasarılar için öncelikle hükûmete ve sonrasında komisyon raportörüne söz verilir. Mevzubahis olan bir kanun teklifiyse önce komisyon raportörüne söz verilir (İçT, m. 91/2). Genel inceleme aşamasında “komisyon raporunun reddi” önereleri verilebilir. Bunların lehinde yapılan konuşmalar birinci okumada 30, ikinci okumada 15 dakika ile sınırlıdır. Bu aşamadaki görüşmelerin toplam süresi Başkanlar Konferansı tarafından belirlenmiş olur ve buna göre süre gruplar arasında güçleri oranında paylaşılır. Gruplar adına konuşacaklar, grup başkanları tarafından belirlenir; söz sırasını Meclis Başkanı tayin eder (İçT, m. 91/5).

Detaylı inceleme safhasında tasarı/teklifler madde madde görüşülür (İçT, m. 95). Hükûmet, esas veya tali komisyonlar ve bireysel olarak milletvekilleri önerge verme hakkına sahiptir (İçT, m. 98/1). Hükûmet ve esas komisyon dışındakiler önergelerini -Başkanlar Konferansı farklı bir karar vermediyse- en geç görüşmenin yapılacağı gündün önceki üçüncü iş günü saat 17:00'ye kadar vermek zorundadırlar (İçT, m. 99). Önergeler, bir milletvekilinin imzasıyla verilebileceği gibi birden çok milletvekilinin ortak imzası da söz konusu olabilir.

Birinci okuma esnasında, konuyla doğrudan veya dolaylı ilgili her türlü önerge verilebilir. Diğer okumalarda ise yalnızca görüşülen maddeler üzerinde önerge verme imkânı mevcuttur. Hükûmetin önergeleri hariç diğer önergelerde bütçeye yük getirmeme prensibi geçerlidir. Anayasa'nın 40'ıncı maddesindeki “bütçeye yük getirmeme” kuralına uygunluğu, komisyon aşamasında komisyon başkanı, Genel Kurul aşamasında ise Meclis Başkanı denetler.

Hükûmet, daha önce komisyona sunulmamış bir değişiklik önergesinin Genel Kurulda verilmesini engelleyebilir (AY, m. 44/2). Öte yandan hükûmet, görüşülen metnin tümünün ya da bir bölümünün, yalnızca kendisinin benimsediği değişiklik önergeleriyle bir bütün olarak oylanmasını da isteyebilir (AY, m. 44/3).

Sona bırakılan maddeler hariç, görüşmeler madde sırasına riayet edilerek yürütülür. Madde görüşmelerinde milletvekilleri iki dakikalığına söz alabilir. Farklı iki görüş dile getirildikten sonra, birleşimi yöneten başkan kendi inisiyatifiyle yahut bir üyenin istemi üzerine maddenin görüşmesinin tamamlanmasına karar verebilir. Uygulamada, tamamlanma kararının aleyhinde bir üye-

nin konuşmasından sonra Genel Kurul son sözü söyler. Akabinde önergeler okutulur. Önerge sahibi, beş dakika söz alır; ardından esas komisyon raportörüne, gerekmesi hâlinde tali komisyon raportörüne ve ilgili bakana, son olarak da aleyhinde olmak üzere bir üyeye söz verilir. Birleşimi yöneten başkan, komisyona ve hükûmete cevap vermek üzere birer konuşmacıya izin verebilir. Komisyon ve hükûmetin mütalaası aynı yöndeysen bir konuşmacı ikisine birden cevap verir. Önergelerin görüşülme sırası genelden özelemdir (aykırılık). Önergeler tek tek görüşülüp oylanır. Önergelerden sonra madde oylanır (İçT, m. 100).

Bütün maddelerin müzakeresi tamamlandıktan sonra hükûmet veya komisyonun istemi üzerine tasarı/teklifin bütünü veya bir kısmı yeniden ele alınabilir (tekrir-i müzakere). Bunun ardından, başkan tasarı/teklifin bütünü oya sunar. Oylamadan önce her gruptan bir üyeye oyunun rengini belirtmek üzere 5 dakikalık söz verilebilir. Oylamalar el kaldırmak suretiyle yapılır. Şüphe hâsıl olursa aynı yönde oy kullananların ayağa kalkması yoluyla da oylama yapılabilir. Hükûmet, esas komisyon başkan veya raportörü, grup başkanları ya da onların temsilcileri ve birleşimi yöneten başkan açık oylama yapılmasını isteyebilir. Bazı önemli kanunlar için, Başkanlar Konferansı, bütün milletvekillerinin hazır bulunabilecekleri bir zaman diliminde oylama yapılmasına karar verebilir. Örneğin salı günleri hükûmete soru zamanından sonra.²⁷

2009 İktisat Reformu'yla birlikte, Başkanlar Konferansı, bir tasarı/teklifin tüm görüşmesi için ayrılacak süreyi -bu sürenin %60'ı tamamen muhalefet gruplarına tahsis edilmek şartıyla- belirleme imkânına sahiptir. Bu %60'lık süre muhalefet gruplarına güçleri oranında paylaştırıldıktan sonra kalan süre iktidar grubu/gruplarınca kullanılır. Grubu olmayan üyelerin konuşma hakkı da saklıdır. Grup başkanlarının, esas ve tali komisyon raportörleri ile esas komisyon başkanının konuşmaları hariç, üyelerce yapılan konuşmalar grupların konuşma sürelerinden düşülür (İçT, m. 49). Süre sınırlaması uygulamasına gidildiğinde, geneli üzerinde, maddeler ve önergeler üzerinde gruplar adına yapılacak konuşmaların süresini gruplar kendileri belirler. Kullanılan süreler, gruba tahsis edilen toplam süreden düşülür. Süresi biten grubun üyeleri artık söz alamaz, verdikleri önergeler görüşmesiz oylanır.

5.2.4. Diğer Meclise Gönderilme

Birinci okuması tamamlanan tasarı/teklif gecikmeksizin diğer meclise gönderilir ve bu mecliste de benzer usulle birinci okuması yapılır. İlk meclisin metni aynen kabul edilirse tasarı/teklif kesin olarak kanunlaşmış olur.

Meclisler arasında anlaşmazlık çıkarsa, Anayasa'nın 45'nci maddesinin öngördüğü mekik yöntemi başlar. Yöntem şöyle işler: Meclisler metni ikiye de-

²⁷ The National Assembly..., s. 211.

fa görüştüğten sonra –ya da hükûmet ivedilik isteminde bulunmuşsa ve iki meclisin başkanlar konferansı buna itiraz etmemişse, birer defa görüştüğten sonra– anlaşmazlık sürüyorsa, başbakan anlaşmazlık konularını çözecek bir ortak komisyon kurulmasını isteyebilir. Bunun üzerine Millet Meclisi ve Senatodan 7’şer üyenin katılımıyla bir “ortak komisyon” kurulur. Bu komisyon üyeleri, meclislerde bulunan grupların ağırlığını yansıtacak şekilde kurgulanır. Komisyon, başkanlık divanını belirler. İlgili meclisin tasarı/teklifi ilk görüşen esas komisyonunun başkanı bu komisyonun da başkanıdır. Diğer meclisin komisyon başkanı ise başkan vekilliği görevini yürütür.

Komisyonun hazırladığı metin, hükûmet tarafından meclislere sunulur. Bu aşamada, hükûmetin onayı olmadan hiçbir değişiklik önergesi verilemez. Komisyon anlaşmaya varamamışsa ya da komisyon metni meclislerin biri ya da her ikisi tarafından reddedilmişse, her iki mecliste birer görüşme daha yapıldıktan sonra, hükûmet Millet Meclisi’nden son kararı vermesini isteyebilir. Bu durumda Millet Meclisi, ya karma komisyon metnini ya da kendisinin daha önce olumlu oy verdiği metni (buna Senatonun getirdiği değişiklikleri katarak ya da katmayarak) kabul edebilir.

5.2.5. Cumhurbaşkanın Aşaması

Kesin olarak kabul edilen kanunlar cumhurbaşkanına gönderilir. Cumhurbaşkanının, kanunu ısdar etmek ve yayımlatmak için 15 günlük süresi vardır. Anayasallık denetimi ve yeniden görüşülmek üzere geri gönderilme söz konusu olduğunda ısdar süresi ertelenir ya da durur. Meclisler, geri gönderilen kanunun tamamını yeniden görüşebilecekleri gibi cumhurbaşkanınca kısmen iade edilen maddeleri görüşmekle de yetinebilirler. Meclisçe aynen kabul edilen metin, cumhurbaşkanınca ısdar edilip yayımlatılmak zorundadır. Fransa’da cumhurbaşkanının ısdar işinde aceleci davranmaması beklenir. Çünkü Anayasa Konseyine anayasaya aykırılık gerekçesiyle başvuru, ancak yasa ısdar edilene dek mümkündür. Uygulamada kanunlar, genellikle sürenin ikinci haftasında ısdar edilmektedir.²⁸

Organik kanunlar²⁹ için Anayasa Konseyinin ön denetimi zorunludur. Diğer kanunların denetimini ise, Cumhurbaşkanı, Başbakan, Senato Başkanı, Millet Meclisi Başkanı ve 60 milletvekili/senatör isteyebilir. Anayasa Konseyi 1 ay içerisinde (hükûmetin acillik istemi durumunda 8 günde) kararını açıklar. Bu karar bağlayıcıdır, temyizi söz konusu değildir. Konsey, kanunu Anayasa’ya uygun bulabileceği gibi tamamının veya bir kısmının Anayasa’ya ay-

²⁸ EROĞUL, a.g.k., s. 178.

²⁹ Fransa’da, olağan kanunlarla anayasa değişiklikleri arasında yer alan, üçüncü bir kanun türü vardır: Organik kanunlar. Bunlar, olağan kanunlardan ve Anayasa değişikliklerinden ayrı bir yönteme göre kabul edilirler.

kırı olduğuna hükmedebilir. Son durumda, kanun Anayasa'ya uygun olan maddeleriyle birlikte yürürlüğe girer.³⁰

5.3. Özel Yasama Yöntemleri

Yukarıda anlatılan olağan yasama usullerinin yanında bazı özel yasama yöntemleri de mevcuttur. Aşağıda bu yöntemler ele alınacaktır.

5.3.1. Hızlandırılmış Görüşme Yöntemi

Anayasa'nın 45'inci maddesinde düzenlenmiş olan hızlandırılmış görüşme yöntemi, tasarı/tekliflerin komisyonda asgari 6 hafta bekletilme zorunluluğunu ortadan kaldıran bir yöntemdir. Bu yöntem ayrıca, hükûmetin talebi üzerine, ilk mecliste kabul edilen bir metnin ikinci mecliste bir okumaya tabi tutulduktan sonra mekik süreci başlatılmadan iki meclisten eşit sayıda üyenin katılımıyla kurulan ortak komitenin bir metin üzerinde uzlaşma aramasını zorunlu kılar. Uzlaşma gerçekleşmezse hükûmet son sözün Millet Meclisi tarafından söylenmesini isteme imkânına sahiptir. Hızlandırılmış görüşme yöntemine tabi tutulan tasarı/tekliflerin Genel Kurul görüşmeleri olağan kurallara tabidir. Dolayısıyla bu yöntem, Genel Kurul görüşmelerini hızlandırmak adına kurgulanmış bir yöntem değildir. Hükûmetin, bu yöntemin uygulanması talebine her iki meclisin başkanlar konferansı birlikte karşı çıktığında yöntem uygulanamaz.

5.3.2. Basitleştirilmiş Görüşme Yöntemi

Daha çok teknik mahiyetteki tasarı ve teklifler için uygulanan bu yöntemde tasarı/teklifin geneli üzerinde görüşme yapılmaz. Yalnızca üzerinde önerge verilmiş maddeler oya konulur. Madde üzerinde konuşma yapılmaz. Önerge üzerindeyse hükûmetin yanı sıra önerge sahiplerinden birisi, esas komisyon başkanı veya raportörü ve aleyhte bir konuşmacı söz alabilir. Hiç önerge verilmemişse tasarı/teklifin bütünü oya sunulur.

Meclis Başkanının, hükûmetin, esas komisyonunun başkanının ya da bir siyasi parti grubu başkanının istemi üzerine Başkanlar Konferansı tarafından kararlaştırılan bu yönteme (İçT, m. 103/1), görüşme gününün arifesinde saat 13:00'e kadar, Meclis Başkanı hariç, bu yöntemi önermeye yetkisi olanlardan biri tarafından itiraz edilirse tasarı/teklif normal usulle görüşülür (İçT, m. 104/3). Yine, itiraz süresi geçtikten sonra hükûmet tarafından değişiklik önergesi verilirse tasarı/teklif o günün gündeminden çıkar ve takip eden birleşimin gündeminde normal usulle görüşülmek üzere yerini alır (İçT, m. 105/2). Bu basitleştirilmiş yöntem, pratikte, uluslararası antlaşmaların uygun bulunmasını öngören kanun tasarıları için kullanılmaktadır.

³⁰ The National Assembly..., s. 217-218.

5.3.3. Bir Tasarı/Teklifin

Hükûmet Tarafından Güven Konusu Yapılması

Anayasa'nın 49'uncu maddesinin üçüncü fıkrası, Başbakan'a, Bakanlar Kuruluna danışmak şartıyla bir bütçe tasarısının, sosyal güvenlik finansman tasarısının yahut bir yasama yılında sadece bir tasarı/teklifin (2008 Anayasa değişikliği öncesinde böyle bir sınır yoktu) Millet Meclisinden geçmesini güven konusu yapma imkânı vermiştir. Hükûmet bu yöntemi kullanmaya karar verdiği anda görüşmeler kesilir ve üye tamsayısının onda birinin imzasıyla güvensizlik önergesi verilebilecek 24 saatlik zaman dilimi işlemeye başlar. Eğer güvensizlik önergesi verilirse ilan tahtasına asılır, hükûmet bilgilendirilir ve önerge İç Tüzük ve Anayasa'da öngörülen şekilde görüşülerek oylanır. Önergenin kabulü için üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu gerekir. Önergenin kabul edilmesi tasarı/teklifin reddi ve hükûmetin düşmesi anlamına gelir. Gensoru önergesi verilmez veya verilip de reddedilirse güven konusu yapılan tasarı/teklif Millet Meclisinde kabul edilmiş olur. Bu prosedür ilgili okuma için geçerlidir; mekik süreciyle başlayabilecek yeni okumalara etkisi yoktur.

Anayasa tarafından sınırlanılmadan önce bu yöntem, üzerinde çok sayıda önerge verilmiş tasarı/tekliflerin daha kolay bir şekilde geçmesi için hükûmetler tarafından bir anti-obstrüksiyon aracı olarak sık sık başvurulmuştur.

5.4. Bütçe Kanunu Görüşülmesi

Bütçe kanun tasarıları, hükûmet tarafından, her yılın Ekim ayının ilk salı gününden önce Millet Meclisine sunulur. Bütçe kanunları, takvim yılına tekabül eden malî yılın gelir ve harcamalarını düzenler. Anayasa'nın 47'nci maddesi, bütçe kanun tasarısının görüşmelerinin tamamlanması ve kabul edilmesi için Parlamente'ya 70 günlük bir süre tanımıştır: Millet Meclisinde ilk okuma (40 gün), Senatoda ilk okuma (20 gün) ve mekik (10 gün). Bu süre içerisinde sonuç alınmazsa tasarı hükümleri, hükûmet tarafından kararname ile yürürlüğe koyulabilir.

Bütçe tasarısı Maliye Komisyonunda görüşülür. Diğer yedi daimi komisyon da bütçe üzerine görüş bildirebilmektedir. Maliye Komisyonu Genel Raportörü bütçe tasarısının ön incelemesini yapıp rapor hazırlar. Ayrıca Komisyonun seçeceği özel raportörler de harcama kalemlerini ayrıntılı olarak inceler. Bunun için hükûmetten her türlü bilgi ve belgeyi temin etme hakkı kendilerine tanınmıştır.

Millet Meclisi Genel Kurulunda bütçe tasarısının geneli üzerindeki görüşmeler grup sözcülerinin konuşmalarıyla başlar. İlk bölümün maddeleri normal prosedüre uygun olarak görüşülür. Bu görüşmeler yaklaşık 5 gün sürer. İkinci bölümün görüşmeleri de takriben 3 haftada tamamlanır.

Görüşmelerin tamamlanmasından sonra, kabul edilen metin Senatoya gönderilir. Bütçe tasarılarına zorunlu olarak hızlandırılmış prosedür uygulandığı

dan, Senatonun 20 gün süreli bütçe görüşmesinden sonra, ortak komite toplanarak varsa üzerinde uzlaşılammış maddeleri ele alır. Ortaya çıkan ortak metin her iki mecliste yeniden görüşülür. Bütçe kanunu yayımlanmadan önce genellikle Anayasa Konseyinin görüşüne sunulur.³¹

6. Parlamenter Denetim

1958 Anayasası'nın ilk hâlinde, denetim fonksiyonunun icra edileceği esas yer olarak Genel Kurul, kullanılan yöntem olarak da soru mekanizması öne çıkarılmıştı. Yürütmenin denetimi ve kontrolü anlamında komisyonların rolü oldukça sınırlandırılmıştı. Genel Kurul, zaman içerisinde pozisyonunu güçlendirmekle birlikte daimi komisyonların ve özel komisyonların da denetim yetkilerini genişlettiği ve bu süreçte aktif bir rol üstlenmeye başladığı görülmüştür.³²

Özellikle 2008 Anayasa değişiklikleri yasama-yürütme ilişkisine yeni bir boyut kazandırmıştır. Yürütmenin etkinliği sürmekle birlikte Millet Meclisi, sahip olduğu yeni araçlarla parlamenter denetim rolünü daha etkin bir şekilde yürütebilecek bir zemine kavuşmuştur. Bu sayede yasama organı belli bir otonomi kazanmakla kalmayıp etkisini de artırabilmiştir.³³ Aşağıda sırasıyla Meclisin sahip olduğu geleneksel ve yeni denetim enstrümanları ele alınacaktır.

6.1. Hükûmet Açıklamaları

İç Tüzük'ün 132'nci maddesi, bir denetim yolu olarak sınıflandırılan "hükûmet açıklamaları"nı düzenlemektedir. Buna göre, hükûmet, Genel Kurul önünde, kendi inisiyatifıyla ya da bir siyasi parti grubunun talebi üzerine belirli bir konuda açıklama yapabilir. Bu açıklamayı müzakereler izler ve ilgili husus, hükûmetin talebi hâlinde, güven konusu yapılmaksızın oya sunulabilir. Başkanlar Konferansı, müzakerelerde gruplara ve grubu bulunmayan üyelere tanınacak konuşma sürelerini belirler. Gruplara tanınan toplam sürenin yarısı otomatik olarak muhalefet gruplarına tahsis edilir; kalan yarısı da bütün gruplar arasında üye sayıları oranında paylaşılır. Her gruba asgari 10 dakikalık konuşma hakkı garanti edilmiştir. Grup başkanları, gruplarına ayrılan zaman zarfında söz alacak üyelerin konuşma sıralarını ve bir konuşmacı için 5 dakikadan az olmamak kaydıyla konuşma sürelerini içeren listelerini Meclis Başkanına sunar. Başkan bu listeleri de dikkate alarak konuşmacı sırasını belirler. Hükûmet sözcüsü, dile getirilen görüşlere cevap vermek üzere kürsüye en son çıkar.

³¹ The National Assembly..., s. 289.

³² GOETZ, a.g.k., s. 17.

³³ a.k., s. 24.

Hükûmetin, açıklamasını oya koydurmaya karar verdiği durumlarda Başkanlar Konferansı, oya ilişkin konuşmalar yapılmasına izin verebilir. Bu durumda, her gruptan bir üyeye, müzakereler tamamlandıktan sonra 5'er dakikalık konuşma hakkı verilir. Ardından Başkan, hükûmet açıklamasını oya sunar. Oylama, oy pusulalarının, kürsüde bulunan kupalara atılması suretiyle (açık oylama) yapılır.

Hükûmet, akabinde müzakere yürütülmeyecek bir açıklama talebinde de bulunabilir. Bu durumda Başkan, hükûmetin açıklamasının ardından her gruptan bir üyeye cevap hakkı tanır. Bunun sonucunda herhangi bir oylama yapılmaz.

6.2. Soru

Fransa Millet Meclisinde, denetim mekanizmalarının en eskisi olan soru'nun (İçT, m. 133-135) üç farklı uygulaması mevcuttur: Müzakeresiz sözlü soru, hükûmete soru ve yazılı soru.³⁴

6.2.1. Müzakeresiz Sözlü Soru

Müzakeresiz sözlü soru, yalnızca bir milletvekilinin imzasıyla Meclis Başkanlığı kanalıyla bir bakana yazılı olarak yöneltilen ve cevabı sözlü olarak alınan soru türüdür. Bu tip sorular, kısa ve öz olarak kaleme alınır ve genellikle soruyu soran milletvekilinin seçim bölgesine ilişkindir. Başkanlar Konferansının prensip kararı gereği, Meclisin bir haftalık gündeminin denetim konularına ayrıldığı haftalarda salı ve perşembe sabah oturumlarında ilgili bakan tarafından bu sorular cevaplanır. Her bir oturumda cevaplanan soru sayısı 32'dir ve sorular iktidar ve muhalefet grupları arasında ikiye bölünür. Her grubun en az bir soru sorma hakkı saklıdır ve ilk sorular daima muhalefet milletvekillerince sorulur. Her bir soru için ayrılan süre, bakanın cevabı ve ilgili milletvekilinin karşı cevabı dâhil, 6 dakikadır. Bir önceki yasama döneminde, 60 oturumda 1.691 soru cevaplanmıştır.

6.2.2. Hükûmete Soru

Müzakeresiz sözlü sorulardan farklı olarak, hükûmete sorular, Meclis Başkanlığına sunulmaz, bastırılmaz ve hükûmete gönderilmez. Kural olarak, bunların içeriği hakkında hükûmet bilgilendirilmez; sadece görüşülecekleri oturumun bir saat öncesinde soru sahiplerinin isimleri hükûmete iletilir. Spontan niteliği, hükûmetin tam kadro hazır bulunması ve canlı televizyon yayını bu soru türünün son derece revaç bulmasını netice vermiştir. Hakaret ve tehdit içermek kaydıyla, soruların içeriği bakımından herhangi bir sınırlama mevcut de-

³⁴ The French National Assembly..., s. 348-350.

ğildir. Uygulamada, müzakeresiz sözlü sorular daha ziyade yerel nitelik arz ederken, hükûmete sorular ise genel nitelikli siyasi sorulardan oluşmaktadır.

Hükûmete soru mekanizması, olağan yasama yılı birleşimlerinde, her salı ve çarşamba öğleden sonra oturumlarında 1'er saat olarak uygulanır. Olağanüstü birleşimlerde ise haftada bir gün 1 saatlik oturum, hükûmete sorulara ayrılır. Her oturumda 15 soru cevaplanır ve soru başına düşen süre 4 dakikadır. Bu 4 dakikanın 2 dakikası sorunun sorulmasına, 2 dakikası da cevaba ayrılır. İki gün iki ayrı oturumda toplam 30 soru cevaplanır; sorular, iktidar ve muhalefet arasında eşit şekilde paylaşılır. Herhangi bir gruba mensup olmayan üyeler her iki ayda yalnızca bir soru sorma hakkına sahiptirler. İlk soru daima muhalefete mensup üyeler tarafından sorulur ve bir iktidar-bir muhalefet sorusu şeklinde dönüşümlü devam eder. Bir önceki yasama döneminde 287 oturumda toplam 4.033 "hükûmete soru" sorulmuştur.

6.2.3. Yazılı Soru

Yazılı sorular, bir milletvekili tarafından, cevabı yazılı olarak alınmak üzere bir bakana yöneltilen sorulardır. Hükûmetin genel siyasetine ilişkin sorular Başbakan'dan sorulur. Kısa ve öz olması gereken bu sorular, kişisel suçlamalar içermeyiz ve Cumhurbaşkanını konu edinemez. Yazılı sorular Meclis Başkanı kanalıyla hükûmete iletilir, ayrıca resmî gazetenin özel bir ekinde yayımlanır. Milletvekilleri, bu işe tahsis edilmiş bir internet portalı marifetiyle de sorularını sorabilmektedirler. İlgili bakanın cevaplama süresi 1 aydır. 1 aylık ek süre isteme imkânı da mevcuttur. Siyasi parti grup başkanları, cevapsız kalan sorularla ilgili olarak bakanların dikkatini çekebilir. Dikkat çekilen sorular tekrar resmî gazetede yayımlanır ve bakana cevap için 10 günlük süre tanınır.

Sorulma kolaylığı ve cevabın yazılı olarak alınması nedeniyle yazılı sorular, milletvekilleri arasında çok popülerdir. Milletvekillere, seçim bölgelerini doğrudan ilgilendiren konularda -tatil dönemleri de dâhil- bakana soru sorma imkânı veren yazılı sorular 1959'da 3.700 ve 1994'te 12.000 iken bu rakam 2011'de 28.365'e ulaşmıştır. Soru sayısındaki artışlar, bunların vaktinde cevaplanabilmesinde yaşanan sıkıntıları da beraberinde getirmiştir. Bundan iki önceki yasama döneminde, süre sınırları aşılmış olmakla birlikte cevaplanan yazılı soruların oranı %94,6 olarak gerçekleşmiştir. Bir önceki yasama döneminde ise 131.660 yazılı sorunun 104.354'ü cevaplanmış, 2.868 soruya da ilgili bakanın dikkati çekilmek suretiyle cevap temin edilmiştir.

6.3. Meclis Araştırması

Meclis araştırması önermeleri bir veya daha fazla milletvekilinin imzasıyla verilir. Önergeler, ilgili daimi komisyona gönderilir; komisyon, araştırma önergesinin kabul edilebilirliği üzerine bir rapor hazırlar ve sonrasında bu rapor Genel Kurulda oylanır. İç Tüzük, muhalefet partisi grup başkanlarına her ya-

sama yılında bir araştırma önergesini Genel Kurulun denetime ayrılan haftasında gündeme aldırma hakkı vermiştir. Başkanlar Konferansınca farklı bir uygulama benimsenmezse her gruptan bir üyenin azami 5 dakikalık konuşma süresi vardır. Böyle bir komisyonun kurulmasının reddi için, Meclis üye tamsayısının 3/5'inin olumsuz oyu gerekmektedir. Bu oylamaya, komisyonun kurulmasına karşı olan üyeler katılır (İçT, m. 141).

İç Tüzük, araştırma komisyonlarının üye profilinin, siyasi parti gruplarının güçlerini yansıtmayı gerektirdiğini hüküm altına almıştır. Komisyonun başkanlık veya raportörlüklerinden birisinin muhalefete (kural olarak komisyon kurulması isteminde bulunan muhalefet grubuna) verilmesi de İç Tüzük'ün amir hükmüdür. Araştırma komisyonlarının üye sayısı 30'u geçemez. Üyeler, gizli oyla başkanlık divanını seçer. Divan; başkan, 4 başkan vekili ve 4 kâtipten oluşur. Komisyon ayrıca 1 raportör belirler (İçT, m. 143).

Komisyonun, dinlenmek üzere davet ettiği kişilerin katılımı kanunen zorunludur. Komisyon raportörünün, –millî savunma, dış işleri ve devletin iç ve dış güvenliğine ilişkin olanlar müstesna– bütün kurumların dokümanlarına ulaşma hakkı vardır. Komisyon, Sayıştaydan bir konuda araştırma yapmasını ve kendisini bilgilendirmesini isteyebilir. Komisyon ülke içinde ve dışında konuya ilişkin çalışmalar yürütebilir. Kendisine ait bütçesi vardır ve gerektiğinde konunun uzmanlarının teknik yardımlarına başvurabilir.³⁵ Komisyonun görev süresi, raporun Meclis Başkanına teslim edilmesi ve bunun resmî gazete de belirtilmesiyle tamamlanmış olur. Bu süre her halde, önerenin kabulünden itibaren 6 ayı geçemez. Genel Kurul, yapacağı gizli oturumda raporun tamamının veya bir bölümünün gizli kalmasına karar verebilir. Bu rapor üzerinde genel kurulda oylamasız bir görüşme açılabilir (İçT, m. 144-2).

Komisyon raporları, hükûmetin faaliyetlerine yön vermek; yargıyı harekete geçirmek ve tespit edilen eksikliklere yönelik kanuni düzenlemeler yapılmasına zemin hazırlamak gibi faydalar sağlamaktadır. Bir önceki yasama döneminde 8, geçen yasama döneminde ise 7 meclis araştırması komisyonu kurulmuştur. Bunlardan bazıları, işçi ve işveren sendikalarının finansman mekanizmaları, Fransız demiryolu endüstrisinin durumu, ekonominin işleyişini etkileyen spekülasyon mekanizmaları gibi konulara dairdir.³⁶

6.4. Hükûmet Programı veya Hükûmetin Genel Siyaset Beyanı Üzerine Müzakere

Anayasa'nın 49'uncu maddesi uyarınca Başbakan, Bakanlar Kurulunda görüştüğünden sonra, hükûmet programını veya gerektiğinde hükûmetin genel siyaset beyanını Millet Meclisi önünde güven oylaması konusu yapabilir. Millet

³⁵ The National Assembly..., s. 333-334.

³⁶ a.k., s. 336.

Meclisi Başkanlar Konferansı görüşme takvimini belirler. Başkanlar Konferansı, müzakerelerde gruplara ve grubu bulunmayan üyelere tanınacak konuşma sürelerini tespit eder. Gruplara tanınan toplam sürenin yarısı otomatik olarak muhalefet gruplarına tahsis edilir; kalan yarısı da bütün gruplar (iktidar-muhalefet) arasında üye sayıları oranında paylaşılır. Her gruba asgari 10 dakikalık konuşma hakkı garanti edilmiştir. Uygulamada her gruba 20 dakikalık bir ilk süre ve sonrasında 10'ar dakikalık ek süreler verilmektedir. Grup başkanları, gruplarına ayrılan zaman zarfında söz alacak üyelerin konuşma sıralarını ve bir konuşmacı için 5 dakikadan az olmamak kaydıyla konuşma sürelerini içeren listelerini Meclis Başkanına sunar. Başkan bu listeleri de dikkate alarak konuşmacı sırasını belirler. Hükûmet sözcüsü, dile getirilen görüşlere cevap vermek üzere kürsüye en son çıkar (İçT, m. 152).

Müzakereler tamamlandıktan sonra her gruptan bir konuşmacıya oyunun rengini belirtmek üzere 15 dakika ve diğerlerine 5 dakikalık söz verilebilir. Başkan, konuşmaların yeterli olduğuna kanaat ettiğinde konuşmaları sonlandırır. Ardından, hükûmet programı veya beyanı Başkan tarafından oya sunulur. Oylama, oy pusulalarının, kürsüde bulunan kupalara atılması suretiyle (açık oylama) yapılır. Kullanılan oyların salt çoğunluğu programın veya beyanın lehindeyse bu, güvenoyu verildiği anlamına gelir.

6.5. Güvensizlik Önergeleri ve Gensoru

Bir güvensizlik önergesi, "Güvensizlik Önergesi" başlıklı bir metnin, Mecliste dolu bulunan sandalye sayısının en az onda birine tekabül eden sayıda (kürsurat yukarıya tamamlanır) milletvekilinin imzasını içeren listeyle birlikte Meclis Başkanlığına sunulmasıyla işleme alınır. Bir milletvekili bir olağan yasama yılında en fazla 3 güvensizlik önergesine imza koyabilir. Güvensizlik önergeleri gerekçeli olur. Bir gensoru önergesi sunulduktan sonra, hiçbir imza geri çekilemez, yeni imzalar eklenemez. Başkan, hükûmeti önergeden haberdar eder, önergeyi ilan tahtasına astırır ve takip eden birleşimde Meclisi bilgilendirir (İçT, m. 153).

Başkanlar Konferansı, önergenin müzakere gününü, önergenin sunulmasıyla başlayan 48 saatlik anayasal bekleme süresinin sona ermesinden sonraki üç birleşim gününden birinde olmak kaydıyla belirler. Eğer birden fazla önerge sunulmuşsa, her birinin ayrı ayrı oylanması şartıyla, birlikte müzakere edilmelerine karar verebilir. Güvensizlik önergeleri üzerinde değişiklik yapılamaz; müzakeresine başlanan önergeler geri çekilemez. Müzakereler, hükûmet programı/beyanı üzerine yapılan müzakerelerin aynısıdır. Teamülen her grup bir konuşmacı belirler. Oyunun rengi üzerine konuşma uygulamasına başvurulmaz. Fakat ilk konuşmacı mutlaka imza sahiplerinden biri olmalıdır. Oylama, oy pusulalarının kürsüde bulunan kupalara atılması suretiyle (açık oylama) yapılır ve yalnızca gensoru önergesini destekleyen vekiller oylamaya katılır

(İçT, m. 154). Önergenin kabulü için üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu gerekir. Hükûmetler Meclis çoğunluğuna dayandığı için, bu mekanizma bugün daha ziyade, muhalefetin müzakere zemini oluşturma amacına hizmet etmektedir.

Bir milletvekili, Genel Kurul çalışması devam ederken, ek'inde yukarıda bahsedilen şartları taşıyan bir güvensizlik önergesinin yer aldığı bir gensoru önergesini Meclis Başkanlığına sunabilir. Bu önergenin izleyeceği süreçler güvensizlik önergelerinkine aynıdır. Müzakere esnasında, önerge sahibine söz hakkında öncelik tanınır (İçT, m. 156).

6.6. Komisyonlar Marifetiyle Denetim

Yukarıda sayılan geleneksel denetim mekanizmalarının yanı sıra, daimi komisyonlar ve özel komisyonlar marifetiyle yürütülen denetim araçları da mevcuttur.

6.6.1. Dinleme (*Hearing*)

Daimi komisyonlar, görev alanlarına ilişkin olarak önemli gördüğü kişileri davet etmek suretiyle dinlemeler (*hearing*) yapabilmektedir. Komisyonun davetine katılım kanunen zorunludur ve daveti cevapsız bırakanlara 7.500 Euro ceza uygulanır. Komisyonlar, Başbakan dâhil hükûmet üyelerini bu yolla dinleme noktasında oldukça isteklidirler. Benzer şekilde, komisyonlar sık sık mesleki kuruluşların uzman ve temsilcilerini de dinleme yoluna gitmektedirler. Bu dinlemelerden kanun yapım sürecinde istifade edilebildiği gibi kanun tasarı/teklifi görüşme konusunda daha az etkin olan Dışişleri ve Savunma komisyonları örneğinde görüldüğü üzere salt bilgi edinme maksatlı dinlemeler de yapılabilmektedir.³⁷

6.6.2. Bilgi Toplama Heyetleri

İç Tüzük'ün 145'inci maddesi, daimi komisyonlara, geçici nitelikte "bilgi toplama heyetleri" teşkil etme imkânı vermektedir. Bu heyetler, tek bir komisyon çatısı altında oluşturulabileceği gibi birkaç komisyonun ortak inisiyatifiyle ya da Meclis Başkanının önerisi üzerine Başkanlar Konferansınca da kurulabilir. Heyetin üye sayısı ikiyse bir üyelik muhalefet grubu milletvekillerinden birine tahsis edilir; daha fazlaysa, grupların güçleri oranında temsili gözetilir. Bilhassa Başkanlar Konferansınca kurulan heyetler, bütün siyasi parti gruplarını ve daimi komisyonları ilgilendiren hassas ve güncel konuları ele alabilmektedir. Örneğin okullarda dinî semboller, sağlık sigortası gibi. Bunların bazılarında Meclis Başkanı başkanlık etmektedir. Bu heyetlerin görevi genellikle, yaptık-

³⁷ The National Assembly..., s. 326.

ları incelemenin neticelerinin bir raporla komisyona sunulmasını müteakip sona erer. Raporun kamuoyuyla paylaşılması, ilgili komisyonun yetkisindedir. Fakat 6 aylık bir periyodun sonunda, ilgili heyetin üyesi, raporun bulgularının ne ölçüde dikkate alındığına ilişkin yeni bir rapor hazırlar. Bu raporlar üzerine Genel Kurulda oylamasız müzakere veya soru oturumu açılır. Geçen yasama döneminde 9 bilgi toplama heyeti teşkil edilmiştir. Örneğin madde bağımlılığın ilişkin ortak Parlamento heyeti; kadına karşı şiddetin önlenmesi ve şiddetle mücadele politikası heyeti gibi.³⁸

6.6.3. Maliye Komisyonu Özel Raportörlerinin Bütçe Takibi

Bütçenin izlenmesi ve denetlenmesi, başta Maliye Komisyonu olmak üzere daimi komisyonların önemli görevlerinden biridir. Maliye Komisyonunun özel raportörleri ve diğer komisyonların danışman raportörleri, kendi görev alanlarına giren bakanlıkların bütçe uygulamalarını, Haziran ayı sonunda gönderdikleri soru formlarına verilen cevaplar üzerinden izlerler. Maliye Komisyonu özel raportörleri ayrıca ilgili kurumların harcamalarını yıl boyunca bizzat inceleme imkânına da sahiptirler. Bu şekilde, kurumlara tahsis edilen kaynaklar ve bunların nasıl kullanıldığı özel raportörler tarafından takip edilmekte ve rapor hâlinde Maliye Komisyonuna sunulmaktadır. Bu raporlar Genel Kurulda oylamasız bir müzakere veya soru oturumuyla ele alınabilmektedir (İÇT, m. 146).

6.6.4. Maliye Komisyonu Değerlendirme ve Denetleme Misyonu

Maliye Komisyonu bünyesinde 1999'dan bu yana "Değerlendirme ve Denetleme Misyonu" adı altında bir yapılanma mevcuttur. Misyon, iktidar ve muhalefete mensup birer üyenin eş başkanlığında çalışır. Misyonun 16 üyesi de Maliye Komisyonundandır. Komisyon Başkanı ve Genel Raportörü tabii üyedir ve üyelikler iktidar ve muhalefet arasında 8-8 paylaşılır. Görevi, kamu gelirlerinin denetlenmesi ve kamu harcamalarının etkinliğinin gözetilmesidir. Misyon, her yıl farklı kamu politikalarının sonuçlarının değerlendirmesini yapar. İncelenecek alanlar, Maliye Komisyonu Başkanlık Divanınca belirlenir ve bu hususta Sayıştaya da danışılır. Genellikle bir Sayıştay raporu, Misyonun çalışmalarının başlangıcını oluşturur. Misyon, çalışmalarını, iktidar ve muhalefetten birer üyenin raportörlüğünde yapar. Bu raportörler görüşme yoluyla ve soru formlarıyla bilgi toplama imkânına sahip oldukları gibi tanık dinleme ve -milî savunma, devlet güvenliği vb. müstesna- gerekli evraklara bizzat erişim hakkına da sahiptirler Misyon, ulaştığı sonuçları Maliye Komisyonuna sunar ve Komisyon bunların rapor olarak basılıp basılmayacağına karar verir. Misyo-

³⁸ a.k., s. 326.

nun, kamu politikalarının iyileştirilmesine yönelik somut önerileri bir yılın sonunda rapor veya sunum şeklinde tekrar Komisyon gündemine getirilir. Misyonun çalışması hükûmete gönderilir ve iki ay içerisinde yazılı cevap alınır. Geçen yasama döneminde Misyon; Louvre Müzesi, yurt dışında Fransızca öğretimi, 2009-2010 yılı ekstra savunma harcamaları gibi 16 farklı konuda rapor hazırlamıştır.³⁹

6.6.5. Sosyal İşler Komisyonu

“Sosyal Güvenlik Kanunlarını Değerlendirme ve Denetleme Misyonu”

Ağustos 2004’te Sosyal İşler Komisyonu bünyesinde oluşturulan “Sosyal Güvenlik Kanunlarını Değerlendirme ve Denetleme Misyonu” da sosyal güvenlik sisteminin izlenmesi anlamında bir denetim fonksiyonu icra etmektedir. Misyon, sosyal güvenliğin finansmanı kanunlarının uygulamasını düzenli olarak takip eder ve değerlendirmede bulunur. Misyon, iktidar ve muhalefete mensup birer üyenin eş başkanlığında çalışır. Misyonun 18 üyesinin tamamı Sosyal İşler Komisyonunun üyesidir ve burada, siyasi parti grupları güçleri oranında temsil edilir. İncelenecek hususlar, Sosyal İşler Komisyonu Başkanlık Divanınca, Sayıştaya danışılarak belirlenir. Çalışma şekli, Maliye Komisyonu bünyesindeki Değerlendirme ve Denetleme Misyonunununkiyle örtüşür. Misyon, geçen yasama döneminde hastanelerin işleyişi, sosyal güvenlikte yolsuzlukla mücadele gibi 8 farklı konuda rapor sunmuştur.⁴⁰

Anayasa’nın 47/2’nci maddesi, Sayıştayın, bütçe kanunu ve sosyal güvenliğin finansmanını düzenleyen kanunun uygulanmasının denetlenmesinde Parlamento’ya destek sağlayacağını hüküm altına almıştır.

6.6.6. Kamu Politikalarını Değerlendirme ve Denetleme Komisyonu

Kamu Politikalarını Değerlendirme ve Denetleme Komisyonu, kendi inisiyatifleriyle ya da bir daimi komisyonun talebi üzerine, kapsamı bir komisyonun yetki alanını aşan kamu politikaları üzerinde değerlendirmede bulunan ve tasarıların ek’inde sunulan etki analizlerine ilişkin olarak Meclis adına değerlendirilmede bulunan bir denetim komisyonudur (İçT, m. 146-3/1).

Komisyonun doğal üyeleri şunlardır: Komisyonun başkanlığını da yürütecek olan Meclis Başkanı; daimi komisyonların başkanları ve Avrupa İşleri Komisyonu Başkanı (bunların her birine, komisyon başkanlık divanı üyelerinden biri tarafından vekâlet edilebilir); Maliye, Genel Ekonomi, Bütçe Denetleme Komisyonu Genel Raportörü; Bilimsel ve Teknolojik Değerlendirme Bürosunun başkan veya başkan vekili; Kadın Hakları ve Kadın-Erkek Fırsat Eşitliği

³⁹ The National Assembly..., s. 339-341.

⁴⁰ a.k., 341-343.

Komisyonu Başkanı; grup başkanları (ya da belirledikleri vekilleri) ve ayrıca, gruplar tarafından (güçleri oranında) belirlenen 15 milletvekili (İçT, m. 146-2). Komisyon başkanlık divanı; Meclis başkanı ve grup başkanlarının yanı sıra Komisyon üyeleri arasından belirlenecek -bir tanesi muhalefete garanti edilmiş- dört başkan vekili ve dört kâtip üyeden oluşur.

Komisyon, çalışma kurallarını kendisi belirler. Her toplantı sonunda yazılı bir rapor hazırlanır ve kamuoyuyla paylaşılır. Her siyasi parti grubunun, bir yasama yılında bir konu üzerinde değerlendirme yapılmasını isteme hakkı vardır. Konuyla ilgili olan daimi komisyonlar bir veya birkaç üyesini, Komisyonun çalışmalarına katılmak üzere görevlendirir. Komisyon, her değerlendirme için, birisi muhalefete mensup olmak üzere iki raportör belirler. Meclis dışından uzmanların da yardımına başvurabilen bu raportörlerin görev süresi 12 aydır ve konuya ilişkin raporlarını en geç bu süre sonunda Komisyona sunarlar. Komisyonun tavsiyeleri hükûmete gönderilir. İlgili bakanların cevabı 3 ay içerisinde Komisyona ulaştırılmalıdır. Hükûmetin cevabı, Genel Kurul gündeminin, hükûmet faaliyetlerinin denetimine ayrılan bir haftalık bölümünde tartışmaya açılır. İlgili raportörler, 6 ayın sonunda, raporun ulaştığı sonuçların ne ölçüde dikkate alındığına ilişkin bir rapor hazırlayıp Komisyona sunarlar (İçT, m. 146-3).

Hükûmet tarafından hazırlanıp, tasarıların ekinde Meclise sunulan etki analizleri, tasarının havale edildiği komisyon başkanının ya da Meclis Başkanının talebi üzerine Değerlendirme ve Denetleme Komisyonunca incelenip özetlenerek, Komisyonun değerlendirmeleriyle birlikte en kısa zamanda ilgili komisyona ve Başkanlar Konferansına gönderilir (İçT, m. 146-5).

6.6.7. Kanunların Uygulamasının İzlenmesi

Bir daimi komisyonun görüştüğü ve uygulaması ikincil mevzuatın yayımlanmasını gerektiren bir metnin kanunlaşmasından 6 ay sonra, komisyonca belirlenen iki komisyon üyesi (biris muhalefete mensup) raportör, yayımlanan yönetmelikler ve genelgeleri içeren ve bu çerçevede kanunun nasıl uygulandığını, uygulanmayan maddelerin olup olmadığını gösteren bir rapor hazırlar. Raporunu, ilgili bakanın da hazır bulunduğu bir toplantıda komisyona sunan raportör, uygulamada yaşanan sıkıntılara ve ikincil mevzuatın çıkarılmasındaki gecikmelere dikkat çeker. Raportörler, ikinci altı aylık dönem sona ermeden, uygulamada sıkıntılar varsa komisyonu yeniden bilgilendirir. Uygulama raporları Genel Kurulda oylamasız bir müzakere veya soru oturumuyla ele alınabilmektedir (İçT, m. 145-7). Bir önceki yasama döneminde bu şekilde 91 rapor yayımlanmıştır.⁴¹

⁴¹ The National Assembly..., s. 329.

Sonuç

Fransa'daki siyasal sistem, 1958 Anayasası'yla birlikte köklü bir değişime uğramış, geleneksel olarak yasama organını öne çıkaran yaklaşım terk edilerek yürütmenin ve bilhassa cumhurbaşkanının ciddi ölçüde güçlendiği bir yapıya dönüşmüştür. Bunda hiç kuşkusuz, önemli siyasi istikrarsızlıkların yaşandığı IV. Cumhuriyet Dönemi tecrübesi belirleyici olmuştur. Yasama organına duyulan güvensizlik, süper güçlü bir yürütme organı için uygun zemini hazırlamıştır.

Rasyonelleştirilmiş parlamentarizmin zirvesi olarak görülebilecek birçok mekanizma 1958 Anayasası'nda yer almıştır. Amaç, kanun yapım sürecinde parlamentonun, icracı hükûmete ayak bağı olmasını engellemektir. Zaman içerisinde parlamento bir ölçüde güç kazanmışsa da, bu daha ziyade parlamenter denetim alanıyla sınırlı kalmıştır. Yasama alanında hükûmet baskın konumunu muhafaza etmekle birlikte, parlamentonun sahip olduğu denetim araçları günden güne çeşitlilik kazanarak artmış ve Parlamento açısından etkin bir denetim ve kontrolü mümkün kılmıştır.

1958'den bu yana yapılmış olan Anayasa ve İç Tüzük değişiklikleri, yukarıda ifade edilen gidişatin hukuki temellerini oluşturmuştur. Özellikle 2008 Anayasa değişiklikleri ve buna bağlı olarak Millet Meclisi İç Tüzüğü'nde 2009 yılında kapsamlı değişiklikler yapılmıştır. Yukarıda kısmen değinilen bu önemli değişikliklerin, iktidar ve muhalefet iş birliğiyle kotarılmış olması, ülkemiz açısından önemli mesajlar barındırmaktadır.

TBMM İçtüzük Uzlaşma Komisyonunun Fransa Millet Meclisine gerçekleştirdiği çalışma ziyaretinde, Millet Meclisi Maliye Komisyonu Başkanı'na, bu derece zor bir işin uzlaşısı içerisinde nasıl başarılı olduğu sorulmuştur. Başkan, o gün iktidarda olan partinin birgün muhalefete düşebileceği, muhalefet partilerinin de günün birinde iktidara gelebilecekleri yaklaşımından hareket ettiklerini, bunun da netice almayı kolaylaştırdığını ifade etmiştir.⁴² Nitekim 2007-2012 yılları arasında Millet Meclisinde çoğunluğa sahip olan parti bugün ana muhalefet partisi konumunda, o günün ana muhalefet partisi ise iktidardadır. Böyle bir bakış açısından yoksun olarak yapılan çalışmaların, sürekli şikâyet konusu edilen TBMM İçtüzüğü'nde köklü değişiklikler yapılması sonucunu doğurması pek de mümkün görünmemektedir.

⁴² Fatih ÇELEBİ, TBMM İçtüzük Uzlaşma Komisyonu Fransa Millet Meclisi Çalışma Ziyareti Raporu, Ankara, 2013.

KAYNAKÇA

- BROUARD, Sylvain, "France: Systematic institutional advantage of government in lawmaking" in: Ed.: RASCH, Bjorn Erik ve TSEBILIS, George, *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting*, Routledge, 2011, s. 51.
- ÇELEBİ, Fatih, *TBMM İktisadi İşbirliği Komisyonu Fransa Millet Meclisi Çalışma Ziyareti Raporu*, Ankara, 2013.
- EROĞUL, Cem, *Çağdaş Devlet Düzenleri: İngiltere, Amerika, Fransa, Almanya*, İmaj Yayınevi, Ankara, 2012.
- GOETZ, Klaus H., v.d., *Parliaments and Executive Oversight and Control: Comparing Selected European Experiences*, SIGMA, 2013.
- KERROUCHE, Eric, "The French Assemblée Nationale: The Case of a Weak Legislature?" *The Journal of Legislative Studies*, Cilt: 12, Sayı: 3-4, 2006, ss. 336-365.
- ROSKIN, Michael G., *Çağdaş Devlet Sistemleri: Siyaset, Coğrafya, Kültür*, Çev.: Bahattin Seçilmişoğlu, Adres Yayınları, Ankara, 2013.
- The National Assembly in the French Institutions*, Paris, 2013 (http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/septembre2012/national-assembly.pdf , E.T.: 16.12.2013).
- 4 Ekim 1958 Tarihli Fransa Cumhuriyeti Anayasası İngilizce Metin (<http://www.assemblee-nationale.fr/english/index.asp#legal> , E.T.: 16.12.2013).
- 1 Haziran 1958 tarihli Fransa Millet Meclisi İktisadi İşbirliği İngilizce Metin.