

Macaristan Parlamentosu'nda Yasama ve Denetim

*Halil İbrahim Bayar**

Özet

1990 yılında Macaristan'da parlamenter hükümet sistemini uygulamaya başlanmıştır. Soğuk savaş döneminde yılda sadece iki kez sembolik olarak toplanan Macaristan Parlamentosu, demokrasiye geçiş sonrasında sürekli çalışmıştır. Bu makalede Macaristan Parlamentosu'nun yapısı ve işleyişi açıklanmıştır. TBMM ile Macaristan Parlamentosu karşılaştırıldığında parlamento organları ve yasama süreçlerinin genel işleyişinin benzerlik taşıdığı görülmektedir. Ancak iki parlamento arasında; genel kurul gündeminin öngörülebilirliği, bütçe yasa önerisinin görüşülmesi ve parlamenter denetim süreçlerinde dikkat çeken farklılıklar karşımıza çıkmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Parlamento, TBMM, Macaristan Parlamentosu, İçtüzük, Yasama, Parlamenter Denetim.

Legislation And Parliamentary Oversight In Hungarian Parliament

Abstract

In 1990, parliamentary government system was established in Hungary. The Hungarian Parliament, which was convened only twice a year during Cold War Period, has worked continuously from 1990 to present. In this article the structure and functioning of The Hungarian Parliament are explained. The Grand National Assembly of Turkey and The Hungarian Parliament have similarities in respects of parliamentary bodies and legislative process. On the other hand, there are some notable differences between two parliaments in terms of certainty of the agenda of the Plenary, the budget adoption process and parliamentary oversight.

* TBMM Yasama Uzmanı, bayar@tbmm.gov.tr.

Keywords: Parliament, GNAT, The Hungarian Parliament, standing orders, legislation, parliamentary oversight.

1. Giriş

Macaristan'ın parlamenter geçmişi 13'ncü yüzyıla kadar uzanmaktadır. Ülke çok uzun yıllar değişik devletlerin egemenliği altında kalmasına parlamenter çalışmalar devam etmiştir. Parlamento, ülke soğuk savaş rejimi döneminde kararnamelerle yönetildiği için yılda sadece iki kez toplanmıştır. 1990 yılında tam bağımsız ve demokratik Macaristan ortaya çıkmış ve modern anlamda parlamenter sistem uygulanmaya başlanmıştır. Bu çalışmada Macaristan Parlamentosu'nun yapısı ve işleyişi, Anayasa ve İçtüzük kuralları çerçevesinde incelenmiştir. Macaristan'da yasama ve denetim süreçleri açıklanarak Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin yapısı ve işleyişi ilişkin karşılaştırmalar yapılmıştır. Makalede öncelikle Macaristan'ın tarihi özetlenerek ülkenin geçmişi ana hatlarıyla yansıtılmıştır. Macaristan'ın siyasal sistemine ilişkin genel bilgiler ve son yıllarda Macaristan siyasal sisteminde yaşanan değişikliklere ve eleştirilere değinildikten sonra sırasıyla; parlamentonun geçmişi, kuruluşu ve temel organları ile yasama ve parlamenter denetim süreçleri açıklanmıştır.

2. Macaristan'ın Tarihi

Macarlar günümüzdeki Macaristan'ın bulunduğu orta Avrupa'ya 895 yılında yerleşmiştir. 1000 yılında ilk Macar devleti olan Macar Krallığı bu bölgede kurmuşlardır. Macar Kralı bu dönemlerde Alman-Roma İmparatorluğu'ndan sonra gelen hükümdar konumdadır. Macar Krallığı zaman içerisinde oldukça güçlenmiştir ve 1485 yılında Orta Avrupa'nın en güçlü devleti haline gelmiştir. Ancak 1500'lerden itibaren taht çekişmeleri ve iç sorunlar nedeniyle zayıflayan Macar Krallığı Osmanlılar ile 1526 yılında yaptığı Mohaç Savaşını kaybetmiştir. Bu tarihten sonra Macaristan toprakları üçe bölünmüş, büyük kısmı Osmanlıların egemenliği altında kalmış diğer kısımlar Macarlar ve Habsburglar tarafından yönetilmiştir. Mohaç Savaşının kaybedilmesi Macar tarihi önemli dönüm noktalarından birisi olmuştur. Bu tarihten sonra Macaristan'a 1526-1686 yılları arasında Osmanlılar, 1686-1790 yılları arasında Habsburg Hanedanı hakimiyet kurmuştur.¹

1790-1848 yılları Macarların hem uyanışa geçtiği hem de Habsburglardan bağımsızlığını kazanmak için girişimlerde bulunduğu yıllardır. Bu dönemde Macar ulusal değerlerine sahip çıkılmış, Macar dili eğitim kurumlarında kullanılmaya başlanmış ve Macarların gelişimi için ekonomik ve sosyal atılımlar

¹ Naciye GÜNGÖRMÜŞ, Macaristan'da Değişim ve Demokrasiye Geçiş (1989-2009), 2010, Ankara, s. 28-48.

yapılmıştır. Milli uyanış ile birlikte bağımsızlık Macarlar için öncelik haline gelmiştir ve 15 Mart 1848 yılında Peşte'de başlayan bağımsızlık mücadelesi tüm ülkeye yayılmıştır. Ancak Rusya'nın Habsburglara doğrudan desteği ve Avrupa ülkelerinin Macaristan'ı yalnız bırakması sonucunda 1849 yılında bağımsızlık mücadelesi kanlı bir şekilde bastırılmıştır.²

Habsburglar 1850'lerden sonra içerde ve dışarda pek çok sorunla karşı karşıya kalmış ve Macarlarla uzlaşarak devlet yapısını değiştirme kararı almışlardır. 1867 yılında gerçekleşen uzlaşma neticesinde Avusturya-Macaristan İmparatorluğu kurulmuştur. Yeni devlet iki başkentli iki uluslu yapıya sahipti. Viyana'nın başkent olduğu kısımda Alman ve Avusturya halkı, Buda-Peşte'nin başkent olduğu topraklarda ise Macar halkı yönetici ulus olmuştur. Macaristan iç işlerinde bağımsız dış işlerinde imparatorluğa bağlı bir devlet olarak bu dönemde varlığını sürdürmüştür.³

1914 yılında Avusturya-Macaristan tahtının veliaht prensinin Saraybosna'da öldürülmesiyle Birinci Dünya Savaşı başlamıştır. 1918 yılında sona eren savaş sonrasında Avusturya-Macaristan İmparatorluğu dağılmış ve Macaristan bağımsızlığını ilan etmiştir. Ancak bağımsızlık Macarlar için acı günlerin sonu olmamıştır. 1920 yılında imzalanan Trianon Antlaşması, Mohaç yenilgisinden sonraki en büyük ulusal felaket kabul edilmektedir. Macaristan yüzyıllar sonra bağımsızlığını kazanmış ama kayıpları çok büyük olmuştur. Trianon öncesinde Macaristan toprakları 288 bin kilometrekare iken, Antlaşma sonrasında 93 bin kilometre kareye düşmüştür. Toprak kaybı ile birlikte nüfus 18.2 milyondan 7.6 milyona gerilemiştir. Tarihteki Macar Krallığı topraklarının yüzde 67.3'ü, nüfusunun yüzde 58.4'ü, yeraltı ve yerüstü zenginlikleri komşu ülkelerin egemenliği altında kalmıştır.⁴

Trianon Antlaşması Macaristan'ın İkinci Dünya Savaşına kadar geçen süreçteki politikalarını da şekillendirmiştir. Çekoslovakya, Yugoslavya ve Romanya gibi komşu ülkelere verdiği toprakları geri kazanmaya ve antlaşmanın orduyu sınırlandıran hükümlerini ortadan kaldırmaya yönelik politikalar oluşturmuştur.⁵ Slavlar tarafından çevrilmiş bir ülke konumunda olan yeni Macaristan, amaçlarına ulaşmak için İtalya ve Almanya'ya yakınlaşmıştır ve Almanya'nın yanında İkinci Dünya Savaşına girilmiştir. Savaş Almanların lehine giderken kaybedilen topraklar ele geçirilmiştir. Fakat savaşın gidişatının tersine dönmesiyle, Almanya Macaristan'ın ittifaktan ayrılma ihtimalini hesap ederek 1942 yılında Macaristan'ı işgal etmiştir.⁶

² GÜNGÖRMÜŞ, a.g.k., s. 52-57.

³ GÜNGÖRMÜŞ, a.g.k. s. 60.

⁴ GÜNGÖRMÜŞ, a.g.k. s. 65-67.

⁵ Sander ORAL, Siyasi Tarih: İlkçağlardan 1918'e, Ankara, 2006, s. 404.

⁶ Burcu SUNAR ve Serap YOLCU, "Orta Avrupa'da Yalnız Bir Asyatik Devlet", Macar-Türk İlişkileri Üzerine Makaleler, 2012, İstanbul, s. 166-171.

Macaristan Nazi işgalinden Sovyetlerin Doğu Avrupa'yı ele geçirmesi ile birlikte kurtulmuştur. Ancak bu sefer de 1989 yılına kadar sürecek olan Sovyet dönemi başlamıştır. Macaristan 1945-1989 yılları arasında doğu bloku ülkeleri içerisinde yer almıştır. Macarlar 1956 yılında Sovyet sistemine karşı ayaklansa da ayaklanma kanlı bir şekilde bastırılmıştır. Ayaklanma sonrası 1956-1988 yılları arasında tek parti dönemi yaşanmıştır.⁷

1988 yılına gelindiğinde Komünist rejime karşı rahatsızlıklar gün yüzüne çıkmaya başlamış ve serbest seçimlerin yapılması talebiyle gösteriler yapılmıştır. Otuz iki yıldır parti genel sekreteri olarak ülkeyi yöneten Janos Kadar istifa etmek zorunda kalmış ve parti yönetimi el değiştirmiştir. Demokratikleşme yönündeki talep ve girişimlere karşı duramayan Macar Sosyalist İşçi Partisi 1989 yılında feshedilmiş ve yerine Macar Sosyalist Partisi adında yeni bir parti kurulmuştur. 1990 yılında gerçekleşen seçimlerle birlikte kırk yıl süren tek parti rejimi sona ermiştir.⁸

Macaristan demokrasiye geçiş sonrasında hemen her alanda batıya entegre olma amacıyla reformlar yapmış, yeni ekonomi politikaları uygulamış ve dış politikasını yeni anlayışa uyumlaştırmaya çalışmıştır. 1990-2000 yılları arasında Avrupa Konseyi, Dünya Ticaret Örgütü, OECD, IMF, Dünya Bankası gibi kuruluşlara üye olmuştur. Özellikle 1999 yılındaki NATO üyeliği ve 2004 yılındaki AB üyeliği Macaristan'ın batı içerisindeki yerini perçinlemiştir.

Demokrasiye geçiş Macaristan'ın politik yaşamını da hareketlendirmiştir. Yeni süreçte Komünist partinin devamı olarak görülen sosyalist parti etkin olduğu gibi; muhafazakar, liberal ve halkçı partiler de önemli rol oynamıştır. Günümüze kadar çok farklı siyasal görüşler hükümeti yönetme gücüne erişmeler de Macaristan'ın yüzü batıya dönük olmuştur. Örneğin Macaristan AB'ye Macaristan Sosyalist Partisi'nin iktidar olduğu 2004 yılında üye olmuştur.⁹

Günümüze kadar 1990, 1994, 1998, 2002, 2006 ve 2010 yıllarında olmak üzere altı kez seçim yapılmıştır. 1990 yılındaki ilk seçimde Macaristan Parlamentosundaki 386 sandalyenin 165'ini Macaristan Demokratik Forumu (MDF), 94 tanesini Hür Demokratlar Birliği, 44 tanesini Bağımsız Küçük Esnaf-Çiftçi Partisi alırken, Macaristan Sosyalist Partisi (MSZP) 33 ve Genç Demokratlar Birliği (FIDEZS) 22 milletvekili çıkartabilmiştir. 1994 yılında yapılan seçimlerde Macaristan Sosyalist Partisi 209 milletvekili çıkartarak seçimi kazanmıştır. Hür Demokratlar Birliği 69 ve Macaristan Demokratik Forumu 38 sandalye kazanmıştır, kalan 70 sandalyeyi de diğer beş parti de paylaşmıştır.

⁷ GÜNGÖRMÜŞ, a.g.k. s. 110-120.

⁸ Visegrady ANTAL, "Transition to Democracy in Central and Eastern Europe: Experiences of a Model Country: Hungary", William-Mary Bill of Rights Journal, Volume 1, Issue 2, 1992, s. 246-248.

⁹ GÜNGÖRMÜŞ, a.g.k., s. 213-227.

miktarlarda paylaşmıştır. Demokratik dönemin üçüncü seçimleri 1998 yılında yapılmış ve önemli değişiklikler olmuştur. Bu kez 148 milletvekili çıkartan FIDESZ birinci parti olurken Macaristan Sosyalist Partisi 148 milletvekili ile ikinci sıraya gerilemiştir. 2002 ve 2006 yıllarında yapılan seçimlerde sonuçlar birbirine yakın çıkmış ve Macaristan Sosyalist Partisi yaptığı koalisyonlarla ülkeyi yönetmiştir. Ancak 2010 yılında yapılan son seçimde FIDESZ ittifak halinde olduğu Hıristiyan Demokrat Halk Partisiyle birlikte 263 milletvekili çıkartarak Parlamente'nin üçte ikisinden fazla çoğunluk elde ederek günümüze kadar Macaristan'ı yönetmiştir. Son seçimlerde Macaristan Sosyalist Partisi'nin 59 adayı milletvekili seçilebilmiştir. 1990'dan 2013'ye kadar Macaristan Sosyalist Partisi 1994-1998 yılları ile 2002-2008 yılları arasında koalisyonlarla iktidar olurken 1990-1994 arasında Macaristan Demokrasi Forumu ve 1998-2002 yılları ile 2008-2013 yılları arasında FIDESZ iktidar olmuştur.¹⁰

3. Siyasal Sistem

Macaristan'ın ilk yazılı anayasası 1949 yılında yürürlüğe girmiştir. 1949 yılında önce tarihsel süreç içerisinde oluşmuş, tek bir metinde toplanmamış yazılı olmayan anayasal kurallar uygulanmıştır. 1222 tarihli Aranybulla (Altın Mühür) isimli ferman Macar Anayasacılık tarihi açısından büyük öneme sahiptir. Bu ferman kralın bazı yetkilerine ve topluma ilişkin temel kurallar belirlemektedir. Bu belgenin haricinde yüzyıllar boyunca yeni belgeler ve kurallar üretilmiştir. Ancak bu kurallar tek bir anayasa halini hiçbir zaman almamıştır. 1949 yılında ilk yazılı Macar Anayasası yürürlüğe girmiştir. Fakat 1949 Anayasası; kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanmayan, temel hak ve özgürlüklere ilişkin garantiler içermeyen Marksist anlayışta oluşturulmuş bir anayasadır.¹¹ Macaristan Komünizmden hemen sonra yeni anayasa yapmayan tek ülkedir. 2012 yılında yürürlüğe giren yeni anayasanın yapılmasına kadar ülke 1949 yılında yapılan Komünist Dönem Anayasası'nda yapılan değişiklikler ile yönetilmiştir.¹² 1990-2010 yılları arasında anayasada yirmiden fazla değişiklik yapılmıştır. Siyasal partiler yeni anayasa yapılması hususunda hem fikir olsalar da uzlaşa-

¹⁰ Robert HERMANN ve Sandor M. KISS, "Hungary's Parliament", The Hungarian National Assembly, Budapest, 2011, s. 49-59. http://www.parlament.hu/fotitkar/angol/book_2011.pdf Erişim Tarihi: 11.11.2013.

¹¹ Johanna FRÖHLICH ve Lorant CSINK, "Topics of Hungarian Constitutionalism", Tijdschrift voor Constitutioneel Recht, Oktober, 2012, s.426. http://www.tvcr.nl/tijdschriftvoorconstitutioneelrecht/download/146_Topics_of_Hungarian_Constitutionalism.pdf Erişim Tarihi: 14.11.2013.

¹² Attila VINCZE ve Marton VARJU, "Hungary: The Fundamental Law" European Public Law, Volume:18, Issue:3, 2012, s.439.

madıkları için anayasa yapılamamıştır.¹³ Ancak 2010 yılında yapılan seçimlerde FIDESZ'in seçimleri büyük çoğunlukla kazanması üzerine yeni anayasa yapılabilmektedir. 18 Nisan 2011 tarihinde kabul edilen Anayasa (The Fundamental Law Of Hungary) 1 Ocak 2012 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Yeni Anayasa dört kısımdan oluşmaktadır. "Ulusal İkrar" (National Avowal) ilk kısımdır ve temel ilkeleri, idealleri ve tarihsel olayları içermektedir. "Temel İlkeler" (Foundations) adı verilen ikinci kısımda temel anayasal prensipler yer almaktadır. Temel hak ve özgürlükleri içeren üçüncü kısım "Özgürlükler ve Sorumluluklar" (Freedoms and Responsibilities) olarak adlandırılmıştır. Son olarak ise "Devlet" (State) kısmı bulunmaktadır. Son kısımda devletin temel organları, hükümet sistemi, kuvvetler arasındaki ilişkiler ve yerel yönetimlere ilişkin hükümler yer almaktadır.¹⁴

Anayasaya göre Macaristan parlamenter hükümet sistemini benimsemiş bir cumhuriyettir. Hükümet sistemlerinin belirlenmesinde yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirleriyle ilişkisinin niteliği esas alınmaktadır. Parlamenter sistem kısaca yürütmenin yasama kuvvetinden doğması ve yasamaya karşı sorumlu olduğu sistem olarak tanımlanmaktadır. Parlamenter sistemin temel belirleyici özellikleri: yürütme organının iki başlı yapıya sahip olması, yürütme organının doğrudan halk tarafından seçilmeyip parlamento tarafından seçilmesi, Bakanlar Kurulu'nun yasama organına karşı sorumlu olması, yürütmenin yasamayı fesih yetkisidir.¹⁵

Macaristan Anayasası'nın devlet organlarına ilişkin kısmının 1 ila 23'ncü maddeleri¹⁶ parlamento ve yürütmeye ilişkin hükümleri içermektedir. Bu hükümlere göre Macaristan Cumhuriyeti'nin yürütme organı devlet başkanı ve başbakanıdır. Devlet başkanını ve başbakanı parlamento seçmektedir. Devlet başkanı yürütmenin sorumsuz kanadıdır ve karşı imza kuralı geçerlidir. Hükümet parlamentoya karşı sorumludur, parlamentonun güvensiz oyuyla hükümeti düşürebilme yetkisi vardır. Ayrıca devlet başkanı da parlamentoyu feshetme yetkisine sahiptir.

Yukarıda genel olarak tanıtılan yeni anayasal sisteme ilişkin bazı düzenlemeler uluslararası kamuoyu tarafından eleştirilmiştir. 2010 yılı ile birlikte parlamentoda üçte iki gibi büyük bir çoğunluğa sahip iktidar partisinin bu gücüne dayanarak uzun yıllardır uzlaşamadığı için yapılamayan anayasayı yapması ve başta seçim yasası olmak üzere bazı yasalarda yaptığı değişiklikler Macaristan'ın demokrasiden uzaklaştığına ilişkin eleştiri maruz kalmasına neden olmuştur. FIDESZ iktidarının ilk yılında anayasa 10 kez değiştirilmiş, 2011 yı-

¹³ FRÖHLICH ve CSINK, a.g.k. s. 427.

¹⁴ VINCZE ve VARJU, Varju, a.g.k., s. 439.

¹⁵ Kemal GÖZLER, Anayasa Hukukuna Giriş: Genel Esaslar ve Türk Anayasa Hukuku, 2012, Bursa, s.71-97.

İnnda yeni anayasaya yapılmış, daha sonra yeni yapılan anayasada 5 kez değişiklik yapılmıştır. Yeni anayasal sistem pek çok uluslararası kuruluş tarafından eleştirilmiştir. Avrupa Birliği ve Avrupa Komisyonunun ilgili organları Macaristan'da 2010 yılından sonra yapılan değişiklikler hakkında önemli eleştiriler içeren kararlar almışlardır.

Venedik Komisyonu 2011-2013 yılları arasında yeni anayasa, seçim yasa-sı, yargıya ilişkin yasalar ve son olarak anayasada 2013 yılında yapılan değişiklikler hakkında kararlar almıştır.¹⁷ Komisyon aldığı kararlarda yeni anayasanın yapım sürecini katılımcı ve şeffaf olmaması ve muhalefetin dışlanması nedeniyle eleştirmiştir. Yargıya ilişkin yapılan değişikliklerin yargı bağımsızlığını tehdit ettiğini ileri süren Komisyon; şeffaf olduğu ve iyice incelenmediği gerekçeleriyle seçim yasa-sının yapılış sürecini ve yeni seçim sisteminin yapısını eleştirmiştir. Ayrıca, anayasada Hristiyanlığın Macarların temel özelliklerinden olmasına vurgu yapılması, tarihi referanslara yer verilerek etnik milliyetçilik yapılması, kiliselerin statüsüne ilişkin politik yetkiler ve basın özgürlüklerinin kısıtlanması gibi bazı hususlar da Venedik Komisyonu tarafından eleştirilmiştir. AB Parlamentosu da 3 Temmuz 2013'te 370 lehte, 249 aleyhte ve 82 çekimser oyla aldığı kararda;¹⁸ anayasanın yapılış süreci, parlamenter denetim süreçlerine yapılan müdahaleler, anayasa mahkemesine, seçime, medya ve dini gruplara ilişkin yapılan değişikleri eleştiren karar almış ve Macaristan'ı eleştiriler doğrultusunda gerekli düzenlemeleri yapması için tavsiyelerde bulunmuştur.¹⁹

Macaristan'ın yeni anayasal sisteminin sert bir şekilde eleştirilmesindeki odak nokta 2010 yılı seçimlerinden sonra parlamentoda ezici çoğunluğa sahip olan FIDESZ hükümetinin demokratik kontrol ve katılımcılık mekanizmalarını zayıflatmasına yönelik politikaları olduğu öne sürülmüştür. Hükümetin ana-

¹⁶ Macaristan Anayasası'nda her kısım kendi içerisinde numaralandırılmaktadır. Makalede belirtilen madde numaraları "Devlet" kısmına ilişkindir.

¹⁷ <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=17&year=all> Erişim Tarihi:20.01.2014

¹⁸ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0315&language=EN&ring=A7-2013-0229> Erişim Tarihi:20.01.2014

¹⁹ Macaristan demokrasinin işleyişine ilişkin yukarıda ifade edilen eleştiriler, basit bir şekilde bir ulusal devletin demokratik değerleri aşındırması olarak görülmemektedir. Macaristan'ın AB üyesi olması sorunu farklı bir boyuta taşımaktadır. Üye ülkelerin AB'nin temeli olarak kabul edilen AB Antlaşmasının 2 nci maddesindeki değerleri ihlal etmesi durumunda yaptırım uygulayıp uygulamayacağı tartışılmıştır. Çünkü AB kriterlerini yerine getirmeyen aday ülkeler üye olamamaktadır. Ancak devletin geçmişte kriterleri yerine getirdikten sonra kriterlere uymaması durumunda AB'nin tutumunun ne olacağı Macaristan hususunda önem kazanmaktadır.

yasal denetimi zayıflattığı eleştirilerine dayanak teşkil eden hükümler; Anayasa mahkemesinin üye yapısının değiştirilmesi, yargıçların emeklilik yaşının düşürülerek 200'den fazla yargı mensubunun emekli edilmesi ve yargı sisteminin işleyişinde ulusal yargı kurumu başkanına davaların görüleceği mahkemeyi değiştirebilme gibi yetkilerin verilmesidir. Ayrıca seçim sisteminde yapılan değişiklikler, özellikle seçim bölgelerin değiştirilmesi, FIDESZ'in her seçimi kazanmasına imkan tanıdığı öne sürülmektedir. Öyle ki yeni seçim yasasına göre çizilen seçim bölgelerine göre yapılan incelemede FIDESZ geçmişte yapılan, ikisini kaybettiği, üç seçimi de kazanmaktadır.²⁰

Macaristan Hükümeti Venedik Komisyonu ve Avrupa Parlamentosunun kararlarına ilişkin olarak raporlar ve resmi açıklamalar²¹ yoluyla cevap vermiştir. Açıklama ve raporlarda; Macar Hükümeti demokrasi ve hukuk devletini sağlamlığına yönelik duruşunu koruduğunu, Macaristan'ın Avrupa'nın değer ve normlarına bağlı olduğunu vurgulamıştır. Ayrıca Venedik Komisyon raporunun gerçekliği olmayan varsayımlar içerdiğini ve muhtemel risk ve tehlikeler odaklandığı ifade edilmiştir. Komisyon'un nesnel hukuki değerlendirmeler yerine siyasal gerekçelerle görüş oluşturduğu dile getirilmiştir. Seçim sistemine yönelik bir eleştiriye cevaben yeni seçim sistemiyle; Parlamenta seçilebilecek milletvekili sayısının yarıya düşürüldüğü ancak seçim sisteminin yapısının korunduğu ve yeni sistemde aday olabilmenin daha kolay olduğu belirtilmiştir. Ayrıca yeni sistemin FIDESZ'in lehine olacağına dair eleştirilerin mantıklı olmadığı çünkü hali hazırdaki sistemle yapılan 2010 seçimlerinde, yüzde 53 genel oy oranının yanında bireysel seçim bölgelerinden gelen 176 milletvekilinin 173'ünü FIDESZ'in kazandığını, eski sistemin kazananların her şeyi elde edeceği bir sistem olduğu açıklanmıştır. Anayasa yapım sürecinin katılımcı olmadığına yönelik eleştirilerin gerçeği yansıtmadığı; anayasa yapım sürecine 1 milyondan fazla vatandaşın yazılı görüş bildirerek katıldığı, Parlamenta'nın 2012 yılı ilkbahar dönemindeki tüm oturumlarını yeni anayasa

²⁰ SCHEPPELE Kim Lane, Hungary's Constitutional Revolution, Program in Law and Public Affairs, Princeton University, <http://lapa.princeton.edu/news-detail.php?ID=63> Erişim Tarihi: 21.02.2014.

²¹ Macaristan Hükümeti'nin eleştirilere yönelik raporları ve resmi açıklamalarının bazıları için bkz.:

<http://www.kormany.hu/en/ministry-of-public-administration-and-justice/news/zoltan-kovacs-respond-to-francis-fukuyama> Erişim Tarihi: 22.02.2014.

<http://www.kormany.hu/en/ministry-of-foreign-affairs/news/hungary-has-achieved-changes-in-venice-commission-report> Erişim Tarihi: 22.02.2014.

http://www.kormany.hu/download/d/5c/e0000/HUresponse_VenCom_DraftOp_20130611%28FINALfin%29.pdf Erişim Tarihi: 22.02.2014.

<http://www.kormany.hu/download/1/03/f0000/Hungarian%20Memorandum%20on%20the%20Tavares%20report.pdf> Erişim Tarihi: 22.02.2014.

yapımına ayırdığı ve son olarak iki siyasi partinin kendi siyasi tercihleri nedeniyle anayasa hazırlık sürecine katılmadığı ifade edilmiştir. Ayrıca Avrupa Parlamentosu kararına dayanak teşkil eden raporun Macaristan'ın demokrasi, hukuk devleti ve azınlık hakları gibi temel Avrupa değerlerini çiğnediğine ilişkin iddiaları destekleyen herhangi bir somut örneğin olmadığı belirtilmiştir. Son olarak Avrupa Parlamentosundaki kararın 2014 yılında yapılacak Avrupa Parlamentosu seçimlerine yönelik sol görüşlü üyelerin seçim kampanyası yürütmek amacıyla Macaristan'ı hedef seçerek aldıkları belirtilmiştir.

Tüm bu gelişmeler sonrasında Macaristan Parlamentosu 16 Eylül 2013'te yeni anayasadaki 5 nci değişikliğini yapmıştır. Değişiklikte uluslararası kamuoyu tarafından eleştirilen ulusal yargı kurumu başkanının davaları transfer etme, anayasa mahkemesinin karar verme süresi, basın aracılığı ile siyasal kampanya yapılması ve kiliselerin statüsüne ilişkin hususlarda düzenlemeler yapılmıştır.²² Ancak bazı sivil toplum kuruluşları 5 nci anayasa değişikliğinden tatmin olmadıkları açıklamasını yapmışlardır. Yapılan açıklamalarda değişikliğin anayasal yargı sistemindeki aksaklıkları çözmediği, kiliseler ile ilgili düzenlemenin yetersiz olduğu belirtilmiş olumlu düzenleme olarak ulusal yargı kurumu başkanının davaları transfer etme yetkisinin iptal edilmesi gösterilmiştir.²³

4. Parlamantonun Yapısı ve Temel Organları

4.1. Parlamenter Geçmiş

Macaristan'ın parlamenter geçmişi 1222 yılında yayımlanan Aranybulla'ya kadar uzanmaktadır. Aranybulla ile kral soyluların yönetim sürecine katılabilmesini taahhüt etmiştir. 15'nci yüzyıla gelindiğinde soyluların katıldığı ve krallığa ilişkin meselelerin görüşüldüğü, modern anlamda meclise benzer özellikler sergileyen meclis çalışmaları görülmektedir. 1526 yılında gerçekleşen Mohaç Savaşı'ndan sonra ülkenin üçe bölünmesi ile beraber parlamenter hareketler de üçe bölünmüştür. Macar Meclisi 1608-1848 yılları arasında iki meclisli ve eskiye nazaran daha geniş temsil olanağı tanıyan bir yapıya kavuşmuştur. 1848 yılında temsile dayalı parlamento çalışmaya başlamıştır. Yeni dönemde modern parlamenter sisteminin temelleri atılmış, seçim sistemi ve meclisin çalışma sistemi ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır. 1867 yılında iç işlerin-

²² Fifth constituonal amendments. Just following orders? http://www.policy-solutions.hu/userfiles/elemzesek/pidoctober_2013_fifthamendment.pdf Erişim Tarihi: 21.02.2014.

²³ Hungary: Constituonal Change Falls Short, <http://www.hrw.org/news/2013/09/18/hungary-constitutional-change-falls-short> Erişim Tarihi: 21.02.2014., NGO comments on the 5th Amendment to the Fundamental Law, <http://helsinki.hu/en/ngo-comments-on-the-5th-amendment-to-the-fundamental-law> Erişim Tarihi: 21.02.2014.

de özerk bir devlet haline gelen Macaristan'da meclisin çalışmasına ilişkin uygulamalar, içtüzük kuralları ve seçim sistemine ilişkin düzenlemeler gelişmiş ve meclisin toplantı sayısı artmıştır. Birinci Dünya Savaşı Sonrası'nda Macaristan'ın bağımsızlığını ilan ettiği 1918 yılı ile 1957 yılı arasında Macaristan Millet Meclisi çalışmalarını sürdürmüştür. Ancak 1957-1989 yılları arasında ülke kararnamelerle yönetilmiş ve Meclis genelde yılda sadece iki kez toplanmıştır.²⁴

Komünist dönemin sona ermesi ile parlamenter sistem benimsenmiş ve Macaristan Meclisi günümüze kadar çalışmalarını sürdürmüştür. 1990-2012 yılları arasında 6 kez seçim yapılmıştır. 1989 yılında seçim kanununda yapılan değişiklikle Macaristan Millet Meclisi 386 milletvekilinden oluşmaktadır. Ancak seçim kanununda yapılan değişiklik nedeniyle 2014 yılında yapılacak seçimlerden itibaren milletvekili sayısı 199'a düşecektir. En son seçimler 2010 yılında yapılmış olup FIDESZ ve Hristiyan Demokrat Halk Partisi ittifakı 263, Macaristan Sosyalist Partisi 59, Daha İyi Macaristan Hareketi 47, Farklı Politika Hareketi 16 milletvekili çıkarmıştır. 1 tane bağımsız milletvekili seçilmiştir.²⁵

4.2. Parlamentonun Kuruluşu ve Temel Organları

4.2.1. Kuruluş:

Anayasa'nın 2'nci maddesine göre, Macaristan'da milletvekili genel seçimleri, devlet başkanı feshi veya parlamentonun seçim kararı durumları haricinde, her 4 bir yılda Nisan veya Mayıs aylarında yapılır. İlk oturum Devlet Başkanının daveti üzerine seçimlerden sonraki otuz gün içerisinde yapılır. (AY. m.3, İÇT. m.1) Devlet Başkanı ilk oturumda en yaşlı üyenin geçici başkan, en genç dört üyenin de katip üye olarak görev yapmasını talep eder, eğer teklif reddedilirse sırasıyla diğer üyelere teklif götürülür (İÇT. m.3). Geçici Başkan Başkanlık Divanı oluşuma kadar görev yapar. Geçici Başkan aynı zamanda ilk oturum ile ilgili işlemler için geçici genel sekter atar (İÇT. m.4). Parlamento her yıl iki dönem halinde çalışmalarını sürdürür. İlk dönem 1 Şubat ile 15 Haziran arasını kapsarken ikinci dönem 1 Eylül ile 15 Aralık arasını kapsar (İÇT. m. 38).

Milletvekilleri geçici başkanlık divanının oluşumdan sonra yemin ederler ve yemin metnini imzalarlar. Yemin etmeyen üye, geçici başkanlık divanına ilişkin görevler hariç, Parlamento çalışmalarına katılamaz ve milletvekilleri- nin faydalandığı haklardan faydalanamaz (İÇT. m.8).

²⁴ HERMANN ve KISS, a.g.k., s. 9-49.

²⁵ HERMANN ve KISS, a.g.k. s.48-58.

4.2.2. Temel Organlar

Macaristan Parlamentosunun yasama ve denetim faaliyetleri ile birlikte idari faaliyetlerin yürütülmesine ilişkin temel organlar; Meclis Başkanlık Divanı, The House Committee, Siyasi Parti Grupları, Komisyonlar, Komisyon Başkanları Toplantısı ve Genel Sekreterliktir. Macaristan Parlamentosu'nun ile Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin (TBMM) temel organları, Komisyon Başkanları Toplantısı haricinde, görev ve yetkileri bakımından benzerdir.

Meclis Başkanlık Divanı: Başkanlık Divanı, Meclis Başkanı, başkan vekilleri ve katip üyelerden oluşmaktadır. Meclis başkanı, başkanvekilleri ve katip üyeler gizli oyla ilk oturumda seçilir. Eğer Başkanlık Divanının herhangi bir üyeliği için toplantıya katılanların salt çoğunluğu olan karar yeter sayısına ulaşamazsa seçim tekrar edilir ve karar yeter sayısı oluşmaması halinde en son oylamada en çok oyu alan aday seçilir (İÇT. m.10). Başkan vekilleri ve katiplerin sayısı hakkında Anayasa ve içtüzükte herhangi bir hüküm yoktur. Divanın kaç kişiden oluşacağı parlamenter grupların anlaşmasına bağlıdır. 2010 yılından bu yana 5 başkan vekili ve 10 katip üye görev yapmaktadır.²⁶

Meclis başkanı; Parlamentonun ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlarla ilişkilerini yürütmek, Parlamentoyu temsil etmek, toplantıya çağırarak, Komisyonlarla ilgili işlemleri yapmak, parlamento çalışanlarını atamak ve görevlerine son vermek gibi Parlamentonun idaresine ilişkin yetkilere sahiptir (İÇT. m.19). Başkanvekilleri başkanın atama ve görev son verme haricindeki tüm yetkilerini başkan yerine kullanabilir (İÇT. m.20). Katip üyeler tutanakların düzgün tutulmasını sağlamak, ilgili belgeleri okumak ve milletvekillerinin konuşmalarına ilişkin hususları takip etmekle görevlidir (İÇT. m.21).

The House Committee: Bu komisyon Meclis Başkanı başkanlığında, başkan yardımcıları ve siyasi parti gruplarının başkanlarının katılımıyla toplanmaktadır. Sadece siyasi parti gruplarının oy kullanma hakkı bulunmaktadır (İÇT. m.24). Komisyonun meclis ana faaliyetlerine ilişkin sorumlulukları bulunmaktadır. Meclisin çalışma takvimi, gündemin tespiti, genel kurulun çalışması, bütçenin şekillendirilmesi gibi meclisin yönetimi ile pek çok yetkisi vardır (İÇT. m.23). İÇtüzüğe göre komisyonun oybirliği ile karar vermesi gerekmektedir.

The House Committee yetkileri ve parlamentonun işleyişindeki rolü ve etkisi bakımından ülkemizdeki Danışma Kuruluna karşılık gelmektedir. Her iki kurulun parlamentolarının ana faaliyetlerini ilişkin geniş yetkileri bulunmakla birlikte karar verme usulü kararların istişari nitelikte olmasını bu kurulların parlamentonun işleyişindeki etkin olamamalarına neden olmaktadır. Her iki

²⁶ Jozsef SISA, "Organization, Functions And Operation Of Parliament", The Hungarian National Assembly, Budapest, 2011, s. 62. (http://www.parlament.hu/fotitkar/angol/book_2011.pdf) Erişim Tarihi: 11.11.2013.

kurul da içtüzüklerince tanınan yetkileri ancak oybirliği ile karar alındığında kullanabilmektedir. Ancak uygulamada genellikle uzlaşamadığından parlamentonun işleyişine ilişkin hususlar hakkında siyasi parti gruplarının önerilerine göre genel kurul karar vermektedir.

Komasyon Başkanları Toplantısı: Komasyon Başkanları Toplantısı²⁷ ülkemizde yer almayan, Meclis Başkanı başkanlığında komasyon başkanlarının haftalık yaptıkları toplantıdır. Toplantının amacı Parlamentonun haftalık gündeminin belirlenmesi, genel kurul gündemindeki işlerin görüşülme sırasının ve esas Komasyonun tespiti hususunda The House Committee'ye öneride bulunmaktır. Komasyon Başkanları Toplantısı'nda kararlar oy çokluğu ile alınmaktadır (İÇT. m.27).

Komasyonlar²⁸: Komasyonlar yasama ve denetim işlemlerinde detaylı görüşmelerin yapıldığı organlar olup esas olarak daimi ve geçici komasyonlar olarak gruplandırılmaktadır. Komasyonlar görev alanları ile ilgili olarak hem yasama hem de denetim işlemlerini yerine getirmektedir.

Siyasi Parti Grupları: İchtüzüğe göre aynı siyasi partiye üye en az 10 milletvekili parti grubu²⁹ oluşturabilmektedir. (İÇT m.14-15) Ayrıca eğer bir siyasi parti ulusal listeden, yüzde 5'lik ulusal seçim barajını geçerek parlamentoya girme hakkı elde ettiyse 10 tane milletvekili olmasa da parti grubu oluşturabilmektedir.³⁰

²⁷ TBMM'de bulunmayan bu yapının komasyonlar arasındaki işbirliği ve koordinasyonu sağlaması bakımından gerekli olduğu düşünülmektedir. Fahri BAKIRCI'ya göre TBMM'de esas ve tali komasyon işleyişinde güvensizlikten kaynaklanan sıkıntılar yaşanmaktadır. Tali komasyonlar görüşleri esas komasyon tarafından dikkate alınmayacağı gerekçesiyle havale edilen işleri hakkında yeterli inceleme yapmamakta, fakat esas komasyonlar da incelemelerini yetersiz bulduğu için tali komasyonların görüşlerini dikkate almamaktadır. Bakırcı, komasyonlar başkanlarının toplanmasına imkan sağlayacak bir mekanizmanın kurulmasını TBMM'de esas ve tali komasyonlar arasındaki güvensizlik sorunu aşabilmek alınabilecek önlemler arasında önermektedir. Fahri BAKIRCI, Kanun Tasarı ve Tekliflerinin Komasyonlarda Görüşülme Süreci, Kanun Yapım Sempozyumu, Ankara, 2011. s. 130-134.

²⁸ Komasyonların yapısı ve işleyişi Yasama Usul ve İşlemleri kısmında açıklanmıştır.

²⁹ Türkiye ile Macaristan'da milletvekillerinin oluşturduğu grup "siyasi parti grubu" olarak adlandırılmaktadır. Çünkü her iki ülke de ancak aynı siyasi partiye üye milletvekilleri grup oluşturabilmektedir. İspanya ve Avusturya'da ise "parlamentar grup" kavramı kullanılmaktadır. Bu ülkelerde farklı siyasi partilere üye milletvekilleri grup kurabilmektedir. BAKIRCI (2013), ag.k., s.1197.

³⁰ SISA, a.g.k. s.76.

Genel Sekreterlik³¹: Macaristan Parlamentosu İdari Teşkilatı genel sekreterlik yönetiminde yedi ana birimden oluşmaktadır. İdari teşkilat 2012 yılı içerisinde yeniden yapılandırılmıştır ve yeni hali ile 2013 yılı ocak ayından itibaren hizmet vermektedir. İdari teşkilat yasama ve denetim işlerine odaklanmıştır, yardımcı hizmetler yasama ve denetim hizmetlerine destek olmakla görevlidir. İdari teşkilatta yasama müdürlüğü haricinde, dış ilişkiler müdürlüğü, idare ve bütçe müdürlüğü, kültürel ilişkiler müdürlüğü ve basın birimi bulunmaktadır.

Macaristan Parlamentosu'nda çalışan personel sayısı 2013 yılı itibariyle 844'tür. 844 çalışanın 226 adedi siyasi parti gruplarının ofislerinde yer almaktadır. Ayrıca parti gruplarının, milletvekillerinin ve komisyonların birer adet yardımcı personel çalıştırabilmesi mümkündür. Personelin 385'i hukuk, ekonomi ve siyasal bilimlerde lisans eğitimi almış durumundadır. Yasama ve denetim faaliyetlerine uzmanlık desteği siyasi parti gruplarının istihdam ettiği uzmanlar aracılığıyla da sağlanmaktadır. Özellikle stenograflar mesleklerinde dünyaca üne sahiptir. Macar stenografların dünya şampiyonluğu ve pek çok uluslararası yarışmada dereceleri bulunmaktadır.³²

Yasama ve denetim işlevlerine destek olmakla görevli ana birim yasama müdürlüğüdür. Yasama müdürlüğü; Komisyonlar Dairesi, Kanunlar Dairesi, Genel Kurul İşlemleri Dairesi, Bilgi ve Belge Yönetimi Dairesi, Tutanak Dairesi olarak altı idari birime bölünmüştür. Her idari birimin yöneticisi alanında uzman ve tecrübeli kişilerdir. Parlamantonun en eğitimli personelinin bu müdürlük altında çalıştığı görülmektedir. Yasama ve denetim işlemlerin hepsi yasama müdürlüğünün değişik daireleri tarafından yerine getirilmektedir.

1868 yılında kurulan parlamento kütüphanesi, milletvekillerinden başka pek çok araştırmacı tarafından da kullanılmaktadır. 1902 yılında parlamento binasına taşınan kütüphane hukuk, siyasal bilimler ve ekonomi alanlarında ülkenin en önemli bilgi kaynağıdır. Pek çok eski kaynağın yanı sıra modern kaynakların da sürekli sağlandığı kütüphane, halkın kullanımına da açıktır.

Milletvekillerinin bilgi ihtiyacını karşılamak üzere kütüphane birimi altında parlamento bilgi servisi oluşturulmuştur. Bu birim milletvekillerinin belli konulardaki bilgi taleplerini karşılamaktadır. Ekonomi, hukuk ve siyasal bilimler alanında uzman 15 personelin çalıştığı servis, farklı düzeylerde bilgi ihtiyacını sağlamaktadır. Servis genel olarak belli bir alana ilişkin derleme, ba-

³¹ Bu kısmın yazılmasında 15-26 Nisan 2013 tarihlerinde Macaristan Parlamentosu'nun idareci, uzman ve diğer görevlileri ile yapılan görüşmeler ile ilgili olarak TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığına sunulan Macaristan Parlamentosu İdari Teşkilatının İşleyişi, Yasama ve Denetim İşlemlerine İlişkin Rapor'dan faydalanılmıştır.

³² The Office Of The Hungarian National Assembly, http://www.parlament.hu/angol/office.htm#_Toc214945225 Erişim Tarihi: 20.11.2013.

sın özetleri, analiz edilmiş rapor ve karşılaştırmalı rapor şeklinde bilgi sağlamaktadır. Servisin bir yıl içerisinde ürettiği bilgi belge sayısı 8400 adet civarındadır.

Parlamento dış ilişkiler müdürlüğü Avrupa Birliği Dairesi, Ulusal Entegrasyon Dairesi ve Protokol Dairesi olmak üzere üç daireden oluşmaktadır. Avrupa Birliği üyesi olması nedeniyle birliğe ilişkin faaliyetler konusunda da yükümlülüklerle sahip olan Dış İlişkiler Müdürlüğü, Avrupa Birliği Dairesi ile Parlamento'nun Avrupa Birliği ile ilişkilerini yürütmektedir. Avrupa Birliği'ne ilişkin yasama ve denetim faaliyetlerini esas olarak Avrupa Birliği Komisyonu yürütmekle beraber bu daire hem komisyona hem de milletvekillerinin Avrupa Birliğine ilişkin temas, toplantı ve diğer faaliyetlerine destek hizmeti sunmaktadır. Avrupa Birliği Dairesinin en önemli hizmetlerinden bir tanesi haftalık bültenidir. Avrupa Birliğinde, özellikle Macaristan'ı ilgilendiren hususlar, kısaca milletvekillerinin dikkatine sunulmaktadır. Haftalık olarak çıkartılan bülten milletvekillerine Avrupa Birliği'ndeki gelişmeleri genel olarak bakma fırsatı sağlamaktadır.

Macaristan Millet Meclisi'nin faaliyette bulunduğu diğer bir alan ise yurtdışında yaşayan Macarlara ilişkin çalışmalar yapmaktır. Ulusal Entegrasyon Dairesi özellikle Macaristan'a komşu ülkelerde tarihten bu yana yaşayan Macarlarla ilişki sağlamakta, vatandaşlarla ilgili gelişmeleri takip etmektedir. Bu daire de sorumlu olduğu alanla ilgili olarak haftalık bülten hazırlamaktadır. Milletvekillerine genel olarak bilgi sağlayan bülten, alan hakkındaki gelişmeleri kısaca takip etme imkanı sağlamaktadır. Daire yurtdışında yaşayan Macarlarla birlikte konferanslar düzenleyerek bu alandaki aktif görevler üstlenmektedir.

5. Yasama Usul ve İşlemleri

Parlamento genel olarak anayasa, yasalar ve bütçeye ilişkin önerileri kabul etme, değiştirme, bütçenin uygulamasını onaylama, savaş ve barış ilanına karar verme, askeri operasyonlara katılmaya ilişkin kararlar almaya, uluslararası antlaşmaları onaylamaya ve af ilan etmeye yetkilidir (AY. m. 1). İçtüzüğe göre parlamentonun temel işlemleri; yasa önerilerini, parlamento kararlarını, siyasal bildirimleri ve raporları görüşmek ve karara bağlamak olarak gruplandırılmıştır. İçtüzük esas olarak yasa önerilerinin görüşülmesi ve karara bağlanmasına ilişkin hükümleri düzenlemiştir. Karar, bildiri ve rapor işlemlerinin usul ve esasları yasa önerilerine ilişkin usul ve esaslarla, görüşülen hususun niteliğinden kaynaklanan bazı farklılıklar dışında, aynıdır. Örneğin, genel kurulda görüşülen raporlara ilişkin olarak değişiklik önergesi verilememekte ve sadece genel görüşme yapılabilmektedir (İÇT.m. 114).

Macaristan'ın demokrasiye geçiş yaptığı 1990 yılı ile 2012 yılları arasında

parlamentonun kabul ettiği yasa ve karar sayıları aşağıda belirtilmiştir.³³

Dönem	Yasalar	Parlamento Kararları	Politik Bildiri ve Diğer İşler	Kararlar Toplamı
1990-1994	432	354	10	796
1994-1998	499	455	3	957
1998-2002	460	394	2	856
2002-2006	573	488	4	1065
2006-2010	587	421	5	1013
2010-31.12.2012	589	305	2	896
Toplam	3140	2417	26	5583

Macaristan Parlamentosu 22 yılda her yıl ortalama 142 adet yasa kabul etmiştir. TBMM'nin 1999-2013 yılları arasında yılda ortalama 152 yasa olmak üzere toplam 2127 yasa kabul ettiği göz önüne alındığında her parlamentonun da yasa yapma fabrikası gibi çalıştığı söyleyebilmek mümkündür. 1988-2012 yılları arasında Birleşik Krallık'ta yılda ortalama 46 olmak üzere toplam 1097 yasa kabul yapılmıştır.³⁴

Türkiye ve Macaristan'da bu kadar çok yasa yapılma sebebi olarak uluslararası anlaşmalarının onaylanmasına yasa ile uygun bulunması önemli bir etkidir. 1990-2007 yılları arasında kabul edilen 2239 yasanın 526'sı (yüzde 23.5),³⁵ Türkiye'de 1999-2013 yılları arasında kabul edilen 2127 yasanın 652'si (yüzde 30.6)³⁶ tanesi uygun bulma yasasıdır. Ancak uygun bulma yasaları çıkartıldığında bile her iki ülkede yılda ortalama yapılan yasa sayısı 100'ün üzerinde kalmaktadır.

5.1. Yasa Önerme

Yasama süreci yasa önerilerinin Meclis Başkanına iletilmesi ile başlar. Anayasanın 6'ncı ve içtüzüğün 85'nci maddelerine göre devlet başkanı, hükümet, komisyonlar ve milletvekilleri yasa önerisinde bulunabilmektedir. 1990-2012

³³ Legislative Activity Of The Parliament, http://parlament.hu/angol/append/legislative_act.htm Erişim Tarihi: 21.11.2013.

³⁴ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga> Erişim Tarihi: 21.01.2014.

³⁵ SOLTEZS Istvan, TheHungarian National Assembly, The Centrefor Parliamentary Management, Budapest, 2008, s. 183, Aktaran: EROĞLU İzzet, Demokrasiye Geçiş Sonrası Macaristan'ın Hükümet Sistemi, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Cilt: 1, Yıl: 2, Sayı: 6, 2011, s. 364-365.

³⁶ http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar_sd.sorgu_baslangic Erişim Tarihi: 21.01.2014.

yılları arasında 4593 yasa önerilmiştir. Yasaların 2346 adeti hükümet tarafından önerilmiştir ve bu önerilerin 2150 tanesi yasalaşmıştır. İktidar milletvekilleri tarafından verilen 813 yasa önerisinin 395 tanesi yasalaşmıştır. Aynı dönemde muhalefet milletvekilleri 1215 yasa önermişlerdir ve önerilerin 33 tanesi yasalaşmıştır. İktidar ve muhalefet grupları 48 tanesi yasalaşan 90 yasa önerisi yapmışlar. Komisyonlar ve Devlet Başkanı yasa önerme yetkilerini çok fazla kullanmamışlardır. Komisyonlar 129 yasa önerirken önerilerin 90 tanesi yasa haline gelmiştir. Devlet Başkanları 1990-1995 yılları hariç yasa önerme yetkilerini kullanmamıştır. Sadece 1990-1995 döneminde Devlet Başkanı olan Arpad Göncz 3 adet yasa önermiştir.³⁷

Yasa önerileri Meclis Başkanlığına verildikten sonra Yasama Müdürlüğünde öncelikle bir dil uzmanı tarafından Macar dilinin özelliklerine göre incelenmektedir.³⁸ Eğer öneride noktalama ve imla kuralları gibi şekil bakımından bariç bozukluk varsa dil uzmanı gerekli düzeltmeyi yapmaktadır. Ancak öneriyi oluşturan cümlelerdeki anlatım bozukları ve cümlelerin anlamına ilişkin diğer sorunlar hakkında dil uzmanının düzeltme yapma yetkisi bulunmamaktadır. Dil uzmanı bu durumda dil yanlışlarına ilişkin bir rapor hazırlamaktadır. Bir öneride dil uzmanının düzeltme yapamayacağı bozukluk önerinin komisyonda görüşülmesi esnasında düzeltilmektedir. Dil uzmanının yaptığı incelemelerden öneri sahibine bilgi verilmektedir.

5.2. Komisyonlar

Meclis Başkanı yasa önerilerinin verilmesini takip eden oturumda yasa önerisini ve havale edildiği komisyonu duyurur. Milletvekili tarafından verilen bir yasa önerisi ancak komisyon gündeme konulmasına karar verirse gündemde yer alabilir. Komisyon bir milletvekilinin önerisini reddetmesi halinde takip eden oturumda duyurulur. Bu durumda siyasi parti grupları söz konusu yasa önerisinin gündeme konulması için genel kurulda oylama yapılmasını talep

³⁷ Legislation, The Hungarian National Assembly, http://www.parlament.hu/angol/legislation.htm#_Toc214182102. Erişim Tarihi:23.11.2013.

³⁸ TBMM'de tasarı ve tekliflerin ilk incelemesi Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı'nda Araştırma ve İnceleme Bürosunda görevli yasama uzmanları tarafından yapılmaktadır. Yasama Uzmanlığı Yönetmeliğinin 30'ncu maddesine göre Yasama Uzmanları; Başkanlığa sunulan kanun tasarı ve teklifleri ile tezkereleri; Anayasa, İçtüzük, genel hukuk kuralları, kanun yapım tekniği ve Anayasa dili açısından inceleyerek görüş ve önerilerini yazılı olarak sunmakla görevlidir. Yasama uzmanları tarafından yapılan ilk incelemede kanun yapım tekniği ile ilgili tek resmi kaynak olan Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik hükümleri doğrultusunda yapılmaktadır. Habip KOCAMAN, Kanun Tasarı ve Tekliflerinin İlk İncelenmesi, Kanun Yapım Sempozyumu, Ankara, 2011, s.107-108.

edebilir. (İÇT m.98) Meclis Başkanı esas ve tali komisyonları tespit etme yetkisine sahiptir. Ayrıca Başkan konu hakkında özel amaçlı komisyon kurulması için genel kurula öneride bulunabilir (İÇT. m.79).

Komisyonların Yapısı ve Oluşumu: Komisyonlar yasama ve denetim işlemlerinin genel kurul aşamasından önce detaylı şekilde görüşüldüğü birimlerdir. Macaristan Parlamentosu Komisyonları ile TBMM Komisyonları arasında sınıflandırmada bazı temel farklılıklar bulunmaktadır. Ülkemizde komisyonlar yasal dayanak, süreklilik ve işlev bakımından sınıflandırılmaktadır. Yasal dayanak bakımından; Anayasa, içtüzük veya kanunla kurulan, süreklilik bakımından; daimi ve geçici, işlevleri bakımından; yasama ve denetim komisyonları bulunmaktadır. Macaristan parlamentosunda komisyonların sınıflandırması sürekliliklerine göre yapılmakta; daimi ve geçici komisyon olmak üzere iki tür komisyon bulunmaktadır.

İki ülke parlamento komisyonları arasındaki en önemli farklılıklardan birincisi “daimi komisyon” tanımındadır. TBMM’de daimi ve geçici komisyon ayrımının ölçütü görev süresidir. Geçici komisyonlar bilgi edinme ve denetim amacıyla belli bir süre için kurulmuş komisyonlardır. Bu komisyonlar belirlenen süre içerisinde araştırılan işi rapora bağlamazlarsa görev süreleri sona ermektedir. Meclis Araştırması ve Soruşturma Komisyonları geçici komisyonlara örnektir.³⁹ Daimi komisyonlar içtüzüğün 20’nci maddesinde sayılan görev süresi sınırlı olmayan komisyonlardır.⁴⁰ Macaristan’da daimi ve geçici komisyon ölçütünün, Komisyonların yasama ve denetim süreçlerine katılımına ilişkin genel kurul kararı olduğu anlaşılmaktadır. Çünkü ülkemizdeki gibi Macaristan’da daimi komisyonlar isimleri ve kuruluşları mevzuatta yer almamakta, genellikle her yasama dönemi başında⁴¹ yürütme organının yapısı ile uyumlu olacak şekilde kurulmaktadır. İchtüzüğün 27’nci maddesine göre anayasa, bütçe, dış ilişkiler, savunma ve Avrupa Birliği konularında daimi komisyon kurmak zorunludur. Geçici komisyonlar ise İchtüzüğün 36’ncı maddesine göre, belli bir konuda detaylı bilgi edinme amacıyla kurulan araştırma komisyonları ve bakanlar kurulunun sorumluluğuna ilişkin soruşturma komisyonu şeklinde kurulmaktadır.

Komisyonlara ilişkin diğer bir farklılık olarak Macaristan Parlamentosunda ülkemizde olduğu gibi komisyonların işlevsel ayrımı olmaması gösterilebi-

³⁹ İrfan NEZİROĞLU, Türk Parlamentosu Hukukunun Temel Kavramları, Seçkin, Ankara, 2008, s.156.

⁴⁰ NEZİROĞLU, a.g.k., s. 113.

⁴¹ Yasama dönemi içerisinde de daimi komisyon kurulması mümkündür.2010-2014 dönemi başında 19 daimi komisyon kurulmuşken dönem içerisinde 1 tane daha kurulmuştur. 2002-2006 döneminde kurulan daimi komisyon sayısı 25’tir.SISA, a.g.k. s. 69-70.

lır. Ülkemizde komisyonlar yasama ve denetim komisyonları şeklinde işlev bakımından gruplandırılabilir. Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu, Dilekçe Komisyonu, İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu ve Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu⁴² görev alanlarına ilişkin inceleme yapmaktadır. Macaristan'da ise her komisyon sorumlu olduğu alana ilişkin hem yasama hem de denetim işlemlerini yerine getirmekle de görevlidir.

Macaristan'da geçici komisyonlar, belli bir konuda detaylı bilgi edinme amacıyla kurulan araştırma komisyonları ve bakanlar kurulunun sorumluluğuna ilişkin soruşturma komisyonu şeklinde kurulmaktadır. Özel amaçlı komisyonlar, belli bir konu üzerinde spesifik inceleme yapma amacıyla kurulur. Örneğin, geçmiş dönemlerde tüketicinin korunması, uyuşturucu kullanımıyla mücadele tedbirleri ve son dönemde yeni anayasa hazırlama konuları özel amaçlı komisyonlar tarafından incelenmiştir. Soruşturma komisyonları yürütme organının faaliyetlerine ilişkin soruşturma yapmak üzere kurulur (İÇT. m.36).

Ülkemizde komisyonların başkan, başkanvekili ve üye seçimi komisyonlarda yapılırken Macaristan'da seçimler genel kurulda yapılmaktadır. Genel kurul Meclis Başkanının komisyonların oluşumuna ilişkin olarak siyasi parti gruplarının uzlaşısını dikkate alarak verdiği öneriler hakkında karar vererek komisyonlara seçim yapar (İÇT. m.31). Siyasi parti grupları komisyonlarda üye sayısı oranında temsil edilirler. Her milletvekili en az bir daimi komisyonun üyesi olmak zorundadır. Ayrıca parlamento tüm partilerin eşit temsil edildiği komisyonlar kurulmasına karar verebilir (İÇT. m.33).

Komisyon Çalışmaları: Macaristan İçtüzüğü'nün 67'nci maddesine göre Komisyon toplantıları, başkanın gündemde yer alacak hususlara ilişkin öneriler içeren toplantı daveti üzerine yapılmaktadır. Komisyonlar genel kurul toplantı halindeyken, oylamalar yapıldığı oturumlar haricinde, çalışabilir.⁴³ Macaristan'da Komisyon, üyelere gönderilen toplantı davetinde yer alan hususlara göre gündemini tespit eder. Komisyon toplantı esnasında gündemini değiştirebilir, ancak yalnızca hazır bulunanların üçte iki çoğunluğunun onayı ile gündeme yeni madde eklenebilir. Komisyon toplantıları sırasında her siyasi parti grubu için eşit miktarda konuşma süresi sınırı konulabilir (İÇT. m.75).

Komisyon toplantılarına bir üye yerine vekaleten başka üye katılabilir. Vekalet eden, komisyon başkanı ve başkanvekilinin yetkileri hariç, üyelerin tüm yetkilerini kullanabilir. Vekalet, sadece bir komisyon toplantısı için geçerlidir,

⁴² İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu ve Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu tasarısı ve teklif görüşülmektedir. Ancak bu komisyonlar esas olarak görev alanlarına ilişkin denetim faaliyetleri icra etmektedir.

⁴³ Ülkemizde komisyonlar İçtüzüğü'nün 35'nci maddesine göre Başkanlık Divanı kararı olmaksızın genel kurul çalışma saatlerinde görüşme yapamamaktadır.

aynı komisyon üyesi olmalıdır ve bir milletvekili yalnızca bir üyeye vekalet edebilir (İÇT. m.37).⁴⁴

Komisyon toplantıları basına açıktır (İÇT. m.68). Ancak devlet sırrı, ticari sır ve kişisel sır gibi komisyon çalışmalarında gizli kalması istenen bilgilere ilişkin görüşmeler varsa bir komisyon üyesinin talebiyle gizli oturum yapılabilir. Talepte gizli oturum yapma isteminin gerekçesi hakkında bilgi verilmelidir. Gizli oturuma komisyon üyesi olmayan milletvekilleri girebilirken komisyon aksini kararlaştırabilir. Ancak özel yasama usulü uygulanıyorsa komisyon üyesi olmayan milletvekilleri gizli oturuma katılmaktan alıkonamaz. Gizli oturumlara aksi kararlaştırılmadıkça parlamento görevlileri ve stenograf- lar da katılır (İÇT. m.69).

Komisyonlarda toplantı yeter sayısı üye tamsayısının yarısından fazlasıdır. Ancak herhangi bir üyenin talebi halinde üye tamsayısının üçte birinin kararı ile toplantıya devam edilmesi kararı verilebilir. Eğer toplantı yeter sayısı sağlanamazsa aynı gündemle toplanmak üzere en az yirmi dört saat geçtikten sonra toplantı yeter sayısı aranmaksızın Komisyon toplantısını gerçekleştirebilir. Fakat bu durumda Komisyon başkanı veya başkanvekili, iktidar ve muhalefet partilerinden birer milletvekili toplantıda hazır bulunmalıdır (İÇT. m.70). Komisyonlar toplantıya katılan milletvekillerinin salt çoğunluğu karar verir (İÇT. m.77).

Komisyonlar beşte ikisinin olumlu oyuyla gerek duyduğu kişilerden görüş alabilir. Komisyon başkanı ve siyasi parti grupları toplantılara görüşlerini bildirecek uzmanlar davet edebilir. Üyelerin uzman talepleri komisyonca kararlaştırılır. Uzmanlar ancak söz verildiğinde konuşabilirler (İÇT. m.73).

⁴⁴ Macaristan'da vekalet etme ile ülkemizdeki vekalet etme arasında önemli farklar bulunmaktadır. Ülkemizde vekaleten oy kullanabilme Anayasa'nın 96'ncı maddesine göre sadece Bakanlar Kurulu üyelerine genel kurul çalışmalarında tanınmış bir yetkidir. TBMM'de vekalet yoluyla oy kullanılması, çeşitli nedenlerle toplantılara katılmayan milletvekili adına başka bir milletvekilinin oy kullanması demektir. Macaristan'daki vekalet sadece oy kullanma yetkisine ilişkin değil milletvekilinin tüm yetkilerine vekalet etme şeklindedir. Aradaki fark ülkemizde yoklama sırasında vekalet yoluyla oy kullanmak mümkün değilken Macaristan'da vekalet yoluyla temsil edilen üye de toplantı ve karar yeter sayısı hesaplamalarına dahil edilmektedir. Ayrıca Macaristan İçtüzüğünde genel kurul çalışmaları sırasında vekalet yoluyla oy kullanmaya ilişkin bir hüküm yoktur ve TBMM'de komisyonlarda vekalet yoluyla oy kullanılamamaktadır. Hem komisyonlarda hem de genel kurulda vekaleten oy kullanılması Fransa yasama sisteminde mümkündür. Fransa Ulusal Meclisi'nde milletvekilleri ve Senatoda senatörler komisyon ve genel kurul işlemlerinde vekaleten oy kullanabilmektedir. Hatta Ulusal Meclisi'nde vekaletin diğer bir üyeye nakli de mümkündür. Bali Emrah BİÇER, s.136-148.

5.3. Genel Kurul Çalışmaları

5.3.1. Genel Kurulun Çalışmasına İlişkin Usuller

Genel Kurul Gündemi: Macaristan Parlamentosu'nda genel kurul gündemini belirlemeye yetkili ana karar merci The House Committee'dir. Meclis başkanı başkanlığında siyasi parti gruplarının temsilcileri ile toplanan bu komisyonun oybirliği ile karar vermesi gerekmektedir. Ancak genellikle uzlaşma sağlanamadığından gündem genel kurulda siyasi parti gruplarının önerileri hakkında oylama yapılarak belirlenmektedir. Bu yüzden uzun vadeli gündem konusunda yazılı metin olsa da kısa vadeli gündem de iktidar partisi grubunun önerileri doğrultusunda gündemde değişiklikler yapılmaktadır.⁴⁵

İçtüzük meclis çalışmalarının planlı yürümeye bilmesi için bazı kurallar koymuştur. Hükümet her 6 aylık dönem⁴⁶ öncesinde yasama sürecine ilişkin planlamasını meclise sunar. Bu planlama içerisinde hükümet, 6 aylık dönemde meclisin kabul etmesini öngördüğü yasaları meclise iletir. Öngörülen yasaların ne olduğu, hangi ayda çıkartılması hedeflendiği bu planda belirtilir (İÇT. m.38). İçtüzüğün 47'nci maddesine göre Meclis Başkanı The House Committee tarafından tavsiye edilen gündem önerisini iki gün önceden milletvekillerine ve diğer ilgililere iletir. Oturumların başlamasına bir saat kalana kadar hükümet veya en az milletvekili gerekçeli olarak önerilen gündemde değişiklik yapılmasını önerebilir. Uygulamada bu plan yüzde yüz gerçekleştirilememektedir. Ama hedeflerin farklı dönemlerde yüzde 30 ya da 40'ndan fazlasının tutturulduğu görülmektedir. Böylece her ne kadar 6 aylık plana tamamen sadık kalınmasa da, 6 aylık yasama faaliyetleri konusunda yazılı hedefler bir öngörü sağlayabilmektedir.

Süre Limiti: Genel kurul The House Committee'nin tavsiyesi üzerine gündemine süre limiti koyabilir.⁴⁷ Bu durumda tespit edilen gündem belirlenen

⁴⁵ TBMM Genel Kurul gündeminin öngörülebilir ve belirgin olmaması en fazla dile getirilen sorunların başında gelmektedir. Genel kurul gündeminin belirlenmesinde Danışma Kurulu önemli rolü olmakla birlikte Kurul toplanmadığında veya uzlaşma yoluyla karar alamaması durumunda gündem siyasi parti gruplarının önerilerinin oylanması ile belirlenmekte ve çoğunluğa sahip olan siyasi parti gündeme hakim olmaktadır. İçtüzükte genel kurul gündeminin öngörülebilir olmasını sağlayacak kurallar bulunmamaktadır. Macaristan Parlamentosu 6 aylık planlama ile daha öngörülebilir bir gündeme sahip olabilmektedir.

⁴⁶ Macaristan Parlamentosu bir yıl içerisinde 2 dönem halinde çalışmalarını yürütür. İlk dönem 1 Ocaktan 15 Hazirana kadar sürmekte iken ikinci dönem 1 Eylülde başlayıp 15 Aralıkta sona ermektedir (İÇT. m.38).

⁴⁷ Belirli süre limiti olmaması TBMM'de karşılaşılan en önemli sorunlardan biri olarak görülmektedir. İçtüzüğe göre siyasi parti gruplarının tasarıların tümü üzerinde 20 her madde üzerinde de 10'ar dakika konuşma hakkı bulunmaktadır.

süre içerisinde sonuçlandırılmış olur. Süre limiti gündemin genel görüşme, detaylı görüşme ve kapanış görüşmesi gibi farklı aşamalarına göre tespit edilir. İçtüzük süre limitine ilişkin bazı kurallar koymuştur. Toplam sürenin yarısı iktidar ve muhalefet parti gruplarına eşit dağıtılırken diğer yarısı, bir siyasi parti grubuna en az otuz dakika tahsis edilmek şartıyla, parti gruplarının güçleri oranında dağıtılır. Bu hesaplama yapılırken bağımsız üyeler muhalefet milletvekilleri içerisinde değerlendirilir. Hükümet üyelerinin konuşmaları da iktidar grubu içerisinde kabul edilir (İÇT.m.50-53).

Genel kurulda yapılan her konuşma süre limiti içerisinde değerlendirilmez. Örneğin, usul hakkındaki konuşmalar toplam süre içerisinde kabul edilerek süreden düşülmez. Süre limitine ilişkin diğer önemli bir kural da en az on üyenin istemi halinde genel görüşmede bazı durumlarda alt limitin geçerli olmasıdır. Mesela, başbakana karşı verilen gensoru önergesinde genel görüşme 10 saatten ve bütçe görüşmeleri 40 saatten az olamaz. (İÇT.m.53)

Oylamalar: Macaristan Parlamentosunda açık oylama, isimle oylama ve gizli oylama olmak üzere üç çeşit oylama şekli vardır. Genel kurul Anayasa, içtüzük ve yasalarda aksine hüküm yoksa kural olarak açık oylama ile karar verir. Açık oylama üyelerin ellerini kaldırması, elektronik oylama mekanizmasının kullanımı ya da her iki usulün birlikte kullanılması yollarıyla yapılır. Eğer bir milletvekili el kaldırma yoluyla yapılan şüpheye düşerse elektronik oylama mekanizması ile oylama tekrarlanır. Açık oylamanın hangi şekilde olacağına The House Committee'nin önerisi üzerine görüşülmeksizin genel kurul tarafından karar verilir (İÇT. m.60). İsmen oylama üyelerin isimlerinin okunması sonucunda ayağa kalkarak "evet" "hayır" veya "çekimser" ifadelerinden birini kullanmasıyla gerçekleşir. İsmen oylama bir siyasi parti grubunun talebi üzerine yerine getirilir. Komisyonların oluşumuna ilişkin hususlarda ve usul önergelerinde açık oylama yapılamaz. Gizli oylama oy pusulalarının oy sandığına atılmasıyla yapılır (İÇT. m.61-62).

Konuşmalar: The House Committee'nin gündem önerisinde; görüşülecek hususlar, gündemin gerçekleştirilme süresi ve milletvekillerinin konuşma süreleri de yer alır (İÇT. m.23). Ancak içtüzük konuşma limitlerine ilişkin de kural koyarak bazı hususlarda alt konuşma limiti belirlemiştir. Örneğin, konuşma limiti genel görüşmede on beş dakikadan, grup adına yapılan konuşmalarda 20 dakikadan, anayasaya ilişkin önerilerde otuz dakikadan daha az olacak şekilde belirlenemez (İÇT m.50). İçtüzük gündem dışı konuşmaya da imkan tanımıştır. İçtüzüğün 51'nci maddesine göre gündemde yer almayan fakat ulu-

Görüşülen tasarı ne kadar uzunsu gruplara konuşma hakkı doğmakta ve muhalif görüşte olmasalar da gruplar, konu dışında konuşmalar yapmaktadır. Bakırcı (2013), agk s.1228.

sal düzeyde önemli, acil ve olağanüstü durumlarda siyasi parti gruplara en fazla 5 dakika konuşma hakkı tanınır. Devlet başkanı, başbakan ve bakanlar da gündem dışı konuşma yapabilirler. Gündem dışı konuşma istemleri oturumun başlamasından bir saat öncesine kadar yazılı olarak iletilmelidir (İÇT. m.51).

Milletvekilleri toplantı esnasında usul önergesi vererek gündem ve gündemin işleyişine ilişkin konuşma talep edebilir. Usul hakkında konuşma talebi üzerine istemde bulunan milletvekili öncelikli konuşmak üzere, her gruptan birer milletvekili ve bağımsızlardan ilk konuşma talebinde bulunan usul hakkında konuşabilir (İÇT. m.52).

Konuşmalarında konu dışına çıkan milletvekilini Başkan konuya gelmesi ve sonuçları hakkında uyarır. Üç defa konu dışında konuşma yaptığı için uyarılan milletvekilinin konuşması başkan tarafından kesilebilir. Başkan, üyelere karşı saldırgan üslupla konuşan ve içtüzük kurallarını ihlal eden üyeyi düzene uyması için uyarır. İki defa düzene uyması için uyarılan milletvekilinin konuşması kesilir. Ayrıca kendisine tahsis edilen zamanı aşan milletvekilinin konuşması da kesilir. Bu sebeplerle konuşması kesilen milletvekili aynı oturumdaki aynı konu hakkında konuşma yapamaz (İÇT. m.54).

Macaristan Parlamentosu'nda anadili Macarca olmayan milletvekilleri kendi anadilleri ile konuşabilir. Başka dilde yapılan konuşmalar için bir gün öncesinden bildirim yapılır ve konuşma tercüme edilir. Eğer talep edilirse anadili Macarca olmayanlar için sürekli tercüme hizmeti sağlanır ve resmi belgeler çevrilir (İÇT. m.40).

Toplantı ve Karar Yeter Sayısı: İçtüzüğün 43 ve 64'ncü maddelerine göre Anayasa ve içtüzükte başka hüküm yoksa toplantı yeter sayısı üye tamsayısının yarısından fazlasıdır ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verilir. Eğer toplantı yeter sayısı yoksa Başkan toplantı yeter sayısının sağlanması hususunda girişimde bulunur. Bu mümkün değilse toplantıda bulunmayacağını bildirmeyen üyelerin isimleri sonraki oturumda okunur (İÇT. m.43).

Toplantıların Açıklığı: Genel kurul toplantıları gizli oturum kararı alınmadıkça halka ve basına açıktır. Genel kurulda görüşülen hususlarla ilgili tutanaklara ve ilgili belgelere hem Parlamento kütüphanesinden hem de internetten erişilebilir. Basın mensupları ve izleyiciler herhangi bir fikir beyan etmeden kendilerine gösterilen yerlerde toplantıları izlerler. İzleyicilerin toplantının düzenini bozmaları halinde Başkan izleyicilerin dışarı çıkarılmasını talep edebilir (İÇT. m.41). Gizli oturum kararı için üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun kararı gerekir. Gizli oturum yapılması istemini devlet başkanı, hükümet ve herhangi bir üye yapabilir. Gizli oturumlara milletvekillerinden başka yetkili kamu görevlileri de katılabilir. Genel kurul gizli oturumda alınan kararın gizliliği hususunda da ayrı karar alır (İÇT. m.42).

Devlet başkanı, hükümet üyeleri, Anayasa Mahkemesi Başkanı, Yargıtay

Başkanı, Başsavcı, Kamu Denetçisi, Sayıştay Başkanı, Parlamento'ya hesap vermekle yükümlü olan kişiler, ilgili husus olduğunda Avrupa Parlamentosundaki Macar üyeler toplantılara katılabilir. Parlamento, sayılan kişilerden devlet başkanı, Anayasa Mahkemesi Başkanı ve Yargıtay Başkanı haricindekilerin toplantılarda hazır bulunmasını zor koşabilir (İÇT. m.45).

Olağanüstü Toplantı: Devlet başkanı, hükümet veya parlamento üye tam sayısının beşte biri yazılı olarak olağanüstü toplantı isteminde bulunabilir. Olağanüstü toplantı isteminde toplantı gerekçesi ve tarihi belirtilir. Meclis Başkanı mümkünse toplantı yapılması istenen tarihte ya da en geç yedi gün içerisinde parlamento'yu toplantıya çağırır. Meclis Başkanı anayasa ve içtüzükte belirtilen durumlarda olağanüstü toplantı çağırısı yapabilir (İÇT. m.39).

Tutanak Tutulması: Genel kurulda yapılan görüşmeler tam tutanak altına alınır. Oylama listesi tutanaklara eklenir. Milletvekilleri ya da diğer konuşmacılar konuşmalarındaki hatalı kısmın düzeltilmesini üç gün içerisinde talep edebilir. Tutanakların düzeltilmesi oturumu yöneten Başkanın yetkisindedir. Başkan talepte bulunan üye ile görüşerek tutanakların düzeltilmesi talebi hakkında karar verir (İÇT. m.66). Gizli oturumlarda da tutanak tutulur ve tutanakların bir nüshası Meclis Başkanlığı'nda bir nüshası da Parlamento Gizli Belge İşleri Dairesinde yer alır. Gizli oturumda yer alan kişiler izin almadan gizli oturum tutanaklarını inceleyebilir. Bu kişiler haricinde sadece yetkili kamu görevlileri, gizli oturum tutanakları bir devlet organının görevleri bakımından gerekiyorsa, yasal hüküm varsa ve söz konusu bilgi başka kamu kurumlarından elde edilmeyecekse Meclis Başkanı'nın izniyle bu tutakları inceleyebilir (İÇT. m.65-66).

5.3.2. Genel Kurulda Yasa Önerilerinin Görüşülme Süreci

Macaristan'da yasama olağan ve olağan dışı yasama süreci olarak ikiye ayrılmaktadır. Olağan dışı yasama süreci, komisyon ve genel kurul aşamaları farklılık gösteren bütçe önerisinin yasalaşmasını, hızlı karar almayı sağlayan özel yasama sürecini ve referandumu içermektedir. İki usul arasında komisyon aşaması, sürelerin kullanımı ve halkın yasama süreçlerine katılımı bakımından farklılıklar bulunmaktadır.

Genel kurulda görüşülen bir yasa önerisi dört aşamada yasalaşmaktadır. İlk önce önerinin geneli üzerinde görüşülmekte ikinci aşamada da değişiklik önerilerine ilişkin detaylı görüşme yapılmaktadır. Son iki aşama değişiklik önerilerinin ve önerinin tümünün oylanmasına ayrılmıştır.

5.3.2.1 Olağan Yasama Süreci

Genel Görüşme: Yasa önerilerinin genel kurul aşaması genel görüşme ile

başlar. Genel görüşmede yasa önerisinin gerekliliği, ilkeleri ve detaylı görüşmeye uygun olup olmadığı tartışılır. Genel görüşme eğer acil durumlar söz konusu değilse komisyonların yasa önerisi hakkında görüşü milletvekillerine dağıtıldıktan üç gün sonra yapılır⁴⁸ (İÇT. m.101).

Genel görüşmeye geçildiğinde yasa önerisi hakkında konuşmalar yapılır. İlk olarak öneri sahibi sonrasında, öneri sahibi hükümet değilse, hükümet temsilcisi konuşma yapar. Üçüncü olarak komisyon görüşünü özetler. Eğer komisyon görüşüne muhalefet eden üyeler varsa muhalif olanlar da konuşabilir. Ayrıca esas komisyon olarak tespit edilmemiş komisyonun başkanı da konu komisyonu ilgilendiriyorsa konuşma yapabilir. Komisyonlardan sonra siyasi parti gruplarının üyeleri ve en son olarak bağımsız milletvekilleri konuşabilir (İÇT. m.101).

İçtüzüğün 94'ncü maddesine göre milletvekilleri ve komisyonlar değişiklik önergesi verebilir. Önergeler genel görüşmenin sonuna kadar verilebilir.⁴⁹ Ayrıca sadece esas komisyon ve esas komisyon olmasa da anayasa komisyonu değişiklik önergesi verebilir. Değişiklik önergeleri başkan tarafından esas komisyona iletilir. Komisyon önergelere katılıp katılmadığına ilişkin görüşünü detaylı görüşme aşamasında açıklar (İÇT. m.102).

Detaylı görüşme: Detaylı görüşme kısmı yasa önerisini etkileyen değişiklik önergeleri ve komisyon görüşünün tartışılmasıdır (İÇT. m.105) Eğer bir yasa önerisi hakkında herhangi bir değişiklik önergesi verilmemişse genel kurul detaylı görüşmeye geçmeden doğrudan yasa önerisini oylar. Başkan önerge verilmemişse genel kurulu uyarır ve hiçbir üye konuşma talebinde bulunmaz ise detaylı görüşme yapılmaksızın yasa önerisinin oylamasına geçilir. Genel görüşmenin sona ermesi ile genel kurul detaylı görüşmeye geçilip geçilmemesi hususunda karar verir. Eğer genel kurul detaylı görüşme aşamasına geçilmesini reddederse önerge sahibi otuz gün içerisinde yasa önerisinin revize edilmiş halini teklif edebilir, aksi halde yasa önerisi çekilmiş sayılır (İÇT. m.104). Detaylı görüşme esnasında milletvekilleri sadece değişiklik önergesi veya yasa önerisinin ilgili kısmı hakkında konuşabilir (İÇT. m.105).

Önergelerin Oylanması: Bu aşamada değişiklik önergeleri hakkında oyla-

⁴⁸ TBMM İçtüzüğü'nün 52'nci maddesine göre genel kurula sevk edilen bir komisyon raporu veya herhangi bir metin, aksine karar alınmadıkça dağıtım tarihinden itibaren kırk sekiz saat geçmeden görüşülemez. Ancak hükümet veya esas komisyonun bu süre tamamlanmadan gündeme almaya ilişkin gerekçeli önergesi üzerine genel kurul gündeme kararı verebilir.

⁴⁹ Ülkemizde değişiklik önergeleri kanun tasarı ve tekliflerinin basılıp dağıtılmasından itibaren genel kurulda görüşülmeye başlanmasına kadar tek milletvekili tarafından verilebilir. Ancak tasarı veya teklifin görüşülmesi başladıktan sonra en az beş milletvekilinin imzasıyla değişiklik önergesi verilebilmektedir.

ma yapılır. Ancak sadece şu durumlardan birinde oylama yapılabilir:

1. Yasa önerisi sahibinin desteklediği değişiklik önermeleri.
2. Esas komisyonun üçte birinin desteğini alan değişiklik önermeleri.
3. Esas komisyon tarafından verilen değişiklik önermeleri.
4. Siyasi parti grubu liderinin oylanması isteminde bulunduğu değişiklik önermeleri.
5. En az on üyenin desteklediği değişiklik önermeleri (İÇT. m.106).

Son oylamaya geçilmeden önce oylanmış değişiklik önermesinin anayasaya veya başka yasalara aykırılık olduğu ileri sürülebilir. Bu durumda aykırılık önergesi anayasa ile ilgili ise Anayasa Komisyonuna, bütçe ile ilgili ise Bütçe Komisyonuna gönderilir. Anayasa Komisyonu veya esas komisyon son oylamanın ertelenmesini talep edebilir. Son oylamanın ertelenmesi talebi görüşme yapılmaksızın oylanır (İÇT. m.107).

Son oylama: Önergelerin oylanmasından sonra yasa önerisinin tümünün oylamasına geçilir. Son oylama önerge oylamalarından sonra en erken 5 gün sonra yapılır. Eğer kabul edilen değişiklik önergesi yoksa önergelere ilişkin oylamalardan sonra tümüne ilişkin oylama yapılabilir (İÇT. m.106-8). Son oylamada aykırılık önermeleri hakkında görüşme yapılır. Son oylama da nitelikli çoğunluk istemi olursa öncelikle bu istem oylanır. Gerekli çoğunluk sağlanmazsa en fazla iki saat ara verilir (İÇT. m.107).

Yürürlük: Yasalaşan bir önerinin yürürlüğe girebilmesi için gerekli olan son işlemler devlet başkanı imzası ve başvurulmuşsa anayasa mahkemesi denetimidir. Genel Kurul tarafından kabul edilen bir yasa 5 gün içerisinde devlet başkanına meclis başkanı imzasıyla gönderilir ve devlet başkanı da, eğer iptal davası açmamışsa veya tekrar incelenmesi için Parlamentaoya geri göndermediyse, beş gün içerisinde yasayı imzalayarak yayımlar. (ANY. m. 6) Devlet başkanı yeniden görüşülmesi için yasayı parlamentooya geri gönderirse parlamento geri gönderilen yasayı en geç altmış gün içerisinde gündeme koymak zorundadır (İÇT. m.108).

Macaristan'da anayasal denetim önceden denetim ve sonradan denetim olmak üzere iki şekildedir. Önceden anayasal denetim Parlamentaonun yetki alanı içerisinde. Genel kurul, bir yasa önerisinin son oylamasından önce öneri sahibinin talebi üzerine "önceden anayasal denetim teklifini" kabul ederse anayasa mahkemesi önceden uygunluk denetimi yapabilir. Sonradan denetim ise devlet başkanının yetkileri içerisinde. Devlet başkanı imzalamadan anayasa mahkemesinin uygunluk denetimi yapmasını talep edebilir. Eğer mahkeme aykırılık bulamazsa devlet başkanı imzasıyla yasa resmi yayımlanır (ANY. m. 6).

5.3.1.1.2. Olağandışı Yasama Süreçleri

Bütçeye İlişkin Yasama İşlemleri: Bütçe ve kesin hesap yasa önerilerinin yasama süreçleri diğer yasa önerilerinin süreçlerinden farklıdır. Tüm komisyonlar bütçe yasa önerisi ile kesin hesap yasa önerisini esas komisyon olarak görüşürler. Her komisyon bütçe yasa önerisine ilişkin görüşlerini bildirir. Bütçe Komisyonu bu süreçte koordinasyonu üstlenir.⁵⁰ Komisyonların bütçe hakkında görüşlerini özetleyerek genel kurula sunar. Ayrıca Bütçe Komisyonu gelir ve giderler hakkında değişiklik önergesi verebilir. Önergelerde gelir ve gider değişikliği öngörüyorsa söz konusu değişikliğin kaynağının olağan ya da olağandışı olup olmadığı hakkında bilgi verilmelidir (İÇT. m.120). Genel kurula iletilen bütçe yasa önerisi diğer yasa önerileri gibi aynı aşamalardan geçer. Öncelikle öneri hakkında genel görüşme yapılır. Detaylı görüşme aşamasında bütçedeki gelir ve gider kalemlerini etkileyen önergeler görüşülür. Genel kurul 30 kasımda önergeler hakkında karar verir. Oylama sonuçlanınca Bütçe Komisyonu, görüşülmeksizin karar bağlanan değişiklik önergesi verebilir ve üç gün içerisinde önerinin son hali hakkında Genel Kurulu bilgilendirir. Bilgilendirmeden sonraki sekiz gün içerisinde ikinci defa detaylı görüşme yapılır. Ancak bu safhada ana gelir ve gider kalemleri ile açık ve fazla miktarlarını etkilemeyecek değişiklik önergeleri verilebilir. İkinci detaylı görüşme sonrasında Bütçe Komisyonu genel kurula görüşünü sunar ve önergelerin oylaması yapılır. Son görüşme, son oylama, Devlet başkanına gönderme ve anayasal denetim gibi sonraki aşamalar diğer yasa önerileri ile aynı şekilde işler (İÇT. m.121).

Özel Yasama Usulü⁵¹: Özel yasama usulü olağan usulüne göre hızlıdır ve

⁵⁰ Ülkemizde bütçe ve kesin hesap tasarıları Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmekte, diğer komisyonlar bütçenin kabul ve denetlenmesi süreçlerine katılamamaktadır. Ayrıca Plan ve Bütçe Komisyonu TBMM en fazla tasarı ve teklif görüşen komisyon durumundadır. (Komisyon internet sayfası verilerine göre tasarı ve tekliflerin yaklaşık yüzde 50'si Plan ve Bütçe Komisyonuna havle edilmektedir.) Bu iki nedenle bütçe ve kesin hesap tasarılarının bir komisyon tarafından yeterince incelenmediği görülmektedir. Bu nedenle TBMM'de bütçe ve kesin hesap tasarıların görüşülmesi sürecine her komisyonun katılması ve Plan ve Bütçe Komisyonun koordinasyondan sorumlu olmasına ilişkin görüşler ileri sürülmektedir. Nitekim bu konuda daha somut adımlar atılmış 2008 yılında kurulan ve 2009 yılında çalışmalarını sonlandıran İktisat Uzman Komisyonu taslağında, komisyonlar yürütmenin yapısıyla paralel olacak şekilde oluşturulmuş ve her komisyonun bütçe ve kesin hesap tasarılarının incelenmesi sürecinde yer almasını sağlayacak düzenlemeler yapılmıştır.

Daha detaylı bilgi için bkz: http://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/ictuzuk_taslak_metinler0109.htm Erişim Tarihi: 23.01.2014.

⁵¹ Yasama sürecini kısaltma imkanı veren bu yöntem ülkemizdeki temel kanun uy-

basitleştirilmiştir. Özel yasama usulü anayasal değişiklikler, bütçe önerisi ve üçte iki çoğunlukla kararlaştırılması gereken yasa önerilerinin yasalaşması süreçlerinde uygulanamaz. İçtüzüğe göre yasa veya karar önerisi özel yasama usulünün uygulanması istemiyle verilmişse genel kurul toplantıya katılanların beşte dördü ile istem hakkında karar verir. Genel kurul özel yasama usulü uygulanmasına karar verirse Başkan önerinin görüşülmesi için esas komisyonu belirler (İÇT. m.124-125). Bu usulde değişiklik önerileri, genel kurul kararından itibaren 21 gün içerisinde verilmelidir. Bu süre sona erdikten sonra, esas komisyon haricinde, değişiklik önerisi verilemez (İÇT. m.126). Genel kurula havale edilen yasa önerisi üzerinde öneri sahibi, hükümet temsilcisi, esas komisyon temsilcisi, siyasi parti grupları temsilcileri ve bir bağımsız milletvekili konuşma yapar. Eğer Anayasa Komisyonunun herhangi bir talebi yoksa, son oylamada olağan usuldeki bekleme süresi beklenmez ve genel kurul kararı verir (İÇT. m.128). Macaristan Parlamentosu özel yasama usulünü 1990-2010 yılları arasında 122 kez kullanmıştır. 122 önerinin 99 tanesi kabul edilmiş 23 tanesi ise reddedilmiştir. Özel yasama usulü en fazla 1990-1998 yılları arasında kullanılmıştır. 1990-1994 döneminde 67, 1994-1998 döneminde 44 kez bu usule başvurulmuştur.⁵²

Referandum: Macaristan Anayasası'nda ihtiyari ve zorunlu halkoylamasına ilişkin hükümler yer almaktadır. Anayasa'nın 8'nci maddesine göre; eğer en az 200.000 seçmen ulusal referanduma gidilmesini talep ederse parlamento referandum kararı vermek zorundadır. Ancak cumhurbaşkanı, hükümet veya 100.000 seçmen referanduma gidilmesini talep ederse parlamento referandum yapıp yapılmamasına karar verebilir. Referandum, bazı istisnalar haricinde, parlamentonun görev ve yetkilerine ilişkin her konuda yapılabilir. Anayasa'nın 8'nci maddesinde referanduma konu olamayacak istisnalar sayılmış-

gulamasına karşılık gelmektedir. TBMM İçtüzüğü'nün 91'nci maddesinde düzenlenen temel kanunlar tasarısı ve tekliflerin genel kurulda daha hızlı yasalaşmasını sağlayan özel görüşme ve oylama usulüdür. Bu maddeye göre bir hukuk dalını sistematik olarak veya kapsamlı olarak değiştirecek biçimde genel ilkeler içeren ve düzenlediği alanda kapsamlı değişiklikler yapan, kendi alanındaki özel kanunların dayandığı temel kavramları gösteren ve özel kanunlar arasında uygulamada ahenk sağlamak...vd. özelliklere sahip tasarısı ve teklifler özel görüşme usulüyle görüşülebilir. Maddeler okunmadan 30 maddeyi geçmeyecek bölümler halinde görüşülür. Normal yasama sürecinde maddeler görüşmelerinde 10 dakika soru cevap süresi ve her maddeye ilişkin 7 önerge verilebilirken temel kanun yöntemiyle yapılan görüşmelerde soru cevap süresi bölümler üzerinde 15 dakikadır ve her madde için en fazla 2 önerge verilebilmektedir.

⁵² Legislation By Extraordinary Procedure, The Hungarian National Assembly, http://www.parlament.hu/angol/legislation.htm#_Toc214182104 Erişim Tarihi: 27.11.2013.

tır. Anayasanın değiştirilmesine yol açacak, bütçeye ilişkin hususlar, uluslararası anlaşmalardan doğan yükümlülükler, parlamentonun feshi, savaş ilanı, askeri operasyon ve olağanüstü hal gibi durumlar, genel af gibi konularda referanduma gidilemez.

Macaristan'da 1989 yılından günümüze altı kez referanduma gidilmiştir. İlki 1989 yılında devlet başkanı seçimi tarihi ve Macar Sosyalist İşçi Partisinin yasaklanmasına ilişkin olmak üzere sırasıyla; devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçimi, NATO'ya katılma, AB'ye katılma, çifte vatandaşlık ve sağlık sistemine ilişkin konularda yapılmıştır. Sadece 2004 yılında yapılan çifte vatandaşlığa ilişkin referandum reddedilmiştir. Sadece altı tane referandum yapılmış olmasına rağmen çok referandum girişimi vardır. 2001 ile 2006 yılları arasında her yaklaşık 20-30 referandum girişimi yapılmıştır. 2007 ve 2008 yıllarında ise girişim sayısının 600 civarındadır. Bu kadar çok girişim olduğu halde referandum yapılamamasının sebebi olarak gerekli imza sayısının yüksek olması ve referandum yapılamayacak alanlara ilişkin girişimlerde bulunulmasıdır.⁵³

6. Parlamenter Denetim

Macaristan Parlamentosunda parlamenter denetim genel kurul ve komisyonlar aracılığı ile yerine getirilmektedir. Genel kurulda politik görüşme, sözlü-yazılı soru, güçlendirilmiş yazılı soru⁵⁴ ve gensoru yoluyla hükümet denetlenebilmektedir.

6.1. Genel Kurul Denetimi

Politik görüşme; önemli siyasal meselelere ilişkin olarak genel kurulda tartışma açılmasıdır. 1990-2012 yılları arasında 78 politik görüşme yapılmıştır.⁵⁵ Politik görüşme, hükümetin veya meclis üye tamsayısının beşte birinin verdiği önerge üzerine, önergenin verilmiş tarihinden itibaren 14 gün sonrasında ve en

⁵³ Direct and Participatory Democracy at Grassroots Level: Levers for forging EU citizenship and identity?, European Union, 2011. <http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/direct-participatory-democracy.pdf> Erişim Tarihi: 23.01.2014, s.44-46.

⁵⁴ Macaristan İçtüzüğü'nde "interpellation" gensorunun hukuki sonuçlarını doğurmayan ancak yazılı sorudan daha fazla yaptırım içeren bir soru sorma biçimidir. Gensoru ile yazılı soru arasında bir yere yerleştirilmesi uygun görünen kavramdır. Bizim parlamenter denetim sistemimizde "interpellation" yoktur. Bu nedenle yazılı soru ile gensorudan farklı bir kavram olarak "güçlendirilmiş yazılı soru" ibaresi kullanılmıştır.

⁵⁵ Monitoring The Government, The Hungarian National Assembly, <http://www.parlament.hu/angol/monitoring.htm> Erişim Tarihi: 27.11.2013.

geç 28 gün içerisinde yapılır (İÇT. m.129). Politik görüşme ekonomi, sağlık, sosyal güvenlik, tarım gibi önemli alanlardaki tartışmalı hükümet politikaları irdelenir.⁵⁶

Sözlü-Yazılı Sorular (question):Anayasa'nın 7'nci maddesine göre milletvekilleri hükümet üyelerine, kamu denetçisine, Sayıştay Başkanına, Başsavcıya ve Macaristan Milli Bankası Başkanına soru yöneltebilir. Soruya yazılı ya da sözlü cevap istendiği soru önergesinde belirtilir. Yazılı cevap istemi 15 gün içerisinde yerine getirilir. (İÇT m.91) Macaristan Parlamentosunda 1994-2012 yılları arasında sorulan sözlü soru sayısı 5923 iken yazılı soru 25010 adettir. Sözlü soruların 4188 tanesi, yazılı soruların da 24558 tanesi cevaplanmıştır.⁵⁷

Güçlendirilmiş Yazılı Soru (interpellation): Anayasa'ya göre milletvekillerinin hükümete ve üyelerinden herhangi birine yetki alanları ile ilgili olarak yazılı soru sorulmasıdır. (ANY. m. 7) Milletvekilleri güçlendirilmiş yazılı sorunun konusunu başlık şeklinde belirtmeli, içeriğinde muhatabı ve hangi gerekçeyle ilgili muhataba sorunun yöneltildiği yer almalıdır. Bu şartları sağlamayan sorular başkan tarafından ret edilebilmektedir (İÇT. m.90).

Hükümetin tümünü ilgilendiren güçlendirilmiş yazılı sorular başbakan tarafından cevaplanır. Kendisine soru yöneltilen kişinin kendisi veya yardımcısı güçlendirilmiş yazılı soruyu ve yazılı-sözlü soruyu cevaplamak zorundadır. Her hafta yazılı-sözlü sorular ile güçlendirilmiş yazılı sorular için genel kurulda en az 90 dakikalık oturum yapılması esastır (İÇT. m.90). Oturum sırasında güçlendirilmiş yazılı sorunun sorulması için 3 dakika süre verilir,4 dakikalık cevap süresi tanınır ve son olarak cevabın yeterli olup olmadığına ilişkin konuşma yapmak üzere güçlendirilmiş yazılı soru sahibine 1 dakika süre verilir (İÇT. m.116). Tüm güçlendirilmiş yazılı soruları genel kurulda cevaplanmak zorundadır. Ancak önerge sahibi 30 gün içinde yazılı cevap talep edebilir. Bu talep görüşme yapılmaksızın karara bağlanır. Eğer önerge sahibi sözlü ya da yazılı cevabı kabul etmezse genel kurul cevabın kabul edilip edilmediği hususunda karar verir. Genel kurul cevabı reddederse güçlendirilmiş yazılı soru ilgili komisyona havale edilir. Komisyonun konuya ilişkin raporu üzerine genel kurul üç çeşit karar alabilir. Bunlar; birincisi cevabı yeterli görerek kabul etmek, ikincisi cevabı yetersiz bularak komisyonun yapacağı bir toplantıda güçlendirilmiş yazılı soru muhatabının cevabı tamamlamasına karar vermek ya da cevabı tamamen ret ederek komisyonun önerilen hususların yerine getirilmesi için çalışmasını kararlaştırmaktır (İÇT. m.117). 1990-2012 yılları arasında 8801 adet güçlendirilmiş yazılı soru sorulmuş 4742 tanesi sonuçlandırılmıştır.⁵⁸

⁵⁶ SISA, a.g.k. s. 94.

⁵⁷ Monitoring The Government, a.g.k.

⁵⁸ Monitoring The Government, a.g.k.

Gensoru (Censure): Macaristan'da yapıcı güvensizlik önergesi uygulaması vardır.⁵⁹ Anayasa'nın 21'nci maddesine göre parlamentonun üye tamsayısının beşte biri başbakanın düşürülmesi talebiyle yazılı güvensizlik önergesi verebilir. Ancak önergede, başbakanın düşürülmesi halinde başbakan olacak kişi önerisi de yer almalıdır. Genel kurul güvensizlik önergesini desteklerse görevdeki başbakan düşürülür ve önerilen kişi de başbakan olur. Gensoru hakkındaki görüşme ve oylama önergenin verilmesinden sonra en erken üç, en geç sekiz gün sonra yapılabilir. Gensoru önergesi komisyonlara havale edilmez ve hakkında değişiklik önergesi verilemez (İÇT. m.134).

6.2. Komisyon Denetimi

Macaristan Parlamentosunda daimi komisyonlar yasama ve denetim komisyon olarak görev bakımından farklılaşmamıştır. Her komisyon görev alanına ilişkin olarak denetim yapma yetkisine de sahiptir. Komisyonlar kurulurken bakanlıkların yapısı ile uyumlu olması esastır ve her komisyon yetki alanına göre yasaların uygulamasının denetleyecek alt komisyon kurar (İÇT. m.28-29). Böylece komisyonlar kurulurken yasama ve denetim işlemleri bakımından bakanlıklar ile paralellik göstermesine özen gösterilir. Ayrıca içtüzüğe göre belli bir konuda inceleme yapmak üzere soruşturma komisyonu da kurulabilmektedir.

Komisyonların denetim yetkisi ve bu yetkinin kullanımına ilişkin usuller yazılı kurallardan çok teamüle dayanmaktadır. Komisyon yasama sürecinde olduğu gibi denetim sürecinde de genel kuruldan önce detaylı, teknik incelemenin yapıldığı organdır. Komisyonlar denetim faaliyetlerini genellikle denetime ilişkin alt komisyon kurarak yerine getirmektedir. Parlamenteoya gönderilen bilgi, belge ve raporlar öncelikle ilgili komisyonda görüşülmektedir. Bu yüzden bakanlıklar ve ilgili devlet kurumları doğrudan komisyonlarla irtibata geçmektedir.

Komisyonların denetim faaliyetleri yazılı belgeler üzerinde yapılan denetimle sınırlı değildir. Denetim amacına uygun olarak ilgili kişiler komisyonda dinlenebilmektedir. Hali hazırda üç adet dinleme faaliyeti bulunmaktadır; birincisi, atama öncesi adayların dinlenmesi, ikincisi bakanların dinlenmesi ve üçüncüsü inceleme esnasında dinlemedir.

⁵⁹ Gensoru Macaristan Parlamentosu İçtüzüğünde yapıcı güvensizlik şeklinde yer almaktadır. Bu usule göre gensoru başvurusunun şartlarından biri görevdeki başbakan düşürüldüğü takdirde başbakan olacak kişinin aday gösterilmesidir. Böylelikle olası bir hükümet krizi engellenmektedir. Ülkemizde gensoru önergesi, Anayasanın 99'ncü maddesine göre, bir siyasî parti grubu adına veya en az yirmi milletvekilinin imzasıyla verilebilmekte hükümet düşürülürse başbakan olacak kişi aday gösterilme şartı bulunmamaktadır. Kamil ATLAY, Parlamento Denetim Yolu Olarak Soru, TBMM Uzmanlık Tezi, Ankara, 2009, s.110.

Atama öncesi dinleme usulünde ilgili komisyon, gerek meclisin seçtiği aday kamu görevlilerinin (kamu denetçileri, Sayıştay Başkanı) gerekse devlet başkanının atadığı yüksek düzeydeki bürokrat adaylarının(büyükelçiler, merkez bankası başkanı, rekabet kurumu başkanı...vd) ve Avrupa Birliği görevlerine aday olanların sunumlarını atamadan önce dinlemekte ve adaylıkları hususunda oylama yapılmaktadır. Bu usul içtüzükten ve yasalardan kaynaklandığı gibi teamülden de dayanak almaktadır. Örneğin, dışişleri komisyonu büyükelçi adaylarını devlet başkanı onayından önce dinlemekte ve devlet başkanına görüşünü iletmektedir. Bu husus mevzuatta yer almamakta, teamülden kaynaklanmaktadır. İkinci dinleme usulü bakanların görüşüne başvurulmasıdır. Komisyonlar üye tamsayısının beşte üçünün talebi üzerine bakanları ve diğer idarecileri dinleyebilir. Komisyonlar bakanların atanmadan önce ve atandıktan sonra her yıl en az bir kere komisyonda görüşüne başvurur ve atanmadan önce bakanlıklarının desteklenip desteklenmediği hususunda oylama yapılır. Bu usulde hem bakanların atama öncesi ilgili komisyonda sunum yapması hem de her yıl faaliyetlere ilişkin olarak komisyona bilgi verilmesi gerekmektedir. Son olarak, herhangi bir denetim ya da incelemeye ilişkin olarak komisyonların tüm ilgilileri dinleme yetkisi bulunmaktadır.⁶⁰

Soruşturma komisyonları da, parlamenter denetim araçlarından biridir. Bu komisyonlar yürütmenin faaliyetlerine ilişkin soruşturma yapmak amacıyla, üye tamsayısının beşte birinin istemiyle kurabilir. Yapılan çalışmalar sonucunda rapor hazırlayan komisyon raporunu genel kurulun onayına sunar (İÇT. m.36). 1990-2010 yılları arasında 19 adet özel amaçlı komisyon kurulmuştur. Aynı dönemde 26 tane soruşturma komisyonu kurulmuştur.⁶¹

7. Sonuç

Macaristan Parlamentosunun yasama ve denetim işlemlerinin incelenmesi sonucunda; parlamento organları, komisyonların yapısı, genel kurul gündeminin belirlenmesi, bütçenin görüşülmesi ve parlamenter denetim süreçlerinde, bazıları TBMM'de uygulanması önerilen, farklılıklar öne çıkmıştır.

Her iki parlamentonun temel organları; Başkanlık Divanı, The House Committee, ve Komisyonları içermesi bakımından benzerdir. The House Committee TBMM'deki Danışma Kurulu'na karşılık gelen ve meclisin işleyişinin ilişkin bir çok yetkisi bulunan kuruldur. Ancak Macaristan Parlamentosu'nda Komisyon başkanlarının katılımıyla toplanarak meclisin işleyişi önerilerde bulunan Komisyon Başkanları Toplantısı TBMM'de bulunmamaktadır. Bu kurul haftalık toplantı yapmakta, gündemin belirlenmesi, esas ve tali komisyon tes-

⁶¹ SISA, a.g.k., s.72.

⁶⁰ Monitoring The Government, a.g.k., SISA, a.g.e., s. 94, İÇT. m. 68, 132, 134/C.

piti konularda öneriler yapmaktadır. Bu kurulun ülkemizdeki yasama sürecinde komisyonlar arasındaki koordinasyon açısından, esas ve tali komisyonların işleyişi bakımından gerekli olduğu düşünülmektedir.

Komisyonların yapısına ilişkin kuruluş, süreklilik ve işlevler bakımından farklılıklar bulunmaktadır. TBMM’de faaliyet gösteren daimi komisyonların belli bir görev süresi yoktur ve bu komisyonlar Anayasa, içtüzükte veya kanunla kurulmuştur. Macaristan Parlamentosunda daimi komisyonlar isimleri ve kuruluşları mevzuatta yer almamaktadır. Her yasama döneminde ve dönem içerisinde yürütme organının yapısı ile uyumlu olacak şekilde daimi komisyonlar kurulmaktadır. Komisyonların işlevleri açısından da önemli yapısal değişiklikler vardır. TBMM’de komisyonlar işlevleri açısından yasama ve denetim komisyonu olarak ayrışırken, Macaristan Parlamentosu’nda daimi komisyonların yasama ve denetim işlevi bakımından gruplandırılması söz konusu değildir. Her komisyon yasama ve denetim işleri birlikte yürütmektedir.

Genel kurul gündeminin belirlenmesi hususunda her iki parlamentonun benzer usulleri olmakla beraber Macaristan Parlamentosu İçtüzüğü, gündemin uzun vadede belirgin olmasını sağlayabilecek bazı hükümler içermektedir. Her altı aylık dönemden önce hükümetin altı ay boyunca hangi yasaları düzenlemek istediğine dair yazılı belgeyi parlamentoya sunması ve uygulamada yüzde otuz ila kırk üzerinde hedeflerin tutturulması, genel kurul gündeminin tamamen belirsiz olmasını engellemekte, en azından takvimde yer alan önemli tasarıların yasallaşması beklenmektedir. Gündeme ilişkin altı çizilmesi gereken diğer önemli bir husus da içtüzükteki kayıtları dikkate alarak genel kurul gündemine ilişkin süre limiti belirlenebilmesi yoluyla konu dışı siyasi tartışmaların önüne geçilebilmenin mümkün olmasıdır.

Bütçe yasa önerisi ile kesin hesap yasa önerilerinin Komisyon aşamasında incelenme usulünde çok önemli farklılıklar vardır. Macaristan usulünde bütçe ve kesin hesap yasa önerilerinde tüm komisyonlar esas komisyon olarak inceleme sürecine katılır ve Bütçe Komisyonu koordinasyonu sağlar. Bu usul, daha detaylı inceleme yapmaya imkan tanıdığı için, TBMM’nin sadece bir komisyon ile bütçe tasarılarını görüşme yönteminden daha verimli bir yöntem olarak görülmektedir.

En önemli parlamenter denetim araçlarından olan gensoru, Macaristan Parlamentosu İçtüzüğünde yapıcı güvensizlik şeklinde yer almaktadır. Bu usule göre gensoru başvurusunun şartlarından biri görevdeki başbakan düşürüldüğü takdirde başbakan olacak kişinin aday gösterilmesidir. Böylelikle olası bir hükümet krizi engellenmektedir. Son olarak Macaristan Parlamentosu’nda komisyonların denetim sürecindeki önemli faaliyetlerden biri olarak bakanların ve yüksek mevkili bazı kamu görevlilerinin atanmalarından önce komisyonlarda görüşüne başvurulması ve komisyonların bu kişilerin atanması hususunda görüş oluşturması olarak karşımıza çıkmaktadır.

KAYNAKÇA

- ANTAL, Visegrady, "Transition to Democracy in Central and Eastern Europe: Experiences of a Model Country: Hungary", William-Mary Bill of Rights Journal, Vol: 1, Issue 2, 1992, s:246-265. (<http://scholars-hip.law.wm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1544&context=wmborj>) Erişim Tarihi: 12.11.2013.
- ATLAY, Kamil, Parlamenter Denetim Yolu Olarak Soru, TBMM Uzmanlık Tezi, Ankara, 2009
- BAKIRCI, Fahri, TBMM'nin Çalışma Yöntemi, İmge Yayınevi, Ankara, 2000.
- BAKIRCI, Fahri, Kanun Tasarı ve Tekliflerinin Komisyonlarda Görüşülme Süreci, Kanun Yapım Sempozyumu, Ankara, 2011. s: 130-134.
- BAKIRCI, Fahri, "Avusturya Parlamentosu Üzerine", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C. XVII, Y.2013, s: 1181-1242. (http://webftp.gazi.edu.tr/hukuk/dergi/17_1-2_40.pdf) Erişim Tarihi: 03.11.2013.
- BAYAR, Halil İbrahim, Macaristan Parlamentosu İdari Teşkilatının İşleyişi, Yasama ve Denetim İşlemlerine İlişkin Rapor, TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, Mayıs 2013.
- BİÇER, Bali Emrah, Oylama ve Yoklama Mekanizmaları ile Yetersayılar, TBMM Uzmanlık Tezi, Ankara, 2009.
- EROĞLU, İzzet, Demokrasiye Geçiş Sonrası Macaristan'ın Hükümet Sistemi, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Cilt: 1, Yıl: 2, Sayı: 6, 2011, s:349-382.
- GÖZLER, Kemal, Anayasa Hukukuna Giriş: Genel Esaslar ve Türk Anayasa Hukuku, Bursa, 2012.
- GÜNGÖRMÜŞ, Naciye, Macaristan'da Değişim ve Demokrasiye Geçiş (1989-2009), 2010, Ankara.
- DirectandParticipatoryDemocracyatGrassrootsLevel:LeversforforgingEUcitizenshipandidentity?.ErpoenUnion, 2011. <http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/direct-participatory-democracy.pdf> Erişim Tarihi: 23.01.2014, s:44-46.
- Fifthconstituonalamendments:Justfollowingorders?http://www.policysolutions.hu/userfiles/elemzesek/pidoctober_2013_fifthamendment.pdf Erişim Tarihi: 21.02.2014.
- FRÖHLICH, Johanna ve Csink, LORANT, "Topics of Hungarian Constitutionalism", Tijdschriftvoor Constitutioneel Recht, Oktober, 2012, s:424-439 (http://www.tvcr.nl/tijdschriftvoorconstitutioneel-recht/download/146Topics_of_Hungarian_Constitutionalism.pdf) Erişim Tarihi: 14.11.2013.
- GÖKÇİMEN, Semra, Kanun Tasarı ve Tekliflerinin Genel Kurulda Görüşülme Süreci, Kanun Yapım Sempozyumu, Ankara, 2011.
- HERMANN, Robert ve M. KISS, Sandor "Hungary's Parliament", The Hungarian National Assembly, Budapest, 2011. (http://www.parlament.hu/fo-itkar/angol/book_2011.pdf) Erişim Tarihi: 11.11.2013.
- KOCAMAN Habip, Kanun Tasarı ve Tekliflerinin İlk İncelenmesi, Kanun Ya-

- pım Sempozyumu, Ankara, 2011.
- Legislative Activity Of The Parliament, (http://parlament.hu/angol/append/legislative_act.htm) Erişim Tarihi: 06.12.2013.
- Legislation, The Hungarian National Assembly, (http://www.parlament.hu/angol/legislation.htm#_Toc214182102.) Erişim Tarihi:23.11.2013.
- Legislation By Extraordinary Procedure, The Hungarian National Assembly, (http://www.parlament.hu/angol/legislation.htm#_Toc214182104) Erişim Tarihi: 27.11.2013.
- Macaristan Anayasası (The Fundamental Law of Hungary), 01.04.2013 tarihli versiyonu, (http://www.parlament.hu/angol/the_fundamental_law_of_hungary_consolidated_interim.pdf) Erişim Tarihi: 11.11.2013.
- Macaristan Hükümeti Web Sayfasından Erişilen Bilgiler (<http://www.kormany.hu/en/ministry-of-public-administration-and-justice/news/zoltan-kovacs-respond-to-francis-fukuyama>) Erişim Tarihi: 22.02.2014.
- (<http://www.kormany.hu/en/ministry-of-foreign-affairs/news/hungary-has-achieved-changes-in-venice-commission-report>) Erişim Tarihi: 22.02.2014.
- (http://www.kormany.hu/download/d/5c/e0000/HUresponse_VenCom_DraftOp_20130611%28FINALfin%29.pdf) Erişim Tarihi: 22.02.2014.
- (<http://www.kormany.hu/download/1/03/f0000/Hungarian%20Memorandum%20on%20the%20Tavares%20report.pdf>) Erişim Tarihi: 22.02.2014.
- Macaristan İçtüzüğü, (<http://parlament.hu/hazszabaly/resolution.htm>), Erişim Tarihi:11.11.2013.
- Monitoring The Government, The Hungarian National Assembly, (<http://www.parlament.hu/angol/monitoring.htm>) Erişim Tarihi: 28.11.2013.
- İrfan NEZİROĞLU, Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları, Seçkin, Ankara, 2008.
- ORAL, Sander, Siyasi Tarih: İlkçağlardan 1918'e, Ankara, 2006.
- SCHEPPELE Kim Lane, Hungary's Constitutional Revolution, Program in Law and Public Affairs, Princeton University, <http://lapa.princeton.edu/newsdetail.php?ID=63> Erişim Tarihi: 21.02.2014.
- SISA, Jozsef, "Organization, Functions And Operation Of Parliament", The Hungarian National Assembly, Budaspest, 2011. (http://www.parlament.hu/fotitkar/angol/book_2011.pdf) Erişim Tarihi: 11.11.2013.
- SOLTEZS, Istvan, The Hungarian National Assembly, The Centre for Parliamentary Management, Budapest, 2008.
- SUNAR, Burcu ve YOLCU, Serap, "Orta Avrupa'da Yalnız Bir Asyatik Devlet", Macar-Türk İlişkileri Üzerine Makaleler, 2012, İstanbul.
- The Office Of The Hungarian National Assembly, (http://www.parlament.hu/angol/office.htm#_Toc214945225) Erişim Tarihi:28.11.2013.
- VINCZE, Attila ve VARJU, Marton "Hungary: The Fundamental Law" European Public Law, Volumes 18, Issue:3, 2012, (437-453).