

İspanya Parlamentosunda Yasama Uygulamaları

*Dr. İrfan Nezirođlu**

1. Giriş

Bu çalışma, İspanya Parlamentosu Temsilciler Meclisi (*Cortes Generales-Congress of Deputies*) tarafından 14-25 Şubat 2005 tarihleri arasında üçüncüsü düzenlenen Parlamento Yasama Uzmanları Seminerindeki sunumlar ve gözlemler üzerine bina edilmiştir. Amaç Türkiye Büyük Millet Meclisi İttüzüğü değişikliğinin gündemde olduğu bir dönemde farklı yasama uygulamalarına dikkat çekmektedir. Mevcut İttüzük değişiklik taslağının daha çok uygulamadan kaynaklanan sorunları gidermeye yönelik olduğu dikkate alındığında İspanya parlamentosundaki farklı uygulamalar yeni bir bakış açısı sunacaktır.

Seminerde göze batan ilk husus katılımcıların büyük çoğunluğunu İspanyolca konuşan Latin Amerika ülkeleri parlamentoları yasama uzmanlarının teşkil etmiş olması olmuştur. 29 ülke arasında Avrupa'dan sadece Slovakya, Estonya, Litvanya, Letonya, Macaristan, Polonya, Romanya, Çek Cumhuriyeti, Kıbrıs Rum Kesimi, Rusya ve Türkiye programa davet edildi. Bunların dışında davet edilmelerine rağmen Bulgaristan ve Malta'dan temsilci katılmadı. Ayrıca Afrika'dan Tunus, Fas ve Cezayir temsilcileri de programa katıldı. Kalan 15

* Türkiye Büyük Millet Meclisi Kanunlar ve Kararlar Müdür Yardımcısı, Yasama Derneđi Genel Başkanı.

ülke Andorra, Arjantin, Bolivya, Brezilya, Şili, Kolombiya, Kosta Rika, Guatemala, Meksika, Nikaragua, Panama, Paraguay, Peru, Dominik Cumhuriyeti ve Uruguay'dır. Bu ülkelerin ortak özelliği İspanyolca konuşuyor olmalarıdır.

Programın amacı bir yandan İspanya Parlamentosu hakkında bilgi vermek ve diğer ülke deneyimlerini paylaşmak, diğer yandan da mevcut ülke parlamenterlerinin bürokratları ile dostluk köprüleri kurmaktır. Bu açıdan bakıldığında benzer programların TBMM tarafından ayrı ayrı olarak Türk Cumhuriyetleri, Balkanlar, Ortadoğu ve Kuzey Afrika ülkeleri parlamentolarına yönelik olarak yapılması düşünülebilir.

İspanya Parlamentosu, Temsilciler Meclisi ve Senato olmak üzere iki kanattan oluşmaktadır. Her iki kanadın da idari ve mali bağımsızlığı olup kendi içtüzüklerini kendileri yapmaktadır. Ancak Temsilciler Meclisi Senato'dan daha fazla güce sahiptir. Örneğin hükümete güvenoyunu Temsilciler Meclisi vermektedir. Temsilciler Meclisi Anayasaya göre en az 300 en çok 400 milletvekilinden oluşur. Şu anda 350 üyeden oluşmaktadır. İspanya'nın nüfusu yaklaşık 40 milyondur. Her seçim bölgesine en az 2 milletvekilliği verilmiş olup kalan üyelikler nüfusa göre dağıtılmıştır.

Genel Sekreter Yardımcısı Jose Antonio Moreno açış konuşmasında parlamentoların güç kaybetme tehlikesiyle karşı karşıya olduğunu, medyanın vatandaşlarla hükümet arasında bağ kurma noktasında parlamentonun yerini aldığını, parlamentonun güncel sorunlara anında çözüm üretmemesinin vatandaşları başka kanallar aramaya ittiğini ifade etti. Bu bağlamda İspanya parlamentosunun halkın güvendiği kurumlar arasında en üst sıralarda olmadığı belirtildi.

İçtüzük deyince Türkiye'de hemen aklı "en çok tartışılan ancak en az değiştirilen metin" ifadesi gelmektedir. Ancak İspanya'da da İçtüzük üzerinde yoğun tartışmalar yapılmaktadır. Genel Sekreter bu tartışmalardaki temel amaçlardan birisinin insanları meclise daha da yaklaştırmak olduğunu ifade etmiştir. İçtüzük değişikliklerinde sistemin daha etkin ve verimli işlemesi kadar daha demokratik ve katılımcı olması da önemlidir.

Parlamentoda Modernizasyon İçin Stratejik Plan yaklaşımı çerçevesinde etkin, verimli ve daha katılımcı bir meclis için çalışmalar yapılmaktadır. Proje için 15 milyon euro ayrıldı. Web ortamında vatandaşların yasama sürecinde görüş ve düşüncelerini iletebilecekleri çeşitli forumlar oluşturuldu. Milletvekilleri için mobil ofisler kurulması, elektronik ortamda yasa teklif etme, Başkanlık Divanı, Grup üyeleri ve vekilleri zaman zaman web üzerinde bir araya getirme ve parlamentonun elektronik araçlar kullanılarak idaresi gibi düşünceler tartışılmaktadır.

Meclis binalarında tarihi ve dini motiflerin çokluğu dikkat çekmektedir. Parlamento duvarlarında neredeyse bütün İspanya tarihi resim, heykel ve yazırlarla canlandırılmış.

Halka açık günlerde öğrencilere ve vatandaşlara Meclis gezdirilmekte ve küçük hediyeler verilmektedir. Örneğin Anayasanın kabul edildiği günün yıl dönümleri bu özel günlerden birisi olup gelen ziyaretçilere çay, kahve ikram edilmekte ve çeşitli hediyeler verilmektedir.

İspanya Temsilciler Meclisi en iyi devlet memurlarının çalıştığı bir yer izlenimi vermektedir. Uzmanlık için, normal bir kariyer meslek için yapılan sınavın iki katı zorlukta bir sınav yapılmakta ve sınavda 44 ayrı bölümde hazırlanmış sorular sorulmaktadır. Yasama uzmanlarının birçoğu yabancı dil bilmekte, akademik kariyer sahibi olup üniversitelerde ders vermektedir. Uzmanlık kurumu çok sağlam bir konumdadır. Bir konuda uzman görüşü hazırlanırken hiçbir siyasi etki altında kalınmadığı ifade edildi. Diğer parlamento personelinin de nitelikleri yüksektir. Örneğin tercümanların her biri en az iki dilde tercüme yapabilmektedir.

Meclisin belirlediği akredite basın mensupları listesi var. Sınırlı yer olduğundan sadece baskı sayısı 75 binin üzerindeki gazetelerin muhabirlerine giriş kartı verilip büro tahsis edilmektedir. Cuma günleri basın mensupları için o haftaki parlamento çalışmalarını içeren bir bülten hazırlanıyor. Meclis TV uydudan ve kablodan yayın yapmaktadır. Basın bölümünde medya bilgi bankası ve basın toplantısı bilgi bankası oluşturulmuştur. Medya bilgi bankasında ülkedeki basın organlarının editörleri, telefon numaraları gibi çeşitli bilgiler yer almaktadır.

Yasama uygulamalarına geçmeden önce son olarak Araştırma Servisinin yurt dışına giden heyetleri yakından takip ederek sürekli bilgilendirdiğini, gitmeden verilen bilgi dosyalarının yanı sıra yurtdışına gittikten sonra da enformasyon desteğinin devam ettiğini belirtmekte fayda var.

2. Temel Kurumlar

2.1. Meclis Grupları

Temsilciler Meclisinde 8 grup bulunmaktadır. İktüzüğe göre Parlamentoda grup oluşturmak için en az 15 üyeye sahip olmak gerekmektedir. Bunun için TBMM'deki uygulamanın aksine mutlaka aynı partiden olmak gerekmiyor. Zaten gruplar parti grubu değil meclis grubu olarak adlandırılmaktadır. Ayrıca üye sayısı 15'e ulaşmasa da en az 5 üyelik kazanmış ve aday gösterdikleri seçim

bölgelerinde en az yüzde 15 oy almış veya ülke genelinde yüzde 5 oy almış bir veya birden fazla siyasi parti üyeleri grup oluşturabilirler. Ancak aynı parti üyeleri birden fazla grup kuramazlar. Siyasi parti grupları Meclisin ilk toplantısından itibaren 5 gün içerisinde Başkanlık Divanına başvurmak suretiyle kurulmaktadır. Başvuru dilekçesinde grup oluşturmak isteyen milletvekillerinin isimleri ve imzaları ile grup isminin, grup sözcüsünün ve gerekirse iki sözcü yardımcısının isimleri yer almaktadır.

Hiçbir gruba mensup olmayan milletvekilleri Meclisin ilk toplantısından itibaren 5 günlük süre içerisinde ilgili grubun sözcüsünün onayı ile bir gruba ilişkili olabilirler. Belirtilen süre içerisinde hiçbir gruba üye olmayan milletvekilleri Karma Grup içerisinde yer almaktadırlar. Bir üye birden fazla grupta yer alamamaktadır.

Karma grup hariç bir gruptan başka bir gruba katılmak sadece dönem başındaki ilk 5 günde olmaktadır. Karma Grupta şu anda 4 farklı siyasi partiden temsilci bulunmaktadır. Temsil azlığı dışında normal bir grubun sahip olduğu bütün haklara Karma Grup da sahiptir. Zaman zaman tasarı veya tekliflerin görüşmelerinde kimin konuşacağı veya sözlü sorular görüşülürken kimin soru soracağı konularında anlaşmazlık olsa da genel olarak sistem işlemektedir

Temsilciler Meclisi gruplara oda ve gerekli malzeme temininde yardımcı olmakta, ayrıca her gruba bir miktarı sabit ve üstü temsil oranlarına göre olmak üzere mali yardım yapmaktadır. Yardımın miktarı bütçe imkânları dikkate alınarak Başkanlık Divanı tarafından belirlenmektedir. Mali istisnalar dışında bütün meclis grupları eşit haklara sahiptirler. Grup çalışanları sekreteryaya işlerini yürütenler ve uzman personel olmak üzere iki ana gruba ayrılmaktadır.

Meclis içtüzüğü 1982'de kabul edildiğinde genel düşünce grupların güçlendirilmesi şeklinde idi. O nedenle halen içtüzükte milletvekilleri üzerindeki grup disiplinine işaret eden birçok madde bulunmaktadır. Örneğin milletvekillerinin idari birimlerden rapor ve bilgi isteyebilmesi ait oldukları grup temsilcisinin iznine bağlıdır. Yine içtüzüğün 110'uncu maddesine göre milletvekilleri değişiklik önermelerini grup sözcüsüne imzalatmak zorundadır. Genel Kurulda zaten şahıs adına konuşma hakkı bulunmamaktadır. Milletvekilleri sadece grup adına konuşabilmektedir. İktidar partisine mensup bir milletvekili uygulamanın bu derece katı olmadığını, grupların milletvekillerinin yaptığı işten haberdar olması için bu düzenlemenin var olduğunu, yazılı ve sözlü sorularda tekrarın önlenmesi için bunun gerektiğini, oylamada çok nadir grup kararı aldıklarını ifade etmiştir. Aynı temsilci bir soru üzerine adayların belirlenmesi sırasında nasıl bir meclis grubu oluşturmak istediklerinden hareketle seçim yapıldığını

dile getirdi. Türkiye’de olduğu gibi parti lideri aynı zamanda grup başkanı konu-mundadır.

2.2. Başkanlık Divanı (Büro)

Temsilciler Meclisinin sevk ve idaresi Meclis Başkanının başkanlığında dört başkanvekili ve dört kâtip üyeden oluşan Başkanlık Divanı tarafından sağlanmaktadır. Divanın görevleri arasında Meclisin idaresi ve işlerin yürütmesi için gerekli kararların ve tedbirlerin alınması, Temsilciler Meclisinin bütçe taslağının hazırlanması, bütçenin uygulanmasının denetlenmesi ve bu konuda her yıl sonunda Genel Kurula rapor sunulması, Temsilciler Meclisi ile ilgili harcamalara izin verilmesi, her türlü parlamenter dokümanın değerlendirilip kabul edilebilirliği veya edilmezliğine karar verilmesi, Genel Kurul ve komisyonların gündem sıralamasının hazırlanması, görüşmelerin düzenlenmesi gibi görevler yer almaktadır. Tasarı veya tekliflerin komisyonlara havalesine de Büro tarafından karar verilmektedir. Başkanlık Divanı bazı kararları Danışma Kurulundan görüş aldıktan sonra almaktadır.

2.3. Daimi Temsilciler Kurulu (*Permenant Deputation*)

Bu kurul Meclis Başkanı ve parlamentodaki oranlarına göre grup temsilcilerinden oluşmaktadır. Kurulda iki başkan yardımcısı ve iki kâtip üye bulunmaktadır. Başkan, iki meclis grubu veya üyelerinin beşte biri tarafından toplantıya çağrılan bu kurul Meclis tatilde iken, feshedilmişse veya görev süresi dolmuşsa, Meclisin bazı yetkilerini (hükümete kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmesi ve savaş vs. gibi olağan üstü durumlarda Meclis adına karar almak gibi) kullanmaktadır. Kurul sınırlı yetkilere sahip mini bir Meclis hüviyetindedir. Kurulun ayrıca Meclisi olağanüstü toplantıya çağırma yetkisi vardır. Seçimlerin ardından yeni oluşan Meclis, varsa ara dönemde alınmış kararlar konusunda bilgilendirmektedir. Kurulun çalışma usulü ve toplantı düzeni İçtüzükte Genel Kurul için koyulmuş kurallara tabidir.

2.4. Danışma Kurulu

Danışma Kurulu meclisteki grupların sözcülerinden oluşmaktadır. Toplantılarına Temsilciler Meclisi başkanı başkanlık etmektedir. Başkan kendiliğinden, iki grubun isteği üzerine veya Temsilciler Meclisi üye sayısının beşte biri sayıda üyenin talebi üzerine Danışma Kurulunu toplantıya çağırılmaktadır. Danışma

Kurulunun toplantılarından hükümet de haberdar edilmekte ve isterse bir hükümet temsilcisi danışmanı ile birlikte toplantılara katılmaktadır. Toplantılara ayrıca en az bir başkan vekili ve bir katip üye ile Başkanlık Divanının Genel Sekreteri olarak seçilen katip üye katılmak zorundadır. Kararlar ağırlıklı oy (genel kuruldaki temsili oranında) ile alınmaktadır.

3. Yasama Süreci

1978 yılında kabul edilen İspanya Anayasasının 66'ncı maddesinden 96'ncı maddesine kadar olan hükümler Meclisin yetkileri ve çalışma esasları hakkındadır. Temsilciler Meclisi ve Senatonun görev süreleri dört yıldır. Anayasaya göre her iki kamara da Eylül ayından Aralık ayına ve Şubat ayından Haziran ayına ve her ay üç hafta olmak üzere 7 ay toplanmaktadır. Olağanüstü toplantı mümkündür. Anayasanın 87'nci maddesine göre Hükümet, Temsilciler Meclisi ve Senato, Bölge Meclisleri ve en az 500.000 imzayla olmak üzere vatandaşlar kanun önerisi verme hakkına sahiptirler.

3.1. Kanun Tasarıları

Kanun tasarıları gerekçeli olarak Temsilciler Meclisine geldikten sonra Başkanlık Divanı tarafından bastırılmakta ve değişiklik önerileri için bir tarih belirlendikten sonra ilgili komisyonlara havale edilmektedir. Tasarı basıldıktan sonra milletvekilleri ve meclis grupları 15 gün içerisinde önerilerini yazılı olarak Komisyonun Başkanlık Divanına (Divan Komisyon başkanı, iki başkan yardımcısı ve iki katip üyeden oluşur) iletmek zorundadır. Önergeler, önerge sahibi milletvekilinin üyesi olduğu parti grup sözcüsü veya sözcü vekili tarafından imzalanmak zorundadır. Önergeler tasarının tümü veya maddeleri üzerinde olabilir. Tasarının tümü üzerindeki önergeler tasarının ruhunun, prensiplerinin, zamanlamasının uygunluğunu sorgulayarak hükümete geri gönderilmesini öngörmekte veya tamamen yeni bir metin teklif etmektedir. Bu tür önergeler sadece meclis grupları tarafından verilebilmektedir. Maddeler hakkında verilen önergeler ekleme, çıkartma veya düzeltme şeklinde olabilir. Gider artırıcı ve gelir azaltıcı önergelerin görüşülmesi hükümetin iznine bağlıdır. Bu tür önergeler Alt Komisyon tarafından Meclis Başkanı aracılığıyla hükümete gönderilir. Hükümet 15 gün içerisinde konu ile ilgili görüş bildirmek zorundadır. 15 gün içerisinde görüş bildirilmemesi halinde hükümetin izin verdiği kabul edilir.

Tasarının tümü üzerinde önerge verilmesi için belirlenen sürenin dolmasından sonra genel kurulda tümü üzerinde görüşmeler başlar. Komisyon başkanı

tümü üzerindeki önermeleri gündeme girmek üzere Meclis başkanına iletir. Genel Kurulda tasarının tümü üzerindeki görüşmelerin tamamlanmasının ardından tasarının hükümete iadesini öngören önergeden başlayarak önermeler oya sunulur. Tasarının geri gönderilmesi önergesinin kabul edilmesiyle tasarı reddedilmiş olur. Tasarı reddedilmezse diğer süreci tamamlamak üzere komisyona gönderilir.

Komisyon tasarının metnine ve verilen önermelere göre bir veya birkaç üyeden oluşan bir alt komisyon oluşturur. Alt Komisyon 15 günlük süre içerisinde tasarı metni ve verilmiş olan önermeler hakkında raporunu hazırlamak zorundadır. Bu süre tasarının önemine ve karmaşıklığına bağlı olarak Komisyonun Başkanlık Divanı tarafından uzatılabilir.

Alt Komisyonun raporunu tamamlamasının ardından tasarı komisyonda madde madde görüşülür. Her maddeyle ilgili olarak önerge sahipleri ve komisyon üyeleri konuşma hakkına sahiptirler. Tasarının Komisyonda görüşmesi sırasında komisyon üyeleri tarafından, verilen önermelerle tasarının ilgili maddesi arasında bir orta yol bulmayı amaçlayan önerge verebilirler. Gramer ve diğer teknik hataları düzeltmek amacıyla da bu aşamada önerge verilebilir.

Kanun tasarısı ve tekliflerinin Genel Kurulda görüşülüp havale için Başkanlık Divanına gönderilmesinin ardından değişiklik önermeleri için bir zaman dilimi belirlenmektedir. Bütün önermeler bu zaman içerisinde verilmelidir. Komisyon ve genel kurul aşamasında sadece teknik düzeltme amaçlı önermeler kabul edilmektedir. Dolayısıyla komisyon aşamasında alt komisyon önermeleri önceden alıp çalışmakta, üst komisyonun bilgisine sunmaktadır. TBMM Genel Kurulunda ilgili madde okunurken verilen ve kabul edilme ihtimali yüksek önermelerin işleme alınmasındaki telaş dikkate alındığında İspanya Temsilciler Meclisindeki uygulamanın en büyük avantajının önermelerin sağlıklı bir şekilde değerlendirilmesine imkân vermesi olduğu görülecektir. Komisyonda önergesi reddedilen milletvekilinin ısrarcı olması halinde önergesi Genel Kurula taşınmakta ve orada tekrar görüşülmektedir. Belirlenen sürenin sona ermesinden sonra teknik düzeltmeler dışında hem komisyon hem de Genel Kurul aşamasında önerge kabul edilmemektedir.

Komisyon raporunun tamamlanıp Meclis Başkanına gönderilmesinden sonraki 48 saat içerisinde meclis grupları muhalif görüşleri olup olmadığını, komisyonda verdikleri ancak reddedilen önermeleri genel kurulda tekrar görüşmek isteyip istemedikleri hususlarını yazılı olarak Meclis Başkanına bildirirler.

Genel Kuruldaki görüşmeler hükümet üyesi bir bakanın ve komisyonun böyle bir kararı varsa bir komisyon üyesi tarafından komisyon raporunun sunumu ile başlar. Konuşmaların süresi ve görüşme usulü Danışma Kurulunun görüşü

alınarak Başkanlık Divanı tarafından ayarlanır. Genel Kuruldaki görüşmelerin tamamlanmasının ardından eğer muhalif bir görüş veya değişiklik önergesi kabul edilirse tasarı Başkanlık Divanı tarafından veya komisyonun isteği üzerine komisyona geri verilir. Komisyon 1 ay içerisinde Genel Kurulda kabul edilen önergeler doğrultusunda yeni bir metin hazırlar ve bu metin görüşmesiz olarak genel kurulda oylanarak kabul edilir veya reddedilir.

3.2. Kanun Teklifleri

TBMM'deki uygulamanın aksine İspanya parlamentosunda bir milletvekilinin tek başına kanun teklif etme yetkisi yoktur. Kanun teklifi verebilmesi için kendisi dışında 14 milletvekilinin daha imzasını (toplam 15 imza) almak zorundadır. Bunun istisnası grup sözcüleridir. Grup sözcüleri tek imza ile kanun teklifi verebilmektedirler. Kanun tasarıları gibi kanun teklifleri de gerekçeli olarak verilmek zorundadır. Kanun teklifleri verildikten sonra Meclis tarafından bastırılarak görüş için hükümete gönderilir. Hükümet 30 gün içerisinde olumsuz görüş bildirmezse teklif Genel Kurul gündemine girer. Görüşmeler başlamadan önce teklif hakkında hükümet tarafından bildirilen bir görüş varsa bu görüş Genel Kurulun bilgisine sunulur. Teklifin tümü üzerindeki görüşmelerden sonra gündeme alınıp alınmaması oya sunulur. Gündem alınmasına karar verilirse Başkanlık Divanı hangi komisyona gideceğine karar verir ve önerge verme işleminin ne zaman başlayacağını ilan eder. Bu aşamada teklifin geri gönderilmesini içeren önergeler kabul edilmez. Bundan sonraki süreç kanun tasarıları ile aynıdır. Sadece genel kurulda teklifi, teklif sahibi milletvekili veya grup sözcüsü savunur.

Meclis üst yönetimi Genel Kurulun iş yükünü hafifletmek için çareler aramaktadır. Onlara göre yasama faaliyeti büyük ölçüde komisyonlarda bitmeli, Genel Kurul daha çok topluma konu ile ilgili genel mesajlar vermelidir. O nedenle de mevcut uygulama ve yeni arayışların merkezinde yasama faaliyetlerinin mutfak çalışmasının tamamen komisyonlarda yapılması ve genel kurula nihai metinlerin gelmesi düşüncesi vardır.

TBMM'deki "temel kanun" uygulamasına benzer olarak İspanya Temsilciler Meclisi İçtüzüğü'nün 150 nci maddesine göre Genel Kurul, Başkanlık Divanının önerisi üzerine Danışma Kuruluna da danışarak bazı kanunları doğrudan ve bölümlerini görüşmeden bütün olarak görüşüp kabul edebilmektedir.

Bütçe Kanunu tasarısı normal tasarılarından farklılık arz etmektedir. Genel Kurulda özellikle önceki yıl bütçesinin nerelere harcandığı, nasıl harcandığı

konusunda yoğun tartışmalar olmaktadır. Meclis bütçede bir bakanlığa tahsis edilen parayı azaltıp diğer bakanlığın bütçesini arttıramaz. Ancak bir bakanlık bütçesi içerisindeki dağılıma müdahale edebilir. Örneğin Savunma Bakanlığının bütçesinin kısılıp ilgili miktarın Milli Eğitim Bakanlığı bütçesine aktarılması yönündeki bir önerge işleme alınmaz. Ancak Milli Eğitim Bakanlığı bütçesi içerisinde üniversitelere ayrılan payın azaltılıp ilköğretime ayrılan payın artırılması yönünde bir önerge kabul edilebilir.

3.3. Komisyonlar

Komisyonlar fiilen yasamanın mutfağı konumundadır. Genel Kurul teknik tartışmalardan ziyade daha genel ve siyasi mesajların verildiği bir zemin olarak algılanmaktadır. İspanya'ya özgü olduğu ifade edilen bir uygulamaya göre Anayasanın 74'üncü maddesi gereğince Temsilciler Meclisi ve Senato, daimi komisyonlara kanun kabul etme yetkisini verebilmektedir. Böylece tasarı Genel Kurula gitmeden kanunlaşmaktadır. Bu uygulamadaki amaç bazı kanunların hızla yasalaşmasını sağlamaktır.

Gruplar Meclis Başkanına yazılı bilgi vermek şartıyla bir veya birkaç Komisyondaki temsilcisini veya temsilcilerini değiştirebilmektedir. Komisyon üyelerinin yedekleri bulunmakta ve gruplar zaman zaman üyelerini değiştirmektedir. Örneğin Dışişleri Komisyonunda tarımla ilgili bir konu görüşülecekse mevcut bir üyenin yerine tarım konusunda uzman başka bir üye görevlendirilmekte ve bu üye komisyon üyesiyle aynı haklara sahip olmaktadır. Komisyon toplantısı sırasında asıl üye çıkıp yerine yedek üye gelmekte, asıl üye geldikten sonra tekrar yedek üye toplantıdan ayrılmaktadır.

Komisyonlarda yapılan yasama faaliyetlerinin yüzde seksen-doksanını hükümet üyelerine sorulan sorular oluşturmaktadır. Kalan bölümü de kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülmesi oluşturmaktadır. Bu haliyle denetim faaliyetlerinin büyük ölçüde komisyonlarda gerçekleştirildiği söylenebilir.

Komisyonlarda Başkan, iki Başkan yardımcısı ve iki katip üyeden oluşan bir Başkanlık Divanı bulunmaktadır.

Komisyonlar, Meclis başkanının uygun görüşü ile Komisyon başkanı tarafından, iki parti grubu tarafından veya üyelerin beşte birinin imzasıyla toplantıya çağrılmaktadır. Meclis Başkanı herhangi bir komisyonu toplantıya çağırıp toplantıya başkanlık edebilir. Benzer şekilde hükümet üyeleri de komisyon toplantılarına katılıp konuşma yapabilirler ancak sadece üye oldukları komisyonlarda oy kullanabilirler.

Komisyonların gündemi Meclis başkanına danışmak kaydıyla (Başkanlık Divanının almış olduğu kararlar dikkate alınarak) ilgili komisyonun başkanlık divanınca belirlenmektedir. Gündem Komisyon başkanının önerisi, iki grup veya komisyon üyelerinin beşte birinin istemi üzerine Komisyon kararı ile değiştirilebilmektedir.

İçtüzükte aksi bir hüküm yoksa Komisyonlar kendilerine havale edilen işi en fazla iki ay içerisinde sonuçlandırmak zorundadır. Başkanlık Divanı bu süreyi uzatıp kısaltabilir.

Daimi Komisyonlar yasama komisyonları ve yasama dışı komisyonlar olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Yasama komisyonlarının sayısı 17'dir. Yasama alanı dışındaki komisyonlar ise Kurallar Komisyonu, Üyelerin Statüleri Komisyonu ve Dilekçe Komisyonudur. Bu komisyonlardan Kurallar Komisyonu Meclis Başkanı, Başkanlık Divanının diğer üyeleri ve üye sayıları oranında meclis gruplarının atamış olduğu milletvekillerinden oluşmaktadır. Bu komisyonun temel görevi İçtüzük başta olmak üzere Meclis'le ilgili kuralların yorumlanması ve değiştirilmesi konusunda görüş bildirmektir.

Meclis üyeleri ile ilgili her türlü araştırma Üyelerin Statüsü Hakkındaki Komisyon tarafından yapılmaktadır. Bu komisyon her gruptan bir temsilciden oluşmaktadır. Ayrıca çeşitli konularda araştırma yapmak üzere geçici denetim komisyonları kurulmaktadır.

Komisyon toplantıları halka açık değildir ancak gizli oturumlar hariç Meclis tarafından önceden belirlenen akredite gazeteciler tarafından takip edilebilmektedir. Üyelerin Statüsü ile ilgili Komisyonun toplantıları her şartta gizli yapılmaktadır.

Burada Dışişleri Komisyonuna değinmekte fayda var. Bu komisyon ilgili kanun tasarısı ve tekliflerinin görüşülmesi dışında ülkenin dış politikasının belirlenmesinde etkin bir rol oynamaktadır. Komisyon bünyesinde Dışişleri Bakanlığına reform yapılması konusunda bir alt komisyon kurulmuştur. Komisyon ayrıca bir konuda devlet politikası oluşturulması için de çaba harcamaktadır. Bunun en somut örneği ABD'nin Irak işgalidir. Komisyon dönemin iktidarı ile muhalefetinin görüşleri arasında İspanya devletinin dış politikası olarak bir orta yol bulmaya çalışmıştır.

3.4. Genel Kurul

Meclis Genel Kurulu fiziki olarak TBMM eski Senato salonuna benzerdir. Duvarlar ve tavan neredeyse tamamen dini motifler içeren resimlerle

kaplıdır. Bu haliyle ilk bakışta duvarların kilise duvarını andırdığını söylemek abartı olmaz. Ayrıca Başkanlık Divanının arka kısmında İspanyanın tarihi kahramanlarına ait iki adet heykel bulunmaktadır.

Genel Kurulun normal çalışma dönemleri Eylül ayından Aralık ayına ve Şubat ayından Haziran ayına kadar olan dönemdir. Bu dönemler dışında Meclis özel gündemle Hükümet, Daimi Temsilciler Kurulu ve üye tam sayısının salt çoğunluğunun talebi üzerine Başkan tarafından toplantıya çağrılmaktadır.

Genel Kurul Salı, Çarşamba, Perşembe ve Cuma günleri toplanmaktadır. Oturumlar kural olarak halka açıktır.

Genel Kurul gündemi Danışma Kurulunun uygun görüşü ile Başkan tarafından belirlenmektedir. Hükümet belli bir oturumda—diğer süreci tamamlamış olması kaydıyla—bir işin öncelikle görüşülmesini isteyebilmektedir. Gündem Meclis Başkanının, iki grubun veya toplam üye sayısının beşte biri üyenin talebi üzerine Genel Kurul tarafından değiştirilebilmektedir.

Gerek Genel Kurul gerekse komisyonlarda görüşmeler, toplantı çağrısının ilgili dokümanlarla birlikte üyelere gönderilmesinden itibaren 48 saat geçmedikçe başlayamaz. Görüşmelerde ilk söz Karma Grup temsilcisine verilmektedir.

Gazeteciler oturum boyunca Genel Kurula girip kendilerine ayrılan bir köşeden resim alabilmektedir. O bölüm dışına geçmeleri yasaktır. Milletvekilleri parti gruplarına göre oturuyor ve her zaman aynı yerde oturuyor. Başbakan ve bakanlar kendi gruplarının en ön sırasında oturmaktadır. En sağda Başbakan, onun yanında sırasıyla en yaşlı bakandan başlayarak bakanlar oturuyor. Ancak yer olmadığı için en genç birkaç bakan muhalefet grubunun önünde oturmaktadır.

Genel Kurula milletvekillerinden başka yasama uzmanları ve Başkanın açık bir şekilde görevlendirdiği kişiler girebilmektedir. Kürsüde başkanın yanında başkan yardımcıları, katip üyeler ve onların en solunda da Genel Sekreter oturmaktadır. Genel Sekreterin genel kurula iniyor olması, Meclisteki bütün iş ağırlığının odak noktasını yasama işlerinin oluşturduğunun güzel bir göstergesidir.

Oylamada hiçbir şekilde vekâlet kabul edilmiyor. Oylama sırasında başkan kimseye söz vermemekte ve kapılar kapatılarak hiçbir şekilde üyelerin salona girmesine veya çıkmasına müsaade edilmemektedir.

4. Denetim

Sorular yazılı olarak Başkanlık Divanına veriliyor. Divan tarafından gerekli inceleme yapıldıktan sonra sorunun İttüzükteki şartlara uyup uymadığına ve kabul edilip edilmeyeceğine karar veriliyor. Sadece bir soru kabul ediliyor.

Sorunun cevabının nasıl istendiğine dair bir bilgi yoksa yazılı cevap istendiği kabul ediliyor. Ayrıca sözlü cevabın Genel Kurulda verilmesine dair bir not yoksa soru ilgili Komisyonunda cevaplandırılıyor. Genel Kurulda sözlü olarak cevaplandırılması isteniyorsa bunun soruyu soran milletvekili tarafından açıkça ifade edilmesi gerekiyor. Genel Kurulda bir üye sadece bir soru sorabiliyor. Bunun için Başkanlık Divanı tarafından belirlenen sürede soruyu vermek gerekiyor, ki bu süre sorunun görüşüleceği oturumun bir hafta öncesinden fazla ve 48 saatten az olamaz.

Meclis Başkanı Danışma Kurulu ile istişare ederek o hafta gündeme kaç soru alacağına karar veriyor. Daha sonra toplam soru sayısı gruplar arasında bölünüyor. Genelde küçük grupların bir oturumda sadece bir soru sorma hakları oluyor. Genel Kurulda sorulacak sorularda o dönem içerisinde hiç soru sormamış milletvekillerinin sorularına öncelik veriliyor.

Görüşmelerde Başkan önce soru sahibine söz veriyor ve ilgili milletvekili sorusunu soruyor. Soru sahibi hükümetin cevabını yeterli bulmazsa tekrar ek bir açıklama yapma hakkına sahiptir. Bu açıklamanın ardından hükümet de bir açıklama yapabilir ve sorunun görüşmesi sona erer. Genel Kurulda önce Başbakan birkaç soru cevaplandırıyor. Daha sonra yaş kademelerine göre bakanlar soruları cevaplandırıyor. Soruyu soran üye de, cevaplayan üye de bunu yerinden ve ayağa kalkarak yapıyor. Hükümet bir defaya mahsus olmak üzere sorunun bir sonraki birleşimde cevaplandırılmasını isteyebilir.

Hükümet yazılı sorulara yayımlandıktan sonra 20 gün içerisinde cevap vermek zorundadır. Bu süre makul bir gerekçe olmak şartıyla hükümetin talebi ve Başkanlık Divanının kararı üzerine 20 gün daha uzatılabilir. Eğer hükümet bu süre içerisinde cevap vermezse soru sahibinin talebi üzerine Başkan, sözlü olarak cevaplandırılmak üzere soruyu ilgili komisyonun ilk toplantısının gündemine koyar ve durumdan hükümeti haberdar eder.

5. Sonuç

Bu çalışmada İspanya Parlamentosunun özellikle Temsilciler Meclisi kanadındaki yasama uygulamaları incelenmiştir. İttüzük değişikliğinin gündemde

olduğu bir dönemde İspanya örneğindeki farklı uygulamalara dikkat çekilmiştir. Orada çalışan bir sistemi aynen alıp Türkiye’de çalışmasını beklemek doğru olmaz. Her ülkenin kendine özgü farklı parlamenter gelenekleri vardır ve İktüzükler biraz da bunların sonucu oluşmuştur. Ancak başka ülkelerdeki farklı uygulamalar en azından “bizde nasıl olur?” sorusunu akla getirmesi bakımından incelemeye değerdir. İspanya örneğinde özellikle önerge süreci, sözlü soruların cevaplandırılması, komisyonda kanun kabul edilmesi ve tatilde bir çeşit genel kurul işlevini gören Daimi Temsilciler Kurulu üzerinde çalışmaya değer uygulamalardır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Sayın Başkanı Bülent Arınç, 14 Ekim 2005 tarihli basın toplantısında İktüzük değişikliği çalışmalarının amacını “katılımcı, verimli ve hızlı” bir İktüzük olarak belirlemiştir. Katılımcılıkla hızlilik arasında bir denge kurulması pek de kolay olmamaktadır.

İktüzük çalışmalarındaki en büyük çıkmaz iktidar ve muhalefetin mevcut konumları açısından olaya yaklaşmaları riskidir. Örneğin iktidar partisi daima iktidarda kalacak gibi olaya yaklaşıp mümkün olduğu kadar “engelleme” olarak tanımladığı muhalefetin katılımını önlemeye ve yasama sürecini hızlandırmaya çalışırken muhalefetin de hiç iktidar olmayacakmış gibi süreci yavaşlatmaya odaklanması halinde çalışmaların uzaması ve sonuç alınamaması muhtemeldir. Başka bir ifadeyle İktüzük değişikliği yine en çok konuşulan ancak en az yapılan iş olarak kalmaya devam eder.

Mevcut İktüzük değişiklik taslağı bir iki istisna dışında uygulamadan kaynaklanan sorunları gidermeye yöneliktir. Bu haliyle bile oldukça önemli bir ürün olan taslak, farklı ülkelerdeki yasama uygulamaları dikkate alınarak zenginleştirilebilir. Ayrıca milletvekillerine uygulanacak bir anket ile sistemin onlar açısından aksayan yönleri tespit edilebilir.