

ANALİZ

TEMMUZ 2017 SAYI: 213

CUMHURBAŞKANLIĞI SİSTEMİNE GEÇERKEN YENİ TBMM İÇTÜZÜĞÜ

ÖZCAN ALTAY



CUMHURBAŞKANLIĞI SİSTEMİNE GEÇERKEN **YENİ TBMM İÇTÜZÜĞÜ**

ÖZCAN ALTAY

COPYRIGHT © 2017

Bu yayının tüm hakları SETA Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı'na aittir. SETA'nın izni olmaksızın yayının tümünün veya bir kısmının elektronik veya mekanik (fotokopi, kayıt ve bilgi depolama, vd.) yollarla basımı, yayını, çoğaltılması veya dağıtımı yapılamaz. Kaynak göstermek suretiyle alıntı yapılabilir.

Uygulama: Erkan Söğüt

Kapak Fotoğrafı: AA

Baskı: Turkuvaz Haberleşme ve Yayıncılık A.Ş., İstanbul

SETA | SİYASET, EKONOMİ VE TOPLUM ARAŞTIRMALARI VAKFI

Nenehatun Cd. No: 66 GOP Çankaya 06700 Ankara TÜRKİYE

Tel: +90 312 551 21 00 | Faks: +90 312 551 21 90

www.setav.org | info@setav.org | @setavakfi

SETA | İstanbul

Defterdar Mh. Savaklar Cd. Ayvansaray Kavşağı No: 41-43

Eyüp İstanbul TÜRKİYE

Tel: +90 212 395 11 00 | Faks: +90 212 395 11 11

SETA | Washington D.C.

1025 Connecticut Avenue, N.W., Suite 1106

Washington D.C., 20036 USA

Tel: 202-223-9885 | Faks: 202-223-6099

www.setadc.org | info@setadc.org | @setadc

SETA | Kahire

21 Fahmi Street Bab al Luq Abdeen Flat No: 19 Cairo EGYPT

Tel: 00202 279 56866 | 00202 279 56985 | @setakahire

İÇİNDEKİLER

ÖZET	7
GİRİŞ	9
1973'TEN GÜNÜMÜZE YAPILAN İÇTÜZÜK DEĞİŞİKLİKLERİ VE YENİ İÇTÜZÜK ARAYIŞLARI	10
ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİNE UYUM ÖNCESİNDE GÜNCEL İÇTÜZÜK TEKLİFİ	14
ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİ SONRASINDA YENİ TBMM İÇTÜZÜĞÜ	19
SONUÇ	31

YAZAR HAKKINDA

Özcan ALTAY

2005 yılında Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nden mezun oldu. 2016 yılında Ruprecht-Karls Heidelberg Üniversitesi Amerika Çalışmaları Bölümü'nü "ABD'de Emperyal Başkanlık ve Obama Dönemi" başlıklı yüksek lisans tez çalışmasıyla tamamladı. 2011-2013 yılları arasında TBMM Anayasa Uzlaşma Komisyonu'nda görev aldı. Halen TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığında yasama uzmanı olarak görev yapmaktadır. İngilizce ve orta düzeyde Almanca bilmektedir.

ÖZET

16 Nisan 2017 tarihinde yapılan halk oylamasıyla mevcut hükümet sistemi değiştirilmiş ve Cumhurbaşkanlığı sistemi benimsenmiştir. Bu köklü değişim parlamenter hükümet sistemi üzerine inşa edilen TBMM İçtüzüğünde değişiklik yapılmasını ve yeni sisteme uyum sağlanmasını zorunlu kılmıştır. Bu zorunluluk 6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 17. maddesinin Anayasa'ya eklediği Geçici 21. maddenin B fıkrasında "TBMM'nin Anayasa değişikliklerinin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 'en geç altı ay' içinde kendi içtüzüğü ile diğer kanuni düzenlemeleri yapar" şeklinde hüküm altına alınmıştır.

1973 tarihli TBMM İçtüzüğünün şimdiye dek geçirdiği değişiklikler ve sonuçsuz kalmış yenileme çabaları kapsamlı bir içtüzük değişikliğinin (veya yeni baştan içtüzük yapımının) mevcut partiler nezdinde zaten hep gündemde olduğunu göstermektedir. 16 Nisan 2017'deki halk oylamasının neticesi mevcut olan bu değişiklik baskısını hükümet sistemine intibak tarafına yöneltmiş ve bu tip değişiklikleri ister istemez öncelikli konuma getirmiştir.

Bu yönde ilk adım 7 Temmuz 2017 tarihinde Meclis Başkanlığına verilen 2/1783 nolu İçtüzük değişiklik teklifi ile atılmıştır. Teklif ile 2000'li yılların başında AB uyum yasalarının gündemde olduğu yoğun kanunlaşma döneminde olduğu gibi (7.2.2001 tarihli 713 numaralı TBMM İçtüzük Değişikliği Kararı), hükümet sistemi değişikliğinin zorunlu kıldığı çok sayıda uyum yasasının çıkarılması arifesinde TBMM Genel Kurul çalışmalarının rasyonelleştirilmesi ve gündeme hızlıca geçilmesini sağlamaya dönük hükümler getirilmiştir.

Bu çalışmada Cumhurbaşkanlığı sistemine geçiş çerçevesinde TBMM'de görüşülen İçtüzük değişikliği tarihsel arka planıyla birlikte analiz edilmiştir.

Bu tablo karşısında Cumhurbaşkanlığı sistemine uyum için yapılacak yeni İçtüzükte yer alacak olmazsa olmaz değişiklikler ve ardından bu sistemle mecburi ilişkisi olmasa da yasama organının kanun yapma ve denetim kapasitesini artırıcı düzenlemelerin tespiti önem kazanmıştır. Dolayısıyla bu analizde öncelikle TBMM'nin tecrübe ettiği içtüzük değişiklikleri ve yeni içtüzük arayışları üzerinde durulmuş, ardından Anayasa değişikliklerinin zorunlu kıldığı biçimsel düzenlemeler iki tablo eşliğinde sunulmuştur. Analizin sonunda ise hükümet sistemi tercihinden bağımsız olarak yeni içtüzük tasarımında değerlendirilmesinde fayda görülen unsurlar, “komisyon odaklı TBMM çalışma düzeni”, “vatandaşların ve sivil toplumun yasama sürecine katılımı”, “Cumhurbaşkanlığı sisteminde benimsenen denetim araçlarının işlevselleştirilmesi” ve “TBMM'nin kurumsal altyapısının kuvvetlendirilmesi” konu başlıkları altında işlenmiştir.

GİRİŞ

Bilindiği üzere 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan halk oylamasıyla 1982 Anayasası'nda benimsenmiş olan yürütmenin yasama organından çıktığı ve yasamaya karşı sorumlu olduğu parlamenter hükümet sistemi değiştirilerek “yasama ve yürütmenin ayrı ayrı ve doğrudan millet tarafından seçildiği, Cumhurbaşkanlığı ve parlamento seçimlerinin eş zamanlı yapılmasını, Cumhurbaşkanlığı ve parlamento seçimlerinin olası siyasi açmazların önüne geçmek üzere birlikte yenilenmesini”¹ öngören ve kamuoyunda “Cumhurbaşkanlığı sistemi” olarak anılan hükümet sistemine geçilmesi onaylanmıştır.

Bu köklü değişim parlamenter hükümet sistemi üzerine inşa edilen TBMM İçtüzüğünde ve birçok kanun ve alt normda değişiklik yapılmasını ve yeni sisteme uyum sağlanmasını zorunlu kılmıştır. Bu doğrultuda 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 17. maddesi, Anayasa'ya eklediği Geçici 21. maddenin B fıkrası ile TBMM'nin Anayasa değişikliklerinin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren “en geç altı ay” içinde kendi içtüzüğü ile diğer kanuni düzenlemeleri

yapmasını öngörmüştür.² Bu düzenleme uyarınca İktüzük ve diğer kanunlarda yürütülecek uyum çalışmaları için belirli bir süre (altı ay) öngörülmüş ancak uyum çalışmalarının yöntemi ve kapsamına dair bir hükme yer verilmemiştir.

Halk oylaması sonrasında söz konusu uyum düzenlemelerinin ne şekilde gerçekleştirileceği ve kapsamı merak konusudur. TBMM Anayasa Komisyonu Başkanı Mustafa Şentop, “İktüzük ve kanunlar için uyum çalışmalarının söz konusu Anayasa değişikliklerinin uygulanması bakımından zorunlu olmadığını³ ancak buna yönelik çalışmaların mutlaka yapılacağı”nı belirtmiştir. Bu yönde geçtiğimiz Haziran ayı içerisinde TBMM Başkanı İsmail Kahraman, Meclisteki siyasi parti gruplarına Anayasa değişiklikleri gereğince TBMM İktüzüğü'nün yenilenmesi için komisyon oluşturma davetinde bulunmuştur. Neticede komisyon kurulamamış, her partinin kendi önerisini TBMM Başkanlığına sunma durumu ortaya çıkmıştır. TBMM Başkanı Kahraman, yeni dönemde “TBMM'nin kanun yapım sürecindeki rolü ve etkinliğinin daha da artacağı”na dikkat çekerek “ilk aşamada yeni anayasanın gerektirdiği intibak düzenlemelerinin, ikinci aşamada ise 2019'a kadar olan sürede yepyeni bir içtüzük yapılabileceği”ni ifade etmiştir.⁴ AK Parti Grup Başkanvekili Mustafa Elitaş ise İktüzüğü'nün hükümet sistemine intibakının yanı sıra “İktüzükte uygulanmayan, uygulanırsa dahi yanlış uygulanan maddeler olduğu”nu ifade etmiş dolayısıyla kendi partileri bakımından daha kapsamlı değişikliklere gidilebileceğinin işaretini vermiştir.⁵

2. “Anayasaya Uyum Yasaları Zorunlu Değil”, *Milliyet*, 25 Nisan 2017.

3. 6771 sayılı Kanun'un yine 17. maddesiyle Anayasaya eklediği Geçici 21. maddenin G fıkrasında, “Kanunlar ve diğer mevzuat ile Bakanlık ve Bakanlar Kuruluna verilen yetkiler, ilgili mevzuatta değişiklik yapılınca kadar Cumhurbaşkanlığı tarafından kullanılır” denilmiştir. Bu sebeple Komisyon Başkanı Şentop'un bu görüşü yürütmenin cumhurbaşkanı şahsında tek başlı hale getirilmesine yönelik uyum yasaları bakımından Anayasa değişikliklerine uygundur.

4. “TBMM İktüzüğü Değişikliği Toplantısı”, TBMM, 8 Haziran 2017, http://www.meclishaber.gov.tr/develop/owa/haber_portal.aciklama?p1=141006, (Erişim tarihi: 22 Haziran 2017).

5. “TBMM İktüzüğü Değişikliği Toplantısı”.

1. Bu nitelemeye Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) adına TBMM Başkanlığına 10.12.2016 tarihinde sunulan 2/1504 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifinin genel gerekçe kısmında yer verilmiştir. “2/1504 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi”, TBMM, <http://www2.tbmm.gov.tr/d26/2/2-1504.pdf>, (Erişim tarihi: 15 Haziran 2017).

Bu gelişmeler karşısında uyum çalışmalarında sistem değişikliğinin zorunlu kıldığı (söz gelimi kanunlardan başbakan ve bakanlar kurulu, kanun tasarısı, gensoru, güvenoyu gibi kavramların çıkarılması ve gerektiğinde yerlerine yeni kavramlar getirilmesi gibi) teknik düzeyde bir intibakla mı yetinileceği yoksa kısa veya uzun vadede tercih edilen hükümet sistemiyle birlikte TBMM'nin etkinliğini pekiştirici yapısal revizyonlara mı gidileceği sorusu önem kazanmaktadır. Nitekim tercih edilen hükümet sisteminden bağımsız olarak karar alma süreçlerine katılımı yüksek bir yasama organı oluşturmanın yolu bunun için en uygun ortamı sağlayacak (hem iktidar hem de muhalefet nezdinde) parlamento çalışma düzenini oluşturmaktan geçmektedir.⁶ Bu doğrultuda analizde 6771 sayılı Kanun gereğince yapılacak yeni TBMM İçtüzüğü'nün yasama yürütme ilişkilerini yeni baştan kuran Cumhurbaşkanlığı sistemine uyumlu ve siyasi tercihlere bağlı olarak yasama organını kurumsal olarak güçlendirecek şekilde düzenlenebilirliği irdelenecektir.

1. 1973'TEN GÜNÜMÜZE YAPILAN İÇTÜZÜK DEĞİŞİKLİKLERİ VE YENİ İÇTÜZÜK ARAYIŞLARI

1.1. Kısaca Yapılan Değişiklikler

Halen yürürlükte olan 5 Mart 1973 tarihli Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü kabul tarihinden de anlaşılacağı üzere 1961 Anayasası döneminden kalmadır. O dönemki çift meclis sistemi içerisinde Millet Meclisi İçtüzüğü olarak kullanılan bu içtüzük 1982 Anayasası'nın Geçici 6. maddesi⁷

6. Jose Antonio Cheibub ve Fernando Limongi, "Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered", The University of Columbia, s. 13-14, <http://www.columbia.edu/~gjlw10/CheibubLimongi.pdf>, (Erişim tarihi: 3 Temmuz 2017).

7. Madde şu şekildedir: Geçici Madde 6- "Anayasaya göre kurulan Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplantı ve çalışmaları için kendi içtüzükleri yapılıncaya kadar, Millet Meclisinin 12 Eylül 1980 tarihinden önce yürürlükte olan İçtüzüğü'nün, Anayasaya aykırı olmayan hükümleri uygulanır."

uyarınca yürürlükte kalmış, sonrasında 1996 tarihinde yapılan değişiklikle TBMM İçtüzüğü adıyla yürürlüğünü günümüze kadar sürdürmüştür.

TBMM İçtüzüğü yürürlüğünü sürdürdüğü 44 yıllık süre içerisinde 14 ayrı zamanda 111 maddesi değiştirilmiş ve 24 yeni madde metne eklenmiştir.⁸ Bununla birlikte üzerinde ciddi girişimler ve talepler olsa da revizyona tabi tutulmamış ya da yeni bir içtüzük yapılmamıştır. 1996 yılında 424 numaralı TBMM kararı ile yapılan çok sayıda değişiklik daha ziyade 1982 Anayasası ile teknik uyum sağlanması amacıyla gütmüştür. Değişiklik içindeki en kayda değer yenilik kanunların görüşülmesinde özel bir yasama yöntemi olan temel kanun uygulamasının benimsenmesi olmuştur.⁹

1996 sonrasında yapılan değişikliklere¹⁰ ise genel olarak kanun yapım sürecinin hızlandırılması, temel kanun uygulamasına ilişkin hükümlerin Anayasa Mahkemesinin iptal kararları ışığında uygulanması, bu süre zarfında gerçekleşen anayasa değişikliklerine (2001 değişiklikleri) uyum sağlanması gibi gerekçeler hakim olmuştur.¹¹

1.2. Yeni İçtüzük Arayışları

Sözü edilen bu kısmi değişiklikler dışında TBMM İçtüzüğü'nü revizyonist bir yaklaşımla kapsamlı olarak değiştirme çabaları da mevcuttur. Bu hususta özellikle siyasi parti gruplarının eşit sayıda üyeye temsil olduğu iki komisyonun çalışmalarından söz etmek gerekir. Bunlardan ilki 23. Dönem'de 16 Ekim 2008 tarihinde göreve başlayan uzlaşma komisyonunun çalışmalarıdır. AK Parti, CHP, MHP ve DTP grup başkanlarının girişimi ile oluşturulan

8. "TBMM İçtüzüğü Değişikliği Toplantısı".

9. Şeref İba, "TBMM İçtüzük Değişikliklerinin Anlamı: 1996 Sonrasına Bakış", *Yasama Dergisi*, Sayı: 6, (Temmuz-Ağustos-Eylül 2007), s. 72-73.

10. Bu değişiklikler sırasıyla 7.2.2001 tarihli 713 numaralı TBMM Kararı, 10.12.2002 tarihli 750 numaralı TBMM Kararı, 10.4.2003 tarihli 766 numaralı TBMM Kararı, 30.6.2005 tarihli 855 numaralı TBMM Kararı, 31.1.2007 tarihli 884 numaralı TBMM Kararı, 2.6.2007 tarihli 894 numaralı TBMM Kararı, 9.10.2007 tarihli ve 902 numaralı TBMM Kararı ve 13.11.2013 tarihli ve 1052 numaralı TBMM Kararı ile yapılmıştır.

11. İba, "TBMM İçtüzük Değişikliklerinin Anlamı: 1996 Sonrasına Bakış", s. 73-89.

İçtüzük Mutabakat Komisyonu dört ay süren bir çalışma yaparak uzlaştıkları taslak metni 18 Şubat 2009'da kamuoyu ile paylaşmıştır.

24. Dönem'de de İçtüzüğün değiştirilmesi hususunda partiler arasında aynı yöntemle her partiden iki milletvekilinin katılımıyla bir komisyon oluşturulmuş ve komisyon on üç ay süreyle çalışmıştır.¹² Söz konusu iki komisyonun ortaya çıkardığı ve partilerin üzerinde mutabık kaldıkları öneriler hükümet sistemine uyumdan bağımsız olarak yapılması muhtemel revizyon çalışmaları için de rehber niteliğindedir. Bu bakımdan aşağıda bu komisyonların çalışmalarını özetlemeyi değerli görüyoruz.

1.2.1. 2008-2009 İçtüzük Uzlaşma Komisyonu

Yukarıda belirttiğimiz gibi 16 Ekim 2008 tarihinde TBMM'nin daha önce kapsamlı anayasa değişiklikleri için başvurduğu (1995 ve 2001 Anayasa değişiklikleri) her bir siyasi parti grubunun eş sayıda üye ile temsiline dayanan uzlaşma komisyonlarınca taslak metin hazırlama yöntemi, bu sefer 1973 tarihli TBMM İçtüzüğünün revize edilmesi amacıyla uygulamaya konmuştur. Komisyonun çalışmaları dönem itibarıyla Mecliste bulunan dört siyasi parti grubunun da üzerinde anlaşıldığı bir taslak metin oluşturabilmesi açısından oldukça önemlidir.

2008-2009 İçtüzük Uzlaşma Komisyonu İçtüzükte değişiklik yapılması gereğini mevcut İçtüzüğün 1961 Anayasası döneminde çift meclis sistemi uygulanırken kaleme alındığı, zaman içerisinde 111 maddesinde toplam 155 kere değişikliğe uğrayıp sistematüğının bozulduğu dolayısıyla Meclis çalışmalarının İçtüzük yerine çoğu zaman teamüller üzerinden yürümek zorunda bırakıldığı ifadeleriyle vurgulamıştır. İktidar partilerinin kanun yapım sürecinin yavaşlığından, muhalefetin ise denetim araçlarının etkisizliğinden yakınması da aynı ölçüde İçtüzükte kapsamlı değişiklik yapılması zorunluluğunu komisyon nazarında artırmıştır. Genel si-

yasetin ortaya konulması beklenen Genel Kurulun teknik boyuttaki yasama çalışmaları için dahi odak olması dolayısıyla komisyonların yasama sürecinde Genel Kurulun gölgesinde kalması da komisyonun çalışmalara girişmeden önce tespit ettiği temel sorun alanları arasında gösterilmiştir.¹³

Komisyon genel olarak verimli bir yasama süreci ve daha güçlü denetim temel hedefi doğrultusunda 18 Şubat 2009 tarihi itibarıyla İçtüzük taslağını kamuoyuna sunmuştur. Taslak metinde öngörülen önemli hususlar şu başlıklar altında sıralanabilir:

2008-2009 İçtüzük Uzlaşma Komisyonu İçtüzükte değişiklik ihtiyacını mevcut İçtüzüğün 1961 Anayasası döneminde çift meclis sistemi uygulanırken kaleme alındığı ve 111 maddesinde toplam 155 kere değişikliğe uğradığı ifadeleriyle vurgulamıştır.

Hızlı ve Verimli Yasama

Güçlü Meclis Başkanlığı: Meclis çalışmalarının belirli bir plan ve program içerisinde istikrarlı biçimde sürdürülebilmesi adına meclis başkanının yetkileri artırılmıştır. Bu doğrultuda Başkanın mevcut yetkilerine Danışma Kurulunda uzlaşma sağlanamaması halinde Genel Kurulun gündemini belirlemek ve Komisyon Başkanları Kuruluna başkanlık etmek yetkileri eklenmiştir.

Etkili Danışma Kurulu: Yeni düzenlemelerle Danışma Kurulu TBMM Genel Kurulu ve komisyon çalışmalarını doğrudan düzenleme yetkisi ile donatılmıştır. Bu doğrultuda Danışma Kurulu şu yeni yetkilere sahip olmuştur:

13. TBMM İçtüzük Uzlaşma Komisyonu-TBMM İçtüzük Taslağı ile İlgili Açıklamalar", TBMM, https://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/taslak_2009/3_uzlasma_komisyonu_raporu.pdf, (Erişim tarihi: 16 Haziran 2017).

12. "TBMM İçtüzüğü Değişikliği Toplantısı".

- Meclis Başkanlığının önerisi üzerine belli bir konuyu incelemek, araştırmak ve görüşmek amacıyla özel komisyonlar kurulmasına karar verme
- Tasarı, teklif ve kanun hükmünde kararnemelerin komisyonlarda ne kadar süre içerisinde sonuçlandıracağını belirleme
- Genel Kurulun bir aylık kesin ve izleyen bir aylık taslak gündemini belirleme, istem üzerine oy birliği sağlanabilirse kesin gündemde değişiklik yapma
- Tasarı, teklif ve kanun hükmünde kararnemelerin Genel Kurulda ne kadar süre içinde görüşüleceğini belirleme

Komisyonların Yasama Sürecinde Ağırlığının Artırılması: Bu hedef doğrultusunda:

- İhtisas komisyonlarının kendi görev alanlarına ilişkin uygun gördükleri konularda kanun teklifi hazırlayıp TBMM Başkanlığına sunma imkanı getirilmiştir.
- Komisyonların çalışmalarını bir haftalık kesin gündem ve bir aylık taslak gündem çerçevesinde yürütmeleri düzenlenmiştir.
- Herhangi bir tasarı, teklif veya kanun hükmünde kararnemenin Danışma Kurulunca aksi kararlaştırılmadıkça komisyonlarda en geç iki ay içinde sonuçlandırılması zorunluluğu getirilmiştir.
- Bütçe yapım sürecine Plan ve Bütçe Komisyonu haricindeki komisyonların da ilgili oldukları bakanlıkların bütçe ve kesin hesaplarına görüşerek katkıda bulunmaları öngörülmüştür.

Verimli Çalışma Düzeni ve İşleyen Genel Kurul:

İçtüzük taslağı ile planlı ve disiplinli bir program içerisinde Genel Kurul çalışmalarının daha verimli hale getirilmesi hesaplanmıştır. Bu doğrultuda komisyonlarda en geniş biçimi ile tartışılan ve olgunlaştırılan tasarı, teklif ve kanun hükmünde kararnemelerin Genel Kurulda yapılacak görüşmeler sırasında iç tutarlılıkları ve bütünlüklerinin korunabilmesi için son dakika mü-

dahalelerine kapalı, zaman kaybına neden olan tekrarlara olanak tanımayan bir yasama süreci oluşturulmuştur. Genel Kurulun işleyişine ilişkin ayrıca şu düzenlemelere gidilmiştir:

- Genel Kurulda kanun tasarı ve teklifleri üzerinde verilecek önerge sayısının –aksi Danışma Kurulunca kararlaştırılmadıkça– görüşülen teklif ve tasarıdaki madde sayısı ile sınırlı tutulması uygun görülmüştür.¹⁴
- Genel Kurulda verilecek önergelerin işin kesin gündemde yer almasından görüşülecekleri gündem en geç bir gün öncesi saat 15.00'a kadar verilebilmeleri şart koşulmuştur. İstisnai olarak sadece bütün siyasi parti gruplarının imzasıyla görüşmelerin her aşamasında ortak önerge verilebilme şansı tanınmıştır.
- Genel Kurulda yapılan konuşmaların sadece kanun tasarı ve tekliflerinin geneli üzerinde yapılacağı düzenlenmiş ve maddeler üzerinde tek tek görüşme yapma usulü terk edilmiştir. Tasarı ve tekliflerin geneli üzerindeki görüşmelerin akabinde soru-cevap işleminin, ardından da maddeler ile ilgili önergelerin sırası ile işleme konulması işleminin yapılması öngörülmüştür. Son olarak önerge işlemlerinin tamamlanmasını takiben tasarı ya da teklifin tümünün açık oylamaya sunulması emredilmiştir.
- Yeni düzenlemelerle toplantı yeter sayısı arama usulü kaldırılmış, karar yeter sayısı aksi Anayasa, kanunlar veya İçtüzükte belirtilmedikçe toplantıya katılan üyelerin salt çoğunluğu (üye tam sayısının beşte birinden az olmak kaydıyla) olarak saptanmıştır.
- Usul tartışmalarından tasarruf amacıyla usul hakkında konuşma süreleri ve konuşmacı sayısı düşürülmüştür. Buna göre lehte ve

14. Konuya ilişkin olarak İçtüzük taslağı grubu olmayan milletvekillerine sayıları ile orantılı olarak verilecek önerge sayısı, toplam önerge sayısından düşüldükten sonra kalan önerge sayısının üçte birinin iktidar grubuna verilmesi, üçte ikisinin muhalefete mensup siyasi parti grupları arasında eşit olarak dağıtılması ayrıca hükümetin iktidar grubuna düşen önerge hakkından kullanabilmesi hükümlerini getirmiştir. Hükümetin siyasi parti grupları ve grubu bulunmayan milletvekillerinin en az bir önerge verme hakkının saklı olduğu da vurgulanmıştır.

aleyhte birer konuşmacıya beşer dakika süre tanınmıştır. Başkanın söz vermemesi ve istem sahibinin direnmesi halinde Genel Kurulun görüşmesiz ve işaret oyuyla karar vermesi uygun bulunmuştur.

- Yine zamandan tasarruf ve disiplinli çalışma düzenine yönelik olarak Genel Kurulda siyasi parti gruplarının, hükümetin ve komisyonların on dakika ve üzerindeki konuşmaları Meclis kürsüsünden, öteki konuşmalar ise yerinden ayağa kalkarak yapılması usulü getirilmiştir.

Parlamento Akademisi Kurulması: Yasama ve denetim süreçlerine yapacağı eğitim programları, yayınlar, toplantılar, muadil uluslararası kuruluşlarla iş birliği gibi çalışmalar ile destek olacak bir akademinin kurulmasının yasama kalitesini artıracığı ve kurumsal kimliği geliştireceği öngörülmüştür.

Güçlü Denetim

İhtisas Komisyonlarına Denetim Yetkisi: Yeni düzenlemelerle ihtisas komisyonlarına denetim kapsamında ele alınabilecek aşağıdaki yetki ve sorumluluklar verilmiştir:

- İlgili oldukları bakanlıkların bütçe ve kesin hesaplarını görüşüp önerilerini Plan ve Bütçe Komisyonuna sunma
- Yılda en az bir defa olmak üzere bütçe uygulamaları ve bakanlık çalışmaları ile plan ve projeleri hakkında ilgili bakanların komisyonuna bilgi vermelerini isteme ve TBMM'ye bu konuda rapor sunma
- Kendi görev alalarına giren konularda yılda en az bir kez, ilgili bakanın ya da görevlendirileceği üst düzeydeki kamu görevlilerinin katılacağı sözlü soru-cevap oturumları düzenleme

Genel Kurulda Denetim Mekanizmasının Kuvvetlendirilmesi:

- Süresi içinde cevaplanmayan yazılı soru önergesi ve sayılarının, bunları cevaplamayan hükümet üyelerinin Genel Kurulun bilgisine

sunulması hükmü getirilerek soruların cevaplanması teşvik edilmiştir.

- Yalnızca muhalefete mensup siyasi parti grupları ve grubu olmayan milletvekillerinin kullanabileceği güncel gelişmeler ve görüşülmesinde kamu yararı bulunan konulara ilgili olmak üzere “acele soru” kurumu getirilmiştir. Her hafta Çarşamba günü acele sorular için bir saatlik süre ayrılmıştır.
- Genel görüşme, meclis araştırması, gensoru ve meclis soruşturması gibi klasik denetim kurumlarının işleyişini hızlandıracak ve etkinliğini artıracak yeni düzenlemeler yapılmıştır.

Görüldüğü üzere 2008-2009 yılları arası görev yapan uzlaşma komisyonu, yasama faaliyetlerinin komisyonları ön plana çıkaracak şekilde verimli hale getirilmesi, Genel Kurulun daha hızlı ve verimli çalışır hale getirilmesi, Genel Kurul ve komisyonlarda icra edilecek denetim olanaklarının artırılması, Meclis çalışmalarında uygulanagelen bazı yerleşmiş teamüllerin İçtüzüğe işlenmesi ve Meclis idari yapısının kuvvetlenmesine yönelik önemli değişikliklere imza atmıştır. Ancak söz konusu çalışma yapılmasından ancak iki yıl sonra 2011 yılında 24. Dönem içinde TBMM'ye teklif edilebilmiş ve sonrasında söz konusu yasama döneminde sonuçlandırılmadığından hükümsüz kalmıştır.

1.2.2. 2012-2013 İçtüzük Uzlaşma Komisyonu

2012 yılı Aralık ayında kurulan İçtüzük Uzlaşma Komisyonunda, 2009'daki gibi İçtüzükte kapsamlı değişiklikler yapmak yerine üzerinde uzlaşma sağlanan belli konularda değişikliğe gidilmesi tercih edilmiştir. Bununla birlikte 1996 değişikliklerinde olduğu gibi birçok maddede (60'ın üzerinde) yer değişikliği, kanunlarla paralellik sağlanması, Anayasa'ya uyum sağlama ve uygulamanın İçtüzüğe yansıtılması gibi teknik yönü ağır basan değişikliklere gidilmesi öngörülmüştür. Ayrıca temel olarak yasamanın hızlandırılması ve denetimin güçlendirilmesine dönük olarak özgün değişiklikler (bazı

kısımlar siyasi parti gruplarının son kararına bırakılsa da) konusunda uzlaşmıştır. Bu değişiklikler içerisinde Genel Kurul çalışmalarının tümünün televizyondan canlı yayınlanması, komisyonların esas komisyon olarak görüştüğü kanunların uygulanmasını izlemelerinin zorunlu hale getirilmesi ve komisyonların yılda en az bir kez olmak üzere yetki alanıyla ilgili bakanlığın faaliyetleri ile ilgili olarak özel gündemle toplanması, siyasi parti gruplarının komisyonlarda her durumda temsil edilmesinin sağlanması, komisyonlarda bir başkanvekili ile bir katip üyelik muhalefet partilerine verilmesi, çalışma saatlerinin grup önerileri ile aynı gün saat 24.00'dan sonraya bırakılmaması, aynı gün 24.00'dan sonraya uzatılabilmesinin yalnızca Danışma Kurulunun kararıyla mümkün olabilmesi, gizli oylamada oy pusulasını işaretleme yöntemine geçilmesi ve izinsiz veya özürsüz olarak Meclis çalışmalarına katılmayan milletvekilinin katılmadığı her birleşim veya toplantı için bir aylık ödenek ve yolluğunun otuzda birinin kesilmesi gibi düzenlemeler yer almıştır.

Sonuç olarak, 2013 İçtüzük Uzlaşma Komisyonu yukarıda anılan değişiklikleri içeren bir taslak çalışma yapmış ancak bunun komisyonunda temsil olunan partilerin ortak önerisi olarak TBMM Başkanlığına sunulması konusunda anlaşamamıştır.

2. ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİNE UYUM ÖNCESİNDE GÜNCEL İÇTÜZÜK TEKLİFİ

Giriş bölümünde ifade ettiğimiz TBMM Başkanı İsmail Kahraman'ın yaptığı çağrı ve neticesinde partilerin kendi önerilerini Meclis Başkanlığına sunma kararının ardından AK Parti ve MHP parti grupları Mustafa Elitaş, Erhan Akçay, Abdülhamit Gül ve Mehmet Parsak'ın imzalarıyla 7 Temmuz 2017 tarihinde 2/1783 nolu İçtüzük Değişiklik Tekliflerini Meclis Başkanlığına vermişlerdir. Teklif Anayasa değişiklikleri sonra-

sında Meclisi bekleyen yoğun uyum yasaları ve İçtüzük çalışması öncesinde Parlamento çalışma düzenini hızlandırma ve rasyonelleştirme amacıyla hazırlanmış görünmektedir. Teklifin genel gerekçesinde de önerilen İçtüzük değişikliğinin Meclisin ülkenin acil sorunlarını karşılayabilecek hızda ve verimlilikte çalışmasını temin etmeye yönelik olduğu ve zaman kaybına yol açan bazı uygulamalara son verilmek istendiği vurgulanmaktadır.¹⁵ Böylelikle yukarıda da belirttiğimiz gibi İçtüzükte 1996 sonrası değişikliklere hakim olan Parlamento çalışma düzenini rasyonelleştirme çabasının devam ettirildiği görülmektedir. 2/1783 sayılı güncel teklif özellikle AB uyum yasaları baskısının arttığı bir dönemde çıkarılan¹⁶ 7.2.2001 tarihli 713 numaralı TBMM Kararı ile öngördüğü değişiklikler ve "ülkenin ihtiyacı olan kanunların mümkün olduğunca çabuk çıkarılması, Meclisin daha hızlı, etkin, verimli ve sağlıklı çalışmasının temin edilmesi"¹⁷ şeklinde ifade olunan değişiklik gerekçesi bakımından benzerlik göstermektedir.

Teklifin öngördüğü değişiklikler üzerinde şu kısa açıklama ve değerlendirmeler yapılabilir:

- Milletvekili seçimlerinin ardından Meclisin daha kısa sürede toplanması ve and içmekten imtina eden milletvekillerinin kendilerine tanınan haklardan faydalanamaması öngörülmüştür (Teklif madde 1). Bu konuda Anayasa Komisyonunda tertip edilen alt komisyon çalışmasında iki farklı görüş ortaya çıkmıştır. Buna göre bir taraf seçimler neticesinde mazbatasını almasıyla milletvekillerinin bu sıfatı kazanacakları ve aynı zamanda göreve başlayabilecekleri dolayısıyla milletvekili yemini edilmese de yolluk ve ödenek

15. "2/1783 Esas Nolu Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair İçtüzük Teklifi", TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/d26/2/2-1783.pdf>, (Erişim tarihi: 10. Temmuz 2017).

16. İba, "TBMM İçtüzük Değişikliklerinin Anlamı: 1996 Sonrasına Bakış", s. 74.

17. İba, "TBMM İçtüzük Değişikliklerinin Anlamı: 1996 Sonrasına Bakış", s. 74.

gibi haklardan faydalanması gerektiğini ifade etmiştir. Diğer taraf ise and içmenin göreve başlama şartı olduğunu ve iradi bir sebepten dolayı bundan kaçınanların milletvekillerine sağlanan haklardan yararlanamaması gerektiğini savunmuştur.¹⁸ Bu değerlendirmelerin yanı sıra bizce bu maddeye ilişkin en önemli soru milletvekillerinin Anayasa, kanunlar ve İçtüzük gereği sahip olduğu haklardan bir İçtüzük düzenlemesi ile mahrum bırakılıp bırakılmayacağıdır. Maddede and içmemeye herhangi bir ayırım gözetilmeden milletvekilliği sıfatından kaynaklanan haklardan mahrum bırakılma yaptırımını bağlanmıştır. Teklif edilen hükümden milletvekillerinin yemin etmemeleri halinde Anayasa'da kendilerine taşıdıkları sıfat gereği tanınan dokunulmazlık gibi haklardan da faydalanamayacağı gibi bir sonuç çıkartılabilir. Dolayısıyla konunun anayasal sorunların içtüzük kuralı haline getirilmesi bakımından yeniden tartışılması faydalı görünmektedir.

- Danışma Kurulunun kendisine İçtüzükte verilmiş işlere ilişkin oy birliği ile verdiği önerilerin Genel Kurulda görüşmesiz oylanması ve oy birliği olmadığı durumlarda devreye giren grup önerilerinde ise yalnızca öneriyi getiren gruptan bir milletvekiline beş dakikalık ve buna cevaben her bir siyasi parti grubundan birer milletvekiline azami üç dakikalık söz verilmesi düzenlenmiştir. Böylelikle İçtüzüğün 63. maddesine dayanılarak uygulamada on dakika olarak tespit edilen grup konuşma sürelerine hukuki statü kazandırılmış¹⁹ ancak bu süreler her bir grup için beşer dakika azaltılmıştır. (T. Madde 2) (İçt. md. 19)
- İçtüzüğün 37. maddesinde öngörülen 45 günlük süre içerisinde komisyonlarda günde-

me alınmayan tasarı ve tekliflerin doğrudan Genel Kurulun gündemine alınmasına ilişkin önerilerin belli bir düzen altına alınması ve buna göre bu önerilerin her hafta Salı günü ayrı bir siyasi parti grubundan bir milletvekili aracılığıyla yapılması, bir yasama yılı içinde aynı vekile yalnız bir kez bu önerilerde bulunma hakkının tanınması kararlaştırılmıştır. (T. Madde 3) Bu hüküm genel olarak yasama yetkisi bakımından milletvekilleri yerine siyasi parti gruplarının ağırlık kazanmasını sağlayacağı endişesiyle eleştirilmiştir.²⁰

Önerilen İçtüzük değişikliklerinde Parlamento çalışma düzenini rasyonelleştirme çabası ön plana çıkmaktadır.

- İçtüzükte Salı, Çarşamba ve Perşembe günleri 15.00-19.00 olarak tespit edilen Genel Kurulun toplantı sürelerinin Salı günü için 15.00'dan 21.00'a, Çarşamba ve Perşembe günleri için ise 14.00'dan 21.00'a kadar çalışılması suretiyle artırılması, Genel Kurul çalışmalarının televizyondan canlı yayın süresinin de tespit edilen bu yeni çalışma saatlerine göre uzatılması öngörülmüştür. (T. Madde 4) (İçt. md. 54) Böylelikle 2012-2013 İçtüzük Uzlaşma Komisyonu (24. Dönem) tarafından mutabık kalınan TBMM çalışmalarının bütünüyle canlı yayınlanması hedefine yaklaşılmıştır. Aynı zamanda bugüne dek TBMM ile TRT arasındaki ortak protokole dayanan Meclis çalışmalarının canlı yayını içtüzük hükmü niteliğine kavuşmuştur.
- Başkanlık kürsüsü ve Genel Kurulda bulunanlar için yeni kıyafet düzeni getirilmiş ve başkan ve görevli katip üyelerin koyu renk ta-

18. TBMM Anayasa Komisyonu, 2/1783 Esas Nolu TBMM İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair İçtüzük Teklifine İlişkin TBMM Anayasa Alt Komisyonu Raporu, 14 Temmuz 2017, s. 3.

19. 2/1783 Esas Nolu TBMM İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair İçtüzük Teklifine İlişkin TBMM Anayasa Alt Komisyonu Raporu, 14.07.2017, s. 3.

20. A.k., s. 3.

kım elbise giymeleri hüküm altına alınmıştır. (T. Madde 5) (İçt. md. 56)

- Toplantı yeter sayısının tespitine yönelik yoklamaları düzenleyen İçtüzüğü'nün 57. maddesi değiştirilmektedir. Değişiklikle oturumu yöneten başkanın birleşim başında takdiren yaptırdığı yoklama dışında birleşim açıldıktan sonra yirmi milletvekilinin talebiyle yapılan yoklamaların yalnızca görüşmeye tabi tezkerelerin²¹ oylanması veya kanunların maddelerine geçilmesi ve tümünün oylanması esnasında işaret oylamasına geçilirken yapılması öngörülmüştür. Dolayısıyla kanun görüşmelerinde maddelerin oylanması esnasında yoklama talep edilmesi olanağı kaldırılmaktadır (T. Madde 6). Bu hükümle yoklama taleplerinin yoğunluğu ve uygulamada yaşanan suistimallerin önlenmesinin amaçlandığı ifade edilmiştir. Buna muhalefeten getirilen hükmün "TBMM'nin seçimler dahil yapacağı bütün işlerde üye tamsayısının üçte biri ile toplanıp toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla karar verilmesi"ni düzenleyen Anayasa'nın 96. maddesine aykırılık teşkil ettiği savunulmuştur.²² Yoklama sayılarının azaltılmasına dair benzer bir anlayış 2009 İçtüzük Uzlaşma Komisyonunda da benimsenmiştir. Hatta Uzlaşma Komisyonu toplantı yeter sayısı aranması usulünü tamamen kaldırmıştır. (bkz. yukarıda 2009 İçt. Uzl. Kom. önerileri)
- Bir önceki birleşime ait Meclis tutanaklarında milletvekilleri veya bakanlarca düzeltme yapılmasının Meclis Başkanlığına yazılı başvuruya olacağı hükme bağlanmıştır (T. Madde 7) (İçt. md. 58). Böylelikle Genel

Kurulda bu düzeltmelere ayrılan süreden (her konuşmacı için en fazla beş dakika) tasarruf edilmiş, zaman zaman milletvekilleri Meclis çalışmalarının engelleme (obstrüksiyon) metodu olarak kullanılmasının önüne geçilmek istenmiştir.

- Usule ilişkin tartışmaların daha kısa sürede bitirilmesi ve gündeme daha hızlı biçimde geçilmesi tasarlanmıştır (Madde 8) (İçt. md. 63). Önerilen hükümle usul hakkında lehte ve aleyhte söz talebinde bulunan ikişer milletvekiline tanınan en fazla onar dakikalık konuşma süreleri en fazla üçer dakika olarak tayin edilmiştir. Benzer bir öneriye 2009 İçtüzük Uzlaşma komisyonu taslağında da yer verilmiştir. Söz konusu düzenlemeyle usul hakkında konuşma süreleri ve konuşmacı sayısı düşürülmüştür. Buna göre lehte ve aleyhte birer konuşmacıya beşer dakika süre tanınmıştır. (bkz. yukarıda 2009 İçt. Uzl. Kom. önerileri)
- Komisyonlara yapılan kanun tasarılarının havalesine milletvekilleriince yapılacak itirazların Genel Kurulda söz alarak değil Meclis Başkanlığına yazılı olarak sunulması öngörülmüştür (T. madde 9) (İçt. md. 73). Madde hükmü teklifin genelinde olduğu gibi Genel Kurul gündemine daha hızlı şekilde geçilmesini sağlamaya yöneliktir.
- Kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülmesi esnasında en az yirmi milletvekilinin talebiyle yapılan açık oylamaların sadece kanun tasarı ve teklifinin tümünün oylanmasında yapılabilmesi öngörülmüştür (T. madde 10) (İçt. md. 81). Böylelikle mevcut İçtüzüğü'nün 81/2 hükmü uyarınca tasarı veya teklifin maddelerinin oylanması için de yapılabilen açık oylama isteminin kaldırılması uygun görülmüş, maddelerin kabul veya reddinde işaret oyuna başvurulması tercih edilmiştir.
- Değişiklik önerilerine ilişkin İçtüzüğü'nün 87. maddesinin 8. fıkrası değiştirilmiştir. Buna göre önerilerin yalnızca aykırılık sırasına göre

21. Bu tip tezkereler Meclisin bilgisine değil onayına sunulan tezkerelerdir. Örnek olarak milletvekillerinin izinli sayılması, milletvekillerinin ödenek ve yolluklarının verilmesi, bir komisyon tarafından tatilde çalışma talebi, milletvekilinin istifası, savaş ilanı hali ve silahlı kuvvetler kullanılmasına izin verme, olağanüstü halin uzatılması gibi işler gösterilebilir. Bkz. İrfan Neziroğlu, *Türk Parlamentosu Hukukunun Temel Kavramları*, (Seçkin Yayınevi, Ankara: 2008), s. 413.

22. 2/1783 Esas Nolu TBMM İçtüzüğü'nde Değişiklik Yapılmasına Dair İçtüzük Teklifine İlişkin TBMM Anayasa Alt Komisyonu Raporu, s. 4.

okunması ve aynı mahiyette olan önergelerden sadece en kısasının okunarak tekrarlarından kurulması hedeflenmiştir (T. madde 11).

- Genel görüşme ve meclis araştırma önergelerinin Genel Kurulda okunması usulüne son verilmiş, bu önergelerin Gelen Kağıtlar listesine eklenip milletvekili ve hükümete duyurulması usulüne geçilmiştir (T. Madde 12) (İçt. md. 102).
- Anayasa, kanunlar ve İçtüzükte işaret oyu veya gizli oylamaya tabi tutulmamış işlemler için açık oylama yapılmasında on beş yerine yirmi milletvekilinin yazılı talebinin aranması şartı getirilmiştir (Madde 13) (İçt. md. 143).
- İçtüzüğün 160. maddesinde sayılan kınama cezası verilen durumlara “Türkiye Büyük Millet Meclisi bina, tesis, eklenti ve arazisine silahlı olarak girmek” ve “Genel Kurulun çalışma düzenini ve huzurunu bozucu döviz, pankart ve benzeri materyali getirmek ve kullanmak” fiilleri eklenmiştir (T. madde 14). Ayrıca TBMM İçtüzüğünün 161. maddesinde TBMM bina, bahçe ve arsalarında silah bulundurmanın yaptırımı olarak öngörülen geçici çıkarma cezasının yerine ilgili milletvekiline kınama cezası verilmesi uygun görülmüştür.
- İçtüzüğün 161. maddesinde yer verilen milletvekillerine verilecek geçici çıkarma yaptırımına tabi haller içerisinde, “Görüşmeler sırasında Cumhurbaşkanına, Türkiye Büyük Millet Meclisine, Başkanına, Başkanlık Divanına ve Başkanlık görevini yerine getiren Başkanvekiline, milletvekiline, Türk Milletinin tarihine ve ortak geçmişine, Anayasa’nın ilk dört maddesinde çerçevesi çizilen Anayasal düzene hakaret etmek ve sövmek, Türkiye Cumhuriyeti’nin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğü esasında Anayasa’da düzenlenen idari yapısına aykırı tanımlamalar yapmak”²³ ve “Türkiye Büyük Millet Meclisi

Genel Kuruluna silahlı olarak girmek” de geçici çıkarma sebebi sayılmıştır (T. madde 15). Bu hususun da geçerli bir mazeret olmaksızın yemin etmemeyi yaptırıma bağlayan teklifin 1. Maddesi gibi Anayasa’ya aykırılık bakımından sorun teşkil edebileceğini belirtmek gerekir. Çünkü söz konusu değişiklik önerisi ile Meclisten geçici çıkarma yaptırımına bağlanan söz ve düşünce açıklamalarının Anayasa’nın 83/1. maddesinde belirlenen yasama sorumsuzluğu düzenlemesiyle çatışma ihtimali vardır. Bu Anayasa hükmünde yasama sorumsuzluğunun kapsamı “milletvekillerinin Meclis çalışmalarındaki oy ve sözlerinden, Mecliste ileri sürdükleri düşüncelerden ve ilgili oturumdaki Başkanlık Divanının teklifi üzerine Meclişçe bir karar alınmadıkça bunları Meclis dışında tekrarlamak ve açığa vurmaktan sorumlu tutulmamak” olarak tayin edilmiştir. Madde incelendiğinde yasama sorumsuzluğu üzerinde Meclis kararına bağlanan tek tasarruf Başkanlık Divanının teklifi üzerine Genel Kurulun, ilgili milletvekilini “sarf ettiği sözleri dışarıda tekrarlamaktan ve düşüncelerini açığa vurmaktan” men etmektir.²⁴ Yani Anayasa’nın bu açık hükmünün Meclisin bu konuda farklı tasarruf ve disiplin kararları alabilmesine izin verip vermemesi durumu yani tahdidi bir düzenleme olup olmadığı konusu tartışılmalıdır. Burada işaret edilen husus yasama sorumsuzluğunun sınırları değil Anayasa’da yasama sorumsuzluğu ile ilgili TBMM Genel Kurulunun tasarrufuna açıkça bağlanan tek unsurun sözleri hukuka aykırı görülen milletvekilinin bunu dışarıda tekrarlamasının yasaklanması olduğudur.

23. Teklif metnindeki hüküm önce alt komisyon çalışmasında, sonrasında Komisyonunda 20.07.2017 tarihli toplantıda verilen bir değişiklik önerisiyle bu hali almıştır.

24. Bu hükmün uygulamasına bir kez rastlanmıştır. Bahse konu olayda İstanbul Milletvekili Mehmet Ali Eren’in, 19.01.1988 tarihinde Doğu ve Güneydoğu’da izlenen politikaları asimilasyon olarak değerlendirip sıkıyönetim uygulamalarının işkence ve kötü muamele içerdiği yönündeki sözlerini dışarıda tekrarlanmaktan men edilmesi TBMM Genel Kurulunun 21.01.1988 tarihli 12. birleşiminde kararlaştırılmıştır. Bkz. Neziroğlu, *Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları*, s. 448.

- Kınama ve geçici çıkarma disiplin cezaları ile birlikte mali yaptırımlar öngörülmüştür. Buna göre kınama cezasına çarptırılan milletvekilinin bir aylık ödenek ve yolluğunun üçte birinin, Meclisten geçici olarak çıkarma cezasına çarptırılan milletvekilinin bir aylık ödenek ve yolluğunun üçte ikisinin kesilmesi uygun görülmüştür (Madde 16) (İçt. md. 163).

Netice itibarıyla Anayasa değişikliklerine uyum düzenlemeleri öncesinde getirilen bu kısmi İçtüzük değişikliği paketi önümüzdeki dönemde daha da yoğunlaşacak (hem çok sayıda uyum yasasının çıkarılması durumu hem de genel olarak sistem değişikliği nedeniyle) Meclis çalışmalarının hızlandırılması ve bu amaçla gündem öncesi konuşmalara ayrılan süreden tasarruf etme amacını taşımaktadır. Teklifte diğer öne çıkan eğilim ise Genel Kurul düzeninin sağlanmasına yönelik tedbirlerin sertleştirilmesidir.

2009 taslak metni İçtüzüğü bütünüyle yeniden ele alarak denetim faaliyetlerini de kuvvetlendirmiş, TBMM çalışma düzeninde muhalefet-iktidar dengesini gözetmeye çalışmıştır

Teklif geçmiştekilere nazaran daha kapsamlı değişiklikler sunmakla birlikte 1996 sonrası İçtüzük değişikliklerine hakim olan Meclis çalışmalarını hızlandırma ve rasyonelleştirme çabasını sürdürmektedir. Yapılan değişikliklerin amacı bu kısmın girişinde de ifade ettiğimiz gibi özellikle 7.2.2001 tarihli ve 713 numaralı TBMM Kararının gerekçesinde ifade edilen “ülkenin ihtiyacı olan kanunların mümkün olduğunca çabuk çıkarılması, Meclisin daha hızlı, etkin, verimli ve sağlıklı çalışmasının temin edilmesi” ile çok yakın benzerlik göstermektedir. Benzer hedefi baz alan 2001 İçtüzük değişiklikleriyle görüşmeler sırasında yapılacak bir konuşmanın

ardından hükümet ve komisyona soru-cevap süresinin on dakika ile sınırlandırılması²⁵ (İçt. md. 60), Genel Kurulda komisyon raporlarının okunma imkanının kaldırılması (İçt. md. 79), kanun tasarı ve teklifleri üzerindeki görüşmelerin sadece tümü üzerinde soru cevap işleminin yapılması ve maddeler üzerinde bu tür görüşmelere son verilmesi²⁶ (İçt. md. 81), her madde için komisyon ve hükümetçe birer, milletvekillerce Anayasa’ya aykırılık önerileri dahil en fazla üç önerge verilebilmesi (İçt. md. 87) gibi vaktiyle tartışmalar yaratan radikal düzenlemelere yer verilmiştir.

Meclisteki tüm siyasi parti gruplarınca kabul gören 2009 İçtüzük Uzlaşma Komisyonunda da Genel Kurul görüşmelerinin daha işlevsel hale gelmesi ve hızlandırılmasına yönelik düzenlemelere yer verilmiştir. Bazılarına yukarıda 2/1783 Esas nolu teklifin maddelerine ilişkin analizlerde değindiğimiz, usul tartışmalarının belli bir program dahilinde ve kısaltılarak yapılması, Genel Kurulda kanun teklif ve tasarılarının tümü üzerindeki görüşmelere ağırlık verilmesi, toplantı yeter sayısı aranmasının kaldırılması ve Genel Kurulda sadece on dakika ve üzeri konuşmaların kürsüden yapılması gibi öneriler “hızlı ve verimli” yasama şiarıyla kabul edilmiştir. Bununla birlikte 2009 taslak metni İçtüzüğü bütünüyle yeniden ele alarak denetim faaliyetlerini de kuvvetlendirmiş, TBMM çalışma düzeninde muhalefet-iktidar dengesini gözetmeye çalışmıştır.

Gündemdeki teklife yönelik olarak CHP ve HDP parti gruplarının eleştirileri yeni düzenlemelerle muhalefet olanakları ve bağımsız yasama aktörleri olan milletvekillerinin yasama

25. Söz konusu hüküm AYM’nin 31.1.2002 günlü, E.2001/129, K.2002/24 sayılı kararı ile oy çokluğuyla iptal edilmiştir.

26. Söz konusu değişiklik AYM’nin 31.1.2002 günlü, E.2001/129, K.2002/24 sayılı kararı ile iptal edilmiştir. Bu düzenlemenin yerine 10.12.2002 tarihli ve 750 numaralı TBMM Kararı ile tasarı veya tekliflerin tümü üzerinde soru-cevap süresinin yirmi, maddeler üzerindeki on dakika olması kabul edilmiştir. İlgili 81. madde hükmü bu haliyle halen yürürlüktedir.

yetkilerinin sınırlandırıldığı yönündedir.²⁷ İçtüzükte sürelerin kısaltılması ve genel olarak yasama sürecinin rasyonelleştirilmesine yönelik (temel kanun uygulamasında olduğu gibi) düzenlemelerin parlamentolarda azınlık partileri tarafından mesafeyle karşılanması doğaldır. Ancak bu tip düzenlemelerin bütüncül bir içtüzük tasarımı içerisinde azınlık partilerinin olanaklarını destekleyici hükümlerle dengelenmesi ile daha yaygın kabul görmesi mümkündür. Bu bakımdan Genel Kurul görüşmelerinde yasama gündemine makul bir süre içinde geçilebilmesi ve Genel Kurul görüşmelerinin maddenin tümü üzerindeki görüşmelere odaklanması ancak komisyonlarda yasama ve denetim süreçlerinin kuvvetlendirilmesi ile daha sağlıklı bir zeminde tartışılacaktır. Nitekim özel bir yasama usulü olan ve özünde Genel Kurul çalışmalarını verimli hale getirmek amacıyla güden temel kanun uygulamasında da “kanunların detaylı olarak incelendiği, verilen değişiklik önergelerinin değerlendirildiği” komisyon aşaması dışarıda tutulmuştur.²⁸ Bir sonraki bölümde işleyeceğimiz Anayasa değişikliklerine uyum yönündeki yeni içtüzük çalışmalarında Genel Kurulun verimli çalışmasına dönük getirilebilecek veya korunacak bu tip yeniliklerin komisyonların yasama ve denetim kapasitesini geliştirecek hükümlerle dengelenmesi hususu tartışılmalıdır.

3. ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİ SONRASINDA YENİ TBMM İÇTÜZÜĞÜ

Yukarıda özetlenen 1973 tarihli TBMM İçtüzüğünün geçirdiği değişiklik safhaları ve

sonuçlanamayan yenileme çabaları kapsamlı bir İçtüzük değişikliğinin mevcut partiler nezdinde hep gündemde ve nihayetinde kaçınılmaz olduğunu göstermektedir. 16 Nisan 2017 halkoylaması neticesinde kabul edilen Anayasa değişiklikleri mevcut olan bu değişiklik baskısını hükümet sistemine intibak tarafına yöneltmiş ve bu tip değişiklikleri ister istemez öncelikli konuma getirmiştir. Bu bakımdan öngörülen sistem için yeni İçtüzükte yer alacak olmazsa olmaz değişikliklerin ve ardından bu sistemle mecburi ilişkisi olmasa da yürütmeden daha kesin hatlarla ayrılacağı varsayılan yasama organının kanun yapma ve denetim kapasitesini artırıcı düzenlemelerin tespiti önem kazanmıştır.

3.1. TBMM İçtüzüğünde Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Zorunlu Kıldığı Değişiklikler

Kullandığımız başlığa karşılık gelen alanın tespiti için öncelikle 6771 sayılı Kanun’la²⁹ benimsenen Cumhurbaşkanlığı sisteminin unsurlarını ve içtüzük kurallarını etkileyebilecek Anayasa değişikliklerini belirlemek gerekir. Değişikliklerin öne çıkan özellikleri şu şekilde özetlenebilir:

1. Yürütme organı halk tarafından seçilecek Cumhurbaşkanı başkanlığında tek başlı olarak tasarlanmıştır. 1982 Anayasası’nın “Yürütme Görevi” başlıklı maddesinden “Bakanlar Kurulu” ifadesi çıkarılarak yürütmede tek yetkili cumhurbaşkanı kılınmıştır.
2. Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu kaldırıldığından kanun hükmünde kararname, kanun tasarısı, bütçe kanunu tasarısı, hükümet gibi kurumlar kaldırılmış, cumhurbaşkanlığı kararname gibi yeni kurumsal düzenlemeler getirilmiştir. Milletvekilleri

27. Bu yönde eleştiriler için bkz. “TBMM Anayasa Komisyonu Tutanakları”, TBMM, 17-20 Temmuz 2017, <https://komisyon.tbmm.gov.tr/tutanaklar.php?pKomKod=8>, (Erişim tarihi: 19 Temmuz 2017).

28. Ozan Ergül, “Anayasa Mahkemesi’nin TBMM İçtüzük Değişikliğini İptal Kararı Işığında Özel Yasama Yöntemine Bir Bakış” *AÜHF Dergisi*, Cilt: 51, Sayı: 4, (2002), s. 126-129.

29. İlgili Kanun için bkz. “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, *Resmî Gazete*, 11 Şubat 2017, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/02/20170211-1.htm>, (Erişim tarihi: 14 Temmuz 2017).

- kanun teklif etmeye yetkili tek unsur olarak belirlenmiştir.³⁰
3. Benimsenen sistem bünyesinde cumhurbaşkanı ve TBMM'nin görev ve yetkileri yeniden düzenlenmiştir.
 4. Cumhurbaşkanı için vatana ihanet suçları dışında diğer suçları da kapsayacak şekilde cezai sorumluluk öngörülmüştür.
 5. Yürütme organının yasama organı içinden çıkması, yasanın güvenine dayanması ve ona karşı siyasi sorumluluğundan kaynaklanan güvenoyu ve gensoru denetim mekanizmaları kaldırılmıştır. Cumhurbaşkanlığı görev süresinin sabitlenip TBMM tarafından beşte üç çoğunluğun kararı ile seçimlerin (her iki taraf için de) yenilenmesi dışında kesintisiz beş yıl devam etmesi öngörülmüştür.
 6. Başbakan ve bakanlar için cezai sorumluluk getiren Meclis soruşturması denetimi cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar için yeniden düzenlenmiştir.
 7. Mevcut Anayasa'nın 77. maddesinde yapılan değişiklikle TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin beş yılda bir aynı günde yapılması düzenlenmiştir.
 8. Anayasa'nın mevcut 116. maddesi değiştirilerek cumhurbaşkanına tek taraflı olarak (Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin de yenilenmesini gerektirecek şekilde) TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar verme hakkı tanınmıştır.
 9. Sıkıyönetim hali kaldırılmış, bütün olağanüs-

30. Yeni sistemde Cumhurbaşkanlığı tarafından Meclis Başkanlığına ulaştırılacak uluslararası anlaşmaların uygun bulunmasına ilişkin teklifler ve Cumhurbaşkanlığına TBMM'ye sunulan bütçe kanun teklifinin bu genel hükmün dışında olduğu söylenebilir. Ancak ABD Kongresi uygulamasında olduğu gibi TBMM'nin bu iki durumdaki tasarruflarını "karar" (*resolution*) olarak adlandırmak daha yerinde görünmektedir. ABD uygulamasında Senato tarafından uygun bulunmuş uluslararası anlaşmalar (doğrudan uygulanabilir nitelikte ise) kanun hükmündedir ancak teknik olarak Senatonun anlaşmaları uygun bulunduğu düzenleyici işlemlere kanun adı verilmez. Başkanın bütçe teklifine karşılık Kongre kararı ise "bütçe kararı" (*budget resolution*) olarak adlandırılır ve kanun gücünde değildir. Kongrede Senato ve Temsilciler Meclisinin ilgili komisyonları daha sonra bu bütçe kararına istinaden gelir, ödenek ve yetkilendirme kanun tekliflerini hazırlarlar. Dolayısıyla Türkiye'de de sistem değişikliğine ilişkin içtüzük uyum çalışmalarında uluslararası anlaşmalar ve bütçe görüşmeleri için bu hususların gündeme gelmesi mümkündür.

tü yönetim usulleri olağanüstü hal adı altında aynı maddede toplanmıştır.

10. Bütçe ve kesin hesap kanun tekliflerinin cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye sunulması ve bütçenin yürürlüğe konulamaması halinde öncelikle geçici bütçe kanununun çıkarılması, o da mümkün değilse yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesinin yeniden değerlendirilmesine göre artırılarak uygulanması düzenlenmiştir.
11. Cumhurbaşkanının kanunları veto yetkisi kuvvetlendirilmiş, TBMM'nin bu vetoyu bertaraf edebilmesi için üye tamsayısının salt çoğunluğu şartı getirilmiştir.

Yasama yürütme ilişkilerinin bu şekilde yeniden düzenlenmesi karşısında İçtüzükte intibak değişikliklerinin yapılması zorunlu hale gelmiştir. Anayasa değişiklikleri neticesinde doğrudan yasama yürütme ilişkileri ile ilgili olmasa da (milletvekili sayısının 600'e çıkarılması gibi) yeni içtüzüğe işlenmesi gereken diğer bazı değişiklikler de mevcuttur. Tüm bu zorunlu görülen değişiklikler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

3.2. Cumhurbaşkanlığı Sistemi İçerisinde Yasama Organının Kanun Yapma ve Denetim Kapasitesini Pekiştirebilecek Öneriler

Giriş bölümünde ve üçüncü bölümün ilk kısmında hükümet sistemi reformu ile birlikte İçtüzükte kapsamlı değişikliklere gidilme zorunluluğu ve taslak halinde değişiklik yapılması gerekli alanlardan bahsedilmiştir. Bu bölümde ise benimsenen hükümet sistemi ile doğrudan ilişkisi olmayan fakat yürütmeden kesin hatlarla ayrılan Parlatmentonun kanun yapma ve denetim kapasitesini artırabilecek düzenlemelere işaret edilecektir. Yukarıdaki zorunlu değişiklikler kısmından farklı olarak bu bölüm, değinilmesi gerekli görülen alanları tek tek analiz etmek yerine kamuoyunda Anayasa değişiklikleri ışığında yapılacak İçtüzük değişikliğinde müzakere edilecek konulara çeşitlilik kazandırmayı amaçlamaktadır.

TABLO 1. İFADE VE İBARE DEĞİŞİKLİĞİNDEN FAZLASINI GEREKTİREN DEĞİŞİKLİKLER

Değişiklik Gerektiren İhtisat Maddesi	Yapılması veya Tartışılması Gerekli Değişiklik
Madde 7- Tatilde veya ara vermede toplantı	Maddenin ikinci fıkrası kaldırılmalıdır. Cumhurbaşkanlığı Meclisi resen toplantıya çağırması hususundaki birinci fıkra hükmü artık ihtiyacı karşılar hale gelmiştir.
Madde 19- Danışma Kurulu	Üçüncü fıkradaki "bir Hükümet temsilcisi veya" ibaresi kaldırılmalıdır. Cumhurbaşkanlığından bir temsilcinin gerektiğinde Danışma Kuruluna davet edilmesi (özellikle genel görüşme vs. denetim konularının görüşülmesi için gündem belirleme konularında) düşünülebilir ancak bazı başkanlık sistemi modellerinde görülen devlet başkanına kanun teklif etme yetkisi 6771 sayılı Kanun'da öngörülmediğinden Cumhurbaşkanlığı'nın Meclis kanun tekliflerinin görüşülmesine ilişkin gündemi belirleme gibi hususlarda Danışma Kurulunda temsilci bulundurması hususu tartışmalıdır.
Madde 24- Komisyon başkanı, başkanvekili, sözcü ve katibinin seçilmesi	Maddenin son fıkrası yeni kurulan hükümetin güvenoyu alması itibarıyla komisyon idaresinin yenilenmesini içerdiğinden fıkra hükmü kaldırılmalıdır.
Madde 26- Komisyonların toplantıya çağırılması	Üçüncü fıkradan "Başbakanlığa" ifadesi kaldırılmalıdır. Toplantı çağırısından Cumhurbaşkanlığı kanalıyla bakanlıkların haberdar edilmesi komisyonun ihtiyaç duyacağı teknik bilgilere ulaşılabilmesi bakımından gerekli görülebilir. Fıkra hükmünün buna göre şekillendirilmesi uygun görünmektedir.
Madde 30- Komisyonlarda hükümetin temsili ve uzman çağırılması	Maddeden zorunlu olarak kaldırılacak hükümet ve başbakan gibi unsurların haricinde bakanların komisyon toplantılarına rutin olmamakla beraber belli durumlarda katılımı hususu değerlendirilmelidir.
Madde 31- Komisyon toplantılarına girebilecek olanlar	Toplantılara Bakanlar Kurulu üyeleri ve hükümet temsilcileri yerine bakanların ve Cumhurbaşkanlığı başkanlığında teşkil olunacak merkezi idareden temsilcilerin komisyon toplantılarına girebilmelerine (en azından denetim faaliyetleri bakımından) olanak sağlayacak düzenlemelere gidilmesi değerlendirilmelidir.
Madde 32- Komisyonlarda kapalı oturum	Maddede bakanların komisyonda kapalı oturum yapılması isteme hakkına sahip olması ve kapalı oturumlarda milletvekilleriyle beraber ancak bakanların bulunabileceği düzenlenmiştir. Bizce maddede hükmü bakanların kapalı komisyon toplantılarına katılabilmelerini (gizlilik dereceli bilgilere vakıf olmaları ve buna komisyonun ihtiyaç duyması ihtimali karşısında) ancak kapalı oturum isteme hakkından mahrum edilmelerini sağlayacak şekilde düzenlenmelidir.
Madde 37- Komisyonlarda inceleme süresi	Maddenin üçüncü fıkrası bütünüyle kanun hükmünde kararnameyi ilgilendirdiğinden kaldırılmalıdır.
Madde 39- Erteleme	Madde hükümet temsilcisinin bulunmaması nedeniyle komisyon toplantısının ertelenebilmesinin düzenlediğinden tamamen kaldırılmalıdır.
Madde 40- Başbakanlığa haber verme	Madde milletvekillerini verdikleri kanun tekliflerinden Başbakanlığın derhal haberdar edilmesini düzenlediğinden tamamen kaldırılmalıdır.
Madde 41- Bakanlıklarla yazışma	Maddede komisyonların bakanlıklarla doğrudan yazışma imkanı ve bakanlıklardan bilgi istenmesi hususları yeni sistemle bağdaşır niteliktedir hatta Meclis komisyonlarının denetim faaliyetlerini artırıcı nitelikte maddede komisyonların bilgi edinmesini kolaylaştırıcı ek düzenlemelere de gidilebilir.
Madde 49- Gündem	Maddede "sözlü sorular" adlı TBMM Gündeminin 7. kısmı kaldırılmalı, 8. kısım "Kanun teklifleri ile komisyondan gelen işler" şeklinde düzeltilerek 7. kısma alınmalıdır. 2. fıkradaki "7. kısım ifadesi" de bu doğrultuda kaldırılmalıdır.
Madde 59- Gündem dışı konuşma	Hükümetin gündem dışı konuşmalara cevap verebilmesini düzenleyen 1. fıkranın son cümlesi kaldırılmalıdır. 2. fıkra hükümetin gündem dışı konuşma talebine ilişkin olduğundan bütünüyle kaldırılmalıdır.
Madde 62- Hükümetin temsili	Bu maddenin tamamen kaldırılması ya da Cumhurbaşkanlığı'nın en azından genel görüşme ve bütçe gibi denetim konularında ilgili bakanlıklar veya yönetim birimlerince temsiline izin verecek şekilde yeniden düzenlenmesi taktire bağlıdır. Cumhurbaşkanlığı'nın temsilinin özellikle kanun yapım sürecinde sadece komisyonlar düzeyinde öngörülmesi de seçenekler arasında tutulmalıdır.
Madde 70- Kapalı oturumlar	4. fıkradaki bakanların ve cumhurbaşkanının kapalı oturumlara "dinleyici" olarak veya fiilen katılımı konusu değerlendirilmelidir.
Madde 73- Kanun tasarıları ve komisyonlara havale	Madde hükmü tümüyle kaldırılmalıdır.
Madde 74- Kanun teklifleri	Kanun önerileri sadece teklif biçiminde verilebileceğinden maddenin 2. fıkrasında "kanun teklifleri" ifadesi ile kullanılan dahi anlamında "de" bağlacı kaldırılmalıdır.
Madde 75- Geri alma ve benimseme	Maddedeki üç fıkrada yalnızca kanun tekliflerinin sahipleri tarafından geri alınabilmesini sağlayacak şekilde yeniden oluşturulmalıdır.

Madde 78- Hükümetin çekilmesi halinde kanun tasarısı ve teklifleri	Yeni sistemde böyle bir mekanizma söz konusu olmayacağından madde tümüyle kaldırılmalıdır.
Madde 89- Genel Kurulda yeniden görüşme	Maddede ifade edilen hükümetin icra ettiği fonksiyonun siyasi parti gruplarına verilmesi mümkün görünmektedir.
Madde 90- Yetki kanunları ve kanun hükmünde kararname	Madde tümüyle kaldırılmalıdır.
Madde 92- Ölüm cezalarının yerine getirilmesine dair kanun tasarıları ile genel veya özel af ilanını içeren kanun tasarısı ve teklifleri	Öncelikli olarak ölüm cezasının 2002 ve 2004 Anayasa değişiklikleriyle kaldırılması ve verilmesinin yasaklanması nedeniyle madde başlığının "Genel veya özel af ilanını içeren kanun tasarısı ve teklifleri" şeklinde değiştirilmesi ve maddenin ilk fıkrasının tümüyle kaldırılması gereklidir.
Madde 95- Seçimlerin yenilenmesi kararı	Maddeye Anayasa değişikliklerine uyum açısından (6771 sayılı Kanun 11. md.) TBMM'nin seçimleri yenilemesi için gerekli beşte üç çoğunluğun yansıtılması düşünülebilir (Anayasada yer alan hükmün tekrarı takdire bağlıdır).
Madde 96- Soru	Madde metni "yazılı soru" başlığı altında 6771 sayılı Kanun'un 6. maddesinin son fıkrasında yazılı "Meclis araştırması, genel görüşme ve yazılı soru önergelerinin verilme şekli, içeriği ve kapsamı ile araştırma usulleri Meclis İçtüzüğü ile düzenlenir" hükmü gereğince yeniden düzenlenmelidir.
Madde 97- Sorulamayacak konular	Bu maddenin 1. fıkrasının c bendi evvelce verilmiş olan gensorularla aynı konuları ihtiva eden sorular yöneltilmeyeceğini düzenlemiştir. Gensoru Anayasa değişikliğiyle kaldırıldığından bu bendin de kaldırılması gerekir.
Madde 98- Sözlü sorunun gündeme alınması ve cevaplandırılması	Artık sadece yazılı soru kurumu Anayasa'da yer alacaktır. Yazılı soruların Genel Kurulda görüşülmesi söz konusu değildir. Madde tümüyle kaldırılmalıdır.
Madde 99- Yazılı sorunun cevabı	Madde metni yukarıda verilen 96. maddeyle ortak düzenlenebilir. Yazılı sorunun muhatapları 6771 sayılı Kanun'la cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar olarak tespit edilmiştir. Mevcut İçtüzüğün 99. maddesinde "Başbakanlık" ve "Hükümet" ifadeleri yerine soruların cevabının Meclis Başkanlığına iletme görevi bakanları ve cumhurbaşkanı yardımcılarını bünyesinde barındıran Cumhurbaşkanlığı kurumu olmalıdır. Madde hükmü buna göre düzenlenmelidir.
Madde 100- Başkanlıktan sorular	Bu maddenin son fıkrası kaldırılmalı, madde hükmünün geneli korunmak isteniyorsa Meclis Başkanlığına yöneltilen sorulara ilişkin gerekli görülen usul düzenlemelerine maddede yer verilmelidir.
Madde 102- Genel görüşmenin açılması	Genel görüşme açılması istemine yönelik ilk fıkradaki "Hükümet" ifadeleri kaldırılmalıdır. Madde metninde zaten siyasi parti grupları yer aldığından "Hükümet" ifadesi yerine başka bir ifade koymaya lüzum görünmemektedir. Görüşme açılmasına Genel Kurulca karar verilmesi durumunda görüşmede "Hükümet" yerine Cumhurbaşkanlığı adına bir temsilcinin (ilgili bakan vb.) katılımı durumuna tartışılabilir. Böylelikle genel görüşmenin kendisinden beklenen denetim işlevini daha etkili biçimde yerine getireceği düşünülebilir.
Madde 104- Meclis araştırmasının tanımı ve açılması	Meclis araştırması mevcut Anayasa'nın 98. maddesinin 3. fıkrasında yer almaktadır. Anayasa değişikliği ile meclis araştırmasına dair hüküm 2. fıkraya alınmıştır. Mevcut İçtüzük düzenlemesinde buna intibak sağlanmalı ya da ilgili kısım Anayasa'daki ifadeyi içerecek şekilde düzenlenmelidir.
Madde 105- Meclis araştırma komisyonu ve yetkileri	3. fıkrada yer alan bilgisine başvurulacak kurumlar içerisinde bakanlıkları da içine alacak Cumhurbaşkanlığı teşkilatının eklenmesi değerlendirilmelidir.
Madde 106- Gensoru	Gensoru müessesesi parlamenter hükümet sistemine has denetim araçlarındandır. Bu madde hükmü kaldırılmalıdır.
Madde 107- Meclis soruşturması açılması için önerge	Mevcut Anayasa'da meclis soruşturmasının görevi bitmiş bakanlara uygulanacağına dair bir hüküm bulunmamasına rağmen İçtüzüğün 107. maddesi buna yer vermektedir. Anayasa değişikliğinin 10. maddesi bu ayrıma yer vermiş ve görevi bitse de cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanların meclis soruşturmasına tabi tutulabileceğine hükmetmiştir. Dolayısıyla ilk fıkrada "veya görevinden ayrılmış" ifadesi korunmalı, "Başbakan" ifadesi "Cumhurbaşkanı yardımcısı" olarak değiştirilmeli ve fıkrada öngörülen teklif yeter sayısı için Anayasa değişikliklerine uyum sağlanarak "üye tamsayısının onda biri" yerine "üye tamsayısının salt çoğunluğu" ifadesi tercih edilmelidir. 2. fıkrada yer alan önergenin içeriği kısmı Anayasa değişiklikleri paralelinde değiştirilmelidir. Buna göre artık genel siyasetin yürütülmesinden sadece cumhurbaşkanı sorumlu olacağından fıkrada önergelerde cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanların görevleriyle ilgili işledikleri iddia edilen suçla ilişkin fiillerin gösterilmesini sağlayacak şekilde düzenlenmelidir. Dolayısıyla fıkrada geçen "Bakanlar Kurulunun genel siyasetinden" ibaresi de kaldırılmalıdır.

Madde 108- Meclis soruşturması önergesinin görüşülmesi	İlk fıkrada geçen "Başbakan" ifadesi "cumhurbaşkanı yardımcısı" olarak değiştirilmelidir. Meclis soruşturması açılmasına dair görüşmelere yönelik 2. fıkra hükmünde Anayasa değişikliğinin zorunlu kıldığı bir değişiklik yoktur. Mevcut Anayasa'daki önergenin verilışinden görüşmenin yapılmasına kadar tespit edilen azami bir aylık süre Anayasa değişiklikleriyle de korunmaktadır. 3. fıkra görüşmelerde yapılacak konuşmaları ve nihai karar için oy nisabının düzenlenmektedir. Fıkra hükmündeki "Başbakan" ifadesi "cumhurbaşkanı yardımcısı" olarak değiştirilmeli ve 6771 sayılı Kanun'da belirtilen "üye tamsayısının beşte üçünün gizli oyuyla" ifadesi aynen bu fıkraya da aktarılmalıdır.
Madde 109- Meclis soruşturması komisyonunun kuruluşu	İlk fıkrada atf yapılan mevcut Anayasa'nın 100. maddesi yerine atf usulü devam ettirilecekse bu sefer 106. madde referans gösterilmelidir. Buna göre fıkra hükmünde "Meclisteki siyasi partilerin, güçleri oranında komisyona verebilecekleri üye sayısının üç katı olarak gösterecekleri adaylar arasından, her siyasi parti için ayrı ayrı ad çekme suretiyle kurulacak onbeş kişilik bir komisyon" ibaresi tercih edilmelidir.
Madde 110- Meclis soruşturması komisyonunun çalışma usulü ve süresi	3. fıkra hükmünde ilga edilecek mevcut Anayasa'nın 100. maddesi yerine yürürlüğe girecek olan 106. maddenin ilgili fıkra hükümlerine atf yapılmalıdır. Yine aynı fıkrada meclis soruşturması komisyonuna verilecek kesin süre Anayasa değişikliği ile bir aya indirildiğinden içtüzük hükmündeki kesin süre "iki ay" yerine "bir ay" olarak değiştirilmelidir. Fıkranın son cümlesinde "komisyon raporunun Türkiye Millet Meclisi Başkanlığına teslimi zorunludur" hükmü yer almaktadır. Bu hüküm Anayasaya 2001 yılında 4709 sayılı Kanun'la yapılan değişikliklerle girmiş ve 2003 yılında 766 nolu Kararla İchtüzüğe işlenmiştir. 6771 sayılı Kanun'la getirilen değişikliklerde böyle bir hükme yer verilmemiştir dolayısıyla fıkradan ilgili bölümün çıkarılıp çıkarılmaması tercihi tartışılabilir.
Madde 111- Meclis soruşturması komisyonunun yetkileri	Komisyonun yapacağı soruşturmada ihtiyaç duyacağı bilgi ve olgulara ilişkin düzenlemede Bakanlar Kurulunun bütün vasıtalarından faydalanılabileceği ve Bakanlar Kurulu üyelerinin dinlenebileceği hükmü yer almaktadır. Buradaki "Bakanlar Kurulu" ifadelerinin yerine sırasıyla "Cumhurbaşkanlığı teşkilatı" ve "cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar ifadelerinin" tercih edilmesi uygun görünmektedir. 3. fıkradaki "Başbakan" ifadesi yerine "cumhurbaşkanı yardımcısı" ifadesi benimsenmelidir.
Madde 112- Soruşturmanın sonuçlandırılması	1. ve 2. fıkralardaki "Başbakan" ifadeleri yerine "cumhurbaşkanı yardımcısı" ifadesi getirilmelidir. 6. fıkra hükmündeki karar nisabı üye tamsayısının salt çoğunluğundan üye tamsayısının üçte ikisine yükseltilmelidir.
Madde 113- Siyasi parti gruplarında soruşturma ile ilgili görüşme yapılamaması	2. fıkradaki Anayasa maddesine atf hükmü 100. madde yerine 106. madde şeklinde yazılmalıdır.
Madde 114- Cumhurbaşkanının vatana ihanetle suçlandırılması	Madde başlığı Anayasa değişikliğiyle uyumlu olarak "cumhurbaşkanı hakkında soruşturma açılması" şeklinde değiştirilmelidir. İlk fıkradaki anayasa maddesine atf hükmü olan 105. maddenin "son" fıkrası ifadesi "ilk" fıkrası şeklinde değiştirilmelidir. İlk fıkradaki "vatana ihanetten dolayı suçlandırılmasını" ibaresi "hakkına suç işlediği iddiasıyla soruşturulmasını" şeklinde değiştirilmelidir. Fıkra önergenin verilmesi için gerekli teklif yeter sayısı üye tamsayısının üçte birinden üye tamsayısının salt çoğunluğuna dönüştürülmelidir. 2. fıkra hükmü Anayasa değişikliğinde yer alan önergenin bir ay içinde TBMM'de görüşülmesi emri dikkate alınarak yeniden düzenlenmelidir. Soruşturmanın açılmasına ilişkin görüşmeyi düzenleyen 3. fıkra hükmünde ise "suçlandırma" ifadesi yerine "hakkında bir suç işlediği iddiasıyla soruşturma açılması istenen" ibaresi getirilerek TBMM soruşturma komisyonuna sevk için gerekli karar yeter sayısı üye tamsayısının beşte üçü olarak yazılmalıdır. Anayasa değişiklikleriyle Genel Kurulda yapılacak Yüce Divana sevk kararı görüşmesi öncesinde TBMM bünyesinde bir soruşturma komisyonu kurulması öngörülmüştür. Dolayısıyla 6771 sayılı Kanun'da belirtilen "Soruşturma açılmasına karar verilmesi halinde, Meclisteki siyasi partilerin, güçleri oranında komisyona verebilecekleri üye sayısının üç katı olarak gösterecekleri adaylar arasından her siyasi parti için ayrı ayrı ad çekme suretiyle kurulacak onbeş kişilik bir komisyon tarafından soruşturma yapılır. Komisyon, soruşturma sonucunu belirten raporunu iki ay içinde Meclis Başkanlığına sunar. Soruşturmanın bu sürede bitirilememesi halinde, komisyona bir aylık yeni ve kesin bir süre verilir. Rapor Başkanlığı verildiği tarihten itibaren on gün içinde dağıtılır, dağıtımdan itibaren on gün içinde Genel Kurulda görüşülür. Türkiye Büyük Millet Meclisi, üye tamsayısının üçte ikisinin gizli oyuyla Yüce Divana sevk kararı alabilir" şeklindeki hükümler içtüzüğe de aktarılmalıdır. Yine mevcut içtüzük maddesinin Yüce Divana sevk kararında bulunması gerekenlere dair son fıkrası maddenin yeni fıkra düzenine göre oluşturulmalı ve fıkrada "suçlandırılması istenen cumhurbaşkanınca işlendiği ileri sürülen suçun hangi gerekçeyle vatana ihanet sayılması gerektiği belirtilir" ibaresi yerine "cumhurbaşkanının hangi suçtan dolayı yargılanması gerektiği belirtilir" şeklinde düzenlenmesine yer verilmelidir.
Madde 116- Dilekçelerin Başkanlık Divanınca incelenmesi	Son fıkrada Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanının görüşülemeyeceğini karara bağladığı dilekçelerden kanun olarak görüşülmesinde toplumsal yarar gördüklerini ilgili makamlara iletmesi düzenlenmektedir. Bu fıkrada yer alan maddelerden Başkanlığın fıkradan çıkarılması gerekmektedir.
Madde 118- Komisyon Genel Kurulu kararlarının bastırılması ve dağıtılması	Maddede Komisyon Genel Kurulu kararlarının milletvekilleri ve bakanlara dağıtımını düzenlenmektedir. Yapılacak dağıtımların muhatapları arasına cumhurbaşkanı yardımcılarının da eklenmesi düşünülebilir.
Madde 120- Dilekçeler hakkındaki kesin kararların sonucu	Maddede bakanların Dilekçe Komisyonu Genel Kurulunda kesinleşen kararlara karşı yazılı bildirimleri düzenlenmektedir. Bu maddeye cumhurbaşkanı yardımcılarının da eklenmesi düşünülebilir.

Madde 121- Cumhurbaşkanı seçimi	Esasında 2007 yılında gerçekleşen Anayasa değişikliğiyle uygulama alanı kalmayan maddenin 6771 sayılı Kanun da cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi usulünü devam ettirdiğinden kaldırılması gerekmektedir.
Madde 123- Hükümet programının okunması	Hükümetin Meclisten güvenoyu almasına ilişkin parlamenter sisteme has bu maddenin kaldırılması gerekmektedir.
Madde 124- Hükümet programının görüşülmesi, göreve başlarken güvenoyu	Bir üstteki gerekçeyle kaldırılmalıdır.
Madde 125- Güven isteminin görüşme usulü	Parlamenter hükümet sisteminde görev sırasında güvenoyu adıyla bilinen bu uygulamanın ve dolayısıyla maddenin bir hükmü kalmamıştır.
Madde 126- Olağanüstü hal ile ilgili kararlar	İlk fıkradaki Anayasa'ya atıfta 121. madde yerine 119. madde yazılmalıdır. Nitekim Anayasa değişiklikleriyle olağanüstü hal ilanı dahil Anayasa'da öngörülen bütün olağanüstü yönetim usulleri Anayasa'nın 119. maddesinde toplanmıştır. Bunun dışında ilk fıkrada geçen "bakanlar kurulu" yerine "cumhurbaşkanı", "Başbakanlık" yerine ise "Cumhurbaşkanlığı" ifadeleri yazılmalıdır. Aynı şekilde 3. fıkradaki "Bakanlar Kurulu" yerine "Cumhurbaşkanlığı" ifadesi yer almalıdır.
Madde 127- Sıkıyönetim ile ilgili kararlar	Anayasa değişiklikleriyle sıkıyönetim usulü kaldırılmıştır ve bu madde de buna uygun olarak kaldırılmalıdır.
Madde 128- Olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükmündeki kararnamelerinin görüşülmesi	Madde başlığı "Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin görüşülmesi" olarak değiştirilmelidir. Maddede Anayasa'nın 121 ve 122. maddelerine yapılan atıflar bir önceki maddede olduğu gibi 119. maddeye yapılmalıdır. 1. fıkrada geçen "kanun hükmünde kararnameler" ifadesi Anayasa değişikliği neticesinde "Cumhurbaşkanlığı kararnameleri" olarak değiştirilmelidir. Ayrıca ilk fıkranın sonunda ifade edilen bu tip kararnamelerin Mecliste ivedilikle en geç otuz günde görüşülmesi hususu da Anayasa değişiklikleri uyarınca değiştirilmelidir. Buna göre yeni süre olarak "üç ay" yazılmalıdır. Son olarak Anayasa değişikliklerinde öngörülen önemli bir ayrıntı da fıkranın sonuna eklenmelidir. Buna göre fıkranın son cümlesi "olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kendiliğinden yürürlükten kalkar" hükmünü içermelidir. Kararnamelerin komisyonlarda görüşülme aşamasına ilişkin 2. fıkraya hüküm ise üç aylık kesin süre göz önüne alınarak yeniden düzenlenmelidir.
Madde 163- Disiplin cezalarında savunma ve özür dileme	Disiplin cezalarının Bakanlar Kurulu üyelerine de uygulanacağına hükmeden maddenin son fıkrası yürütme organı temsilcilerine uyarlanarak düzenlenmelidir.
Madde 166- Çalışma salonlarına girme yasağı ve ziyaretçiler	Birinci fıkrada geçen "Hükümetin" ifadesi kaldırılmalıdır. Yerine Cumhurbaşkanlığı ve ilgili bakanlıklar ifadesinin getirilmesi gereklidir.
Madde 174- Hal tercümesi varakası	TBMM üyesi olmayan bakanların da madde hükümlerine tabi olacağını düzenleyen maddenin 4. fıkrası kaldırılmalıdır.

İçtüzükler, yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkiden daha çok Parlamentonun ve bağımsız yasama aktörleri olarak milletvekillerinin karar alma süreçlerine tesir eden metinlerdir.³¹ Bu açıdan öngörülen yeni sistem dahilinde kanun teklif etme yetkisinin yegane kaynağı olacak TBMM'nin kurumsal açıdan kuvvetlendirilmesi ve çalışma düzeninin bu yükü daha kolay sırtlamasını sağlayacak şekilde düzenlenmesi büyük önem arz etmektedir. Bu sebeple İçtüzük değişiklik görüşmelerine kadar yapılacak akademik çalışmalara ve siyasi değerlendirmelere katkı sunmak bakımından şu konu başlıklarını ele almayı değerli görüyoruz:

31. Cheibub ve Limongi, "Democratic Institutions and Regime Survival", s. 15.

a) Komisyonlar Odaklı Kanun Yapım Süreci

Daha önce vurguladığımız üzere Cumhurbaşkanlığı sistemi ile getirilmiş en önemli yeniliklerden biri artık kanun teklif etme yetkisinin yalnızca milletvekillerine ait olacak olmasıdır. Öngörülen sistem Meksika ve Şili gibi bazı Latin Amerika ülkelerinin tercih ettiği üzere devlet başkanına Meclise kanun teklifi sunma yetkisi³² vermemiştir. Mecliste gündemin belirlenmesi ve dolayısıyla kanunlaşacak hususların tespiti bakımından bariz üstünlüğe sahip parlamenter sistemdeki hükümetin boşluğu

32. Nebi Miş, Ali Aslan, M. Erkut Ayvaz ve Hazal Duran., *Dünya da Başkanlık Sistemi Uygulamaları: ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika, Güney Kore ve Şili*, (SETA, Ankara: 2015), s. 52-54.

TABLO 2. KALDIRILMASI GEREKEN KISA İFADE VE İBARELER

Bakanlar Kurulu ve Bakanlar Kurulu üyeleri ifadelerinin kaldırılması	Madde 21/son-“ve Bakanlar Kurulu”, Madde 31/1 ve 2-“Bakanlar Kurulu üyeleri”, Madde 111 “Bakanlar Kurulunun” ve “Bakanlar Kurulu üyelerini”, Madde 129 “Bakanlar Kurulu”, Madde 130 “Bakanlar Kurulu”, Madde 163/son “Bakanlar Kurulu”, Madde 170/1 “ve Bakanlar Kurulu üyelerinden”
Başbakan, Bakan ve Başbakanlık ifadelerinin kaldırılması	Madde 26/3 “Başbakanlığa”, Madde 30/1 “Başbakan (2 kez)”, Madde 70/1 “Başbakanın veya bir bakanın”, Madde 70/2 “Hükümet adına Başbakan veya bir bakan”, Madde 99/1 “Başbakanlık veya”, Madde 99/2 “Başbakanlığa veya”, Madde 99/3 “Başbakanın veya”, Madde 107/1 “Başbakan”, Madde 108/1-3 “Başbakan”, Madde 111/3 “Başbakan veya”, Madde 112/1-2 “Başbakan veya”
Hükümet, Hükümetin temsili ve Hükümet temsilcisi ifadelerinin kaldırılması	Madde 19/3 “bir Hükümet temsilcisi veya”, Madde 29/2 “ve komisyondaki Hükümet temsilcisi”, Madde 30/başlık “Hükümetin temsili”, Madde 31/1 “ve Hükümet temsilcilerine”, Madde 37/2 “Hükümet”, Madde 49/5 “Hükümet”, Madde 52 “Hükümet veya”, Madde 60/6 “Hükümetten veya”, Madde 60/son “ve Hükümet”, Madde 61/3 “Hükümete (2 kez)”, Madde 69 “Hükümet”, Madde 77/1 “Hükümet veya”, Madde 81/3 “ve Hükümet”, Madde 87/1 “veya Hükümet”, Madde 87/9 farklı çekim ekleriyle “Hükümet”, Madde 88/1 “veya Hükümet”, Madde 89/1 “veya Hükümet”, Madde 91/1-a “Hükümetin”, Madde 99/5 “Hükümet”, Madde 102/1 “Hükümet” ve “ve Hükümete”, Madde 102/4 “Hükümet”, Madde 166/1 “Hükümetin”
Kanun Hükmünde Kararname ifadesinin kaldırılması	Madde 23/1 “kanun hükmünde kararname”, Madde 128/başlık “ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararname”, Madde 128/1 “kanun hükmünde kararname”, Madde 128/1 “ve Genel Kurulda diğer kanun hükmünde kararname”, Madde 128/2 “kanun hükmünde kararname”
Kanun tasarısı ifadesinin kaldırılması	Madde 23/1 “tasarı”, Madde 34/1-2-3 “tasarı veya”, Madde 35/1 “tasarı veya”, Madde 35/2 “tasarı ve”, Madde 36/2 “tasarı veya”, Madde 37/1-2 “tasarı”, Madde 38/1-2 “tasarı veya”, Madde 42/3-6 “tasarı veya”, Madde 51/1 “tasarı ve”, Madde 52 “tasarı ve”, Madde 76/başlık “tasarı ve”, Madde 76/1 “tasarı veya”, Madde 77/başlık “tasarı ve”, Madde 77/1 “tasarı ve”, “tasarı veya”, Madde 79 “tasarı ve”, Madde 80 “tasarı ve”, Madde 81/başlık “tasarı ve”, Madde 81/1 “tasarı (6 kez)”, Madde 81/2-3 “tasarı ve”, Madde 84 “tasarı veya”, Madde 85 “tasarı veya”, Madde 86 “Tasarı veya”, Madde 87/1 “tasarı veya”, Madde 87/3-4 “tasarı veya”, Madde 88/1 “tasarı veya”, Madde 88/2 “tasarı veya (3 kez)”, Madde 89/1 “tasarı veya”, Madde 91/1-a “tasarı veya”, Madde 92/başlık-1 “tasarı veya”, Madde 93 “tasarı ve”, Madde 128/1 “tasarı ve”, Madde 142 “tasarı (11 adet)”
Üye tamsayısı	Madde 2/1’deki üye tamsayısı “beşyüzelli” yerine “altı yüz” yazılmalıdır.
Gensoru ifadesinin kaldırılması	Madde 51/1 “gensoru ve”, Madde 77/2 “ve gensoru”
Soru ifadesi yerine yazılı soru yazılması	Madde 51/1, Madde 77/2, Madde 96/başlık

söz konusu sistemde siyasi parti grupları, milletvekilleri ve komisyonlarla doldurulacaktır. Elbette ki yeni sistemde yürütme organının tek temsilcisi olacak cumhurbaşkanı kendi siyasi programını uygulamak adına yönetimince oluşturulacak tasarı ve programların kanun tekliflerine dönüşmesi için siyasi parti grupları ve milletvekilleri ile sıkı irtibat halinde olacaktır. Ancak seçmen tepkilerinin başkanlık ve türevi sistemlerde milletvekillerine daha doğrudan yansımalarının³³ bir sonucu olarak kanun teklif etme yetkisi milletvekillerince daha büyük sorumluluk ve hassasiyet içinde kullanılacak

33. Simone Wegmann, “Parliamentary Procedures in Presidential and Parliamentary Systems”, 7th ECPR General Conference Bordeaux, European Consortium for Political Research, 4-7 Eylül 2013, <https://ecpr.eu/filestore/paperproposal/c2411d9b-04d3-4377-a861-7ba123d311f1.pdf>, (Erişim tarihi: 10 Temmuz 2017).

durumunda olacaktır. Bu bakımdan hazırlanacak kanun tekliflerinin özenle hazırlanması ve Genel Kurulun siyasi atmosferine taşınmadan önce komisyon aşamasında büyük ölçüde şekillenmesi daha hayati değere sahip olacaktır.

Kanun yapım sürecinin komisyonların ön planda olacağı daha rasyonel ve verimli düzeyde yürütülmesi, yukarıda değindiğimiz İçtüzük revizyon çalışmalarında da yerini almıştır ve bu mevcut siyasi parti grupları nezdinde kabul görmüş bir argümandır. 2008-2009 İçtüzük Uzlaşma Komisyonu açıkladığı raporunda “Genel Kurulun teknik boyuttaki yasama çalışmaları için dahi odak noktası olmasının, komisyonların yasama sürecinde Genel Kurulun gölgesinde kalması” sonucunu doğurduğu ve bunun 1973 tarihli İçtüzüğün revize edilme-

sindeki en önemli gerekçelerden biri olduğunu vurgulamıştır.³⁴

ABD’de yasama organı Kongre (United States Congress) içerisinde de komisyonların yasama sürecindeki rolleri büyüktür. Daha 20. yüzyılın başlarında Başkan Wilson bunu “Genel Kurulda ki Kongre kamuya açık sergi niteliğindeyken, komisyonlardaki Kongre iş başındaki Kongredir”³⁵ sözüyle ifade etmiştir.

Kanun tekliflerinin müzakere ve olgunlaştırma sürecinin komisyonlara kaydırılması³⁶ amacına dönük olarak aşağıdaki somut öneriler düşünülebilir:

- Genel Kurulda kanun teklifi taslakları üzerinde verilecek önerge sayılarının belirli bir sayıda tutulması ve zorunlu haller dışında önergeler ile yapılacak son dakika müdahalelerinin önüne geçilmesi, bu amaçla Genel Kurulda verilecek önergeler için makul bir son teslim zamanının tespit edilmesi³⁷ (bkz. Yukarıda 23. Dönem İçt. Uzl. Kom. önerileri)
- Komisyon çalışmalarını daha verimli ve düzenli hale getirmek ve bu doğrultuda komisyonların çalışma düzenine dair kararlar almak, komisyonlar arasında gerekli koordinasyonu sağlamak adına komisyonlar üstü çalışacak (2009 İçt. Uzl. Kom. önerilerindeki Komisyon Başkanlık Divanı gibi) kurumlar oluşturulması (Komisyonlara, yoğun iş yükü içerisinde daha esnek çalışabilmelerini sağlamak adına ABD Senato ve Temsilciler Meclisi örneğinde olduğu gibi komisyonların her yasama dönemi başında İçtüzüğe aykırı olmayacak kendi çalışma

kurallarını tespit etme yetkisi³⁸ verilmesi de bu kapsamda değerlendirilebilir)

- Genel Kurul ve komisyonlardaki görüşmeleri düzenlemek ve belirli bir süre içinde işlerin görüşülmesini sağlamak amacıyla Danışma Kurulu veya benzeri oluşumlar dahilinde kesin gündemlerin tayin edilmesi (bkz. Yukarıda 2009 İçt. Uzl. Kom. önerileri)
- Genel Kurulda kanunların tümü üzerindeki görüşmelere ağırlık verilerek maddeler üzerindeki görüşmeler için farklı bir rejimin benimsenmesi (bkz. Yukarıda 2009 İçt. Uzl. Kom. önerileri)

b) Yasama Politikalarının Belirlenmesinde Halkın ve Sivil Toplumun Katılımını Artırma

Başkanlık sistemi modelini temel alan bütün hükümet modellerinde olduğu gibi Cumhurbaşkanlığı sisteminde de yürütmenin yasama organı ile organik bağı kopartılmıştır. Bunun neticesinde yasama organı içerisinde oluşabilecek siyasi açığın Cumhurbaşkanı ile aynı gün yapılacak genel seçimler neticesinde oluşacak siyasi parti grupları kanalıyla kapatılmasına çalışılacaktır. Bunun yeterli olup olmadığı hususu ise tartışmalıdır. Cumhurbaşkanı ile Meclis çoğunluğunun aynı siyasi iradeyi temsil etmeleri (*unified government*) durumunda bu açığın kapatılması kolay iken aksi durumda seçimler neticesinde oluşacak çoğunluk iradesinin kanun yapım sürecine yansıtılması güçleşecektir. Bu sebeple halkın ve sivil toplumun yasama politikalarına katılımının artırılması her durumda oluşabilecek siyasi açığın bir nebze olsun daralmasına katkı sağlayacaktır.

Sivil toplumun ve vatandaşların katılım düzeyini artırma ve en azından kamuoyu oluşturma bakımından ABD Kongresi komisyonlarında başvuru dinleme toplantıları (*hearings*) uygulaması dikkat çekicidir. Dinleme toplantıları komisyonların yasama politikalarını belirlemek, kanuni düzenlemeye ihtiyaç duyulan alanları tespit etmek,

34. Bkz. Yukarıda s. 4.

35. Donald A. Richie, *The U.S. Congress: A Very Short Introduction*, (Oxford University Press, New York: 2010), s. 44.

36. Bu konuda özellikle bkz. Ahmet İyimaya, “Siyaset Kurumunun Ortak Günahı Yasama Reformu”, *TBB Dergisi*, Sayı: 93, (2011), s. 3.

37. Böylelikle işin teknik yönlerinin komisyonlarda görüşülmesinin sağlanması ve komisyon çalışmalarının kanun teklifi taslaklarının asıl biçimlendirme yeri olduğunun kanıksanması sağlanacaktır. Benzer istikamette öneriler için bkz. “Kanun Yapım Süreci Sempozyumu”, TBMM, s. 190, https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/Kanun_Yapim_Sureci_Sempozyumu/sempozyum.pdf, (Erişim tarihi: 13 Temmuz 2017).

38. “About the Senate Committee System”, ABD Senatosu, http://www.senate.gov/general/common/generic/about_committees.htm, (Erişim tarihi: 10 Temmuz 2017).

komisyonların bilgi ve bilgiyi analiz ihtiyacını karşılamak amacıyla yapılan ve konuya mahsus bilgi sahibi kimselerin gerekirse ihzaren çağrılıp ifadelerine başvurulduğu toplantılardır. Bu toplantılar yasama, denetim, soruşturma veya ABD Başkanının atama kararlarını onaylama amaçlı olarak komisyonlarda yapılmaktadır.³⁹ Bu uygulama kanun tekliflerinin komisyonlarda teknik olarak müzakere edilmesi ve tekliflere son şeklinin verilmesi (*markup*) sürecinden ayrıdır ve komisyonların kendi yetki alanlarındaki konularda yasa yapımını gerektiren sorun alanlarının tespit edilmesi ve uzun ömürlü yasaların çıkmasını sağlayacak sağlam bir yasama politikasının oluşmasına katkı sağlamaktadır.

Bu uygulamanın iyi işlenmesini sağlayacak araçları da içerecek şekilde yeni içtüzükte yer almasının vatandaşların, konu hakkında teknik bilgi ve tecrübe sahibi sivil toplum kuruluşlarının ve bürokrasinin –doğrudan kanun yapımına katılımını sağlamsa dahi– yasama sürecindeki ağırlıklarını artıracığı ve parlamentonun kurumsal kimliğini güçlendireceği kanaatindeyiz.

c) Yeni Sistemde Öngörülen Yazılı Soru, Genel Görüşme, Meclis Araştırması ve Meclis Soruşturması Mekanizmalarının Güçlendirilmesi

Başkanlık sisteminde yasama ve yürütme erklerinin sert ayrılığı söz konusu olsa da yasamanın yürütmeyi denetim fonksiyonu hayati önemini korumaktadır. Zaten yasama fonksiyonu denilince akla ilk gelen kanun yapma işlevi⁴⁰ başkanlık sistemi dahil kuvvetler ayrılığına dayalı demokratik sistemlerde ancak denetim fonksiyonuyla beraber bir anlam ifade etmektedir. Hatta parlamentoların denetim fonksiyonu artık yalnızca yürütmenin faaliyetlerinin gözetimini değil kamu politikalarının

iyileştirilmesine katkıda bulunmayı ve dolayısıyla kamuoyunun doğru bilgilendirilmesi ve politik gündem oluşturmayı da içermektedir.⁴¹ Bu itibarla başkanlık sisteminin anavatanı ABD’de de anayasada açıkça yer almamasına rağmen gözetim ve soruşturma gibi araçlar⁴² Kongrenin kuruluşundan bu yana kullanılmaktadır.⁴³

6771 sayılı Kanun’la getirilen Cumhurbaşkanlığı sistemi de bu doğrultuda yazılı soru, meclis araştırması ve meclis soruşturması gibi bilgi edinme ve denetim araçlarını düzenlemiştir. Kanun mevcut Anayasa’daki denetim araçlarını hukuksal nitelikleri itibarıyla benzer şekilde ele almıştır. Bu doğrultuda yazılı soru “yazılı olarak en geç onbeş gün içinde cevaplanmak üzere milletvekillerinin, cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlara yazılı olarak soru sormaları”, meclis araştırması “belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan inceleme”, genel görüşme “toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesi” ve meclis soruşturması “cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar hakkında 106. maddenin beşinci, altıncı ve yedinci fıkraları uyarınca yapılan soruşturma” olarak tanımlanmıştır. Son olarak 6771 sayılı Kanun’un Anayasa’nın 98. maddesini değiştiren ilgili 6.

41. “SIGMA Parlamentolar ve Parlamenter Gözetim ve Denetim Raporu (Türkçe Çevirisi)”, TBMM, s. 134, https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/sigma_17032017.pdf, (Erişim tarihi: 14 Temmuz 2017).

42. ABD Kongresinde icra edilen bilgi edinme ve denetim araçlarını bizdeki Meclis araştırması ve Meclis soruşturması kurumlarıyla örttüştürmek zordur. Bizde Meclisin bir konuda bilgi edinmesi amacıyla yapılması gereken meclis araştırmasına benzer faaliyetler ABD Kongresi komisyonlarında yasama amaçlı dinlemeler (*legislative hearings*) yoluyla yapılmakta ve bu vesileyle kanun çıkarılması gerekli alanlar tespit edilmektedir. Soruşturma (*investigation*) ise ya yetki alanlarına giren konularda daimi komisyonlar ya da belirli bir soruşturma için kurulmuş özel komisyonlar (*select or special committees*) tarafından federal hükümet programlarının doğru işlemesi ve kamu görevlilerinin görevlerini hukuka uygun ve dürüst biçimde yürütmelerini gözetmek amacıyla yapılmaktadır. Bizdeki meclis soruşturmasına daha yakın olan denetim aracı ise ABD başkanı, federal hakimler ve bazı üst düzey kamu görevlilerinin vatana ihanet, rüşvet ve diğer ağır suçlulardan dolayı suçlanması ve yargılanmasını sağlayan ve bu niteliğiyle özel bir soruşturma türü olan *impeachment* mekanizmasıdır.

43. “Investigations & Oversight”, ABD Temsilciler Meclisi, <http://history.house.gov/Institution/Origins-Development/Investigations-Oversight>, (Erişim tarihi: 14 Temmuz 2017).

39. R. C., Sachs, “Hearings in the U.S. Senate: A Guide for Preparation and Procedure”, ABD Kongresi Araştırma Servisi (CRS) Raporu, University of North Texas Digital Library, 19 Temmuz 2004, s. 1, https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/meta-dc812199/m2/1/high_res_d/RL30548_2004Jul19.pdf, (Erişim tarihi: 18 Haziran 2017).

40. Erdal Onar, *Meclis Araştırması*, (AÜHF Yayınları, Ankara: 1977), s. 1.

maddesinin son fıkrasında, “Meclis araştırması, genel görüşme ve yazılı soru önergelerinin verilme şekli, içeriği ve kapsamı ile araştırma usulleri Meclis İçtüzüğü ile düzenlenir” hükmünü getirmiştir. Meclis soruşturmasına dair hükümler ise değişiklikten sonraki Anayasa’nın 106. maddesinin 5., 6. ve 7. fıkralarında düzenlenmiştir. Yukarıda mevcut İçtüzük üzerinden (Meclis soruşturmasına dair hükümlerin İçtüzükte düzenleneceğine dair bir hüküm olmasa da) denetim araçlarına dair zorunlu değişiklikler gösterilmeye çalışılmıştır. Bunlara ek olarak eski içtüzük komisyon çalışmaları ve konu üzerinde uygulamada yaşanan sorunlar üzerinden şu öneriler yeni içtüzük tasarımıyla düşünülebilir:

Yazılı sorular bakımından halihazırda karşılaşılan sorunlar, sorulara süresinde cevap verilmemesi veya verilen cevapların soru önergesinde belirtilen hususlarla alakasız olması üzerinde yoğunlaşmaktadır.⁴⁴ Mevcut İçtüzük süresi içinde (onbeş gün) yanıtlanmayan yazılı sorular için önce tekit yazısının yazılması ve on gün içerisinde yine yanıt alınamazsa sorunun cevaplandırılmadığı hususunun yayınlanacağını düzenler. Uygulamada süreye uymama halinin sıklıkla yaşanması bu tedbirlerin ve Gelen Kağıtlarda yayınlanma yaptırımının yeterli olmadığını göstermektedir. 2009 İçtüzük Uzlaşma Komisyonu yazılı soru mekanizmasının daha etkili olması amacıyla cevaplama süresini on beş gün ile sınırlamış dolayısıyla tekit yazısı yazılması usulünü terk etmiş ve soruları yanıtlamayan Bakanlar Kurulu üyelerinin Genel Kurulun bilgisine sunulması ve bu yolla isimlerinin ifşa edilmesini uygun görmüştür. Buna benzer düzenlemeler yeni içtüzük taslağında cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlara yazılı sorular için de düşünülebilir.

Anayasa değişiklikleri içinde parlamenter denetim araçları içinde yer verilen genel görüşme uygulamada daha ziyade dış politika hususları

ve ulusal düzeyde sosyal ve ekonomik sorunlar üzerinde gerçekleştirilmektedir. Genel görüşmelerin sonunda parti gruplarının uzlaşarak hazırladıkları ortak bildiri metinleri Genel Kurulda okunmaktadır.⁴⁵ Cumhurbaşkanlığı sistemi içerisinde genel görüşme yoluna birbirinden sert biçimde ayrılan yasama ve yürütme organlarının birbirlerinin siyasi önceliklerini daha yakından tanımak ve gerektiğinde farklılıkları uzlaştırmak adına daha sık gidilmesinde fayda görülmektedir. 2009 İçtüzük Uzlaşma Komisyonu genel görüşmelerdeki ön görüşme ve görüşme şeklindeki ikili uygulamaya son vererek sistemin daha rahat işlenmesini uygun görmüştür. Bu düzenleme takip edilerek daha sık şekilde genel görüşme yapılmasının önü açılacaktır.

Meclis araştırmasının etkinleştirilmesi hususu ise parlamento hukukundan en çok tartışılmış meselelerden biridir. Meclis araştırmasının hukuکی ve siyasi niteliği ve yargıya intikal etmiş hususlarda açılıp açılmaması gibi teorik meselelerden ziyade burada içtüzük düzenlemeleri ile aşılabilecek uygulama sorunları ve bunlara ilişkin genel önerilere değinilebilir. Meclis araştırmasında genel olarak önergelerin görüşmelerinin ertelenmesi, komisyonların ticari sır veya devlet sırrı sınırlamaları nedeniyle bazı bilgilere ulaşamaması, komisyonda dinlenecek kritik kişilerin toplantı çağrılarında cevap vermemesi, meclis araştırması komisyonu raporlarından bazılarının dağıtılmaması ve üzerinde genel görüşme yapılamaması, araştırma komisyonu raporlarındaki bulguların ilgili bakanlıklarca hayata geçirilmemesi gibi ana sorunlar dile getirilmektedir.⁴⁶

Meclis araştırması alanında sözü edilen sorunlardan belki de en önemlisi araştırma komisyonlarının talep ettiği bilgileri elde etmesini kolaylaştıracak yetkilerden mahrum olmasıdır. Burada ABD Kongresindeki araştırma ve soruşturmalar esnasında komisyonların sahip olduğu

44. “Parlamenter Denetim Sempozyumu”, TBMM, 7 Mayıs 2012, s. 83, https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/ct_sempozyum.pdf, (Erişim tarihi: 14 Temmuz 2017).

45. “Parlamenter Denetim Sempozyumu”, s. 19.

46. “Parlamenter Denetim Sempozyumu”, s. 19.

zorla çağırma (*subpoena*) yetkisinden söz etmek gerekir. Söz konusu yetki dahilinde komisyonlar bilgiye ulaşma için ihtiyaç duydukları kimseleri gerekirse celp etme yetkisine sahiptir. ABD’de komisyonlar bu uygulamaya ihtiyaç duyulan belgeler için de başvurabilmektedir. Bu çağrılara uymayanlar için Kongreyi tahkir (*contempt of congress*) kararı alınabilmesi ve neticesinde Adalet Bakanlığının ilgili kişiler hakkında soruşturma açabilmesi mümkündür.⁴⁷ Dinlenecek kişilerin haklarını koruma adına ise yanlarında avukat bulundurmaları ve özel hayatın gizliliğini ve milli güvenliği tehdit edebilecek hususların kapalı oturumlar içinde görüşülmesi gibi tedbirler öngörülmüştür. Benzer düzenlemelere yeni içtüzükte yer verilmesi ile TBMM’de meclis araştırması kurumunun itibarı artırılabilir. Raporların görüşülmesi konusunda Genel Kurulda yaşanan sıkıntıların içtüzük düzenlemeleri ile aşılması yerine komisyon toplantılarının (en azından internet üzerinden) canlı yayınlanması, Genel Kurulda raporların görüşülmesinden umulan faydayı yani kamuoyunun aydınlatılması amacını karşılayacaktır. ABD uygulamasında da araştırma ve soruşturma toplantılarına ilişkin düzenlenen dinleme toplantıları C-SPAN adlı yayıncı kuruluş tarafından canlı yayınlanmakta ayrıca bu toplantılara ilişkin görüntülü kayıtlar komisyonların web sayfalarında yer almaktadır.

Meclis soruşturması müessesesi ise 6771 sayılı Kanun ile getirilen anayasa değişikliklerinde bakanlar ve cumhurbaşkanı yardımcılarını için öngörülmüştür.⁴⁸ Bu konudaki Anayasa hükmü (yeni md. 106) İchtüzükte yer alan bazı usuli düzenlemeleri de içine alacak şekilde yapılmıştır.

47. “Investigations & Oversight”.

48. ABD uygulamasında başkan yardımcısı özel bir soruşturma türü olan *impeachment*’a tabidir. Bakanlar da aynı şekilde *impeachment* yaptırımına tabidir ancak bir bakanın bu yolla görevinden alınması tarihte sadece bir kez (1876 yılında--Savaş Bakanı William W. Belknap) gerçekleşmiştir. Uygulamada bakanları başkan görevinden almaktadır. Bkz. “List of Individuals Impeached by the House of Representatives”, ABD Temsilciler Meclisi, <http://history.house.gov/Institution/Impeachment/Impeachment-List>, (Erişim tarihi: 14 Temmuz 2017).

Mevcut uygulama bakımından yukarıda meclis araştırma komisyonları için sözünü ettiğimiz yetki sorunları soruşturma komisyonları için de geçerlidir. Dolayısıyla komisyona ifade vermek istemeyenleri veya istenen belgeleri vermeyen kurumları buna zorlayacak düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır. Konuyla ilgili olarak yukarıda meclis araştırması için ABD örneğinden hareket ettiğimiz öneriler geçerlidir.

Bunun dışında, 6771 sayılı Kanun’un Anayasa’nın 106. maddesini düzenleyen 10. maddesinde soruşturma açılması halinde kurulacak komisyona parti gruplarınca isim bildirilmesine ilişkin kısıtlayıcı bir süre belirtilmemiştir. Bu durumun suiistimallere yol açmaması için İchtüzükte isimlerin bildirilmesi bakımından makul bir kesin süre öngörülebilir.⁴⁹

Yeni sistemde ağırlaşacak kanun yapma yükünü sırtlamak için TBMM’nin kurumsal yapısını özellikle yasama alanında güçlendirmek gerekecektir

d) TBMM’nin Kurumsal Altyapısının Kuvvetlendirilmesi

Yukarıdaki başlıklarda işlenen fonksiyonları la-yıkıyla yerine getirebilmek ve yeni sistemde ağırlaşacak kanun yapma yükünü sırtlamak için TBMM’nin kurumsal yapısını özellikle yasama alanında güçlendirmek gerekecektir.⁵⁰

Öncelikle milletvekillerinin kanun yapma tekeli ele almaları ve neticesinde sorumluluklarının artması nedeniyle kanun teklifi taslakları hazırlama konusunda TBMM’nin mevcut kapasitesini artırması faydalı olacaktır. Burada bahsedilen kanun yapım tekniğindeki iyileştirmeden

49. “Parlamentar Denetim Sempozyumu”, s. 154.

50. Bu yönde yapılacak düzenlemeler İchtüzükten ziyade kanunlar ve idari kararların konusudur.

ziyade komisyonların yetki alanlarındaki teknik bilgi ihtiyacının doğrudan parlamento insan kaynaklarından sağlanabilme becerisinin artırılmasıdır. Ancak kanun teklifi hazırlanması konusunda da bazı yapısal değişimler düşünülebilir.

Mevcut durumda milletvekilleri talep edildiğinde kanun teklifi taslakları hazırlamaktan Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı bünyesindeki Araştırma ve İnceleme Bürosunda görevli yasama uzmanları sorumludur. Taslaklar yapılması istenen kanuni düzenlemenin içeriği, konusu, gerekçesi ve ilgili olduğu kanunlar talepte bulunan milletvekilleriince belirtildikten sonra sorumlu Kanunlar Kararlar başkan yardımcısının nezaretinde Araştırma ve İnceleme Bürosunda görevli yasama uzmanları tarafından hazırlanmaktadır.

ABD’de ise Kongre üyeleri ve üyelerin danışman personelleri yasama önerisi ve değişiklik önerileri hazırlarken her iki mecliste bulunan Yasama Müşavirliğinden (Office of the Legislative Counsel) yardım almaktadır. 1970’den bu yana Müşavirlik, Senato ve Temsilciler Meclisi bünyesinde iki ayrı daireye dönüşmüştür.⁵¹

Temsilciler Meclisi Yasama Müşavirliği, Yasama Etiği Dairesi (The Office of Congressional Ethics) ve ABD Kanunlar Külliyatı Dairesi (The Office of the Law Revision Counsel) ile birlikte Meclis idari teşkilatından ayrı bir statüye sahiptir.⁵² Meclis Başkanı tarafından atanan tarafsız (partilerüstü–bipartisan) Meclis Yasama Müşaviri dairenin ihtiyaç duyduğu yasama uzmanı hukukçu ve diğer çalışanları atama yetkisine sahiptir. 435 üyenin bulunduğu Temsilciler Meclisi için bu dairede toplam 50 yasama uzmanı ve diğer personel çalışmaktadır.⁵³

51. M. E. Glassman, “Office of Legislative Counsel: Senate”, ABD Kongre Araştırma Servisi (CRS) Raporu, 31 Mart 2008, <https://www.senate.gov/reference/resources/pdf/RS20856.pdf>, (Erişim tarihi: 15 Temmuz 2017).

52. “Officers and Organizations of the House”, ABD Temsilciler Meclisi, http://www.house.gov/content/learn/officers_and_organizations, (Erişim tarihi: 15 Temmuz 2017).

53. “Office of Legislative Counsel: House”, ABD Kongre Araştırma Servisi (CRS) Raporu, 21 Mayıs 2014, https://www.everycrsreport.com/files/20140521_RS20735_5602d53e959671a784d097fa270331147ae8a89d.pdf, (Erişim tarihi: 19 Temmuz 2017).

TBMM içerisinde Kanunlar ve Kararlar Başkanlığında ilgili başkan yardımcısına bağlı bir birim olarak çalışan Araştırma ve İnceleme Bürosunun benzer şekilde bağımsız bir başkanlık düzeyinde örgütlenmesi ya da en azından ilgili birimde çalışan yasama uzmanı sayısının (mevcut durumda ortalama 8-10 uzman) artırılması sağlanabilir. Yeni dönemde milletvekili sayısının 600’e çıkacağı da hesap edilirse tüm yasama birimlerinde uzman sayısının artırılması faydalı olacaktır. ABD Kongresinde uzun süredir komisyonlara ve temsilcilere hizmet veren Kongre Araştırma Merkezinin, TBMM’deki karşılığı olan TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığının da aynı ölçüde kurumsal altyapısının güçlendirilmesi yasama politikalarının kalitesine olumlu etki yapacaktır. Böylelikle kanuni düzenlemeye ihtiyaç duyulan alanların tespiti ve yapılan kanunların uygulamasının takibi için gerekli bilgi doğrudan Meclis içerisinde sağlanacaktır. Son olarak 2009 Uzlaşma Komisyonunun da önerileri içerisinde yer alan ve milletvekilleri, danışman personel, diğer kamu kuruluşları personeli ve üniversite öğrencilerine kanun yapım süreci, denetim ve diğer Meclisle ilgili fonksiyonlar hakkında eğitimler vermek ve yasama alanında uluslararası gelişmeleri takip etmek ve yayınlar yapmakla görevli Parlamento Akademisinin kurulması sürece katkı verecektir.

Yasama altyapısının kuvvetlendirilmesinde esas önemli adım ise komisyon odaklı çalışmasını önerdiğimiz TBMM’de yasamanın ana aktörü olacak komisyonların daha özerk ve kurumsal yapılara dönüştürülmesidir.

Bunun ilk adımı yürütme faaliyetlerine karşılık gelen alanlarda oluşturulan ihtisas komisyonlarının yetki alanlarına özgü alan bilgisine sahip olmaları ve bilgiye yürütme birimlerine bağlı kalmadan doğrudan erişimlerini sağlamaktır. Bu nedenle komisyonlarda daha ziyade kanun yapım tekniği konusunda formasyona sahip yasama uzmanlarıyla beraber komisyonun yetki alanlarındaki konularda uzman personel istihdamı da gerekmektedir. Örneğin ABD Senatosunda

kendi özerk bütçelerine sahip komisyonlardaki ortalama personel sayısı 55'dir.⁵⁴

Bizdeki uygulamada farklı yürütme birimlerinden personelin geçici olarak komisyonlarda görev almasıyla çözülmeye çalışılan bu teknik bilgi açığı sürekli personel istihdamı ile daha rahat kapatılabilir. Bu konuda milletvekillerinin kendi istihdam edecekleri personelin bir kısmını bağlı bulunacakları komisyonun alanlarında tecrübe ve uzmanlık sahibi kişilerden seçmesinin de fayda sağlayacağı kuşkusuzdur. ABD'de Temsilciler Meclisi üyeleri ve senatörler seçmenlerle ilgili işleri için ayrı, komisyonlardaki görevlerinde yardımcı olmaları için ayrı danışmanlar istihdam etmekte, bu da yasama sürecine olan konsantrasyonlarını artırmaktadır.

Son olarak, komisyonların kendi bütçelerine sahip olmalarının ihtiyaç duyacakları bilgi ve insan kaynaklarına erişimi kolaylaştıracağı düşüncesindeyiz. Bu yolla komisyonların kendi referans kütüphanelerini oluşturma, gerekli veri tabanlarını edinme ve gerekirse uzmanlık hizmeti satın alma olanakları da artacaktır. ABD Senatosu uygulamasında komisyonların bütçe ödeneklerine Yasama Birimleri Ödenekleri (Legislative Branch Appropriations) kanun teklifleri içinde yer verilmekte, teklif içinde bütün komisyonları kapsayan (Ödenek Komisyonu hariç) ortak tek bir toplam harcama miktarı belirlenmektedir. Ancak komisyonların harcama tavanı her bir komisyonun yetkilendirildiği miktarla ayrı ayrı tespit edilmektedir.⁵⁵

SONUÇ

05.03.1973 tarihli TBMM İçtüzüğü çift meclis modelini öngören 1961 Anayasası zamanında yapılmıştır ve şimdiye dek birçok değişikliğe uğ-

ramış olsa da yürürlüğünü devam ettirmektedir. 1996 yılı itibarıyla ivme kazanan İçtüzükteki değişim süreci genel olarak kanun yapımı ve özelde ise TBMM Genel Kurulu görüşmelerinin hızlandırılması ve işlevselliğini artırma hedefine yönelmiştir. Bu hedefin ötesinde TBMM'nin yasama ve denetim organı olarak kurumsal yapısının güçlendirilmesi ve iktidar muhalefet dengesinin gözetilerek çalışma düzeninin verimli hale getirilmesi daha çok akim kalan uzlaşma komisyonu çalışmalarıyla sınırlı kalmıştır. Yukarıda da altını çizdiğimiz üzere tüm bu değişiklik çabaları iktidar ya da muhalefette olsun tüm siyasi partiler nezdinde TBMM İçtüzüğüne revizyona tabi tutulması ihtiyacını su yüzüne çıkarmıştır.

Cumhurbaşkanlığı sistemini getiren 6771 sayılı Kanun'un önce TBMM'de kabulü ve ardından 16 Nisan 2017 tarihinden yapılan halk oylaması neticesinde onaylanmasıyla İçtüzükte hissedilen bu değişim ihtiyacı mecburi olarak Anayasa değişiklikleriyle kabul edilen hükümet sistemine uyum yönüne kaymıştır. Ancak bu uyum çalışmaları öncesinde ilk olarak 2/1783 Esas Nolu İçtüzük Teklifi Meclisin gündemine getirilmiştir. Teklif, gerekçesinde vurgulandığı gibi Meclisin ülkenin acil sorunlarını karşılayabilecek hızda ve verimlilikte çalışmasını temin etme amacını taşımaktadır. Teklif ile 2000'li yılların başında AB uyum yasalarının gündemde olduğu yoğun kanunlaşma döneminde olduğu gibi hükümet sistemi değişikliğinin zorunlu kıldığı çok sayıda uyum yasasının çıkarılması arifesinde TBMM Genel Kurul çalışmalarının rasyonelleştirilmesi ve gündeme hızlıca geçilmesini sağlamaya dönük hükümler getirilmiştir.

Bahsi geçen şekli uyum çalışmalarının ötesinde TBMM çalışma düzeninin yeni sistemle birlikte işleyişini kolaylaştıracak ve yasama yetkisi tekeline sahip olacak milletvekillerini ve genel olarak yasama organının kurumsal kimliğini güçlendirecek değişikliklere de ihtiyaç duyulmaktadır.

Tüm bu tabloya paralel olarak bu analizde öncelikle Anayasa değişikliklerinin zorunluğu kıldığı biçimsel değişiklikler iki tablo eşliğinde sunul-

54. "Senate Staff Levels in Member, Committee, Leadership, and Other Offices, 1977-2016", ABD Kongre Araştırma Servisi Raporu, 13 Eylül 2016, <https://www.everycrsreport.com/reports/R43946.html#Content>, (Erişim tarihi: 16 Temmuz 2017).

55. M. E. Glassman ve L. C. Chausow, "Senate Committee Funding: Description of Process and Analysis of Disbursements", ABD Kongre Araştırma Servisi (CRS) Raporu., 12 Mayıs 2015, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R43160.pdf>, (Erişim tarihi: 16 Haziran 2017).

muş, ardından yeni içtüzük tasarımında değerlendirilmesinde fayda görülen unsurlar komisyon odaklı TBMM çalışma düzeni, vatandaşların ve sivil toplumun yasama sürecine katılımı, Cumhurbaşkanlığı sisteminde benimsenen denetim araçlarının güçlendirilmesi konu başlıkları altında ele alınmıştır. Bu değişikliklerin işlerliğinin sağlanması amacıyla da son olarak TBMM'nin

kurumsal altyapısının kuvvetlendirilmesine ilişkin önerilere yer verilmiştir. Kuşkusuz değerlendirilmesi gereken unsurlar bunlarla sınırlı değildir. Hükümet sistemini ve TBMM'nin sistem içerisindeki konumunu pekiştirici bir içtüzük değişikliğine hizmet edilecek konulara ilişkin karşılaştırmalı daha derinleştirilmiş analiz ve akademik çalışmaların yapılması önem taşımaktadır.

16 Nisan 2017 tarihinde yapılan halk oylamasıyla mevcut hükümet sistemi değiştirilmiş ve Cumhurbaşkanlığı sistemi benimsenmiştir. Bu köklü dönüşüm parlamenter hükümet sistemi üzerine inşa edilen TBMM İçtüzüğünde değişiklik yapılmasını ve yeni sisteme uyum sağlanmasını zorunlu kılmıştır.

1973 tarihli TBMM İçtüzüğü'nün şimdiye dek geçirdiği değişiklikler ve sonuçsuz kalmış yenileme çabaları kapsamlı bir içtüzük değişikliğinin (veya yeni baştan içtüzük yapımının) mevcut partiler nezdinde zaten hep gündemde olduğunu göstermektedir. 16 Nisan 2017'deki halk oylamasının neticesi mevcut olan bu değişiklik baskısını hükümet sistemine intibak tarafına yöneltmiş ve bu tip değişiklikleri ister istemez öncelikli konuma getirmiştir.

Bu tablo karşısında Cumhurbaşkanlığı sistemine uyum için yapılacak yeni içtüzükte yer alacak olmazsa olmaz değişiklikler ve ardından bu sistemle mecburi ilişkisi olmasa da yasama organının kanun yapma ve denetim kapasitesini artırıcı düzenlemelerin tespiti önem kazanmıştır. Dolayısıyla bu analizde öncelikle TBMM'nin tecrübe ettiği içtüzük değişiklikleri ve yeni içtüzük arayışları üzerinde durulmuş, ardından Anayasa değişikliklerinin zorunlu kıldığı biçimsel düzenlemeler iki tablo eşliğinde sunulmuştur. Analizin sonunda ise hükümet sistemi tercihindan bağımsız olarak yeni içtüzük tasarımında değerlendirilmesinde fayda görülen unsurlar, "komisyon odaklı TBMM çalışma düzeni", "vatandaşların ve sivil toplumun yasama sürecine katılımı", "Cumhurbaşkanlığı sisteminde benimsenen denetim araçlarının işlevselleştirilmesi" ve "TBMM'nin kurumsal altyapısının kuvvetlendirilmesi" konu başlıkları altında işlenmiştir.



ANKARA • İSTANBUL • WASHINGTON D.C. • KAHİRE

www.setav.org