

PARLAMENTO MU, KANUN FABRİKASI MI?

Oktay EKŞİ*

* İstanbul Milletvekili.

Parlamento sistemin temel ilkesi, yürütme gücünün Parlamentoya karşı sorumlu olmasıdır. Bunun da dayanağı:

• “*Millî irade yanılmaz*”;

• “Meclis abesle iştiğal^[1] etmez” diye ifade edebileceğimiz ön kabullerdir.

Seçimlerin dürüstçe yapıldığı bir ülkede “*Millî iradenin yanıldığından*” söz edilemez. Zaten aksini savunmak “*demokrasiyi inkâr*” etmektir.

Ülke çapında yönetme yetkisini kimin kullanacağını belirleyen millî irade, hiçbir zaman “*yanlış*” olarak nitelendirilemeyecek olan kararını zamanı gelince, kendi özgür tercihleriyle değiştirebilir.

Ancak Millî iradenin demokrasiyi koruması, o iradenin verdiği gücün “*çoğulcu*” bir anlayışla uygulanmasına bağlıdır. Aksi halde “*millî irade yanılmaz*” ilkesi, o iradenin iktidara getirdiği kadroların kısa zamanda despotlaşması riskini davet eder.

Çoğulcu anlayış, bilindiği gibi, hem toplumun her kesimine kendini özgürce ifade etme, üretilen politikalara, alınan kararlara katkıda bulunma veya itiraz etme imkân ve güvencesini verir, hem de azınlıkta olan kesim ve görüşleri korur. O nedenle “*millî iradenin yanılmayacağı*” daha doğrusu “*yanılığını yeni tercihleriyle onaracağı*” ilkesi kadar, o ilkenin anti demokratik uygulamalara temel teşkil etmemesi de önemlidir.

Millî iradenin somutlaşan adresi Parlamentodur. O nedenle Parlamentosunun (*Meclisin*) kendisi ve varlığı kadar işleyişi de sistemin sağlığını ilgilendirir ve çok önemlidir.

MECLİS ABESLE İŞTİĞAL EDER Mİ?

Genel kabul olarak “*Meclisin abesle iştiğal etmeyeceği*” yani hem yasama hem de denetleme görevini sağlıklı bir işleyişle yerine getirdiği söylenir.

Meclisin abesle iştiğal etmeyeceğini söyleyen ilke, Meclise duyulması gereken saygıyı pekiyi bir şekilde ifade eder ama tartışmaya açıktır. Çünkü söz ne kadar güzel olursa olsun Meclisin, “*abesle iştiğal ettiği*” de maalesef doğrudur.

Buradaki “*abesle iştiğal*” deyimini, Meclisle ilgili “*kuralların*” ve “*uygulamaların*” yanlışlarını ifade etmektedir.

Zaten bu yazının yazılmasının ve bu kitapta metni bulunan Oktay Ekşi imzalı “*İçtüzük Teklifi*”nin amacı, bugünkü TBMM’nin^[2] “*abesle iştiğal*” sayılabilecek yanlışlarını olabildiğince en aza indirmek için katkıda bulunmaktır.

[1] Yersiz, yararsız (*saçma sapan*) şeylerle vakit öldürmez (*TDK-Türkçe Sözlük Syf.2*)

[2] 24. Yasama Dönemi

Daha doğrusu sadece bugünkü Mecliste değil, rahatlıkla söylenebilir ki, özellikle 1973'den beri görevde bulunan tüm Meclis çalışmalarında göz ardı edilemeyecek kadar önemli “*abesle iştiğal*” örnekleri vardır.

Ne demek istediğimizi açalım:

“*Parlamentar sistemde*” yasa koyucunun yani Parlamentonun, kendisini seçenleri “*temsil etme*” dışında^[3] iki temel görevi vardır. Bunlardan biri “*yasama*” yani “*yasa yapma*” görevi, öteki “*yapılmış yasaların nasıl uygulandığını denetleme*” yani “*denetleme*” görevidir.

“*Yasalar*”, Mecliste çoğunluğu teşkil eden görüşün iradesine uygun olarak çıkar. Ama muhalefet tarafından önerilmiş ve çoğunluk tarafından “*kabule değer bulunmuş*” yasalar da olabilir. Hatta örneğin İngiliz Parlamentosunda bir yasama yılında sadece “*ana muhalefetin*” değil, “*muhalefetteki ikinci partinin*” ve “*yaylacıların*” (*backbenchers*) önerilerinin görüşülebilmesi için de belli sayıda gün ayrılır^[4].

Gerçek şu ki TBMM Başkanının daveti üzerine TBMM'nin işleyişini inceleyen ve bulguları ile önerilerini Ağustos 2010 tarihinde bir Rapor halinde TBMM'ye sunan^[5] SIGMA Gözetleme Grubu^[6] Değerlendirmesi'nde, “*Genel Kurul gündemlerinin bir kısmı muhalefetin önerdiği ya da en azından onayladığı işlere ayrılabilir. Bazı Komisyon Başkanlıkları muhalefet partilerinin milletvekillerine verilebilir*” denmektedir.^[7]

Denetleme görevi ise, esas itibarıyla “*muhalefet milletvekilleri*” tarafından yerine getirilir. İktidar kanadını oluşturan milletvekilleri de denetleme işlevine katkılarını esirgemezler.

Ancak bu kadarı, bir yasa koyucuyu (*Meclisi*) “*Parlamento*” diye nitelemeye yetmez. Çünkü “*Parlamentonun*” başka nitelikleri de vardır:

Önce kelimenin anlamından başlayalım:

-
- [3] Parlamentonun “*Temsil*” görevine ilişkin konular bu yazının kapsamı dışındadır. O.E.
- [4] Örneğin halen “*yaylacı*”lara bir yasama yılında 35 Birleşim; ana muhalefet partisine 17, ikinci muhalefet partisine 3 gün olmak üzere “*muhalefete 20 gün*” ayrılır. Bunlardan ayrı olarak İngiliz Avam Kamarası, “*Özel Kişiler Önerisi (Private Members' Bill)*” denen önerilerin görüşülmesi için bir yasama yılında 13 Birleşim ayırır. Erskine May- Parliamentary Practice, (24. Edition- 2011, Syf:332-334) .
- [5] Avrupa Birliği ile OECD Ortak Girişimi tarafından görevlendirilen Helen Irwin (*Avam Kamarası- Komisyonlardan Sorumlu Genel Sekreter Yardımcısı-İngiltere*), Prof. Klaus H. Goetz (*İktisat ve Toplumsal Bilimler Fakültesi Dekanı, Alman ve Avrupa Politikası Başkanı-Potsdam Üniversitesi- Almanya*), Prof. Ulrich Karpen (*Hukuk Bölümü Başkanı, Hamburg Üniversitesi – Almanya*), Francis Henin (*Kıdemli Danışman-SIGMA*), Julio Nabais (*Portekiz Parlamentosu eski Genel Sekreter Yardımcısı, Kıdemli Danışman- SIGMA*) dan oluşan heyet tarafından “*The Administrative Capacity of the Turkish Grand National Assembly*” isimli rapor. Bundan böyle atflarda “*SİGMA Raporu*” denecektir.
- [6] Resmî çeviride “*Gözetleme Grubu*” yerine “*Akran Grubu*” denmiştir. O.E.
- [7] SİGMA Raporu Syf. 3

“Parlamento” yaygın şekilde bilindiği gibi Fransızca kökenli bir kelimedir ve “Konuşma” eylemiyle ilgilidir. Zaten Parlamento, lügat anlamında “konuşulan yer”dir^[8]

Öyleyse bir yasa koyucuya “Parlamento” diyebilmek için:

Birinci koşul, oradaki insanların (*milletvekillerinin, senatörlerin, dışarıdan atanmış bakanların*) tartışılan konudaki görüşlerini özgürce ifade edebilmeleridir.

Kendini “özgürce ifade edebilme”, istediği anda istediği konudan söz etme, zaman sınırı olmadan konuşma, siyasi parti üyeliğinin getirdiği kayıtları yok sayma anlamına gelmez.

Elbet bunların hepsinin “*demokratik Parlamenter sistemin gereklerine uygun*” düzenlemelere göre yürütülmesi gerekir. Bu bir “*usul*” konusudur. Buna yeri geldikçe değineceğiz.

İkinci koşul, Parlamentonun sadece “konuşma” üzerine değil, “*karşıt görüşlerin seviyeli bir şekilde dile getirildiği*” (*Parliamentary Language*)^[9], tarafların birbirini “*eleştirme*” hakkının birbirini “*incitmeden*” kullanıldığı, sonuç olarak tüm faaliyetin “*diyalog ve hoşgörü*” anlayışı içinde yürütüldüğü bir yer olmasıdır.

Bir “*yasa koyucuyu*” sadece kural koyan bir otorite olmaktan çıkartıp “Parlamento” sıfatına layık bir kurum düzeyine yükseltebilmenin en zor yanı, bu ikinci koşulu yaşama geçirebilmektir. Çünkü o, “*kültür, gelenek, görgü, siyasi tarih, sosyal terbiye, siyasi olgunluk*” gibi, iç-içe giren kavramlarla ilgilidir.

Üçüncü koşul, “*yasa yapma ve denetleme*” sürecine ilişkin tüm kuralların ve uygulamanın eski deyimle “*efradını câmi ağyarını mâni,*” olması yani “*konuyla ilgili her şeyi kapsaması, ama konu dışı hiçbir şeye yer vermemesi*”dir.

Dördüncü koşul, yasa koyucunun işleyişini düzenleyen kuralların (*İçtüzüğün*) “*yasama*” ile “*denetleme*” işlevleri arasındaki dengeyi korumasıdır.

Şimdi gelelim bu dediklerimizle bizim TBMM’deki gerçeklerimizin ne kadar örtüştüğüne veya ters düştüğüne:

1) MİLLETVEKİLİNİN GÖRÜŞLERİNİ ÖZGÜRCE İFADE HAKKI:

Halen yürürlükte bulunan TBMM İçtüzüğün, “*konuşma yapılmasından*” –deyim yerindeyse- nefret eden hükümleri ile siyasi parti yöneticilerinin “*konuşma yapmanın yanlış bir şey söyleyeceğinden korkan*” zihniyeti, milletvekillerinin Parlamentoda kendilerini özgürce ifade etmelerine engeldir.

[8] “Parlamento kelimesi Fransızcadaki “parler” (konuşmak) fiilinden gelir. Çünkü Parlamento’nun geçmişi Hükümdarların “devlet işlerini” görüşmek üzere danışmanlarını çağırıp görüştüğü tarihe kadar uzanır Moyra Grant: “The UK Parliament”, (Edinburgh University Press 2009. Syf:2)

[9] Erskine May- Parliamentary Practice, (24.Edition- 2011, Syf:444, 453, 454)

Daha açık söyleyeyim:

Kendisinden “*İfade özgürlüğünü genişletmesi*” –son derece haklı olarak beklenen TBMM’de en az olan şey, “*ifade özgürlüğü*”dür. Çünkü milletvekilleri –siyasi parti üyesi olmanın gerektirdiği kurallar dışında ve onlardan tamamen farklı bir baskı nedeniyle- ağır bir vesayet rejiminin mağdurlarıdır. Nitekim SİGMA Raporunda bu husus Türkiye’deki parlamentarizmin temel özellikleri arasında sayılmakta ve “*Parlamentodaki siyasi parti gruplarının Parti liderleri tarafından sıkı kontrol edildiği*” o nedenle “*Milletvekilleri için kısıtlı bir hareket ve manevra alanı kaldığı*” ifade edilmektedir.^[10]

Aslında TBMM İçtüzüğünde de Partilerin Grup İç Yönetmeliklerinde de, –şağıda ayrıntılarıyla görüldüğü gibi- “*şahsı adına konuşmak isteyen milletvekilinin,*

başkasından (örneğin Grup Başkanvekilinden) izin almasını gerektiren hiçbir hüküm yoktur^{[11], [12]}

Daha da önemli olan gerçek şu:

TBMM İçtüzüğü’nün 1957’ye kadar uygulanan hükümleri, milletvekillerinin isterlerse “*komisyonlarda*”, isterlerse “*partinin Meclis Grup toplantısında*” veya “*Meclis Genel Kurulunda*” özgürce –kimsenin iznine tabi olmadan- söz alıp konuşma yapmalarına izin veriyordu.

Şimdiki uygulama başlayalı beri, bir milletvekilinin kendi partisinin (*AKP dışındaki partilerin Grup İç Yönetmeliklerinin daha özgürlükçü hükümlerine rağmen*) Meclis Grubunda ve daha da önemlisi Meclis Genel Kurulunda özgürce söz alıp düşüncelerini ifade etmesi imkânı fevkalade azdır. Çünkü:

1) Parti liderleri kendileri istemedikçe, milletvekillerinin görüşlerini özgürce ifade edebilecekleri “*Kapalı Grup*” toplantısı yapılmasına (*Grup İç Yönetmeliklerinin “Kapalı Grup” toplantısını esas alan hükümlerine rağmen*) olumsuz bakmaktadırlar. Bu nedenle milletvekili liderin belli bir konuda ne gibi bir görüş sahibi olduğunu (*özellikle o hassas bir konu ise*) bilememekte, sonuç olarak da kendini “*baltayı taşla vurmaktansa konuşmamak daha iyidir*” demeye zorlamaktadır.

2) Meclis Genel Kurulundaki görüşmeler ise, tamamen Grup Başkanvekillerinin olması gerekenin çok üstünde bir vesayet anlayışıyla yürütülmektedir^[13]. Nitekim yerleşik uygulamaya göre bir Milletvekilinin, “*şahsı adına*” söz

[10] SİGMA Raporu Syf. 6

[11] Konuya ilişkin AKP Grup İç Yönetmeliği hükümleri aşağıdadır: Grupta Söz Serbestliği

[12] Bağımsız bir milletvekilinin kürsüye çıkma olanağı, parti üyesi milletvekilinin kendi grubu adına konuşma veya partisine ayrılan süreden yararlanarak şahsı adına konuşma yapma şansının belki onda biri kadardır. O.E.

[13] Oysa İçtüzüğü’nün konuya ilişkin 60’ncı maddesinde böyle bir kısıtlama yoktur. Söz konusu madde şöyledir:

alabilmesi için bile onun değil, Parti Grup Başkan Vekilinin, ona imzalandığı bir istek formunun TBMM Başkanlığına gönderilmesi gerekir. Sadece bu işleyiş bile milletvekillerinin ne kadar ağır bir baskı altında olduklarını ispata yeter.

Bir an için milletvekilinin bu bariyerleri aştığını ve kürsüye çıktığını var sayalım:

Milletvekilinin kendisini ifade edebilmesi için düşündüklerini tam olarak anlatması gerekir.

Oysa yürürlükteki İçtüzük, milletvekillerinin “*düşündüklerini diğer milletvekilleriyle paylaşmalarını*” değil, “*konusarak başkalarının vaktini almamalarını*” isteyen bir zihniyet ürünüdür. O yüzden İçtüzük, her konuşma için ayrı bir “*süre*” sınırlaması getirmiştir^[14].

“MADDE 60– Adını önceden kaydettirmeyen veya oturum sırasında Başkandan söz almayan hiç kimse konuşamaz.

Gündemde bulunan veya belli bir günde görüşme konusu olacağı Anayasa, Kanun veya İçtüzük gereğince bilinen konular dışında, kâtip üyeler, söz alma istemi kaydedemezler.”

[14] Örneğin:

- Bir tasarı, teklif veya Kanun Hükmünde Kararname Komisyona havale edildikten sonra 45 gün geçmesine rağmen, Komisyonda görüşülüp Genel Kurula gönderilmezse, hükümetin veya teklif sahibinin o konunun Genel Kurul gündemine alınarak görüşülmesini isteme hakkı vardır. Bu milletvekilinin konuşma süresi 5 dakika ile sınırlıdır (*Madde 37*). Ama bu hakkın kullanılması ihtimali fiilen sıfıra çok yakındır. Örneğin 24.Yasama Dönemi 4.Yasama Yılı başında (1 Ekim 2013 tarihinde) Komisyonlarda bulunan “*yasa tekliflerinin*” sayısı 1577’dir (*TBMM 24.Dönem 3.Yasama Yılı Faaliyet Raporu- Syf:102*). Bunların en az üçte ikisinin 45 günlük süreyi geçirdiği dikkate alınırsa, 37’nci maddeden yararlanmak için 1000 haftaya (*Meclisin yılda 40 hafta çalıştığı hesabıyla*) 25 yıla ihtiyaç olduğu anlaşılır.

- Bir milletvekili veya bakan, “*geçmiş Birleşim tutanağının düzeltilmesi*” için söz alırsa en çok 5 dakika konuşabilir (*Madde 58*)

- Bir Milletvekili “*Olağanüstü acele hallerde*”, Meclis Genel Kuruluna duyurulması (*Meclis Başkanlığınca O.E.*) zorunlu görülen bir konu hakkında 5 dakika süreyle GÜNDEM DIŞI konuşabilir. (*Madde 59/1*)

- Olağanüstü acele hallerde, Hükümet GÜNDEM DIŞI söz isterse (*burada süre sınırlaması yok. O.E.*), bu açıklamadan sonra siyasi parti grupları adına birer defa yapılan konuşmalar on dakika ile sınırlıdır. İkinci defa yapılacak konuşmalarda süre bunun yarısı kadardır. (*Madde 59*)

- Pek kısa bir sözü olduğunu belirten üyeye Başkan, yerinden konuşma izni verebilir. (*Madde 60/4*)

- Genel Kurulda bir konuyu öne alma veya geriye bırakma gibi usule ait konular, diğer işlerden önce konuşulur.

Bu yolda bir istemde bulunulursa, onar dakikadan fazla sürmemek şartıyla, lehte ve aleyhte en çok ikişer kişiye söz verilir. (*Madde 63*)

- Şahsına sataşılın veya ileri sürmüş olduğu görüşten farklı bir görüş kendisine atfı olunan (...) milletvekili, Başkan tarafından uygun görülen süreyle sınırlı olmak kaydıyla (*uygulamada 2 dakika O.E.*) açıklama yapabilir ve cevap verebilir. (*Madde 69/1*)

- Tasarı veya teklifin tümünün görüşülmesinden sonra soru-cevap işlemi yapılır. Tasarı veya teklifin tümü üzerinde soru-cevap süresi yirmi, maddeler üzerinde on dakika ile sınırlıdır. (*Madde 81/b*)

Bu sürelerin “az” veya “çok” olduğu tartışılabilir. Doğru olan, süreyi en doğru şekilde, uygulamadan alınan derslerin belirlemesidir.

Ama asıl önemlisi bu kuralların, zaman zaman konuşmacıyı da o konuşmayı dinlemek isteyen milletvekillerini de isyan ettiren bir “uygulama” ile desteklenmekte olmasıdır:

İçtüzüğün verdiği süre dolunca devreye giren elektronik sistem konuşmacının cümlesini bile tamamlamasına izin vermemektedir.

O Birleşimi eğer, katı bir kuralcılık anlayışıyla uygulayan bir Başkanvekili yönetiyorsa (*ki maalesef uygulamada yaygın olan budur*) milletvekili, kolu bacağı kesilerek yarım bırakılmış bir cümle ile kürsüden ayrılmaktadır.

-
- Genel kural olarak, kanun tasarı ve tekliflerinin tümü hakkında siyasî parti grupları, komisyon ve Hükümet adına yapılan konuşmalar yirmişer, kişilerin kendileri adına yaptıkları konuşmalar onar dakikadır. (*Madde 81/3*)
 - (*Komisyonu geri alınan*) Bir kanunun (*doğrusu “Bir Kanun tasarı veya teklifinin olacak” O.E.*) bir maddesi hakkında birçok önerge verilmiş (*ise*).... önerge sahipleri (*daha sonra yapılan*) komisyon toplantılarına katıldıkları takdirde beş dakikayı geçmemek üzere konuşabilirler. (*Madde 82/2*)
 - Açık oylamadan önce, önerge sahiplerinin beşer dakikayı geçmemek üzere konuşma hakları vardır. (*Madde 82/4*)
 - Tasarı veya teklifin tümünün kesin olarak oylanmasından önce milletvekilleri, ne yolda oy kullanacaklarını kürsüden belirtmek isterse, Başkan lehte ve aleyhte birer kişiye söz verir. Bu konuşma kısa, açık ve gerekçeli yapılır. (*Madde 86*)
 - Kanunlarda veya İçtüzükte aksine bir hüküm yoksa, kanun tasarı veya teklifinde (...) milletvekilleri, esas komisyon veya Hükümet değişiklik önergeleri verebilir. (*Madde 87/1*) (...)
 - Hükümetin veya komisyonun katılmadığı önerge, sahibi tarafından beş dakikayı geçmemek üzere açıklanabilir. Önerge sahibine, gerekçesinin okunmasını istediği önerge hakkında söz verilmez. (*Madde 87/9*)
 - Bir hukuk dalını sistematik olarak bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştirecek biçimde genel ilkeleri içermesi (...) gereken Temel Kanun nitelikli önerilerin tümü üzerindeki soru-cevap süresi 20 dakika (*Madde 81/1-b*), Bölüm üzerindeki soru-cevap süresi, onbeş dakika ile sınırlıdır (*Madde 91/2*).
 - İçtüzüğün 91’inci maddesi, bir kanun tasarı veya teklifinin “*Temel Kanun*” kavramına göre görüşülebilmesi için o tasarı veya teklifin çok net olarak ifade edilmiş 6 ayrı özelliğe sahip olmasını şart koştuğu halde uygulamada, tüm bu koşulları yok sayma olanağı veren 91/b madde hükmü kullanılarak “*Temel Kanun*” kavramıyla hiç ilişkisi olmayan yasa tasarı veya teklifler yasalaştırılmaktadır. Bu bir yetkinin “*kötüye kullanılması*” örneğidir. O.E.
 - Sözlü sorular görüşülürken, Hükümet adına verilecek cevabın süresi beş dakikayı geçemez. Bu cevap üzerine soru sahibi, yerinden, konu ile ilgili çok kısa ek bir açıklama isteyebilir. Hükümet adına verilecek cevapla görüşme tamamlanır. İkinci cevap süresi de beş dakikayı geçemez. (*Madde 98/3*)
 - Üç birleşim içinde cevaplandırılmayan sözlü sorular yazılı soruya çevrilir ve istemi halinde aynı birleşimde önerge sahibine beş dakikayı geçmemek üzere söz verilir. (*Madde 98/6*)
 - Olağanüstü hal ile ilgili karar (...) hakkında (...) oylamadan önce önerge sahibi beş dakikayı geçmemek üzere söz alabilir. (*Madde 126/1*)

Oysa milletvekiline –çok nadiren yapıldığı gibi- sözlerini bağlayıp bitirecek kadar süre verilse, TBMM'nin hiç değilse “konuşmacıya saygı duyduğu” ve “farklı görüşlere önem verdiği” izlenimi doğar.

Çok uzatmaya gerek yok. Eğer “Parlamento” kavramının en iyi örneği olan Avam Kamarası'nda böyle “Grup Başkanvekilinin izni veya rızası olmadan konuşamama” türü bir uygulama olsaydı oraya kimse Parlamento demezdi.

Hemen belirtmeye değer olan husus şudur:

Meclis Genel Kurulunda elbet her isteyen milletvekilinin canının istediği kadar konuşması söz konusu değildir. Nitekim bunu önleyen ama Parlamento kimliğine uygun olan önlemler, 1973'e kadar uygulanan İçtüzükte vardı. Bunun formülü şu idi:

- Hükümetin, Komisyonun ve Meclis Gruplarının söz hakkı önceliklidir ve süreleri bireysel konuşmacılara göre fazladır. (*Şimdi de öyledir. O.E.*)
- Konulmuş pek az sayıda sınırlamalar hariç, hatip, konuşmasını eğer irticalen^[15] yapıyorsa, süre (*Genel Kurul önceden aksine karar almadıkça*) sınırsızdır.^[16]
- Süreyi dolduran hatibin sözlerine devam edip etmemesi hususunu başkan oya sunabilir.
- Konuşma eğer “yazılı” yapıyorsa süre 20 dakikadır.
- Konuşmacının, tartışılan konu veya söz alma amacı dışına çıkması halinde Başkan, hatibin sözünü derhal keser ve gerekirse kürsüyü terke davet eder^[17].
- Gruplar adına konuşacak isimleri Başkanlığa bildirme yetkisi Meclis Grup Başkanvekillerine aittir. Ama herhangi bir milletvekili Başkanlığa şahsen başvurup (*hatta o birleşimde sözle veya pusula göndererek*) konuşma talep edebilir. Bu onun en tabii –ve teşrii^[18]- hakkıdır.
- Görüşmeler, söz alanların tamamı konuşuncaya kadar devam eder. Başkan ancak “başka söz isteyen yok ise” görüşmelerin tamamlandığını –bunu belirterek- ifade edebilir.
- “Görüşmelerin yeterli olduğu” her an (*Başkanlığa önerge verilerek*) ileri sürülebilir ancak o konuda iktidar ve muhalefet gruplarından (*toplam*) en az 6

[15] İçinden geldiği gibi O.E.

[16] Başkan, 1973'e kadar uygulanan İçtüzükler döneminde, konulmuş süreyi aşan milletvekilinin konuşmasına devam etmesini sağladı. O.E.)

[17] İçtüzüğün özellikle 1927-1973 dönemi uygulamalarında “konu dışına çıkmaya” kesinlikle izin verilmiyordu. Örneğin “Türkiye ile bir başka ülke arasındaki ticari ilişkilerin geliştirilmesi” amacıyla yapılan bir anlaşmanın onaylanmasını öngören yasa tasarısı Genel Kurulda görüşülürken, söz alan bir milletvekilinin “kendi seçim çevresindeki çiftçilerin sorunlarını anlatmasına” izin verilmesi (*gerçek şu ki bu TBMM Genel Kurulunda en çok görülen yanlıştır*) tasavvur bile edilemezdi. O.E.

[18] Yasa yapmayla ilgili O.E.

milletvekili konuşmamışsa Başkan, “görüşmelerin yeterliliğini” isteyen önergeyi oya koyamaz.

Bu kurallar, ele alınan konunun doyurucu bir şekilde tartışılmasını sağlar, taraflar (*ve kamuoyu*) tüm karşıt görüşleri öğrenirdi. Verilen karar da sonuçta, “çoğunluğunun kanaatinin hangi yönde olgunlaşmış olduğunu” gösterirdi.

Ancak bugünün her şeyi hızla tamamlamak isteyen dünyasında o kuralları aynen korumanın anlamı yoktur. Bunları Parlamento kurumunun ruhuna uygun ama aynı zamanda gerçekçi bir anlayışla değiştirmek doğrudur.

O bağlamda, bugünkü İttüzüğün gereksiz vakit kaybettiren yanlışları giderilerek kazanılan vakit, milletvekillerinin müzakereye aktif şekilde katılmasına ayrılabilir.

2) GÖRÜŞLERİN SEVİYELİ BİR DİLLE İFADE EDİLMESİ VE HOŞGÖRÜ:

Yukarıda sözünü ettiğimiz “*karşıt görüşlerin seviyeli bir şekilde dile getirildiği*”, “*tarafların birbirini eleştirme hakkını, birbirini incitmeden kullandığı*”, sonuç olarak “*tüm faaliyetin diyalog ve hoşgörü anlayışı içinde yürütüldüğü*” bir yer olma özelliği “*Parlamento*”lar yönünden çok önemlidir.

Parlamentodaki karşıt görüşler arasındaki ilişkiyi belli bir seviyenin üstünde tutabilmek ihtiyacı, İngiliz Parlamentosunda ilginç kurallar konulmasına sebep olmuştur:

Avam Kamarasının (*House of Commons*) artık herhangi bir bilgisayar ekranında da rahatça izlenebilecek olan Genel Kurul görüşmelerine göz atanlar, Başkanın –kendisine göre- sağ tarafındaki^[19] iktidar partisi milletvekilleri ile, sol tarafındaki muhalefet milletvekilleri arasında belli bir mesafe olduğunu ve iki tarafın önünden boylu boyunca geçen kalın birer çizgi bulunduğunu görürler.

O çizgiler, yaklaşık 800 yaşındaki parlamentonun eski yıllarından kalmadır. İktidar ile muhalefet milletvekilleri herhangi bir ateşli müzakere sırasında dayanamayıp kılıcını çekerek karşı tarafa haddini bildirmeye kalkarsa, nerede duracağını bilmesi için çizilmiştir. İki çizgi arasındaki mesafe tarafların kılıçla birbirlerine zarar vermelerini önleyecek kadar açıktır.

Bu “*kılıç*” mesafesi artık parlamento tarihinin anımsanmaya değer bir rengi olsa da, tarafların birbirine karşı düzeyli bir dil kullanmaları ve tartışmayı Parlamento'ya yakışır bir düzeyde sürdürmeleri ilkesi halen önemli kurallarla korunur. Örneğin bir milletvekilinin ötekini adıyla anması (*örneğin “Lewis-ham East Milletvekili Mr. John Smith” gibi bir ifade kullanması*) mümkün değildir. Çünkü İngiliz Parlamentosunda kimsenin “*kışılığı*” esas alınarak bir

[19] Bizde bunun aksidir. O nedenle iktidar başkanın solunda, muhalefet sağda yer alır. O.E.

şey söylenmez. Oysa bir milletvekilinin adından söz etmek, onun “kişiliğini” muhatap almaktır.

Parlamentoda “kişi”ler değil “görüşler, fikirler” esastır. O nedenle bir milletvekili karşı çıktığı –veya desteklediği- bir düşünceyi dile getiren milletvekiline gönderme yapmak isterse ancak, “*Saygıdeğer Lewisham East Milletvekilinin ifade ettiği gibi*” diyebilir, adından söz edemez.

Meclis Başkanının da (*Speaker of the House*) bir milletvekilinin adını kullanması sadece, onun hakkında disiplin cezası uygulanmasını Genel Kuruldan talep edeceği zaman mümkündür. Bu ancak söz konusu milletvekilinin Başkanın otoritesini hiçe sayması gibi bir durumda başvurulmuş bir yoldur. Başkanların 1945’den 2009 yılına kadar bu yola başvurdukları milletvekili sayısı –bir kişi için dört, öteki için üç kere olmak üzere- toplam sekizdir^[20].

Avam Kamarasında da Lordlar Kamarasında da kullanılması büyük sorun yaratan kelimelerden (*veya suçlamalardan*) biri, karşı tarafın “*yalan söylediğini*” iddia etmektir. Nitekim bir milletvekilinin veya bakanın “*yalan söylediğinin*” ortaya çıkması, onun siyasi yaşamını bitirir. Örneğin 1962’de, o tarihte İngiliz Savunma Bakanı olan John Profumo’nun, hem kendisiyle hem de Londra’daki Sovyetler Birliği Askeri Ataşesiyle ilişkisi olan Christine Keeler isimli kadınla “*ilişkisinin olmadığını*” söylemesi, John Profumo’nun siyasi hayatını bitiren olaydır. Profumo’nun “*affedilmez suçu*” Bayan Keeler’le ilişkisi değil, “*Parlamantoya yalan söylemesi*”dir.

Karşı tarafı “*yalancı*” diye itham etmek İngiliz Parlamentosunda bir “*disiplin suçu*” oluşturduğu için Sir Winston Churchill’in 1906’da karşı tarafın “*yalan söylediği*” yerine “*kavramsal bir yanlış yapılmasından*” söz ettiği^[21] yaygınca kullanılan bir örnektir.

3) KONU VE AMAÇ DIŞINA ÇIKMAMA:

Yürürlükteki İttüzük, milletvekiline kendisini –veya seçmenlerinin istemlerini- dile getirme olanağını çok kısıtladığı için, milletvekilleri 17 No’lu dipnotta ifade edildiği gibi, herhangi bir fırsat yakaladıkları zaman o vakti, tartışılan konuyla ilgisiz bir konuşma yapmak için kullanmaktadırlar. Bu o kadar yaygın

[20] Robert Rogers; “Order! Order! A Parliamentary Miscellany (2009; Syf: 97)

[21] Winston Churchill’in, (*Güney Afrika Cumhuriyeti’nin kuzeyindeki*) Transvaal Kanununa göre çalıştırılan Çin’lilerin “*köle*” değil sözleşmeli “*işçi*” olduklarını savunurken, karşı görüştekileri yalancılıkla itham etmiş sayılmamak için kullandığı ifade var: “*Kelimenin en uç anlamında bile onlara “köle” denmesi, kavramsal bir yanlış yapılması riskini göze almadıkça Majestelerinin hükümetince mümkün değildir.*” Richard M.Langworth (*Editor*)- Churchill’s Wit-Londra 2009 (Syf:78)

ve baskın bir gerçektir ki, Meclis Genel Kurul görüşmelerini yöneten Başkanvekilleri, hatibe “*konu ile sınırlı olmak kaydıyla görüşlerini ifade etmesi gerektiğini*” söylemeye, (*deyim yerindeyse*) cesaret dahi edememektedirler.

Oysa İçtüzüğün 66’ncı maddesi, “*Kürsüdeki üyenin sözü ancak Başkan tarafından, kendisini İçtüzüğe uymaya ve konudan ayrılmamaya davet etmek için kesilir*” demekte, buna uymayan milletvekiline uygulanacak yaptırımı da saymaktadır. Buna rağmen örneğin “*Mavi Marmara*” yahut “*GEZİ PARKI*” veya “*Suriye’nin bir uçağımızı düşürmesi*” gibi olayların, bunlarla hiç ilgisi olmayan gündem maddeleri sırasında konuşulmasını yadırgayan yoktur. Çünkü İçtüzüğün bu tür âcil konuları ele almak için koyduğu “*GÜNDEM DIŞI*” konuşma imkânıyla ilgili durum şöyledir:

* Yürürlükteki TBMM İçtüzüğünün 59’uncu maddesi, milletvekillerinin “*olağanüstü acele hallerde*”, hem kamuoyunun hem de TBMM’nin dikkatini çekebilmeleri için, (*o günkü Birleşimi yönetecek olan Başkan Vekilinin dikkate almak koşuluyla*) “*Gündem Dışı*” başlığı altında, 5 dakika süreyle konuşma yapmalarına izin vermektedir.

Bu, yukarıda da ifade edildiği gibi ancak “*olağanüstü acele hallerde*” bir konuya dikkat çekme amacıyla kullanılacak bir hak/imkândır. Ancak bu imkân – milletvekillerinin kendilerini ifade etmelerine izin vermeyen İçtüzük hükümleri ve grup baskıları yüzünden- amacıyla hiçbir şekilde uyumlu olmayan bir şekilde kullanılmaktadır. O nedenle, hemen her TBMM Genel Kurul toplantısının başında yapılan Gündem Dışı konuşmanın (*belki birkaçı hariç*) hiçbirinin “*olağanüstü acele hal*” kavramlarıyla ilişkisi yoktur.

Bir Gündem Dışı konuşma, ilgili bakanın ihtiyaç duyması halinde, o konuya yanıt niteliğinde 20 dakika süreyle konuşmasına izin vermektedir. Böylece zaten “*olağanüstü acele hal*” kavramlarıyla ilgisi olmayan bir konu için TBMM, en az 25 dakikasını (*eğer üç konuşmacıya üç bakan yanıt verirse 75 dakikayı*) anlamsız ve işlevsel açıdan yararsız şekilde harcamaktadır.

İlgili Bakanın yanıt vermediği günlerde de, “*Gündem Dışı*” konuşma yapan 3 milletvekili^[22] çoğu kez acil yahut olağanüstü hiçbir tarafı olmayan bir konudan veya yurdun bir yöresinde yetişen ürünün sorunlarından söz etmek için, TBMM Genel Kurulunun en az 15 dakikasını kullanmaktadır.

Bu da Meclisi “*abesle iştigal eder*” hale getirmektedir.

[22] Pratikte her Birleşim başında 3 milletvekili Gündem Dışı konuşmaktadır. O.E.

4) YASAMA İLE DENETLEME ARASINDAKİ DENGİNİN KORUNMASI:

Meclisin “*Yasama*” ile “*Denetleme*” fonksiyonları arasındaki dengenin birinin lehine, ötekine aleyhine değiştirilmesi, demokratik sistemin sağlığını da süratle bozar.

Çünkü denge “*yürütme*”nin baskısı altında “*yasa yapma*” lehine bozulursa, TBMM:

- Konuların özgürce tartışıldığı bir yer olamaz;
- Özgür tartışmanın olmadığı yerde yasa dili yeterince olgunlaştırılmaz;
- Yapılan yasaları tüm gereksiz –ve yanlış- hükümlerden arındırmak kolay olamaz;
- Tüm “*gerekli*” hükümleri içeren (*ağyarını mâni, efradını câmi*) bir metin oluşturulamaz.
- Ve yapılan yasaları (*Türk Ceza Yasası örneğinde en belirgin şekilde görüldüğü gibi*) sık sık değiştirmek zorunluluğu doğar.
- Yasama işlevi, “*denetleme*” aleyhine bozulan Meclis, artık etkili bir şekilde denetlenmeyeceğini bilen siyasi iktidarın elinde oyuncak olur.
- Böyle bir siyasi iktidar, kendi çıkarına uygun gördüğü her konuda –uzun vadede doğacak zararları dikkate almadan- yasa çıkarır.

Bugünkü kurallar ve işleyiş, yürütme gücünün çıkarılmasını istediği her yasanın, (*muhalefet milletvekilleri tarafından komisyonlarda ve genel kurulda dile getirilen görüşler ne kadar haklı, ne kadar ikna edici olursa olsun*) TBMM tarafından kabul edildiğini ortaya koymaktadır.

Muhalefetin böyle bir süreç içinde tüm yapabildiği, binde bir oranında bir katkı sağlayabilmek, örneğin iktidar kanadının unuttuğu bir hususu görüşülen tasarı yahut teklife ekletebilmektir. Bir başka deyişle muhalefet sadece İçtüzüğün kendisine tanıdığı çok kısıtlı söz hakkını, çarpıcı bir şeyler söyleyerek kamuoyunun dikkatini çekmek amacıyla kullanabilir. Bu şans da TBMM Genel Kurul görüşmeleri, (*halkın ödediği elektrik faturalarından yüzde 2 oranında para alan*) TRT-3 TV kanalı tarafından saat 19’den sonra yayınlanmadığı için, çok sınırlıdır.

O nedenle halen siyasi çoğunluğa düşen sadece, İçtüzüğün koyduğu kısıtlı “*konuşma*” sürelerini kullanan muhalefete tahammül etmekten ibarettir.

Genel Kurul açısından ifade ettiğimiz bu gerçek, Komisyonlar için de aynen geçerlidir.

Muhalefetin Komisyon çalışmalarındaki süreci etkileme şansı da o nedenle sıfıra çok yakındır.

Bu bağlamda SİGMA Raporunun ne dediğine bakalım:

“Meclis Başkanı, tüm ihtisas komisyonu^[23] başkanları ve Meclis Başkanlık Divanı üyelerinin büyük bir çoğunluğu iktidar partisinden gelir. Yasama gündeminin planlamasında anahtar rolü oynayan TBMM Danışma Kurulunda tüm parti gruplarının temsil ediliyor olmasına karşın, Parlamento çoğunluğunun oyu belirleyici olmaktadır.

Parlamentodaki anahtar makamların iktidar partisi tarafından kontrol edilmesi ve hükümete ait yasa tasarılarının önceliğini sağlayacak resmî ve resmî olmayan usul ve araçlar hükümeti çok güçlü bir konuma yerleştirmektedir. Yıllık devlet bütçesi konusunda ise hükümetin konumu daha da güçlüdür.

- Komisyonlardaki ve Genel Kuruldaki zamanın büyük bir çoğunluğu yasama işleri için ayrılmaktadır.

- Komisyonlar yürütmenin gözetim ve denetimi için nadiren kullanılmaktadır.

- Genel Kurul çalışmalarında prensip olarak denetim için ayrılan zamanlarda bile yasama çalışmaları yapılmaktadır.

Böylece Parlamento öncelikle yasa yapımına odaklanmaktadır.

- Parti grupları Parlamento faaliyetlerine hâkim durumdadır.

- Birçok parlamenter hak, birey olarak milletvekillerinden çok, parti gruplarına bağlıdır.

- Parti liderleri tarafından yönlendirilen grup üyelerinin faaliyetleri üzerinde, özellikle yasama faaliyetlerinde, sorularda ve değişiklik önermelerinde sıkı kontrol bulunmaktadır.

- Parti disiplini üyelerden beklenmekte ve katı bir şekilde uygulanmaktadır.”^[24]

Sonuç olarak TBMM, siyasi iktidarın istediği konuda, istediği şekilde ve istediği sayıda yasa çıkaran (*veya istediği kararı alan*) bir “fabrika” işlevi^[25]

[23] İçtüzükte bunlara sadece “Komisyon” denmektedir. O.E.

[24] SİGMA Raporu Syf. 7

[25] Bu makalede kullanılan “fabrika” deyimini, çıkarılan yasaların sayısal çokluğunu değil, yasa yapma sürecinin otomatize bağlanmışçasına yürütüldüğünü ifade etmektedir. Eski Yasama Dönemlerinde TBMM’ye sunulan yasa Tasarı ve Teklifleri, Kanun Hükmünde Kararnameler, Yazılı ve Sözlü Soru Önergeleri, Araştırma Önergeleri, Soruşturma Önergeleri, Gensorularla ilgili rakamları mukayese etmenin anlamsız olduğunu gördük çünkü 1) Yasama Dönemlerinin süresi, 2) Milletvekillerinin sayısı, 3) Yasama organının tek kamara (1950-1960 arası ve 1983-2013 arası) olduğu dönemlerle çift kamara (1961-1980) olduğu dönemlerde uygulanan İçtüzükler, konuyu tek baza indirgemeyi engellemektedir. O.E.

görmektedir. Bu da Meclisin "yasama" işlevini^[26] -SİGMA Raporunda da vurgulandığı gibi- ön plana çıkarmaktadır^[27].

Meclise "*Parlamento*" diyebilmemiz için "*yasama*" kadar güçlü olması gereken "*DENETLEME*" işlevinin durumuna gelince:

TBMM'nin denetleme işleviyle ilgili araçlar:

- 1) Soru: Yazılı ve Sözlü sorular;
- 2) Genel Görüşme;
- 3) Meclis Araştırması;
- 4) Gensoru;
- 5) Meclis Soruşturmasıdır.

Bunlara Devlet Bütçesinin görüşülüp tartışıldığı "*Bütçe Yasa Tasarısı*" üzerinde Plan ve Bütçe Komisyonu ile Genel Kurul'da yapılan görüşmeler de eklenebilir.

Bu bağlamda önce SİGMA grubunun gözlemlerine bakalım. Raporun "*Parlamentar Gözetim ve Denetim*" başlığı altında ifade ettikleri özetle şunlar:

"TBMM bünyesindeki gözetim ve denetim araçlarının kapsam ve etkililiği (...) ile ilgili kapasite sorunları bulunmaktadır. Araçların kullanılabilirliği ile ilgili olarak, karşılaştırmalı tahliller, Türkiye örneğinin oldukça kısıtlanmış olduğunu göstermektedir. (...)

Parlamentonun bilgi edinme bakımından dezavantajı, hükümetin, milletvekillerine yürütme etkinlikleri ve performansı hakkında ayrıntılı bilgi sağlayacak ve de yürütme organı üyelerinin komisyonda ve Genel Kurulda eleştirel bir şekilde sorgulanabilmesine imkân verecek düzenli rapor sunma yükümlülüklerinin çok az olması hususunda odaklanmaktadır.

İkinci sorun da mevcut araçların kullanımı ile ilgilidir. (...) Muhalefet milletvekilleri, soru önergelerinin genellikle cevapsız bırakılmalarından ya da özensizce cevaplanmasından şikâyet etmektedirler. (...) Belki daha da şaşırtıcısı, muhalefet, Genel Kurulda kabul edilme olasılığı bulunmayan kanun tekliflerini Meclise sunmak için de önemli miktarda kaynak harcamaktadır. (...) Bu durum göstermektedir ki, muhalefet, iktidarın geçmiş icraatlarını ve gelecekteki hedeflerini incelemekten ziyade, kanun teklifleri ile seçmene mesaj verme olgusuna ağırlık vermektedir.

[26] Yasama işlevinin yerine getirilmesiyle ilgili kurallar, uygulamadaki yanlışlar örneğin Komisyon uygulamaları, yasa yapma tekniğine aykırı tasarı ve tekliflerin yasalaşması vb. "*abesle iştigal*" örnekleri olmakla birlikte ayrı bir makale konusudur. O.E.

[27] TBMM Başkanı Cemil Çiçek'in 1 Ekim 2013 tarihinde verdiği bilgiye göre 24.Yasama Döneminin başından o tarihe kadar TBMM'ye sunulan Kanun Tasarısı, Kanun Teklifi ve Kanun Hükmünde Kararnamenin toplam sayısı 2560'tır. Bunlardan 363'ü yasalaşmıştır. Gerçekleşme oranı yüzde 14.1'dir. O.E.

En önemli sorunlardan biri, hükümetten edinilen bilgilerin sürekliliğinin olmamasıdır. (...) Bu Araştırma Komisyonları için de geçerlidir. Komisyonların raporları her zaman hem bulguları, hem de önerileri içermekteyken Genel Kurulda öneriler üzerinde oylama yapılmamakta ve bunları göz önünde bulundurup bulundurmayaacağı tamamen hükümetin takdirine bağlı olmaktadır. Bunun bir sonucu olarak da Araştırma Komisyonlarının bulgularının uzun vadede etkisi düşük olmaktadır.”^[28]

SİGMA uzmanlarının değerlendirmesi ışığında kendi durumumuza kendimiz bakınca karşımıza çıkan durum şudur:

1) SORULAR

A-Yazılı Sorular:

İçtüzük kuralları, bir milletvekilinin TBMM Başkanlığına bir bakanın yanıtlanması istemiyle sunduğu “*Yazılı Soru*”nun ilgili bakan tarafından 15 gün içinde yanıtlanmasını^[29] zorunlu kılmaktadır.

İlgili bakan kendisine yönelik Yazılı Soru önermesini zamanında yanıtlamazsa, TBMM Başkanının kendisine yazı yazıp uyarıda bulunması^[30] gereklidir. Buna rağmen yanıtlanmayan Yazılı Soru önergesi, dikkat çekme yazısının gönderildiği tarihten itibaren on gün içinde de cevaplandırılmazsa, bunların –içeriği değil, sadece konusu ve hangi bakan tarafından yanıtlanmasının istendiği- “*Gelen Kâğıtlar*”da ilân edilir.

Ancak uygulamada:

a) İlgili Bakanların Yazılı Soru önermelerini 15 gün içinde yanıtladığı hemen hemen hiç rastlanmayan bir durumdur.

[28] SİGMA Raporu Syf.18-19

[29] Avam Kamarası İçtüzüğüne göre (*Standing Order No:22 (4)*) bir milletvekili aynı gün en çok 5 adet Yazılı Soru önergesi verebilir. Bu önergelere (*en az üç gün sonra olmak üzere*) hangi tarihte yanıt verilmesi istediğini belirtme hakkı vardır. Milletvekili hangi gün yanıt istediğini belirtmemişse Bakanın bir hafta geçmeden soruyu yanıtlaması gerekir. (*Erskine May-Practice of Parliament. 24.Edition Syf:355*) (*Bu kurallar Parlamento tatilde iken de geçerlidir. O.E.*)

[30] İçtüzük Madde 99 – Yazılı soruların cevabı, Başbakanlık veya ait olduğu bakanlık eliyle Başkanlığa sunulur. Başkan, bu cevabı derhal soru sahibine iletir. Cevap ayrıca soru metniyle birlikte Başkanlıkça alındığı günkü veya bir sonraki birleşim tutanağının arkasına eklenir. Yazılı sorular, Başbakanlığa veya ait olduğu bakanlığa gönderildiği tarihten itibaren en geç onbeş gün içinde cevaplandırılır.

Başkan, bu süre içinde cevaplandırılmayan yazılı sorular için Başbakanın veya ilgili bakanın dikkatini çeker.(...)

Hükümet, yazılı sorunun cevabını, gereken bilgilerin derlenebilmesi için Başkanlığa bilgi vermek suretiyle bir ayı geçmemek üzere geciktirebilir.”

b) Yazılı soru önergelerindeki sorulara genellikle “*yuvarlak*” yanıtlar verilir. Yani önerge yanıtlanmış gibi görünse de çoğu kez milletvekilinin soruları yanıtızsız kalmış olur.^[31]

c) Soru önermelerini ilgili “*bakanın yanıtlamasını zorunlu kılan*” sebep ve mantık, ilgili bakanın TBMM’ne hesap verme zorunda oluşudur. Çünkü bakanın siyasi sorumluluğu bunu gerektirir. Oysa uygulamada zaman zaman bakan, “*Yazılı Soru*”ya yanıt olarak, “*ilgili kurumdan alınan yanıt eklidir*” anlamında bir yazıyı, bir bilgi notuyla birlikte göndermektedir^[32]. Böylece milletvekilinin sorusuna, ilgili bakan değil hakikatte, siyasi sorumluluk taşımayan bir bürokrat (*haddini ve yetkilerini aşarak*) yanıt vermiş olmaktadır^[33].

d) Bazen ilgili bakan, İçtüzüğü’nün hükmünü ve TBMM Başkanlığı tarafından yapıldığını varsaydığımız uyarıları dikkate almayıp Yazılı Soru önergesini hiç yanıtlamamaktadır. Bunun bir yaptırımını yoktur.

e) Tüm bunlardan ayrı ve daha vahim olan, TBMM İçtüzüğü’nün “*Bu İçtüzükte gösterilen süreler, aksi, Anayasa, kanun veya İçtüzükte belirtilmedikçe, tatil sırasında işlemez*” şeklindeki 183’üncü maddesinin, İçtüzüğü’nün 51’inci maddesindeki bir ifadeye sığınarak “*denetim*” işlevini felç edecek anlayışla yorumlanmasıdır. Bu yüzden Yazılı Soru Önergeleri Meclis Başkanlığı’nca, TBMM’nin tatilde olduğu aylarda işleme konulmamakta, bunun sonucu olarak da ilgili bakan tarafından yanıtlanmamaktadır.

Örneğin Ağustos ayında (*Meclis tatile girdikten sonra*) verilen bir Yazılı Soru önergesi eğer o sırada önlem alınmazsa topluma çok zarar verecek bir konuya (*bir ilçedeki hastanenin personel yetersizliği yüzünden halk sağlığının tehdit altında olduğuna veya bir salgın hastalıkla yapılan mücadelenin yetersizliğine*) ilişkin olsa bile, yeni Yasama Yılı başlayıncaya kadar (*yani 1 Ekim’den önce*) işleme konulmadığı için bu zarar göz göre göre topluma ödetilmektedir.

Bu uygulamanın gerekçesi, “*TBMM’deki resmi işlem sicili*” konumundaki “*Gelen Kağıtlar*”ın TBMM’nin faal olmadığı günlerde yayımlanmasını engelleyen 51’inci maddenin aşağıdaki^[34] hükmüdür.

TBMM’nin tatilde iken yasa çıkarması bahis konusu olmadığı için, “*yasama*” ile ilgili işlemlerin, Yasama yılının başladığı –veya tatilin bittiği- tarihe ertelenmesi sakınca yaratmamaktadır.

[31] Bu yazı sonundaki örneğe bakınız. O.E.

[32] Bu yazı sonundaki örneğe bakınız. O.E.

[33] TBMM Başkanı Cemil Çiçek’in 1 Ekim 2013 tarihinde verdiği bilgiye göre 24.Dönemin başından o güne kadar TBMM Başkanlığı’na verilen Yazılı Soru Önergesi sayısı 29 bin 137’dir. Bunların 7 bin 633’ü yanıtlanmıştır. Yanıtlama oranı yüzde 26.1’dir. O.E.

[34] Madde 51/3- (...) Gelen kağıtlar, tatile (*TBMM’nin tatile girdiği döneme O.E.*) rastlamadığı takdirde, Cumartesi ve Pazar hariç, her gün yayımlanır, ilan tahtasına asılır ve ilk birleşim tutanağına eklenir.

Keza “Sözlü Soru, Meclis Araştırması, Genel Görüşme, Gensoru, Meclis Soruşturması” gibi, TBMM Genel Kurulunda görüşülmesi gereken konuların da “Yasama yılının başladığı –yahut tatilin bittiği- tarihe ertelenmesinin” sakıncası yoktur.

Ama Yazılı Soru Önergesinin işleme konulmaması, TBMM’nin “denetleme” işlevini ciddi şekilde baltalamaktadır.

B- Sözlü Sorular:

TBMM’nin “denetleme” işlevinin en fazla bozulan –hatta hemen hemen tamamen işlevsiz hale getirilmiş olan- aracı “Sözlü” sorulardır^[35]. Bunu açık olarak anlatabilmek için 1927’den sonra, biri 1957’de, ikincisi 1973’de sonuncusu 1996’da olmak üzere üç büyük değişiklik geçirmiş olan İçtüzüğün “Sözlü Sorular” konusundaki hükümlerini karşılaştırmak zorunludur.

• 1927-1957 İçtüzüğüne göre Sözlü Sorular:

i) Her Birleşimde (TBMM Genel Kurulunun çalıştığı haftanın üç gününde)^[36]

ii) Gündemin (Başkanlık Divanının sunuşlarından sonra) ikinci maddesi olarak^[37] görüşülürdü.

iii) Bakanın yanıt konuşmasında süre sınırlaması yoktu^[38]. Milletvekilinin ona vereceği yanıtın 15 dakikayı geçmemesi^[39] gerekirdi^[40].

Buna ilişkin hükümler 1957’den 1973’e kadar olan sürede:

i) Aksi kararlaştırılmadıkça her Cuma günü^[41]

ii) Gündemin ikinci maddesi olarak^[42]

iii) “En fazla bir saat süreyle görüşülür” e^[43] çevrildi.

Daha sonra yani 1973-1996 arasında Sözlü Sorular:

[35] TBMM Başkanı Cemil Çiçek’in 1 Ekim 2013 tarihinde Yeni Yasama yılını açarken verdiği bilgiye göre 24. Yasama Döneminin başından 1 Ekim 2013’e kadar TBMM Başkanlığına 4643 Sözlü Soru önergesi verilmiş, bunların 1543’ü yanıtlanmıştır. Yanıtlama oranı yüzde 33.3’tür. Ancak aşağıda açıklandığı gibi, bu “yanıtlama” işinin “Parlamentar denetim” kavramıyla ilgisi yok denecek kadar azdır. O.E.

[36] Madde 80

[37] Madde 78

[38] İçtüzük ilgili bakan ile soru sahibi milletvekilinden başkasına söz alma hakkı vermediği halde uygulamada başkalarına (örneğin Başbakana ve kendisinden söz edilen milletvekillerine) söz verildiğinin hayli örneği vardır O.E.

[39] Madde 155

[40] 27 Aralık 1957 tarihli İçtüzük değişikliğiyle konulan hükme göre “Sözlü Soru” önergesini 2 kere, günü geldiği halde yanıtlamayan Bakan hakkında Soru Sahibi “Gensoru açılması” isteğinde bulunabilirdi.

[41] Madde 153/2

[42] Madde 78/1

[43] Madde 153/2. Bir sonraki (154’üncü) maddeye göre aynı Birleşimde bir milletvekilinin en çok iki önergesi yanıtlanabilirdi. O.E.

- i) Her Birleşimde^[44],
- ii) Gündemin 6'ncı maddesi olarak^[45]
- iii) Cevap veren bakanın 10 dakika^[46], soru sahibinin 5 dakika konuşması^[47] suretiyle görüşme usulüne bağlandı. Toplam süreye sınır konmadı.^[48]

1996'dan günümüze (2013'e) kadar uygulama İçtüzüğü'nün iki ayrı maddesine göre iki ayrı şekilde düzenlendi. Bunlardan birincisine göre (*Madde 49*) Sözlü Soruların:

- i) Haftanın Danışma Kurulu tarafından uygun görülen bir gününde^[49],
- ii) Gündemin 7'nci sırasında^[50],
- iii) Danışma Kurulunun uygun gördüğü süre^[51] görüşülmesi öngörülüyor.

İkinci düzenlemeye göre (*Madde 98*) Sözlü Soruların:

- Ait olduğu Bakanlığa (*TBMM Başkanlığınca O.E.*) gönderildiği tarihten itibaren 5 gün sonra TBMM Genel Kurul gündemine alınması (*Madde 98/1*)
- Birleşimin başında görüşülmesi;
- Cevaplandırılması için; Anayasa, kanun ve İçtüzük gereği zorunluklar hariç olmak üzere, haftanın en az iki gününün bu işe ayrılması;
- Birer saatten az olmamak şartıyla, Danışma Kurulunun önerceği ve Genel Kurulun onaylayacağı sürenin bu amaçla kullanılması (*Madde 98/2*)
- İlgili bakanın vereceği cevabın beş dakikayı geçmemesi gerekir;
- Bakanın vereceği cevap üzerine soru sahibinin, yerinden, konu ile ilgili çok kısa ek bir açıklama yapmayı istemesi mümkündür.^[52]
- Böyle bir durum olursa ilgili bakan tekrar ve en fazla 5 dakika süreyle konuşabilir. (*Madde 98/3*)

Ancak fiili durum böyle değildir.

Çünkü uygulanan, İçtüzüğü'nün 98'inci maddesi değil, onunla çelişen ve Sözlü Soru görüşmelerini hafta bir gün, sadece bir saate indirme olanağı veren 49'uncu maddesidir. O nedenle Sözlü Sorular:

- Gündemin 7'nci sırasında yer almakta;
- Danışma Kurulunca önerilmese bile çözümü iktidar çoğunluğunun iradesine bırakan hüküm nedeniyle;
- Haftanın belli bir gününde (*Nitekim halen sadece Salı günleri O.E.*);

[44] Madde 50

[45] Madde 50

[46] Madde 94/6

[47] Madde 94/7

[48] Bir Milletvekilinin birden fazla soru önergesinin aynı Birleşimde görüşülmemesi ilkesi korundu. (*Madde 97/2*)

[49] Madde 49/2

[50] Madde 49/1

[51] Madde 49/2

[52] Madde 98/3

- Ayrılan belli bir sürede (*halen sadece bir saat süreyle O.E.*); Görüşülmektedir.

Demek ki, 1927-1957 arasında ve 1957'den 1996'ya kadar olan dönemlerde "Sözlü Soru"ları önemli bir "denetleme aracı" sayan anlayış, 1996'da yapılan ve bugün de yürürlükte bulunan İttüzük değişikliği ile tamamen tersine dönmüş bulunmaktadır.

Bir başka sakınca da İttüzüğün 98'nci maddesinin aşağıdaki hükmünden kaynaklanmaktadır. Buna göre:

"Soru sahibinin Genel Kurulda bulunmaması, sorunun cevaplandırılmasına engel değildir."

Böylece İttüzük, "Meclisin denetleme işlevi çok da önemsenecek bir şey değildir. Çünkü soru önergesi bir formaliteden ibarettir. O nedenle ilgili Bakan o konuda "yanıt" başlığı altında bir şeyler söylese yeter. Bu yapıldığı taktirde, o sorunun konusu önemli olsa da olmasa da, üzerinde durmak gereksizdir" demiş oluyor.

Bir sonraki hüküm yukarıdaki değerlendirmeyi doğrulamakta ve şöyle demektedir:

"Hükümet adına cevap vermek için söz alan bakan; gündemde bulunan sözlü soru önergelerinden birden fazlasını sıra gözetmeden cevaplayabilir. Bu hakkını kullanmak isteyen bakan, önceden, birleşimi yöneten Başkana isteğini bildirir. Başkan bu isteği birleşimi açtıktan sonra derhal Genel Kurula duyurur. Konuları aynı olan sözlü sorular birleştirilerek cevaplandırılabilir."

TBMM'nin "denetleme" işlevinin belini kıran hüküm budur.

Çünkü bu hüküm, adeta "sözlü soru önerelerini yanıtlamayı kimsenin ilgisini çekmeyen bir vakit kaybı haline getirmek için" konulmuştur. Bu hüküm:

a) Sözlü sorunun önemli bir "denetleme aracı" olmadığı noktasından yola çıkmaktadır.

b) O nedenle 15-20 soru önergesinin ilgili Bakan tarafından, -o sırada soru sahibi Genel Kurulda olsa da olmasa da- yanıtlanabileceğini bildirmektedir.

c) Kendisine yöneltilmiş -örneğin 150 adet- Sözlü Soru önergelerinden hangisini yanıtlamak istiyorsa onları seçme hakkını bakana bırakmaktadır.

d) Hangi bakanın, hangi gün, hangi önereleri yanıtlayacağı ilgili milletvekili tarafından bilinmediği için hiçbir Sözlü Soru Önergesine verilen yanıtın, hiçbir konuda aydınlatıcı bilgi içermesini beklemek söz konusu değildir.

e) Bu hüküm (98'nci maddenin öteki hükümleriyle birlikte) Parlamento'nun en önemli "ilke"lerinden biri olan ve TBMM İttüzüğünün 61'inci maddesinin 5'inci fıkrasında yer alan "Son söz milletvekilindedir" hükmünü de yok saymaktadır.

f) Tüm bunlara ek olarak ilgili bakanın, "aslında neyin öğrenilmek istendiği anlaşılmayan" yanıtları kürsüden okuyup inmesi, yeterli sayılmaktadır.

Yürürlükteki İçtüzüğün 98'inci maddesi, “denetleme karşıtı” bir bakış ürünü olduğunu düşündüren bir de aşağıdaki hükme sahiptir:

“İkinci fıkradaki zorunluklar hariç, üç birleşim içinde cevaplandırılmayan sözlü sorular yazılı soruya çevrilir ve istemi halinde aynı birleşimde önerge sahibine beş dakikayı geçmemek üzere söz verilir.”

Böylece zaten etkisi ve işlevi sifıra indirilmiş olan Sözlü Soruları “yanıtlama hakkı”, ilgili bakana tanınmış olmakta, ona karşılık soru sahibi milletvekiline 5 dakika süreyle konuşma hakkı verilmektedir. Bu Meclisin “denetleme” işlevini güçlendirmeyi değil, ne kadar hafife aldığı saklamayı amaçlayan bir hükümdür.

Tüm bunlardan ayrı olarak belirtilmesi gerekli bir gerçek daha var:

TBMM gündeminde yer alan Sözlü Soru önergelerinin sayısı 13 Temmuz 2013 tarihi itibarıyla 2794'ü bulmaktadır.

Bu sayıda önergenin 1927-1957 veya 1957-1973 hatta 1973-1996 dönemi kurallarıyla yanıtlanması (*Genel Kurulun tüm çalışmaları Sözlü Soruların yanıtlanmasına ayrılsa bile*) yıllar alır. O nedenle makul ve işleyebilir bir çözüm bulunması zorunludur.

Bu konuda bulunabilen çözümlerden biri, “aynı milletvekilinin aynı birleşimde sadece bir (veya iki) Sözlü Sorusu^[53] yanıtlanabilir” ilkesinin uygulanmasıdır. Bu, bir milletvekilinin aklına gelen her konuda Sözlü Soru önergesi verip gündemi işgal etmesini engellemekle kalmaz, diğer milletvekillerinin soru önergelerinin de görüşülmesini sağlar.

İkincisi, bakanın soru önergesini yanıtlama süresi 5 dakika ile sınırlandırılır, milletvekilinin ona yanıt vermek istemesi halinde azami 3 dakika konuşabileceği, ardından bakanın ve milletvekilinin en çok 3 dakika süreyle birbirlerine yanıt verebileceği (*belki bu ikinci konuşmalara hiç izin verilmeyebilir*) kuralı konulursa bir soru önergesi Genel Kurulun en çok 8 dakikasını alır.

Üçüncüsü, hem 2009 yılında TBMM’de grubu bulunan dört parti temsilcilerinin katılımıyla kurulan ve bir “İçtüzük Taslağı” hazırlamakla görevlendirilen komisyonun, hem SİGMA Grubunun, hem de bu satırların yazarının hazırladığı “İçtüzük Teklifi”nde önerildiği gibi “Sözlü Soruların ilgili bakan tarafından ilgili Komisyonunda da cevaplandırılması”nın önünün açılması;

Dördüncüsü ve en önemlisi her önergenin tek başına ele alınması, önce onun yanıtlanmasıdır.

Eğer bugünkü usul devam eder de ilgili bakanın -kendi tercih ettiği gün Genel Kurula gelerek- 20-25 Sözlü Soru önergesini yanıtladığı izlenimi veren bazı şeyler söyledikten sonra kürsüden inmesi durumunda, “görüşme tamamlanmış”

[53] İngiliz Avam Kamarasında bu kural uygulanmaktadır. O.E.

sayılırsa, Meclisin “denetim” görevinin en önemli aracı, tam anlamıyla “işlevsiz, yararsız bir formalite” düzeyinde kalır.

2) GENEL GÖRÜŞME

TBMM'nin “denetleme” araçlarının en az bozulmuş olanı “Genel Görüşme”yle ilgili kurallardır.

3) MECLİS ARAŞTIRMASI

Çağımız Parlamentolarının en çok başvurduğu bilgilenme/denetleme yollarından biri, önemli saydığı konularda ya kendisi tarafından kurulan “Özel Komisyon” eliyle bilgi edinmesi veya “Yürütme Erki”ni belli bir konuda bir defaya mahsus olarak yahut “periyodik” şekilde raporlar hazırlayıp Meclise sunmakla görevlendirmesidir.

Anayasamızın 98'nci maddesinde de Meclis Araştırması, “belli bir konuda bilgi edinilmek için yapılan incelemeden ibarettir”^[54] diye tanımlanmaktadır.

Ancak TBMM'deki uygulama, bir Parlamentoda olması gerekenden çok farklıdır.

Öncelikle, TBMM İçtüzüğünde –ve uygulamasında- Yürütme Erkinden belli bir konuda rapor isteme diye bir usul yoktur.

Öncelikle bu eksiğin giderilmesine ihtiyaç vardır.

İkincisi, TBMM Genel Kurulunun kurduğu “Araştırma Komisyonunun” raporu üzerinde, İçtüzüğün 104'üncü maddesinin “Meclis araştırma komisyonunun raporu hakkında Genel Kurulda, genel görüşme açılır” şeklindeki hükmü gereğince yapılan görüşme hiçbir sonuca bağlanmadan tamamlanmaktadır. Bu nedenle Genel Kurulda yapılan görüşmelerin, araştırması yapılan konuda bir sonuç doğurması tamamen ilgili kişi ve kurumların tercihine bırakılmaktadır. Bu konuya SİGMA Grubu şöyle değinmektedir:

“Araştırma Komisyonlarının raporları Genel Kurulda tartışılmalıdır ve Parlamento, hükümetin aldığı tedbirleri takip etmelidir. İlgili Daimi Komisyon (da) bu takip görevini yerine getirmelidir.”^[55]

“Komisyonların ve Genel Kurulun, yasaların uygulanmasını sistematik olarak nasıl denetleyecekleri konusu üzerinde durulmalıdır. Bunu başarmanın yolu, hükümetin bu konuda TBMM'ye düzenli aralıklarla rapor sunmasını gerektiren düzenlemeler yapılmasıdır. Bu raporlar daha sonra komisyonlarda ve/veya Genel Kurulda incelenip görüşülebilir. Örneğin Almanya'daki durumda hükümet, iç ve

[54] TBMM Başkanı Cemil Çiçek'in 1 Ekim 2013 tarihinde verdiği bilgiye göre Dönem başından o güne kadar TBMM Başkanlığına verilen 2063 Araştırma Önergesinden sadece 37'si kabul edilerek 6 adet Meclis Araştırma Komisyonu kurulmuştur. O.E.

[55] SİGMA Raporu Syf. 31

dış politikadaki tüm sorunlar hakkındaki gelişmeleri düzenli olarak Parlamento'ya rapor etmek zorundadır."^[56]

Yukarıda ifade edildiği gibi TBMM'nin "*bilgi edinme*" kanallarını sonuna kadar açmaya ihtiyaç vardır. Ancak TBMM'nin "*bilgi edinme*" ve "*edindiği bilgiyi kullanarak politikalar üretme*" ihtiyacına ters bir uygulama, TBMM'nin hem yasa yapma hem de denetleme işlevini olumsuz şekilde etkilemektedir. Bu uygulamanın kaynağı (*veya dayanağı*) İçtüzüğü'nün 19 ve 63'üncü maddeleridir.

Danışma Kurulunun yapısını ve yetkilerini belirleyen 19'uncu maddede:

"İçtüzükte Danışma Kurulunun tespitine, teklifine veya görüş bildirmesine bağlanmış olan bütün hallerde, Danışma Kurulu, yapılan ilk çağrıda toplanamaz, oybirliğiyle tespit, teklif yapamaz veya görüş bildiremezse, Meclis Başkanı veya siyasi parti grupları ayrı ayrı, istemlerini doğrudan Genel Kurula sunabilirler. Bu durumda istemin oylanması ilk birleşimin gündemindeki Başkanlık sunuşlarında yer alır ve Genel Kurul işaret oyuyla karar verir" şeklindeki hükmüne dayanan bir siyasi parti grubu, gerçekte önemi olsun olmasın, istediği bir konuya ilişkin Araştırma Önergesinin öne alınarak konuşulmasını istemektedir.

Bu isteğin gerçekten "*öne alınarak görüşülmesi gerekli mi değil mi?*" tartışması İçtüzüğü'nün 63'üncü maddesine göre yapılmaktadır. Çünkü bu madde ("*...*) Bir konuyu öne alma veya geriye bırakma gibi usule ait konular, diğer işlerden önce konuşulur" demektedir.

Aynı maddenin, "*Bu yolda bir istemde bulunulursa, onar dakikadan fazla sürmemek şartıyla, lehte ve aleyhte en çok ikişer kişiye söz verilir*" şeklindeki hükmü gereğince onar dakikadan dört konuşmacı 40 dakika süreyle –genellikle maalesef kimsenin ilgisini çekmeyen bir konuda- konuşmaktadır. Dahası bu yol Mecliste grubu bulunan üç muhalefet partisi tarafından, TBMM'nin her Birleşiminde kullanılan bir yoldur. Sonuçta TBMM Genel Kurulunun her Birleşiminin en az iki saati bloke edilmiş olmaktadır.

Gerçi hem TBMM'nin hem de genel kamuoyunun aydınlanmasına imkân veren Meclis Araştırması önergeleri de konuşulmakta, nadiren de olsa, bu önergeler kabul edilmekte ve Araştırma Komisyonu kurulmaktadır. "*Üstün yetenekli çocukların keşfi, eğitimleriyle ilgili sorunların tespiti (...)*" gibi; "*Sağlık çalışanlarına yönelik artan şiddet olaylarının araştırılması*" gibi önergeler böyledir. Ancak bunların sayısı gerçekten çok azdır.

Nitekim 24'üncü Yasama Döneminin ilk üç yasama yılında TBMM Başkanlığına 2063 Araştırma Önergesi verilmiş^[57], bunlardan işleme alınan 351'inin

[56] SİGMA Raporu Syf. 32

[57] TBMM Başkanı Cemil Çiçek'in 1 Ekim 2013 günü yeni Yasama Yılı'nın başlaması dolayısıyla yaptığı konuşma.

“öncelikle gündeme alınmasına gerek olup olmadığı” Genel Kurulda tartışılmış, neticede 37’si için “Meclis Araştırması Komisyonu” kurulmuştur.

Bu demektir ki TBMM Başkanlığına sunulan Araştırma Önergelerinin ancak yüzde 17’si Genel Kurula getirilebilmekte, onlardan da yüzde 10.5’u kabul edilmektedir.

Bunun için TBMM Genel Kurulunun harcadığı zaman en az 702 saattir. Genel Kurulun haftada üç gün çalıştığı ve her Birleşimin ortalama dört saat devam ettiği varsayılırsa, sırf “Araştırma Önergelerinin görüşmesi o gün yapılsın mı yapılmaz mı” sorusunun yanıtı vermek için TBMM’nin üç yasama yılında 175,5 tam gününü ayırdığı anlaşılır.

Pratikte hiçbir sonuç doğurmayacağı bilindiği halde sırf tutanaklara geçsin diye verilen Araştırma Önergelerinin Genel Kurulda zorunlu olarak okunması için her birleşimde harcanan 20-25 dakikanın da (282 Birleşimden “Özel Gündem”li olanları çıkarıp 250’sini esas alırsak, 20 dakika üzerinden) toplam 83.3 saata yani 20 tam günlük mesai zamanına patladığı gerçektir.

Demek ki, TBMM’nin “bilgi edinme” gibi gerçekten çok önemli bir ihtiyacına yanıt versin diye konulmuş bir imkân bugünkü haliyle amacının dışında kullanılmaktadır.

Meclisin abesle iştigalinin bir örneği budur.

Faturayı muhalefet partileri gruplarının önüne koymadan önce görülmesi gereken önemli bir gerçek var:

Muhalefetin İçtüzükteki 19 ve 63’üncü maddeleri zorlaması sebepsiz değildir:

1) Bugünkü İçtüzük ve o içtüzüğü sadece kendi siyasi amaçları için yorumlayıp kullanan siyasi çoğunluk, Meclisi o derece baskıcı bir anlayışla yönetmektedir ki, buna karşın muhalefet te bulabildiği ve kullanabildiği tüm silahlarla “dayatmacı” bir çizgi benimsemektedir.

2) TBMM Genel Kurul görüşmelerinin TRT-3 isimli TV kanalından genel kamuoyuna yansımaları, saat 19’dan sonra –siyasi iktidarın dayatması sonucu- engellendiği için muhalefet, Genel Kurul Birleşiminin başında ne kadar kamuoyuna ulaşma imkânı varsa, onu zorlamaktadır.

3) SİGMA Raporunda da sık sık vurgulandığı gibi, iktidar-muhalefet ilişkilerinin gerilimden uzak bir zemine oturması ilk ihtiyaçtır. Bunun için:

a) Siyasi Parti Gruplarının “halka açık” olarak yapılmasına –böylece siyasi liderlerin her hafta ringe çıkmasına- son verilmeli;

b) İktidar partisi, Parlamentodaki tüm temel konuları kendi inhisarında tutmaktan, örneğin tüm Komisyon Başkanlıklarını iktidar milletvekillerine tahsis etmekten,

c) TBMM’nin Komisyon ve Genel Kurul gündemlerini sadece kendi ihtiyaç ve isteklerine göre düzenleyip uygulamaktan vaz geçmeli;

4) Meclisin denetim yollarını olabildiğince tıkama veya etkisiz hale getirme gibi temel yanlışlar ortadan kaldırılmalı;

5) TBMM İçtüzüğü süratle ve “*iyi işleyen bir Parlamento’yu*” ülkemize kazandıracak şekilde değiştirilmelidir.

4) GENSORU

TBMM’nin, temel yapısı itibariyle korunan ve yerinde kullanıldığı takdirde en etkili olabilecek denetleme aracı “*Gensoru*”dur. Yürürlükteki TBMM İçtüzüğü’nün benimsediği “*denetleme*” araçları içinde işleyişi ve kuralları açısından, “Parlamenter sisteme” en uygun olan “*Gensoru*”dur.

5) MECLİS SORUŞTURMASI

TBMM’deki iktidar çoğunluğunun, etkili bir şekilde kullanılmasına izin vermeyeceği genellikle kabul edilen bir “*denetleme mekanizması*”dır. Bu ön yargının gerçeği

yansıtıp yansıtmadığını gösterecek örneklere ihtiyaç vardır. Ancak İçtüzükteki Meclis Soruşturması kuralları, “*Parlamenter sistem*”le uyumludur.

6) BÜTÇE GÖRÜŞMELERİ

İçtüzükte “*denetleme*” araçları arasında sayılmasa da, Parlamenter sistemin en önemli kurumlarından –ve denetleme araçlarından- biri, belki de “*Yürütme erki*” üzerinde en fazla etkili olanı, TBMM’de “*Merkezi Yönetim Bütçe ve Kesin Hesap Kanun Tasarıları*” üzerinde yapılan görüşmelerdir.

Bir sonraki malî yıla ilişkin tahminî “*Merkezi Yönetim*” bütçesinin TBMM’de en az 75 gün süreyle görüşülmesi Anayasa emridir^[58]. Buna, Plan ve Bütçe Komisyonundaki görüşmeler dâhildir.

Bu konuda söylenebilecekleri:

1) Şimdiki uygulama;

2) Olması gereken uygulama diye ikiye ayırmak gerekir.

Birincisine yani “*şimdiki uygulama*”ya bakınca karşımıza çıkan şudur:

“*Bütçe Kanun Tasarısı*” üzerinde Plan ve Bütçe Komisyonundaki görüşmelerde her bakanlığın ve ona bağlı kuruluşların bütçesi tek tek ele alınır ve hükümet uygulamaları didik didik edilir.

Ama Genel Kurulda yapılan görüşmelerin ne “*Meclisin denetleme fonksiyonu ile*” ne de “*Parlamenter sistemin yapısıyla*” uzaktan yakından ilgili olduğu söylenebilir. Çünkü İçtüzükte açık bir hüküm bulunmamasına rağmen Genel

[58] Anayasa Madde 162

Kuruldaki “Bütçe” görüşmeleri, (TBMM’ne saygımızı, altını çizerek belirterek söyleyelim ki) kötü bir “okul müsameresi” düzeyindedir.

Genel Kuruldaki Bütçe görüşmelerinin Meclisin “denetim” işlevi yönünden anlam taşıyabilmesi için, her bakanlıkla ilgili Bütçe tasarısının “ayrı bir müzakere konusu” olması, o bakanlıkla ilgili politikaların, uygulamaların tüm olumlu ve olumsuz yönleriyle- o sırada TBMM kürsüsünden dile getirilmesi, ilgili bakanın bunlara yanıt vermesi, gerekirse görüşmelerin “yeterlik” önergesi kabul edilinceye kadar devam etmesi... Daha sonra da o bakanlıkla ilgili “Bütçe” önerisinin oylanması gerekir.

Uygulama, uzun yıllar bu şekilde sürüp gelmiştir.

Gerçi halen, TBMM’ye hükümet adına Maliye Bakanlığı tarafından sunulan Bütçe Kanun Tasarısının görüşmeleri önce Plan ve Bütçe Komisyonunda yapılmakta, bu sırada her bakanlık bütçesi, -yukarıda da ifade edildiği gibi- bir çalışma programı ışığında her gün ayrı ayrı ele alınmaktadır.

Ancak Plan ve Bütçe Komisyonundaki görüşmeler, sınırlı sayıda milletvekilinin huzurunda cereyan etmekte, o nedenle eleştiri ve önerilerin pek çoğundan, az sayıda milletvekili yararlanabilmektedir. Genel Kamuoyu da, görüşmeleri izleyen medyanın ilgi duyduğu ve yayınlatabildiği kadarıyla bilgilenmektedir.

Tasarı “Genel Kurula” gelince TBMM Başkanlık Danışma Kurulu (o yılın en geç 31 Aralık günü tüm işlemleri tamamlanıp Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmesi gereken) tasarıyla ilgili görüşmeler için takvim düzenlerken her partiye belli bir süre vermektedir. Örneğin “*iktidar*” kanadına eldeki tüm vaktin yüzde 60’ı, “*muhalefet*” kanadına yüzde 40’ı tahsis edilmektedir.^[59]

Her parti hangi Bakanlık bütçesinde kaç dakikalık konuşma hakkında sahipse onun Meclis Grup Yönetim Kurulu, kendi arkadaşlarına “*sen şu bütçe üzerinde 5 dakika, sen öteki bütçe üzerinde 10 dakika konuşacaksın*” diyerek, görev vermektedir.

Ancak buraya kadar “*makul*” görünen uygulama, bu aşamadan sonra “*Parlamentar sistemle taban tabana zıt*” bir şekil almaktadır. Çünkü:

O bakanlık (örneğin *Dışişleri Bakanlığı*) bütçesinin görüşüldüğü gün, aynı anda, başka iki bakanlığın (örneğin *Sağlık Bakanlığı ve Çalışma Bakanlığının*) bütçesi de görüşülmektedir.

Varsayalım ki A partisinin o gün 40 dakika, B partisinin 50 dakika, C partisinin 30 ve D partisinin 40 dakika konuşma hakkı var.

Sıra A partisine gelince onun:

- Birinci konuşmacısı örneğin hükümetin Dış politikasını ele almakta,
- İkinci konuşmacı “*Kuş Gribi aşısıyla ilgili*” eleştirilerini dile getirmekte,

[59] Bu oranlar gerçeği yansıtmak iddiasında değildir. Sadece anlatım kolaylığı için verilmektedir. O.E.

• Üçüncü konuşmacı “*emeklilerin ve işsizlerin sorunlarından*” söz etmektedir.

Böylece A partisi 40 dakikasını kullanınca sıra B partisine gelmekte, onun;

• İlk konuşmacısı örneğin “*doktorlara uygulanan Tamgün Yasasının yol açtığı sakıncaları*”,

• İkinci konuşmacı “*Türkiye’nin Suriye politikasını*”,

• Üçüncü “*kıdem tazminatı*” konusunu ele almaktadır.

Böylece B partisinin 50 dakikası bitince sıra C partisi konuşmacılarına gelmekte, onlar da benzeri şekilde konuşup partilerine verilen süre kontenjanını doldurmaktadır.

D partisi konuşmacılarının yaptığı da yukarıdakiler gibidir.

Böyle bir müzakere usulü, kimin hangi nedenle hangi bakanlığı eleştirdiğini takip etme şansı bırakmamaktadır. Çünkü bu görüşme usulü, tarafların tezlerini antitezlerini ortaya dökmeleri yoluyla bir sonuca varılmasına izin vermemektedir.

Yapılan, bir siyasi parti grubuna ayrılan vakti kullanarak bir şeyler söyleyen milletvekilinin kendisini –muhtemelen grubunu da- tatmin etmesinden ibarettir.

Dahası, böyle bir usul uygulanınca, hangi bakanlık bütçesi için kimin ne söylediği birbirine karışmaktadır.

Daha sonra kürsüye üç Bakandan biri gelmekte, yapılan eleştirileri yanıtlamakta, ardından ikinci ve daha sonra üçüncü bakan konuşmaktadır. Görüşmeleri izleyenlere gelince, onlar kimin yaptığı hangi eleştirinin ne ölçüde haklı ne ölçüde yersiz olduğunu tayin edememektedirler.

Burada “*müzakereden*” değil ancak “*müsamereden*” bahsedilebilir.

Böyle yapılan görüşmelerin “*denetleme*” değeri de sifıra çok yakındır. O nedenle bu sürecin “*Parlamentar sistemle*” uyumlu olduğunu söylemek –kanıımızca- mümkün değildir.

Olması gereken uygulamaya gelince:

Birinci sorun, SİGMA Raporunda da vurgulandığı gibi “*Devlet bütçesinin yapılması her demokratik parlamentonun en önemli güç ve sorumluluğudur*”^[60] anlayışının benimsenmesidir.

Raporda, “*bu gücün en iyi şekilde nasıl kullanılabileceğine ilişkin değişkenler*” sayıldıktan ve halen TBMM’de uygulanan usul özetlendikten sonra “*Bütçe ve Kesinhesap*” başlığı altında şöyle denmektedir:

“Parlamentoların bütçe üzerindeki yetkileri ve genellikle bir yüksek hesap mahkemesiyle, yerine getirdikleri kamu harcamaları üzerindeki kontrolleri, parlamentoları kamu mali sisteminin merkezine oturtmaktadır.

(...)

[60] SİGMA Raporu Syf. 14

Doğrudan doğruya Meclis bütçe sürecinin göz ardı edilmiş yönleri dikkate alındığında aşağıdaki öneriler öne çıkmaktadır:

- “Bütçe Kanunu, Plan ve Bütçe Komisyonuna ve bütçe incelemesiyle ilgili diğer komisyonlara gönderilmeden önce^[61] Genel Kurulda görüşülmelidir.
- Benzer şekilde, Genel Uygunluk Bildirimi de Komisyonunda ayrıntılı olarak ele alınmadan önce Genel Kurulda görüşülmelidir.^[62]
- Plan ve Bütçe Komisyonunun, sırasıyla Bütçe ve Kesinhesap üzerine odaklanan iki alt komisyonunun kurulması önerisi uygulanmalıdır.^[63]
- Kamu hesapları alt komisyonu hesapları incelerken diğer ilgili komisyonlarla ortak toplantılar yaparak işbirliği kurmalıdır.
- Yıllık Bütçe Yasa Tasarısının hükümetçe tamamlanması öncesinde, hükümet ile Plan ve Bütçe Komisyonu üyeleri arasında, “*hükümetin bütçe planları hakkında*” görüşmeler yapılması gereklidir. Hükümet ve TBMM bu görüşmelerle ilgili ilkeleri düzenlemelidir.
- Bütçe Yasa tasarılarının Meclise sunulmasından önce tasarı hakkında TBMM’nin daha fazla bilgi sahibi olmasının bir aracı olarak, hükümetin bütçe tasarısı Meclisi önceden bilgilendirmesi ve konunun bütçe görüşmelerine başlanmadan TBMM’de tartışılması uygulamasının getirilmesi düşünülmelidir.
- Yıllık bütçe sürecine diğer daimi komisyonların katılımını sağlamak için gerekli düzenlemeler yapılmalıdır.
- Sayıştay ile TBMM arasındaki işbirliği güçlendirilmelidir.
- Planlanan Bütçe Analiz Birimi, personel ve yetkinlik bakımından bilgi odaklı kurum olması için güçlendirilmelidir.”^[64]

Görüldüğü gibi “*Bütçe Tasarısı*” görüşmelerinin amacına uygun bir düzeye getirilmesi için konunun bütünüyle ele alınmasına ve yeni baştan düzenlenmesine ihtiyaç vardır. Aslında SİGMA Raporu önerileri ile dört parti temsilcileri tarafından 2009’da hazırlanan İçtüzük Taslağında veya Zonguldak Milletvekili Köksal Toptan tarafından sunulan ancak 23’üncü dönemde kadük olan öneri birlikte ele alınır ve bir öneri üretilirse, sorun çözümlür.

[61] Bilindiği gibi TBMM’deki “*bütçe*” görüşmelerinde halen böyle bir usul uygulanmamaktadır, ancak SİGMA bunu önermektedir. O.E.

[62] Bu da SİGMA’nın önerisidir. O.E.

[63] SİGMA Raporundaki bu öneri 4 parti temsilcileri tarafından hazırlanan İçtüzük Taslağında yer almış, daha sonra Zonguldak Milletvekili Sn. Köksal Toptan tarafından ayrı bir İçtüzük değişikliği önerisi halinde TBMM Başkanlığına sunulmuş, 23.Yasama Döneminde Anayasa Komisyonunda kabul edilmiş ancak Genel Kurulda tartışılmadan kadük olmuştur. Bu satırların yazarı da Bütçe Kanun Tasarısının TBMM’deki görüşmelerinin temelinde bu öneriler doğrultusunda ele alınmasının doğru olacağı görüşündedir. O.E.

[64] SİGMA Raporu Syf. 34

TBMM'nin “denetleme” işlevine ilişkin İçtüzük araçları yukarıdakilerden ibarettir. Bunlar (*Soru, Genel Görüşme, Araştırma, Gensoru, Meclis Soruşturması*) –en azından kural olarak- pek çok ülkenin Parlamentosunda vardır. Bunlara ek olarak İngiliz Parlamentosunda “*Acil Soru*” (*Urgent Question*)^[65] diye nitelendirilen ve ilgili bakana normalden çok daha kısa bir hazırlanma süresi verilerek sözlü yanıt istenen denetleme yolu vardır.

“*Acil Soru*” ile ilgili düzenleme, hem 4 parti temsilcileri önerisinde hem de bu satırların yazarı tarafından sunulan İçtüzük Teklifinde yer almaktadır.

TBMM'nin yukarıda sayılan işleyişinden “*yanlış*” diye nitelendirdiklerimiz aynı zamanda bir “*abesle iştigal*” örneğidir. Ancak bu konuda söylenebilecek bunlardan ibaret değildir. Örneğin:

1- “*Yasa yapımı*” ile ilgili kuralların “*yasama işlevine kalite kazandıramamış olması*”, sonuçta Meclisin gereksiz yere büyük vakit kaybına yol açmaktadır. Çünkü düşük kaliteli bir yasa, kısa zamanda uygulama sorunları çıkarmakta, onu aynı konuda yeni bir yasa yapılması –veya mevcudun değiştirilmesi- süreci izlemektedir. Bu ikinci (*hatta çoğukez üçüncü, dördüncü*) değişiklik önerileri için harcanan zaman, aslında TBMM yönünden gereksiz vakit kaybıdır.

TBMM'DE GÜNDEM KAVRAMI YOKTUR

2- TBMM'nin enerjisini boşa sarf ettiren o nedenle de TBMM'yi “*abesle iştigal eder*” duruma düşüren bir başka gerçek de “*Genel Kurul Gündemi*” ile ilgilidir.

Dünyada belki de sadece TBMM Genel Kurulundaki görüşmeler, Başkanlık tarafından her Birleşim için bastırılıp milletvekillerine dağıtılan GÜNDEME göre yapılmaz.

Daha açık –aynı zamanda “*ironik*” - gerçek şudur:

TBMM Başkanlığının dağıttığı GÜNDEM o gün “*görüşülmeyecek konuları*”^[66] bildirir.

Buna karşılık, görüşülecek konular, Parti Meclis Gruplarının kendi milletvekilleri için hazırlayıp dağıttığı “*GÜNDEM*” den izlenir.

Aslında onlar da yetersizdir. Çünkü o partinin milletvekilleri örneğin o gün kendi parti grubunun (*İçtüzüğün 19'uncu maddesindeki dayatma hakkını*

[65] Erskine May-Parliamentary Practice (24.Edition-2011-Syf:370)

[66] İyi işleyen Parlamentolarda milletvekilleri kesinleşmiş gündemi en az bir hafta önceden bilirler. O.E.

kullanarak) görüşülmesini isteyeceği “*Meclis Araştırması*” önergesinin konusunu bilmezler.

O konu sadece nöbetçi Grup Başkanvekili ile “*o gün konuşulması talep edilecek*” Araştırma Önergesini veren milletvekili tarafından bilinir.

Demek ki (*konusmacıları çıkarınca*) kalan 446 milletvekili o günkü görüşmelerde neler dinleyeceğini ancak Genel Kurul salonunda ise öğrenir.

Bugünkü uygulamaya göre milletvekilleri, kendilerini ilgilendiren bir konunun ne zaman görüşüleceğini bilmeden/öğrenmeden Genel Kurul salonunda bulunurlar. Orada o halde bulunmanın kendisine, TBMM’ye, ulusa ne yararı olduğunu sorgularlar.

Bu da Meclisin işleyişindeki bir başka, belki de en fahiş “*abes*” tir.

Yukarıda özetlemeye çalıştığım görüşlerimin TBMM İçtüzüğünde yer alması ve TBMM’nin –deyim yerindeyse- “*kanun fabrikası*” olmaktan çıkıp gerçekten iyi işleyen bir “*Parlamento*” kimliğine kavuşması amacıyla hazırladığım TBMM İçtüzük Teklifi’ni TBMM Başkanlığına sundum.

Bu teklifi incelemek –ve başka metinlerle karşılaştırmak- isteyenlere kolaylık sağlayabilmek için bu kitaba, Meclise sunduğum metnin aynı olan ama kaynaklara da ulaşma imkânını veren “*Çalışma Metni*”^[67] koydum. Bununla ilgili daha ayrıntılı bilgi bu kitabın ÖNSÖZ’ündedir.

[67] “*Çalışma Metni*” TBMM Başkanlığına sunulan ve 9 Nisan 2013 tarihinde 2/143 Numarayla işleme konmuş olan “*TBMM İçtüzüğü Teklifi*” nin aynıdır. Ancak bu metindeki hükümlerin hangisinin kaynağının ne olduğunu veya buradaki hükümle ilgili hükmün başka nerede ne şekilde yer aldığını bulma olanağı veren (*64/2 gibi*) rakamlar vardır. Bu rakamların hangisinin, hangi metne gönderme yaptığına ilişkin bilgi, bu kitabın ÖNSÖZ’ünde örnekleriyle birlikte verilmektedir. O.E.

SONUÇ

Umarım önerim kabul görür.

Böylece:

- Milletvekillerinin parti programı ve disiplini dışında hiçbir baskı altında kalmadan görüşlerini ifade edebildiği,
- Sırf İttüzüğün belirlediği zamanı kullanma amacıyla yapıldığı izlenimini veren konuşmalar yerine tez-antitez esasına dayalı görüşmelerin yapıldığı,
- Karşı görüştekileri “*ikna*” amacının ön plana çıktığı,
- “*Denetim*” işlevinin bihakkın yerine getirildiği bir “*Parlamento*” düzeyine kavuşturabiliriz.

