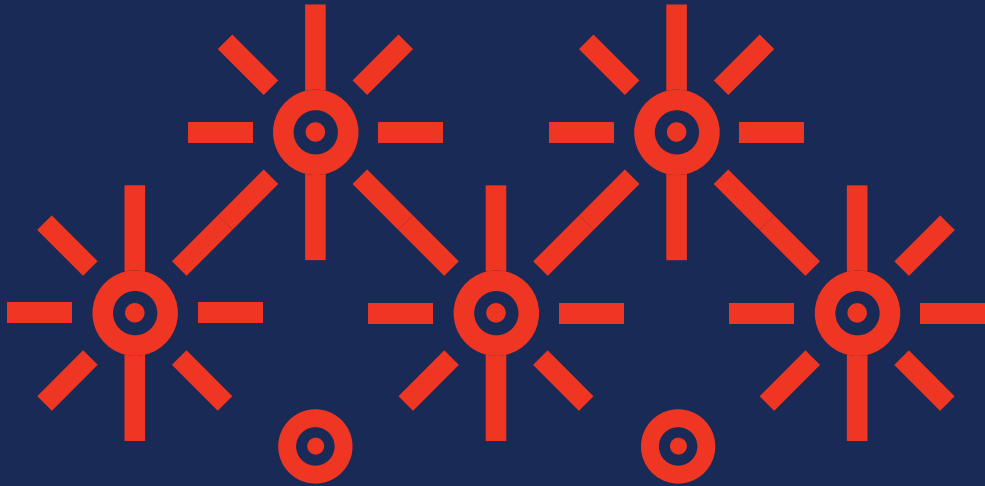


# YENİ SİSTEM, YENİ İÇTÜZÜK

## Güçlü ve Etkin Meclis İçin Öneriler



# YENİ SİSTEMDE, GÜÇLÜ VE ETKİN MECLİS YAPISINI DESTEKLEYECEK BİR İÇTÜZÜĞE İHTİYAÇ VAR

**16 Nisan 2017’de yapılan Anayasa Değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemine geçildi. Parlamenter sistemde yürütme gücünün etkin (siyasi bakımdan asıl yetkili ve sorumlu) kanadı, (başbakan ve bakanlar kurulu) Meclis içinden çıkıyordu. Başkanlık sistemi niteliklerini taşıyan Cumhurbaşkanlığı Hükümet sisteminde ise, seçimler aynı gün yapılmakla birlikte, yasama erki olan meclis ve yürütme erki olan cumhurbaşkanı, halk tarafından ayrı ayrı seçiliyor.**

Yeni hükümet sisteminin ilk Meclisinin ikinci yasama yılı 1 Ekim 2018 günü başladı. 27 Eylül’de TBMM Başkanı Binali Yıldırım, siyasi parti gruplarının başkanlarıyla Başkanlık Divanı toplantısında görüştü. Bu görüşme neticesinde, Meclisin çalışmasını sisteme uygun sürdürebilmesi için, İçtüzükte ilk etapta uyum kapsamında değişiklikler yapılması ve parlamenter sisteme ait ifadelerin çıkarılması kararlaştırıldı. İçtüzükteki daha kapsamlı değişikliğin ise, daha sonra yapılacağı ifade edildi. Akabinde, TBMM Başkanı ve AK Parti İzmir Milletvekili Binali Yıldırım tarafından İçtüzükte Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi, 1 Ekim Pazartesi günü TBMM Başkanlığına sunuldu. Sunulan teklif metninde, ağırlıklı olarak anayasal değişikliklere uyum sağlamayı amaçlayan düzenlemeler bulunuyor. Teklifte, bunların dışında, yürütmenin Mecliste temsilini, cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunu düzenleyen değişiklikler olduğu gibi, komisyonların konuşma süreleri, Meclisin bilgi edinme mekanizmalarına yönelik düzenlemeler de bulunuyor. Metin, sivil toplum kuruluşlarının komisyonlara görüş vermesinin ilk kez ifade edildiği bir İçtüzük teklifi olmasıyla da önem taşıyor.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair İçtüzük Teklifi, 1 Ekim 2018’de TBMM Başkanlığına sunuldu. <https://www.tbmm.gov.tr/docs/ictuzuk.pdf>

<sup>2</sup> Kemal Gözler, “Anayasalar”, [www.anayasa.gen.tr/kanun.htm](http://www.anayasa.gen.tr/kanun.htm) (20 Ekim 2005.)

<sup>3</sup> Kemal Gözler, “Yasama Fonksiyonu”, [www.anayasa.gen.tr/yasamafonksiyonu.htm](http://www.anayasa.gen.tr/yasamafonksiyonu.htm) (23.09.2018)

Denge ve Denetleme Ağı olarak İçtüzük konusunda önerilerimizi sunacağımız bu metnin yazılması aşamasında, değişiklik teklifi henüz Mecliste görüşülmeye başlanmamıştı. Bu bakımdan önerilerimiz, kapsamlı bir İçtüzük değişikliği ihtiyacını ortaya koymanın yanında, yeni sistemde “güçlü ve etkin Meclis” yapısını da destekleyici niteliktedir.

Yeni sistemde, yasaların hem hazırlanıp hem de kabul edileceği tek yer Meclis olacak. Parlamenter sistemde hem Bakanlar Kurulu hem de milletvekilleri kanun metni sunma yetkisine sahipti. Bakanlar kurulunca hazırlanan kanun önerisi, “kanun tasarısı”, milletvekilleri tarafından hazırlanan kanun önerisi ise, “kanun teklifi” olarak adlandırılıyordu.<sup>2</sup> Bunun yanında, yasalar ağırlıklı “tasarı” biçiminde, bakanlıklarda hazırlanıyor, hükümet temsilcileri tarafından Meclise sunuluyordu.<sup>3</sup> Yeni sistemde ise, başbakanlık ve bakanlar kurulu olmadığından, kanun önerileri bakanlıklarda değil Mecliste hazırlanacak. Yani kanun teklifleri, milletvekilleriince hazırlanıp Meclise sunulacak. Bütçeyi görüşme ve onaylamanın yanı sıra, yürütmeyi denetleme sorumluluğu da yeni sistemde Meclisin üzerinde olacak.<sup>4</sup>

Denge ve Denetleme Ağı olarak sorumluluklarını yerine getiren güçlü ve etkin bir Meclis için öncelikli olarak hayata geçmesi gerekliliği bulunan düzenlemeleri, dile getirme amacı ile hareket ediyoruz. Çünkü biliyoruz ki güçlü ve etkin bir Meclis, vatandaşların hayatını kolaylaştıracak yasaları katılımcı, şeffaf ve müzakereci süreçler yürüterek çıkarır, vatandaşlar adına yönetimden hesap sorar ve denetim yapar.<sup>5</sup> Başka bir ifadeyle, görevlerini hakkıyla yerine getiren güçlü bir meclisin varlığı, yürütme karşısında denge oluşturarak ve halk

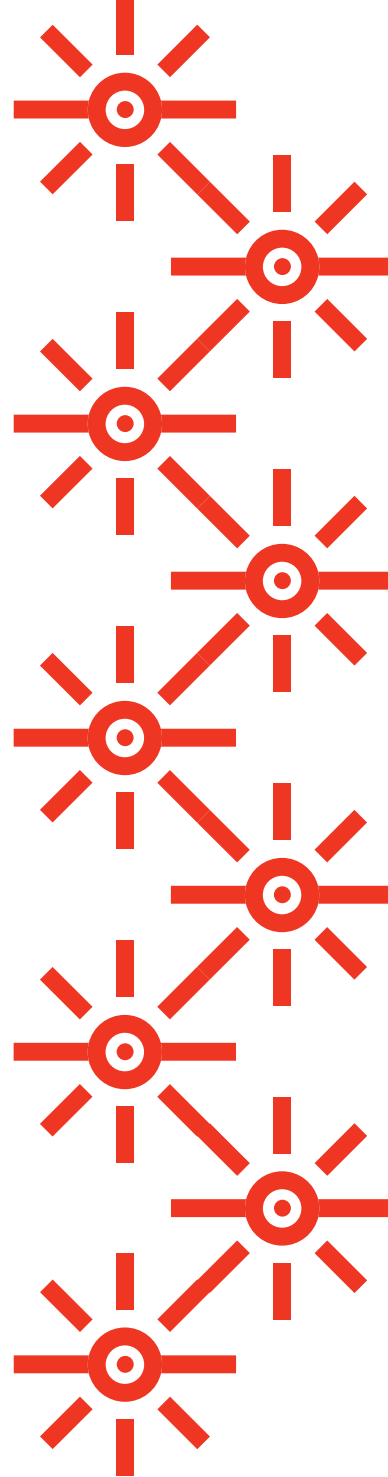
<sup>4</sup> Anayasa, Madde 87: Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; bütçe ve kesin hesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası antlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilânına karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir.

adına yönetimi denetleyerek, denge denetleme mekanizmalarının işlerliğini garanti altına alır. O halde, güçlü ve etkin bir meclis için gerekli düzenlemeleri yapmak, bir bütün olarak yeni hükümet sisteminin de demokratik ve denge denetlemeli bir şekilde sürdürülebilir olmasının ilk adımı olacaktır. Denge ve Denetleme Ağı olarak güçlü ve etkin bir Meclis için, özellikle, Meclis komisyonlarının nasıl çalışacağı, denetim faaliyetinin nasıl yürütüleceği, bütçenin görüşülmesi başta olmak üzere yasama sürecinin işleyişi ve dolayısıyla da esasında bir bütün olarak Meclisin kurumsal yapısının nasıl olacağı konularının açıklık kazanmasını önemli buluyoruz. Başka bir ifadeyle, işleyen bir demokrasinin olmazsa olmazı olarak hareket edecek güçlü bir Meclis yapısı için:

- Komisyonların güçlendirilmesi
- Yasama sürecinin katılımçılık temelli olması
- Meclisin etkili denetim faaliyeti yürütebilmesi
- Meclisin kurumsal yapısının güçlendirilmesi konularında adımların atılması gerekiyor.

Bu dört konuda atılacak adımlar için, Meclisin çalışma usul ve esaslarını, yapılanması ile işleyişini düzenleyen kurallardan oluşan ve bu yönüyle de Meclisin “iç kanunu” sayılan TBMM İç Tüzüğünde yapılacak değişiklikler belirleyici olacaktır. Taşındıkları siyasi önemden dolayı İçtüzükler “sessiz anayasa” olarak da bilinirler.<sup>6</sup> Bu nedenle, Denge ve Denetleme Ağı olarak, yeni yasama yılının başlamasını takiben konuşulacak İçtüzük Değişikliğine ilişkin olarak, güçlü ve etkin Meclis yapısını sağlayacak bu dört başlıklı gündeme taşıyor ve TBMM İçtüzük Değişikliğine dair önerilerimizi bu metin ile ortaya koyuyoruz.

Önerilerimizi oluştururken kapsamlı bir literatür taraması yaptık; uzman görüşleri, dünyadaki iyi uygulama örnekleri ve 2009’da Meclisteki dört siyasi partinin (Ak Parti, CHP, MHP ve HDP) ortak çalışması sonucunda ortaya çıkan TBMM İçtüzük Uzlaşma Komisyonu raporundan faydalandık.



<sup>5</sup> “Güçlü Meclis” 24 Haziran seçim kampanyalarında tüm siyasi partilerin bildirdiklerinde yer verdiği ortak vaatlerden biriydi. Denge ve Denetleme Ağı olarak, siyasi partilerin bu vaatlerini gerçekleştirmek için meclisi güçlendirecek değişikliklerde ortak hareket etmelerinin önemini seçim sürecinde de vurgulamıştık: <http://www.birarada.org/tr/27505/Vaat-Okuma-Kilavuzu-II-Partiler-Hangi-Sozlerde-Ortaklasiyor-INFOGRAFIK>

<sup>6</sup> Tark Zafer Tunaya, Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku, İstanbul, Araştırma, Eğitim, Ekin Yayınları, 5. Baskı., 1982, s.122

	Öneriler	Gerekçe	İçtüzükte <sup>7</sup> değişiklik yapılması gerekli maddeler ve yeni madde önerileri. (Öneriler (*) ile belirtilmiştir.)
<b>Komisyonların güçlendirilmesi</b>	<p>Alt komisyonların tüm kanun tekliflerini değerlendirmesi: Kanun tekliflerinin esas komisyona sevk edilmeden alt komisyonlarda ayrıntılı olarak değerlendirilmesi, sonrasında esas ve tali komisyonlara sevk edilip edilmeyeceğine karar verilmesi veya reddedilmesi şeklinde düzenlenmelidir. Kanun tekliflerinin değerlendirme aşamasında nitelikli çoğunluk gözetilmelidir. Yasaların hazırlanması sürecinde uzlaşma temelli ve müzakereci yapıda olması amaçlanmalıdır.</p> <p>Alt komisyonların uzman görüşüne başvurması zaruri olmalıdır. Görüşüne başvurulacak uzmanların liyakat esasına göre belirlenmesi yönünde kesin hükümler olmalıdır. Üniversiteler, meslek kuruluşları, kamu kurumları veya teklifin niteliğine göre özel sektörden katılacak uzmanların farklı görüşlerden gelmesi sağlanmalıdır. Komisyonun talebi doğrultusunda katılım göstermeyen, bilgi paylaşmayan uzmanlara, (kamu çalışanları gibi) yönelik yaptırım tedbirleri olmalıdır.</p> <p>Uzman görüşlerinin değerlendirilmesi için iki hafta süre tanınmalıdır. (Bu süre içerisinde yazılı görüş veren sivil toplum kuruluşlarının, -istenmesi halinde- sözlü görüş vermesi de alt komisyon başkanı tarafından kararlaştırılmalıdır.)</p> <p>Komisyon çalışmalarında metinle ilgili genel görüşmeler ve uzman katkılarının canlı yayınlanması seçeneği değerlendirilmelidir. Sunulan tüm görüşlerin komisyon raporunda yer alması sağlanmalıdır.</p>	<p>Komisyonlara milletvekilleri tarafından verilen her kanun teklifinin değerlendirilmesi, komisyonların yasama işlevini yerine getirmede etkinliğini artıracak; Meclis komisyonları yeni sistemde yasaların hazırlanıp değerlendirildiği, müzakereci süreçler ile görüşüldüğü başlıca yer olacaktır. Böylelikle, milletvekillerinin hazırladığı tüm kanun teklifleri değerlendirilebilecek, teklif içeriği de, esas komisyonda görüşülmeye başlanmadan ayrıntılı biçimde incelenmiş olabilecektir.</p> <p>Tali komisyonların da çalışması sağlanacak, konunun farklı yönleriyle değerlendirilmesi, ilgili alanlardaki konularda farklı komisyonların katkı sunmasının önü açılacaktır. Ayrıca tali komisyonların esas komisyona rapor vermemesi halinde esas komisyon raporunun yazılması imkanı olması, tali komisyonları işlevsiz hale getirmektedir. Bunu önlemek için tali komisyonlara rapor yazımı için süre sınırı konması, teşvik edici olacaktır.</p> <p>İyi uygulama örneği ABD’de yasa teklifi verilmesi ve sonrasında teklifin kanunlaşması titizlikle yürütülen uzun bir süreci kapsar. Kongre üyeleri tarafından sunulan teklifler, komitelerde ayrıntılı olarak incelenir. Sonrasında teklife bir numara verilir, Temsilciler Meclisi Başkanı tarafından teklif ilgili komiteye gönderilir.</p>	<p><i>Madde 23:</i> <i>Komisyonlara havale, esas ve tali komisyonlar</i></p> <p><i>Madde 21:</i> <i>Parti gruplarının komisyonlarda temsili</i></p> <p>* İçtüzüğe alt komisyonların çalışma usul ve esaslarını düzenleyen madde eklenmelidir. Alt komisyonların yasa teklifini ilk değerlendirecek komisyon oldukları belirtilmeli, çalışma usul ve esasları buna göre düzenlenmelidir. Ayrıca alt komisyonların başkanlıklarında tüm partilere eşit temsil imkanı getirilmelidir.</p> <p>Uzman katkısı aşamasında farklı görüşlerin sunulmasının sağlanabilmesi için her siyasi partiye, komisyona uzman önerme imkanı tanınmalıdır.</p> <p>Komisyon çalışmalarının canlı yayınlanması ya da sonradan izlenme imkanı sağlanmalıdır.</p>

<sup>7</sup> TBMM İçtüzüğü, <https://www.tbmm.gov.tr/docs/İçtüzük.pdf>

	<b>Öneriler</b>	<b>Gerekçe</b>	<b>İçtüzükte değişiklik yapılması gerekli maddeler ve yeni madde önerileri. (Öneriler (*) ile belirtilmiştir.)</b>
<b>Komisyonların güçlendirilmesi</b>	<p>Tali komisyonlar işlevsel hale getirilmelidir. Esas komisyonlar, tali komisyon raporlarını dikkate alacak şekilde rapor hazırlamalıdır. Rapor hazırlanması için kesin süreler belirlenmelidir.</p>	<p>Komite ya da çoğunlukla gideceği alt komite, genelde, yasa önerisini destekleyen ya da ona karşı çıkan kişilerin görüşlerini açıklayabilmeleri için halka açık oturumlar düzenler.</p> <p>Birkaç hafta ya da birkaç ay sürebilecek bu oturumlar sayesinde, yasama sürecine halkın katılımı sağlanmış olur. Komite kendisine gönderilen bir öneriyi onaylayabilir, değiştirebilir, reddedebilir ya da gündemine almayabilir. Bir yasa taslağının, komite onayı olmadıkça Temsilciler Meclisi ya da Senato Genel Kurulunda görüşülmesi çok zordur.</p> <p>Komitenin ertelemediği bir teklif, açık görüşme yapılması için genel kurula gönderilir. Sonrasında teklif üzerindeki görüşme süreci başlamış olur.<sup>8</sup></p>	
<b>Yasama süreçlerinin katılımcılık temelli olması</b>	<p>Yasa tekliflerine hazırlık aşamasında görüş vermeyi kolaylaştıracak mekanizmalar oluşturulmalıdır. İhtisas Komisyonlarının seçeceği üyelerden oluşacak komisyonlar tarafından belli aralıklarla görüş alma toplantıları yapılmalıdır.</p> <p>Komisyonların ne zaman toplanacağı, aylık takvimlerle önceden belli olmalıdır.</p>	<p>Yasaların vatandaşların talep ve ihtiyaçları temel alınarak yapılması için, bu talep ve ihtiyaçların ifade edilebilmesi gerekir. Vatandaşlar, sivil toplum kuruluşları aracılığıyla yasama sürecine katkı sunabilir. Ancak halihazırda, vatandaşların yasa metinleri hakkında doğrudan görüş verebilecekleri araçlar bulunmuyor.</p>	<p><i>Madde 26: Komisyonların toplantıya çağırılması</i> *26. maddeye toplantı takviminin en az iki hafta önceden belirlenmesini düzenleyen bir ifade eklenmelidir.</p>

<sup>8</sup> Valerie Heitshuse, Introduction to the Legislative Process in the U.S. Congress, 10 Ocak

2018. Erişim adresi <https://fas.org/sgp/crs/misc/R42843.pdf>

	Öneriler	Gerekçe	İçtüzükte değişiklik yapılması gerekli maddeler ve yeni madde önerileri. (Öneriler (*) ile belirtilmiştir.)
<b>Yasama süreçlerinin katılımcılık temelli olması</b>	<p>Zira, komisyon toplantısı için çağrının en az iki gün önceden yapılıyor olması, halihazırda sivil toplum katılımını güçleştirmektedir.</p> <p>Komisyonlara gelen yasa tekliflerinin incelenmesi, komisyon üyelerinin yasa teklifi ile ilgili çalışmaları yürütebilmesi, görüş alması, siyasi partilerin önerilerini ve itirazlarını hazırlamaları için asgari süreler belirlenmelidir. Teklifin ilk değerlendirmesi yapıldıktan sonra, esas komisyona gönderilmeden önce en az bir hafta süre tanınmalıdır.</p> <p>Kanun teklifleri hakkında veya görüş almak amacıyla kurulacak komisyonlarda sivil toplum katılımını artırmanın yanında, teşvik edici mekanizmalar da oluşturulmalıdır. Görüş verme süreci yürütülürken verilen tüm görüşlerin değerlendirildiği görünür kılınmalıdır. En azından, hangi örgütlerin hangi konularda görüş verdiği, özetlenerek kamuoyuna duyurulmalı; yapılan geri bildirimler komisyon raporlarında gerekçeleriyle yer almalıdır. Yazılı görüş bildiren tüm ilgililerin görüşlerinin komisyon tutanaklarında ve raporlarda da yer alması sağlanmalıdır.</p>	<p>Etkin vatandaş katılımı için, hem şeffaf bir süreç yürütülmesi hem de yasama sürecinin erişilebilirliği gereklidir. Sistemin demokratik işleyişi için, halkın istişareler yoluyla sürece katılımı sağlanmalıdır. TBMM'deki yasama sürecinin mevcut hızı, komisyonlarda katılım sürecini sınırlamaktadır. Yasalar kamuoyunda henüz tartışılmaya yeni başlanmışken komisyon süreci sona ermektedir. Yasa tekliflerinin komisyona gelmesinden sonraki süreler, katılıma imkan verecek şekilde düzenlenmelidir. Yasa yapım sürecinde katılımcılık, konunun milletvekillerine iletilmesi, bu yönde yasa metni hazırlanması, iyi yasa yapım uygulamaları arasındadır. Fakat yasama sürecinde komisyon görüşmeleri dışında sivil toplumun sürece dahil olma olanağı yoktur. Halbuki yasa yapım süreci, bir sorunun tespiti ile başlar. Vatandaşların ihtiyaçlarını bilmeden hazırlanan yasalar etkili olmamakta, uygulamada çıkan sorunlarla sık sık yeni yasa ihtiyaçları oluşmaktadır.</p> <p>Katılımcı özelliklere sahip yasa yapım süreci, yasadan etkilenen tüm kesimlerin görüşlerinin alınması, sivil toplum örgütlerinin sürece dahil edilmesi ve farklı görüşlerin dile getirilmesine olanak tanınmasıyla mümkün olur. İçtüzükte yapılacak değişikliklerde, şeffaflık ve öngörülebilirlik gözetilerek,</p>	<p><i>Madde 36: Bekleme süresi, komisyonlara gönderilen işlerin görüşülmeye başlanma süresi</i></p> <p>*36. maddeye ekleme yapılmalı, böylelikle yasa taslaklarının komisyonda görüşülmeye başlanması süresinin, katılıma olanak verecek şekilde artırılması metne girmelidir. Mevcut durumda bu süre en az iki gün olarak belirlenmiş durumdadır. Bu süre yasa teklifleri için en az bir hafta sonra olacak şekilde yeniden düzenlenmelidir.<sup>13</sup></p> <p>*İçtüzüğe sivil toplum katılımının nasıl olacağını düzenleyen madde eklenmelidir. Komisyonlara, kanun teklifleri teslim edildikten sonra sivil topluma açık duyuru yapılmalı, yazılı ve sözlü görüş vermek isteyenlerin görüşlerini bildirmeleri için ne kadar süre olduğu açıklanmalıdır (Bu süre bir haftadan az olmamalıdır).</p>

<sup>13</sup> 1 Ekim'de TBMM Başkanlığına sunulan İçtüzük değişikliği yapılmasına dair metinde sivil toplum katılımına dair düzenlemeler bulunmakla birlikte, görüş alma sürecinin nasıl düzenleneceği, görüş vermek için süre ve geri bildirimle dair ise bir düzenleme bulunmuyor. Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair İçtüzük Teklifi, <http://www.tbmm.gov.tr/d27/2/2-0772.pdf>

	Öneriler	Gereke	İçtüzükte değişiklik yapılması gerekli maddeler ve yeni madde önerileri. (Öneriler (*) ile belirtilmiştir.)
<p><b>Yasama süreçlerinin katılımcılık temelli olması</b></p>		<p>katılımcı süreçlerin daha açık hale getirilmesi yönünde adımlar atılmalıdır. Sonrasında da sivil toplum örgütlerinin komisyonlara görüş vermesi yönünde düzenlemeler yapılmalıdır.</p> <p>İyi uygulamalar: İngiliz Parlamentosunda yasalar, sivil toplum örgütlerinin veya yasadan etkilenenlerin kamuoyu oluşturması ve bu yönde hükümete etki etmesiyle biçimlenmektedir. Ayrıca bazı yasalar için süre sınır, parlamentonun internet sitesinde duyurulmakta, bazı konular için de açık tarihli olmak üzere bilgi toplama ve görüş alma toplantıları yapılmaktadır.<sup>9</sup> İlâveten, vatandaşların yasa teklifi üzerinde kendi görüşlerini sunabilecekleri - yazılı ve sözlü görüş verme gibi- mekanizmalar mevcuttur;<sup>10</sup> Görüş vermek isteyenlerin takip edebilmesi için bir el kitabı bulunmasının yanı sıra, yazılı görüşler parlamento tarafından her bir yasa teklifi için ayrılmış sayfada online olarak da sunulmakta, böylece, yasanın hangi aşamada olduğunu buradan takip etmek mümkün hale gelmektedir.<sup>11</sup> Ayrıca, ‘komiteye görüş verecek kişi veya sivil toplum örgütlerinin, verdikleri görüşlerden dolayı haklarında dava açılmaz’ hükmü de bulunmaktadır. Bu da, komisyonların görüş alma yetkisini artıran bir düzenlemedir.<sup>12</sup></p>	<p>Görüş bildiren taraflara nasıl geri bildirim verileceği -TBMM internet sitesinde veya yazılı olarak düzenlenmelidir.</p>

<sup>9</sup> 12 Eylül 2018’de yapılan “Roman ve Gezin topluluklarının karşılaştığı eşitsizliklerle mücadele” konusunda İngiltere Parlamentosu, Kadın ve Eşitlik Komisyonu bilgi alma toplantısı, <https://parliamentlive.tv/Event/Index/4971387f-8adf-4111-b01e-acacfe1a124d>

<sup>10</sup> İngiltere Parlamentosu, Görüş verme süresi 8 Ekim 2018’de dolacak olan “Tarım Yasası Taslağı” ile ilgili görüş bildirmek isteyen bir vatandaş <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/environment-food-and-rural-affairs-committee/inquiries/parliament-2017/agriculture-bill-17-19/commons-written-submission-form/> linkindeki bilgileri girerek yazılı görüş bildirebiliyor.

<sup>11</sup> İngiltere Parlamentosu, görüş verme süresinin 8 Ekim 2018’de dolacağı “Tarım Yasası Taslağı” ile ilgili süreç takip edilebilir. <https://services.parliament.uk/Bills/2017-19/animalwelfare-serviceanimals.html> , <https://services.parliament.uk/bills/>

<sup>12</sup> İngiltere Parlamentosu, Görüş Vermek İsteyenler İçin El Kitabı, “Guide for witnesses giving written or oral evidence to a House of Commons select committee”, s. 12, <https://www.parliament.uk/documents/commons-committees/witnessguide.pdf>



	Öneriler	Gerekçe	İçtüzükte değişiklik yapılması gerekli maddeler ve yeni madde önerileri. (Öneriler (*) ile belirtilmiştir.)
<b>Meclisin etkili denetim faaliyeti yürütebilmesi</b>	<p>Komisyonların, yılın belli zamanında veya ihtiyaç oldukça ilgili Bakanlıkların bütçe uygulamaları, faaliyetleri, plan ve projeleri hakkındaki görüş ve değerlendirmelerini almak için, ilgili bakanları ve kurul başkanlarını davet etmelerine, onlardan bilgi ve görüş almalarına olanak sağlayacak düzenlemeler yapılmalıdır.</p> <p>Bütçe komisyonunda, Meclisteki tüm siyasi partiler eşit oranda temsil edilmeli, komisyon başkanının çoğunluk partisinden farklı bir partinin üyesi olması değerlendirilmelidir.<sup>14</sup></p> <p>Bütçe konusunda, Meclisin yetkilerini arttıracak bir düzenleme yapılmalıdır. Sayıştayın Meclise sunduğu raporların ayrıntılı olarak görüşüleceği denetim komisyonları kurulmalıdır. Denetim komisyonlarında tüm partilerin eşit temsili sağlanarak, çoğunluk partisinden ağırılığı önlenmelidir.</p> <p>Anayasanın 74. maddesinin 4. fıkrasına göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu, idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri incelemektedir. Bu açıdan, Meclis denetimiyle doğrudan irtibatla olan ombudsmanlığın yeniden ele alınarak, bu kurum aracılığıyla da etkili bir denetim sürdürülmesi sağlanmalıdır.<sup>15</sup></p>	<p>Yeni hükümet sisteminde yürütme doğrudan halk tarafından seçildiğinden, siyasi açıdan yasamaya karşı sorumlu değildir. Bununla birlikte yasama organı olan Meclis, anayasada tanımlanmış yetkisiyle yürütmeyi halk adına denetler. Meclisin bu denetimi yapabilmesi için parlamenter sistemden farklı mekanizmalara ihtiyacı vardır.<sup>16</sup></p> <p>Anayasanın 98. maddesinde düzenlenen Meclisin bilgi edinme ve denetim araçları arasında; yazılı soru, genel görüşme, meclis araştırması ve meclis soruşturması vardır. Anayasada, bilgi edinme ve denetim araçlarını Meclisin nasıl kullanacağını İçtüzük tarafından belirlenmesi öngörülmektedir. İçtüzükte bu araçlar ile ilgili yapılacak düzenlemelerde yürütmeyi etkin biçimde denetleyecek mekanizmaların oluşturulması gözetilmelidir. Sistemin denge denetlemeyle güçlenmesi için, İçtüzüğe ek olarak, Anayasa değişikliği de dahil yeni düzenlemeler gündeme taşınmalıdır. Bilindiği gibi, Meclisin en kritik denetim aracı bütçedir. Yeni sistemde bütçe kanunu teklifi, Cumhurbaşkanı tarafından Meclise sunulmakta, Meclis teklifi görüşüp onaylamaktadır.<sup>17</sup> Meclis, teklifi onaylamazsa, önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilmelidir. Bu durum, Meclisin bütçe üzerindeki yetkisini sınırlamaktadır.</p>	<p><i>Madde 20:</i> <i>Komisyon adları</i></p> <p>*İçtüzüğe, denetim komisyonları kurulması ile ilgili madde eklenmelidir.</p> <p>*İçtüzüğe, Bütçe Komisyonunun nasıl çalışacağı, siyasi partilerin nasıl temsil edilebileceği ve komisyon başkanının kimler olabileceğine dair madde eklenmelidir.</p> <p>*İçtüzüğe, Sayıştay denetimiyle ilgili madde eklenmelidir.</p> <p>*İçtüzüğe, Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun denetim faaliyetleriyle ilgili madde eklenmelidir.</p>

<sup>16</sup> MADDE 98: "Türkiye Büyük Millet Meclisi; meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması ve yazılı soru yollarıyla bilgi edinme ve denetleme yetkisini kullanır. Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan incelemeden ibarettir... Meclis araştırması, genel görüşme ve yazılı soru önergilerinin verilme şekli, içeriği ve kapsamı ile araştırma usulleri Meclis İçtüzüğü ile düzenlenir."

<sup>14</sup> Yürütmenin harcamalarını denetleyen komisyonlarının başkanlarının muhalefetten (parlamenter sistemlerde)/çoğunluk partisinden dışındaki partilerden (başkanlık sistemlerinde) belirlenmesi ilkesi, yasamaya ilişkin uluslararası ölçütler arasında da sıkça vurgulanmaktadır. Bu konuda bkz. Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures, Commonwealth Parliamentary Association (CPA), 2006 ([http://www.cpahq.org/cpahq/Main/Document\\_Library/Benchmarks\\_for\\_Democratic\\_Legislatures/](http://www.cpahq.org/cpahq/Main/Document_Library/Benchmarks_for_Democratic_Legislatures/)

Recommended\_Benchmarks\_for\_Democratic\_Legislatures.aspx), Ölçüt 7.2.2.; Toward the Development of International Standards for Democratic Legislatures, National Democratic Institute for International Affairs (NDI), 2007 ([https://agora-parl.org/sites/default/files/ndi\\_toward\\_the\\_development\\_of\\_international\\_standards\\_for\\_democratic\\_legislatures\\_a\\_discussion\\_document\\_for\\_review\\_by\\_interested\\_legislatures\\_0.pdf](https://agora-parl.org/sites/default/files/ndi_toward_the_development_of_international_standards_for_democratic_legislatures_a_discussion_document_for_review_by_interested_legislatures_0.pdf)), Ölçüt 7.4.1. 2002 verilerine göre, dünyadaki yasama organlarının üçte ikisinde bu komisyonların başkanlarının muhalefet/çoğunluk partisinden mensup olmayan partilerden belirlendiği belirtilmektedir. Bkz. Rick Stapenhurst, Ricardo Pelizzo ve Lisa von Trapp, Ex Post Financial Oversight: Legislative Audit, Public Accounts Committees...and Parliamentary Budget Offices? (<https://www.oecd.org/gov/budgeting/49778002.pdf>).



	Öneriler	Gerekçe	İçtüzükte değişiklik yapılması gerekli maddeler ve yeni madde önerileri. (Öneriler (*) ile belirtilmiştir.)
<p><b>Meclisin etkili denetim faaliyeti yürütebilmesi</b></p>		<p>Meclis adına mali denetim yapan Sayıştayın hazırladığı raporlar ve bu raporların Mecliste değerlendirilmesi bu yüzden çok önemlidir. Zira yürütmenin bütçeden yaptığı harcamaların halka ne ölçüde ulaştığı, yani vatandaşın parasının nasıl harcılandığı, ancak etkili denetim yoluyla anlaşılır. Meclis adına denetim yapan Sayıştayın sunduğu raporların ayrıntılı incelenmesi, politikaların etkili olup olmadığını göstermesi açısından da önemlidir. Bütçe kullanılmış, ama hedefler gerçekleşmemişse, politika başarısız olmuş, vatandaşın parası boşa harcanmış demektir.</p> <p>Ayrıca, bakanlıkların ve ilgili kurumların bütçeleri görüşülürken, uygulanacak politikalar hakkında bakanlar ve kurum yetkililerinin komisyonlara ayrıntılı raporlar sunması, Meclisin bunu, kendi yaptığı düzenleyici etki analizleriyle değerlendirmesinin yanı sıra, komisyonların bilgi edinme ve denetleme sürecinde etkin olarak yer alması da kritik önem taşımaktadır.</p> <p>İyi uygulamalar: ABD Kongresinin, bütçe kalemlerinde ekleme çıkarma yapabilme veya belirli harcamalara yönelik kullanım koşulları getirebilme yetkisi ve bu sayede, bütçe sürecinde aktif bir rolü vardır. Ayrıca, Kongre ve Başkan arasında bütçe konusunda uzlaşma olmaz, yani Kongre bütçeyi onaylamazsa, yürütme faaliyetlerine devam edilemez.<sup>18</sup></p>	

<sup>17</sup> Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Kanun No.6771; <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>

<sup>15</sup> T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu, Cumhurbaşkanlığı Sisteminde İdarenin Denetimi Çalıştayı Raporu, Ankara, 2017, <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/cumhurbaskanligi-sisteminde-idarenin-denetimi-calistay-raporu-ombudsmanlik.pdf>

<sup>18</sup> Posner, P. ve Park, C. K (2007), "Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations": OECD Journal on Budgeting. Vol.7, No. 3. Erişim: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/43411793.pdf>

	Öneriler	Gerekçe	İçtüzükte değişiklik yapılması gerekli maddeler ve yeni madde önerileri. (Öneriler (*) ile belirtilmiştir.)
<b>Meclisin kurumsal yapısının güçlendirilmesi</b>	<p>Yasama faaliyetinin kalitesini artıracak Parlamento Akademisi<sup>19</sup> benzeri yapılar kurularak, yasaların hukuk ilkeleri, vatandaşların ihtiyaçları ve somut verilere dayanılarak hazırlanması sağlanmalıdır.</p> <p>Meclis Araştırma Birimi etkin çalışır hale getirilmelidir. Bu birimin mali, idari ve insan kaynağı bakımından kapasitesinin, yasama sürecinin etkinliğini artıracak şekilde güçlendirilmesi sağlanmalıdır.<sup>20</sup></p> <p>Meclis Araştırma Biriminin ihtisas komisyonları ile ortak çalışma yürütmesine imkan verecek kapasitede olması, mekansal ve insan kaynağı kapasitesinin buna imkan verecek ölçüde geliştirilmesi sağlanmalıdır. Burada hizmet sunacak uzman, araştırmacı ve hukukçu kadroları oluşturulurken liyakat esaslı gözetilmesi, nitelikli sınavlar sonunda istihdam edilmesi yasama sürecinin niteliğini arttıracaktır.</p>	<p>Güçlü ve etkin Meclis için planlı ve programlı bir çalışma sürecinin yanı sıra, insan kaynağı ve maddi yeterlilikler bakımından da güçlü bir kurumsal yapı gereklidir.</p> <p>Yeni sistemde yasa teklifleri milletvekilleri tarafından sunulacak, yani Meclis yasa yapımında yetkili organ olarak çalışacaktır. Diğer taraftan, yasaların ilk taslağının tüm ilgili tarafların görüşleri alınarak, vatandaşların ihtiyaçları gözetilerek ve tüm veriler değerlendirildikten sonra oluşabilmesi için, Meclisin mali, idari ve insan kaynağı bakımından buna imkan verecek yeterlilikte olması gereklidir. Yasa yapım sürecini iyileştirmek ve milletvekillerinin yasa teklifi hazırlamalarını desteklemek amacıyla, insan kaynağı ve maddi kaynak kapasitesini geliştirecek düzenlemelere ihtiyaç vardır. Hazırlanacak yasa tekliflerinin fayda analizlerinin yapılabilmesi ve milletvekillerinin bu bilgilerden yararlanabilmesi gereklidir.</p> <p>Ayrıca, bakanlıklarla ilgili Meclis komisyonlarının iletişimini sağlayacak ve kamu kurumlarındaki bilgi ve verilerin Meclise iletilmesini kolaylaştıracak kurumsal mekanizmaların oluşturulması, veriye dayalı yasaların yapılmasına katkı sağlayacaktır.</p>	<p>*İçtüzüğe, Parlamento Akademisi kurulması ve Meclis Araştırma Biriminin etkin çalışmasını sağlayacak maddeler eklenmelidir.</p>

<sup>19</sup> 2009 İçtüzük Uzlaşma Komisyonu önerisinde kurumsal yapı olarak "Parlamento Akademisi" şeklinde önerilmiştir. Raporun linki: [https://www.tbmm.gov.tr/Ictuzuk/taslak\\_2009/3\\_uzlasma\\_komisyonu\\_raporu.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/Ictuzuk/taslak_2009/3_uzlasma_komisyonu_raporu.pdf) 2009 yılında TBMM'deki siyasi partilerin ortak İçtüzük çalışmasına dair bilgiler: [https://www.tbmm.gov.tr/Ictuzuk/Ictuzuk\\_taslak\\_metinler0109.htm](https://www.tbmm.gov.tr/Ictuzuk/Ictuzuk_taslak_metinler0109.htm)

	Öneriler	Gereke	İçtüzükte değişiklik yapılması gerekli maddeler ve yeni madde önerileri. (Öneriler (*) ile belirtilmiştir.)
Meclisin kurumsal yapısının güçlendirilmesi		İyi uygulamalar: Kongre Araştırma Merkezi (CRS), yalnızca ABD Kongresi için politika ve hukuki analiz hizmeti sağlayan; komisyonlara, Temsilciler Meclisi ve Kongre mensuplarına parti ayrımı gözetmeden danışmanlık hizmeti sunan bir birimdir. Merkezin 600 çalışanı bulunmaktadır. Bu çalışanların 400'den fazlası politika analistleri, hukukçular ve alanında uzman kişilerden oluşmaktadır. Kongre Araştırma Merkezi, Kongreye kapsamlı ve güvenilir bilgi ile araştırma hizmeti sunar. Merkezin araştırmaları güncel, objektif, yetkili ve güvenilir niteliktedir. Böylelikle, yasama sürecinin veriye ve güvenilir bilgiye dayalı olması sağlanır. <sup>21</sup>	

<sup>20</sup> TBMM Araştırma Birimi Yönetmeliğinde görevleri şu şekilde tanımlanmıştır: MADDE 7- (1) Araştırma Merkezinin görevleri şunlardır: a) Parlamento gündemini izleyerek gündemdeki konulara ilişkin bilgi ve belge derlemek, b) Milletvekillerinin analiz edilmiş bilgi ihtiyaçlarını karşılamak, c) Ulusal ve uluslararası alanda güncel gelişmeleri, konferans ve seminerleri izlemek, ç) Çalışma konularıyla ilgili başvuru kitaplığını oluşturmak amacıyla basılı ve dijital bilgi kaynaklarını izlemek, d) Üniversiteler, resmi kurumlar, uzman kişiler, sivil toplum kuruluşları gibi kurum dışı kaynaklardan enformasyon desteği sağlamak için etkin bir işbirliği ağı kurmak, e) Araştırma Merkezi'nin internet ve intranet sayfasını oluşturmak, içerik ve biçim bakımından yönetmek,

f) ECPRD (Avrupa Parlamento Araştırma ve Dokümantasyon Merkezi), IFLA (Uluslararası Kütüphaneler Birliği) Parlamento Bölümü ile APLAP (Asya-Pasifik Ülkeleri Parlamento Kütüphaneleri Birliği), IPU (Parlamentolar Arası Birlik) gibi uluslararası kuruluşlarla görev alanına giren konularda etkin işbirliğini sürdürmek ve faaliyetlerine katılmak. (2) Araştırma Merkezinin görev kapsamına girmeyen hususlar Araştırma Merkezince yönerge ile düzenlenir. <https://www.tbmm.gov.tr/genser/m35.pdf>

<sup>21</sup> ABD Kongresi, Kongre Araştırma Merkezi ile ilgili bilgilere ulaşım adresi: <https://www.loc.gov/crsinfo/about/>



---

 [birarada.org](http://birarada.org)

 [dengevedenetlemeagi@birarada.org](mailto:dengevedenetlemeagi@birarada.org)

 [DengeDenetleme](#)

 [DengeDenetleme](#)