

D E V L E T R E F O R M U

# TBMM'NİN ETKİNLİĞİ

*Koordinatör*

İlter TURAN

*Tebliğ Verenler*

Ömer Faruk GENÇKAYA

Attila AGH

Reuven Y. HAZAN

Magnus ISBERG

İstanbul

2000

# TBMM'nin Etkinliği

Copyright © 2000

---

Bu eserin tüm telif hakları  
Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler  
Vakfı'na aittir.

TESEV

Fenerli Türbe Sk. No.: 6

80830 Rumeli Hisariüstü - İSTANBUL

Tel : 212. 287 32 13 (3 hat)

Fax : 212. 257 76 25

tesev@superonline.com

info@tesev.org.tr

www.tesev.org.tr

TESEV YAYINLARI 14

ISBN: 975-8112-23-6

Grafik Tasarım

MAVİ GRAFİK

Basım

ACAR MATBAACILIK

# İçindekiler

Sunuş	5
Foreword	9
Özet	11
Summary	13
<b>Parlamentoların Etkinliği ve Türkiye Büyük Millet Meclisi</b>	15
Parlamentoların Değişen İşlevleri	15
Parlamentoların Üretkenliğini Sınırlayan Nedenler	16
Parlamentoların Üretkenliğini Artırma Yöntemleri	17
Türk Parlamentosunda Düşük Üretkenlik	20
Dışsal Etkenler–Genel Siyasi Trendler	22
İçsel Etkenler–Parlamentoya Azalan Güven, Üretkenlik ve İçtüzük	28
Sonuç	29
<b>Türkiye’de Parlamento Reformu:</b>	
<b>Tarihsel Bir Değerlendirme</b>	31
Giriş	31
Türkiye’de Parlamenter Reformların Niteliği ve Kapsamı	34
Yürütmenin Parlamentonun Ussallaştırılması Yoluyla Güçlendirilmesi: 1982 Anayasası’nın Yenilikleri ve TBMM İçtüzüğünün Değiştirilmesi	38
Genel Değerlendirme: Kurumsal ve Siyasal Değişkenler ve Yasama Sürecinin Etkinliği	46
<b>Parlamentonun Daha Verimli Çalışması Sorunları ve Öneriler</b>	63
Toplantı ve Karar Yeter Sayısı Sorunu	63
Mevcut Durum	63
Tarihi Gelişim	64
Toplantı Yeter Sayısının Azalan Önemi	64
Toplantı ve Karar Yeter Sayısı Uygulamalarının Sonuçları	66
Toplantı ve Karar Yeter Sayısının Değiştirilmesi İçin Öneriler	67
İstisnalar Sorunu	69
Anayasanın 96. Maddesinde Yapılacak Değişikliğin Gerektirdiği Diğer Bazı Değişiklikler	71

<b>Parlamentonun Çalışma Düzeni İle İlgili Sorunlar</b>	74
Gündem Dışı Konuşma	76
Başkanlığın Genel Kurula Sunuşları	79
Sözlü Sorular	80
Gündem	82
Sonuç Yerine	85
<b>İsmet Sezgin'nin Konuşma Metni</b>	87
<b>Parlamentoların Etkin Çalışması İçin Reformlar: Doğu Orta Avrupa Ülkelerinin Parlamenter Reform Deneyimleri</b>	93
Siyasa Yapımı ve Parlamentoların Yükselişi	93
DOA'da "Yeni" Bir Siyaset Bilimi İhtiyacı	93
Doğuda ve Batıda Politika Aktörleri	97
Siyasa Yapımının Merkezi Mekânı Olarak Komisyonlar	101
Demokratikleşmenin Merkezi Mekânı Olarak Parlamentolar Hakkında DOA Ülkelerinde Araştırmalar	103
<b>DOA'da Parlamento Reformları</b>	106
Parlamento Reformları Açısından Problemlerin Tespiti	106
DOA'da Reform Teklifleri ve Genel Örüntüler	107
DOA Reformlarındaki Çelişkiler	111
<b>Parlamentonun Etkinliği Sorunu: İsrail Knesset'inin Komisyon Sistemi</b>	119
Komisyon Teşkilatı ve Üyeliği	119
Knesset Komisyonlarının Etkinliği	126
Yasama Rolü	126
Denetim Görevi	130
Reformun Gerekliliği	132
<b>İsveç Riksdag'ı-Etkin Kurum, Etkin Partiler, Müşteki Üyeler</b>	135
Giriş	135
Egemen Bir Kurum Olarak Riksdag	136
Biçimsel Olarak Riksdag'daki Yasama Süreci	140
Komisyonlar-Siyasal Güç Arenaları	142
Parlamenter Partiler-Siyasal Gücün Temsilcileri	143
Bireysel Parlamento Üyesi ve Partisi-İşbirliği ve Bağımsızlık	146
Sonuç	149

# Sunuş

**A**vrupa Birliği Türkiye Temsilciliği ile TESEV arasında Şubat 1998'de yapılan bir sözleşmeye göre devlet reformuna ilişkin on-bir alanda oluşturulan araştırma grupları tarafından hazırlanan belge ve tebliğler önce konferanslarda tartışıldı; ardından da proje koordinatörleri tarafından son şekli verilerek kitaplar halinde basılmak üzere matbaaya sevk edildi. Çalışma belgelerini TESEV'in web sitesinde de bulmak mümkün.

TESEV, Türkiye genelinde bir tartışma açılmasını sağlamak amacıyla, önümüzdeki birkaç ay içinde düzenleyeceği bir konferansta devlet reformu çalışmasının sonuçlarını hükümet, bürokrasi, milletvekilleri, akademik çevreler, iş çevreleri ve basınumıza sunacak.

Türkiye'de devletin rolü ve ağırlığının büyük olduğunu biliyoruz. Bunda Cumhuriyet'in kurulmasıyla sonuçlanan tarihi süreçlerin payı olduğu kuşkusuz. Osmanlı İmparatorluğu, Batı Avrupa ile rekabetinde geri kalmış; savaşlarda büyük toprak kayıplarına uğramıştı. Bekasını sağlayabilmek için batılılaşma reformlarını uygulamak devlete düşmüştü.

Bu savunma amaçlı milliyetçilik Cumhuriyet'in ilk dönemi olarak tanımlanabilecek 1923-1950 arasında yoğunluğunu artırarak devam etti. 1929 dünya ekonomik bunalımına karşı devletçi ekonomik politikalara başvurmaktan başka çare yoktu. Büyük sermaye açığı olan, savaşlarda harap olmuş bir ülkede ekonomik kalkınmanın böylece tümüyle devlete kalması, doğal olarak devletin büyümesine de neden oldu.

1950'de demokrasiye geçildikten sonra ülkenin çok eksik olan alt-yapı yatırımları yine devlet öncülüğünde yürütüldü. 1961'le başlayan planlı dönemde, o günün revaçta olan ideolojisine uygun ithal ikameci kalkınma modeli de, hem devletin piyasaya müdahalesine, hem de devlet iktisadi teşebbüslerinin çoğalmasına yolaçarak, devletin ekonomideki ağırlığını artırdı.

Bu durum 24 Ocak 1980 serbest piyasa reformlarına kadar sürdü. Halen içinde bulunduğumuz bu dönemde devletin ekonomik alandaki küçülmesi, iç üretimin giderek artan oranlarda özel sektörden yapılmakta olmasından da görülmüyor. Başlangıçta yavaş ilerleyen, ancak bugünlerde hızlanan özelleştirmeler de bu süreci tamamlıyor.

Siyasi açıdan devletin ağırlığı, 27 Mayıs 1960 ve 12 Eylül 1980'de ikisi açık, 12 Mart 1971'deki ise dolaylı olan askeri müdahalelerden kaynaklanıyor. Bu durumda, kendiliğinden (spontane) büyüme ve gelişmesini gerçekleştiremeyen ve bu nedenle tepeden radikal çağdaşlaşma reformları yapmak zorunda kalan ülkelerde görülen, siyasi hayatın kutuplaşması ve zaman zaman toplumsal şiddet ve terörün ortaya çıkması sonucunda, ülkenin yönetilemez hale gelmesinin payı var.

Özel sektörün bağımsız gelişmesine imkan vermeyen aşırı müdahaleci ekonomi ve demokrasinin geliştirilmesinde başarılı olamayan müdahaleler ortamında, sivil toplumun gelişmesi de mümkün olmadı.

Yukarıdaki hususların ışığında, devlet reformu projesi, üç alt proje halinde, siyasi sistemin iyileştirilmesi için parlamenter, yarı-başkanlık ve başkanlık sistemleri; siyasi partilerin mevzuat ve uygulama bakımından eksikleri ve parlamentonun etkin biçimde çalıştırılması üzerinde durdu.

Hesap verme ve saydamlık açısından bütçenin büyük önemi nedeniyle bir alt proje bu konuya hasredildi. Bunu, devletin denetimi alanında Sayıştay ve Bütçe ve Plan Komisyonu'nun işlevlerini ele alan ve uluslararası örneklerle kıyaslayan alt proje izledi.

Diğer bir alt proje de devletin az sayıda, kaliteli ve yetkin personel istihdamını hedef aldı. Bu alanda bir türlü gerçekleştirilemeyen çeşitli reform girişimleri incelendi. Yeni insan kaynakları kavramının hantal, pahalı ve verimsiz bürokrasiye nasıl uygulanabileceği çalışıldı.

Küreselleşen dünyada devletin yeni işlevi olarak beliren "düzenleme" (regulation) kavramı, Türkiye'de belki de ilk kez, telekomünikasyon ve özelleştirme bağlamında, bir alt proje olarak ele alındı.

Bir alt proje grubu da, yine yeni yönetim kavramlarından olan, hizmet ölçümünü, somut bazı belediyeler bağlamında araştırdı ve sonuçlarını tartıştı.

Devlet reformununun tematik yaklaşımı yoksulluk idi. İki ayrı grup, kentsel yoksullukla, bölgesel yoksulluk ve bu çerçevede Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nin sosyoekonomik sorunlarını irdeledi.

Nihayet, Türkiye'nin inişli çıkışlı bir çizgi izleyen reform girişim ve uygulamalarındaki başarılar ve özellikle de başarısızlıklar, ayrı bir grubun konusu oldu.

Kuşkusuz bu proje, devletin reform gerektiren tüm yönlerini ele almaktan uzak. Yine de Türkiye'de, bu denli kapsamlı ilk proje niteliğini taşıyor. AB adaylığımızın kabul edildiği bir dönemde devlet reformu her bakımdan önem kazanmış durumda. TESEV bundan sonraki çalışmalarıyla bu alandaki eksikleri ele almaya devam edecek.

AB Ankara Temsilciliği'ne sağladığı fon ve gerçekleştirdiği işbirliği için teşekkürü borç biliyoruz. Ayrıca, isimlerini tek tek saymaya imkan olmayan, bilim adamları, uzmanlar ve bürokratlara katkılarından dolayı şükranlarımızı sunuyoruz.

Gündüz AKTAN  
TESEV Genel Direktörü





## Foreword

The publication of TESEV's series of studies on the role of the state is well timed. Turkey, now on its way towards EU membership, is gaining the self confidence to review many of its institutions with a critical eye and develop a far reaching agenda of reform. The state in Turkey has always occupied a special, somewhat hallowed, place, above rather than below the people, driving rather than serving the process of modernisation. The concept of the state has been very broad, encompassing power and politics, not just the public administration, as in most Western countries. This is changing, of course, as the private sector of the economy expands and does without state contracts, as civil society spreads its wings and shows its competence and autonomy, as local communities find their voice and mobilise their own resources. How will the state adapt its role to the new challenges and opportunities of a grown-up society? These are questions which the TESEV studies seek to answer. The European Commission is pleased to have been able to sponsor this work.

Throughout Europe, the role of the state pervades much of modern day debate about the shape of society, the quality of democracy, the efficiency of the economy. It was also so in times past, when the debate tended to revolve around "more" or "less" of the state: more control to promote equity and equality of opportunity, less intervention to preserve individual liberty and choice. It was the classic left-right debate. Nowadays the debate has shifted. It has become less ideological, more technical. The state is a tool, that can be used well or badly to achieve society's ends. But can we, the citizens, find ways to define our needs? The state is accountable, but how well do we monitor its actions? The state provides public services, but can we as consumers insist on quality? The same questions apply in Turkey.

## DEVLET REFORMU

The state is no longer monolithic, the repository of national power, the symbol of sovereign virility. The market economy, global competition, and the impact of information technology combine to erode fundamentally the influence of the national state in the economy. Within the EU, many of the residual regulatory functions of the state are defined at EU level where sovereignty is shared. Many of the competences for planning public investments and managing public services are devolved to the regional and local governments. National civil servants become key actors in the process of European integration, incorporating the European dimension in local policies, or travelling to Brussels to work together on technical committees, to learn from each other, to build consensus, to propose new dimensions of common policies.

The national state is not yet melting away but it is having to become highly sensitive to public opinion. It needs to listen to lobbyists, receive expertise from professional groups, produce detailed accounts for politicians, keep the media well informed. It has to show cost effectiveness, quality control, and freedom of information. And nowadays, in the EU, it has to inspire the respect and trust from all the other Member states.

TESEV has done well to bring in expertise from other parts of Europe to stimulate its own thinking. This should become a more natural reflex in future as Turkey begins to set its reform strategy more firmly within the context of European values and experience. I hope that this series of studies by TESEV will help carry forward the debate about the role of the state in Turkey and contribute to the shaping of the reforms ahead.

Karen FOGG  
Ambassador  
Representative of the European  
Commission to Turkey

## Özet

Parlamentolardan beklenen hizmetlerin artıyor olmasına karşın, yapıları ve işleyiş biçimlerinin bir sonucu olarak, bu kurumlar her zaman vatandaşların beklentilerine yeterince cevap vermekte geri kalmaktadırlar. Hemen her parlamento daha üretken olmanın yollarını aramaktadır. Parlamentoların üretkenliğini artırmak için genelde üç yola başvurulmaktadır: parlamento içinde işbölümünü ve uzmanlaşmayı artırıcı adımlar atmak, parlamentolara sağlanan destek hizmetlerini yoğunlaştırmak ve parlamentoların işleyiş kurallarını daha üretken olma yönünde değiştirmek. Her üç alanda değişiklik yapılarak olumlu sonuçlar alınmaktadır. İlişikte sunulan raporun diğer ülkelerdeki örneklerle ilgili kısmında, İsrail Knesset'inde komisyonlar sisteminin iyileştirilmesi, İsveç Riksdag'ında destek hizmetlerinin güçlendirilmesi ve Doğu Avrupa parlamentolarının genelde etkinleşmesi ile ilgili deneyimler ele alınmaktadır.

Son yıllarda Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin etkin çalışmadığından, yeterince üretmediğinden yakınmalar sık sık duyulmuştur. Rapor da ele alındığı gibi, parlamenter reform isteklerinin uzunca bir geçmişe sahip olması, konunun yeni olmayıp, uzun geçmişi olduğunu göstermektedir. Raporun Türkiye ile ilgili kısmında, parlamentoda üretkenlik sorunu genel olarak ve Türkiye özelinde incelenmekte, reform girişimlerinin tarihçesi gözden geçirilmektedir. Parlamento üyelerine uygulanan bir anketten, İçtüzük'te bazı değişiklikler yapılmasının desteklenebileceği anlaşılmaktadır.

Rapor, Anayasa'da ve TBMM İçtüzüğü'nde bazı değişiklikler yapılmasını önermektedir. Öneriler, parlamentonun daha üretken çalışabilmesini amaçlamaktadır. Öneriler arasında TBMM toplantı yeter sayısının düşürülmesi, hatta belirli türden kararlar hariç, kaldırılması tavsiye edilmektedir. İçtüzük'te ise çok sayıda değişiklik yapılabileceğine

## DEVLET REFORMU

işaret edilmektedir. Bunlar arasında, tezkerelerin okunmasından vazgeçilmesi gibi pratik zaman tasarrufu tedbirleri yanında, gündem dışı söz alma fırsatlarının azaltılması ve konuşma sürelerinin kısaltılması, günlük gündem yapılması, oturumlara günlük gündem bitmeden son verilmemesi gibi, mevcut uygulamalardan uzaklaşmayı öngören öneriler de yer almaktadır.

TBMM İçtüzüğü'nde değişiklik yapılması düşüncelerinin tartışıldığı günümüzde raporun bir katkı yapacağı ümit edilmektedir.

# Summary

Although the services expected from parliaments have been increasing over time, owing both to their organizational structure and the way they go about getting their work done, it has almost always been the case that these institutions have lagged behind in responding to the expectations of the citizens. It appears that all parliaments are in search of ways to improve their efficiency. There appear to be three major ways through which parliaments try to achieve this goal: enhancing their internal division of labor and expertise, improving the facilities and the support systems extended both to the institution and to the individual members of parliament, and changing the rules by which legislatures operate so that they can operate more efficiently. Each way has been found to contribute to improving parliamentary efficiency. Sections of this report bring in examples from the experience of other parliaments. One chapter deals with reforming the committee system of the Israeli Knesset, another chapter with the improvement of the support services to the MPs in the Swedish Riksdag and a final chapter with the general improvement of the efficiency of parliaments in Eastern Europe.

In recent years, frequent complaints that the Turkish Grand National Assembly has not been sufficiently productive have been made. The fact that the attempts at parliamentary reform have a long history, as reported in one of the chapters, demonstrates that the need for reform is not new. In those parts of the report concerned with Turkey, the question of parliamentary efficiency is analyzed both in general and country specific terms, including a study of the history of parliamentary reform. A survey of MPs indicates that some reform steps would find support from among them.

The report proposes some changes both in the Turkish Consti-

tution and the Standing Orders of the TGNA with a view to improving its efficiency. It is recommended that the quorum requirement for sessions to be reduced or even be done away with, save a few, highly specific instances. It is indicated that a substantial number of changes could be made in the Standing Orders. These include some practical measures such as the elimination of the reading in the general session of notices which the president, the prime minister and the government send to the parliament as a matter of procedure, as well as those that would require a substantial modification of existing practices and applications. The latter would include such measures as shortening the time allotted to the MPs to address the general sessions and developing a daily agenda which would have to be completed before the sessions ends.

At a time when the need to introduce changes to the Standing Orders of the TGNA are being discussed, it is hoped that the report will make a constructive contribution to the debate.

# Parlamentoların Etkinliği ve Türkiye Büyük Millet Meclisi

Prof. Dr. İlter TURAN

## Parlamentoların Değişen İşlevleri

İsimlerine bakılacak olursa, “parlamentolar” konuşulan yerlerdir. Kelimenin kökü “parler” ya da “parlare” Latince temelli dillerde konuşmak anlamına geliyor. İlk geliştikleri sıralarda, “konuşulan yer” deyimini belki de bu kurumun mahiyetini tanımlamak için en uygun isimdi. Henüz toplumu temsil görevini üstlenmemiş olan parlamentolarda, toplumu yönetmeyi zaten kendi tabii hakları gibi gören asiller bir araya gelerek, görüş alışverişinde bulunurlar, ortak dertlerine çözümler ararlar, sonra dağılırlardı. Toplumsal, ekonomik ve siyasal değişmeler sonucunda parlamentolar, ilk belirledikleri dönemlerde ifa etmedikleri yeni işlevler üstlenmişler; kurumsal varlıklarını sürdürebilmek için değişime uyum sağlamak zorunda kalmışlardır. Öncülleriyle karşılaştırıldığı zaman, günümüzün parlamentolarının faaliyet alanları çok daha geniş, işlevleri ise sayıca daha fazladır. Muhtelif işlevlerin görece önemi de değişmiştir.

Günümüz demokrasilerindeki parlamentolar çok sayıda işlevi yerine getiren yapılardır. Her işlevin ayrı önemi olmakla birlikte, diğer işlevlerle karşılaştırıldığı zaman, çıkarların temsil edilmesi ile yasa yapma-kural koyma önde gelmektedir. Bu iki işlev bir arada mütalaa edildiği zaman, toplumun parlamentolardan, bu kurumların yapılarının altından kalkması kolay olmayan oranda hizmet beklediğini tahmin etmek pek zor olmayacaktır. Toplumsal ve iktisadi gelişme sonucu yapmaları gereken işlerde büyük artışlar meydana gelince, parlamentoların kendi-

lerine yönelen taleplere cevap vermeleri güçleşmiştir. Hergün bazen varlığından bile haberdar olmadıkları, çoğu zaman haklarında yeterince bilgi sahibi olmadıkları alanlarda kurallar koymak, kararlar üretmek zorunda kalan parlamentolar yavaş iş görmekte, yaptıkları işler ise tatmin edici bulunmamaktadır.

Parlamentolar, artan iş hacmine ve genişleyen müdahale alanlarına daha uygun yapılar geliştirmekte yavaş hareket etmişlerdir. Nitelikleri itibariyle çok süratli çalışmaları ve yeterince uzmanlık birikimine sahip olmaları belki de mümkün değildir. Buna karşılık, göreve seçimle gelen ve temsil işlevini üstlenmiş kurumlar olarak, kamuoyu parlamentolardan hizmet beklemektedir. Bu durumun doğal sonucu olarak, görev ve seçilerek gelen parlamentoya sahip ülkelerin hemen hepsinde bu kurumun yavaş işlemesinden, kendisinden beklenenleri verememesinden yakınmalar süregelmektedir. Biraz önce de ifade edildiği gibi, parlamentoların kendilerinden beklenen bütün hizmetleri vermeleri olanaksız olabilir. Ancak, soruna eğilmeleri, daha fazla iş ve hizmet üretme yollarını geliştirmeleri gerekmektedir. Bunu başaramadıkları zaman, kamuoyunda saygınlıkları azalmakta, güçlerini yürütmeye kaptırmaktadırlar.

### **Parlamentoların Üretkenliğini Sınırlayan Nedenler**

Acaba parlamentolar neden daha çabuk iş gören ve daha çok üreten kurumlara dönüşmekte yavaş davranmakta ve sadece kısmi başarı sağlamaktadır? Çoğu parlamentoya üyelik, partilerarası bir seçim sonucunda gerçekleşmektedir. Parlamenter sistemlerde hükümet de, parlamentoda teşekkül etmekte ve parlamentonun güvenini koruduğu sürece görevde kalabilmektedir. Bu iki verinin parlamentoların kendilerini değiştirme ve yenileme yeteneklerini kısıtlayabileceği hemen akla gelmektedir. Gerek partilerin en fazla oyu toplama çabaları, gerek kurulacak bir hükümetin parlamentonun güvenini koruyabilme endişesi, partileri ve parlamentoları orta yolları izlemeye sevk etmektedir. Parlametoyu daha üretken kılacak değişikliklerin parlamentoda temsil edilen partilerin çoğunluğu tarafından benimsenmesi gerekiyor. Çoğunluğun desteğini sağlayacak değişiklikler ise, kimsenin kabul edemeyeceği kayıplara uğramamasının sağlanmasını zorunlu kılmakta, böylece,



yapılabilecek değişikliklerin dar bir alanda kalması, bir başka ifade ile radikal nitelikte olmaması tabii bir sonuç olarak ortaya çıkmaktadır.

Birey olarak parlamenterlere baktığımız zaman durum pek farklı değildir. Parlamentoların üretkenliğini arttırmak, genellikle birey olarak parlamento üyesinin hareket alanının daralması pahasına gerçekleşmektedir. Buna karşılık, parlamento üyeliğine talip olanlar, bu görevin kendilerine genel kurula ve kamuoyuna hitap etme ve böylelikle kendilerini “gösterme” ve yükselme fırsatı vermesini, en azından yeniden seçilme olanağı sağlamasını beklemektedirler. Dolayısıyla, verimlilik artırma adına göreve dönük bekleşmelerinin aksi yönünde olabilecek “reform” tedbirlerine genellikle pek sıcak yaklaşmamaktadırlar.

Zaman içinde parlamentonun iş görme usullerinin değiştirilmesini zorlaştıran bir parlamento sosyolojisinin oluştuğunu da unutmamak gerekmektedir. Gerek parlamentodaki parti grupları, gerek birey düzeyinde parlamenterler, birbirini fazla rahatsız edecek, bazılarının ne surette olursa olsun kabul etmek istemediği adımlar atmaktan kaçınmaktadırlar. Kurum ve üyeleri, zaman içinde oluşmuş normlara, kurallara ve hatta alışkanlıklara bağlanmakta, sonuçlarını kestiremedikleri ya da beğenmedikleri değişikliklere olumlu yaklaşmamaktadırlar. Özetle, parlamentolar ve üyeleri, kurumsal değişme konusunda oldukça muhafazakardırlar.

## Parlamentoların Üretkenliğini Artırma Yöntemleri

Değişime karşı pek istekli olmasalar da, parlamentolar artan üretim ihtiyacına cevap vermek zorundalar. Parlamentoların daha üretken olması için üç alanda değişiklik getirilmesi olanağı bulunuyor. Bunlardan birincisi, parlamentonun iş görme ya da üretim kurallarını değiştirmek. Her parlamentonun, bizdeki TBMM İçtüzük'üne benzeyen ve iş görme usullerini belirleyen kuralları vardır. Bu kuralların değiştirilmesiyle üretkenliğin artırılması mümkün olabilmektedir. Ancak tecrübe, her temsilcinin parlamenter sürece aktif olarak katılma istek ve özlemi ile işleri kısa sürede sonuçlandırma arasında giderilmesi kolay olmayan bir gerilimin her zaman için mevcut olduğunu göstermektedir. Üretkenliği arttırmak için yapılan kural değişikliklerinin temsilcilerin birey olarak sürece katılma olanaklarının kısıtlanması yönünde tecelli etmiş olması,

onların üretkenliği arttırma adına yapılacak değişikliklere kuşkuyla yaklaşmasının pek de haksız olmayabileceğini göstermektedir. Örneğin, TBMM'nin Dahili Nizamnamesinin yerini alan İçtüzüğü, parlamenter sürecin temel siyasal aktörü olarak milletvekilini değil, siyasal partileri kabul etmektedir. Böylece, zaten birçok diğer bakımdan partiye tabi olan milletvekilleri, parlamentoda da birey olarak etkin olma şansını yitirmiş, her bakımdan partisinin bir neferi durumuna sokulmuştur.

Parlamentoların daha üretken olabilmesi için değişiklik getirebilecek ikinci bir alan, kurum içinde işbölümünü ve uzmanlaşmayı güçlendirmektir. İşbölümünün ve uzmanlaşmanın temel aracı komisyonlardır. Burada, sık sık ikisi bir arada bulunmakla birlikte, işbölümünün mutlaka uzmanlaşma ile aynı anlama gelmediğini vurgulayalım. Örneğin, İngiliz Parlamentosu'nda alfabenin ilk üç harfiyle anılan üç komisyon bulunmaktadır. A, B ve C komisyonlarının birbirinden farklı konularla ilgilenmesi söz konusu değildir. Yasa tasarıları bu komisyonlara havale edilmekte, komisyonlar tasarıları her bakımdan inceleyerek, genel oturumda görüşülmeye hazır duruma getirmektedirler. Disiplinli bir parti sisteminin yürürlükte olması nedeniyle de, komisyonda biçimlenen tasarı parlamentoda da kabul edilmektedir. Buna karşılık, Amerikan Kongresi'ndeki komisyonlar tamamen uzmanlığı öngören bir biçimde kurulmuşlardır. Her tasarı, ilgili olduğu alanda uzman olan komisyona havale edilmekte ve orada görüşülmekte, partiler ve temsilciler arası uzlaşmalar orada sağlanmakta, genel kurulda görüşmeler kısa sürmekte, nadiren tadilat önerileri kabul edilmekte, tasarı komisyondan geldiği şekliyle kabul edilmektedir.

Bu bakımdan İtalyan sistemi özgün bir niteliğe sahiptir. İtalyan parlamentosunun komisyonlarının bazı konularda yasa yapma yetkisi dahi bulunmaktadır. Tahmin edilebileceği gibi, oldukça sıkı kurallara bağlı olmasına rağmen, bir komisyonun iki ayrı türden toplantı yapması mümkündür. İlk tür toplantı hepimizin yakından tanıdığı, belirli bir tasarıyı müzakere etme ve genel kurula sunulmaya hazır hale getirmeyi amaçlayan toplantıdır (sede referente). İkinci tür toplantı ise, bir tasarıyı görüşerek yasalaştırmayı öngören celsedir (sede deliberante veya sede legislativo). Bu sistemin işlemesiyle çok sayıda sıradan yasama işlemi komisyon düzeyinde tamamlanmaktadır. Parlamentosunun bu yolu uygulayarak daha çabuk ve daha fazla hizmet vermesi sağlanmıştır.

Parlamentonun üretkenliğini artırmak için başvurulan yollardan üçüncüsü ise, bu kuruma, onun alt birimlerine ve üyelerine sağlanan destek hizmetlerinin arttırılmasıdır. İlk geliştikleri dönemlerde öngörülmediği bir biçimde, günümüzde parlamentolara ve üyelerine kolaylıklar sağlanmış bulunuyor. Örneğin, çok eski olmayan tarihlere kadar, birçok ülkede parlamento üyelerinin kendilerine ait çalışma odaları bulunmamaktaydı. Keza, sekreterlik türü destek hizmetlerinden de yoksun bulunmaktaydılar. Parlamentoların bünyesinde dokümantasyon hizmetleri verilmezdi. Parlamento komisyonları uzman çalıştırmazlar, üyelerin gayreti ve yürütmenin sağladığı bilgilerle yetinerek işlerini yürütmeye gayret ederlerdi. Bugün çoğu parlamentoda üyelere bir çalışma ve konuk kabul etme mekânı verilmekte, kendilerine sekreterlik hizmetlerini göreceklemanlar sağlanmaktadır. Parlamentoların bazen kendi gereksinmelerine cevap verecek bazen de milli kütüphane olma sıfatını hak edecek düzeyde bir kütüphaneleri bulunmaktadır. Bu birimler parlamento üyelerine olağan kütüphane hizmetlerinden öteye danışma ve araştırma servisi sunmaktadır. Bazı ülkelerin parlamento komisyonları uzmanlar istihdam edebilmekte, özel araştırma raporları sipariş edebilmektedir.

Parlamentolara ve parlamenterlere sağlanan destek hizmetlerinin kapsamı ve yeterliliği parlamentolar arasında farklılık göstermektedir. Kaldı ki, Türk parlamentosunun deneyiminin de gösterdiği gibi, destek olanak ve hizmetlerinin sağlanması, parlamentoları mutlaka daha üretken kılmayabilir. Bununla birlikte, yerinde kullanılabilen hizmetlerin üretkenliği arttıracığından kuşku duyulmamalıdır.

\* \* \*

Demokratik dünyadaki tüm parlamentolar daha üretken olmak baskısıyla karşı karşıya bulunuyorlar. Buna karşılık, üyelerin parlamenter süreçlere birey olarak aktif katılma arzuları, kurumun geleneklerine duyulan bağlılık, kurumsal ve bireysel çıkarları koruma güdülerini, parlamentoları değişim baskılarına cevap verme yetenek ve hızlarını, dolayısıyla kendilerinden beklenen hizmetleri gerçekleştirme düzeylerini belirliyor. Bu genel gözlemlerin ışığı altında şimdi Türk parlamentosunu incelemeye başlayabiliriz.

## Türk Parlamentosunda Düşük Üretkenlik

Bundan iki yıl kadar önce Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde muhtarların maaşına zam yapılmasına dair bir yasa tasarısı görüşülüyordu. Yasanın çıkması için parlamentoda temsilcisi bulunan bütün partiler anlaşmışlardı. Tartışmayı gerektirecek bir durum bulunmamaktaydı. Yasa üç maddeden ibaretti. Usulen her yasada yer alan maddeler bir yana bırakılacak olursa, karar gerektiren tek maddesi vardı ki, o da tahmin edilebileceği gibi, maaşların ne kadar yükseltileceğiydi. Bu verilerin ışığında yasanın birkaç dakikalık bir görüşme sonucu çıkabileceğini tahmin etmek son derece doğaldı. Fakat, iş bir oturumda bitirilemedi, ertesi oturuma sarktı.

Bu örnek olay, son yıllarda sık sık dile getirilen Türk parlamentosunun verimsiz çalıştığı, hiçbir iş yapmadığı türünden görüşleri adeta doğrular niteliktedir. 1999 seçimlerinden önceki hükümetler döneminde parlamentonun çalışmadığı, üretken olmadığı, bekleneni veremediği sık sık ileri sürüldü. Şu anda görevde bulunan hükümet parlamentosunun üretken olması için özel bir gayret göstermiş, genel kurulları uzun süreler çalıştırmıştır. Böylece, uzun süredir çıkması beklenen yasaları Meclis'ten geçirmek yönünde gösterdiği yoğun gayretin sonucunda başarı sağlamıştır.

O zaman şöyle bir soru akla gelmektedir? Acaba parlamentosunun üretkenliği salt belirli bir dönemde iktidarda bulunan hükümetlerin iradesine bağlı bir husus mudur? Son dönemdeki deneyimler, kamuoyunda "hükümetler isterse Meclis'i çalıştırabilirler" izlenimi doğurmuştur. Bu izlenim tamamen yanlış olmayabilir, ancak bir sorunun daha sorulması lazımdır: Acaba daha önceki hükümetler parlamento çalıştırmak mı istemiyorlardı yoksa böyle bir istekleri olmuş olsa dahi, başarı mı sağlayamıyorlardı? Toplumun parlamentosunun çalışmamasından sık sık yakındığı hususu o dönemin hükümetlerinin dikkatinden kaçmış olamaz. Performans eksikliğinin seçmen nezdinde bundan sorumlu tutulan partilere puan kaybettireceği ise fazla açıklama gerektirmeyecek kadar aşıkardır. Hükümete ortak olan parti liderlerinin bile bile oy kaybetmeyi arzulayacak kadar siyasetten uzak olmadıklarını kabul edecek olursak, o zaman hükümet önderlerinin durumu gördüğü fakat değiştiremediğine hükmetmek oldukça makul bir varsayım olarak karşımıza çıkmaktadır.

Parlamentonun üretkenliğini acaba hangi değişkenler etkilemektedir? Genel düzeyde iki değişken grubunun parlamentonun performans düşüklüğünü etkilediğini söylememiz mümkündür. Bunlara kısaca dışsal ve içsel etkenler diyebiliriz. Dışsal etkenler, dış deyiminin taşıdığı anlamdan da çıkarılabileceği gibi, bir kurum olarak parlamentonun kendisine özgü olmayan ya da etkileri parlamentonun kendisinden kaynaklanmayan değişkenlerdir. Muhtar maaşlarına zamla ilgili örneğimizden gidecek olursak, parti liderlerinin milletvekillerinin davranışlarını yeterince etkileyememesi, milletvekillerinin kendi siyasi amaçlarına hizmet edecek biçimde zamanı bolca kullanmalarına engel olmaması, dışsal bir etkindir. İçsel etkenler ise, parlamentonun bir kurum olarak kendi yapısı ve özelliklerinden kaynaklanan değişkenlerdir. Muhtar maaşları örneğimize devam edecek olursak, TBMM İçtüzüğü'nün milletvekillerinin zamanı cömertçe kullanmalarına izin vermesi parlamento ile ilgili bir durum olup, içsel nitelikli bir değişkenden kaynaklanmaktadır.

Parlamentoların üretkenliğini arttırmak için hem içsel hem de dışsal değişkenlerin üretkenliği düşürücü etkilerini gidermek gerekiyor. Fakat her iki alanda da değişiklik yapılması zor, hatta parlamentonun ve ayrıca bazen de partilerin iktidarı dışında olabilir. Kaldı ki, parlamentonun üretkenliğini düşüren bir değişkenin başka alanlardaki sonuçları olumlu bulunabilir. Dolayısıyla, değişiklik getirmeyi destekleyecek bir ortam bulunmayabilir. Örneğin parlamentodaki koltukların çok sayıda parti arasında dağılmış olması veya hükümetin birlikteliği zor koruyabilen bir koalisyon olarak kurulabilmesi türünden bir dışsal durum, parlamentonun üretkenliğini düşürebilir; ancak bir kurum olarak parlamentonun bu durumu değiştirmesi olanaklı değildir. Koltuk dağılımını bir ihtimal yeniden düzenleyecek olan seçim ise kimsenin arzuladığı bir çözüm olmayabilir.

İçsel durumda değişiklik yapmak da, dışsal etkenlerin etkisinden bağımsız bir durum değildir. Sözgelimi İçtüzük'te bir değişiklik yapmakla üretkenlikte artış sağlanabilir. Ancak, parlamentonun işlerini düzenleyen kurallar partileri iktidar ya da muhalefette olmalarına ya da sahip oldukları milletvekili sayısına göre farklı etkilediği için, kurallarda değişiklik için bir mutabakat oluşturmak kolay gerçekleştirilemeyebilir.

Türkiye’de son yıllarda parlamentonun üretkenliğinin azalması dışsal ve içsel değişkenlerin etkileşiminin bir ürünüdür. Şimdi kısaca bunları gözden geçirebiliriz.

### A. Dışsal Etkenler- Genel Siyasi Trendler

Türk siyasal hayatını izleyenlerin hemen dikkatini çekecek noktaların başında son yıllarda seçimlerde oyların giderek daha çok parti arasında dağılma temayülü sergilemesidir. Ulusal düzeyde uygulanan yüzde onluk baraj ve seçim bölgelerinde uygulanan muhtelif baraj sistemleriyle bu dağılma gidişinin önlenmek istenmesine rağmen, sonuç alınamamıştır. Oyların yüzde olarak partiler arasında dağılımı esasına göre geliştirilmiş olan ve değeri 0 ile 1 arasında değişen Rekabet (dağılma da denebilir) endeksi, bu trendi belirgin bir biçimde ortaya koymaktadır.

**TABLO I**  
**Rekabet (Fragmantasyon Endeksi)**

Seçim yılı	Endeks
1950	0.566
1954	0.540
1957	0.596
1961	0.706
1965	0.630
1969	0.698
1973	0.767
1977	0.681
1983	0.649
1987	0.757
1991	0.786
1995	0.835

Not: Endeks 0-1 arasında bir değer almaktadır. 0 rekabet yokluğunu ifade etmekte, değer 1’e doğru yükseldikçe, rekabet yoğunlaşmakta veya dağılma artmaktadır. Bu ölçekte 0.5 civarındaki değerler iki partili bir sistemi simgelemektedir.

Oyların 1973'ten beri olduğu gibi çok sayıda parti arasında dağılmaya devam etmesi, ülkenin koalisyon hükümetleriyle yönetilmesi zorunluluğunu da beraberinde getirmektedir. Siyasi partilerin görece istikrarlı seçmen tabanlarına sahip bulunduğu, koalisyon hükümeti oluşturmak için iki partinin ortaklığının yeterli olduğu, partilerin birbirleriyle ilişkilerinin istikrarlı olduğu ve dolayısıyla kolay bozulmayan ortaklıklar kurulduğu ortamlarda, hükümetin koalisyon ya da tek parti hükümeti olarak teşekkül etmesinin bir farkı olmayabilir. Ancak, ülkemizde koalisyon hükümetlerine istikrarsızlık ve her an değişebilirlik niteliğini kazandıran bazı özellikler bulunmaktadır.

Bu özelliklerin başında yüksek siyasal akışkanlık gelmektedir. Seçmenler siyasal tercihlerini kolayca değiştirebilmekte, seçim arası dönemde, bir önceki seçimde oy verdikleri partiyle herhangi bir ilişkisi olmayan bir başka partiye oy verebilmektedirler. Benzer bir davranış milletvekilleri arasında da gözlenmekte, bir siyasi partinin listesinden parlamentoya giren temsilciler, siyasal durumları ve ihtiyaçlarına göre kolaylıkla bir başka partiye gidebilmektedirler. Bu akışkanlığın şüphesiz muhtelif nedenleri vardır. Seçmen akışkanlığında, seçmenin partiler arasında fazla fark görmemesi, hepsine şüphecilikle yaklaşması rol oynamaktadır. Bu ruh halinde olan seçmen, bir partinin beğenmediği ufak bir hareketi ya da kendisine sağlanan ufak tatminler karşısında tercihini kolayca değiştirebilmektedir.

Milletvekillerinin partiler arası akışkanlığı ise girift bir olaydır. Özünde, milletvekillerinin yeniden seçilme oranının düşük olması nedeniyle, bu görevin güvencesinin yetersiz görülmesi yatmaktadır. Görev süresi kısa olarak algılandığında, milletvekilleri kısa vadeli çıkar maksimizasyonunu, uzun vadeli değerlendirmelere üstün tutmakta, bunun gereği ne ise onu yapmaktadırlar. Emekli milletvekillerine ayrıcalıklar sağlanması üzerinde ısrar etmek ve görev esnasında parti değiştirmek, böyle bir davranış patolojisinin önde gelen tezahürleridir.

Bir yandan seçmenin ve parlamentodaki temsilcilerinin kendilerini kolayca terkedebileceğini, diğer yandan ortaklarının da aynı baskılar altında olduğunu bilen iktidar partileri, eylemlerindeki vurguyu parlamentoyu çalıştırmaya değil, seçmeni ve partiyi bir arada tutmaya vermektedirler. Bunu gerçekleştirmek için başvurdukları yol ise patronajdır. Patronaj sistemi, şikayeti olanın sıkıntısının kamu olanakları kulla-

nılarak bireysel düzeyde giderilmesini esas olarak işlemektedir. Örneğin, patronaj sisteminde, hükümetin ve parlamentonun işsizliği gidermek için istihdamı arttırıcı önlemler benimsemesi yerine, kendi yandaşlarına devlette iş bulması, istihdamda yandaşlarını kayırması yataktadır.

Patronajın iktidarı ve partiyi bir arada tutmanın zımnı olarak kullanılması, istenilenin tam tersine sonuçlar vermektedir. Şöyle ki, seçmenin ve milletvekillerinin memnuniyetsizliklerine, kamu politikaları oluşturulmak yerine, şikayetini yüksek sesle ifade eden tatmin ederek cevap verilmek istenince, herkes sesini yükseltmeye çalışmakta, isteğine yanıt alamayanlar da kendilerini kollayacak bir başka parti arama yöneltmektedirler. Böylelikle, parti yönetimlerinin birinci derecedeki işleri partilerini ve seçmenlerini bir arada tutmak olarak belirlemektedir. Bu ilişkiler ağı içerisinde, parti yöneticileri de milletvekillerine karşı hoşgörülü davranmak mecburiyetini hissettiğinden, parlamentonun üretkenliği ikincil bir soruna dönüşmektedir.

1998 yılında milletvekillerine uyguladığımız bir ankette, kendilerinin gerçekleştirmeleri gereken faaliyetten hangilerine bugün ayırdıklarından daha fazla zaman ayırmak istediklerini sormuştuk. Tablo II, parlamenterlerin seçmene ve seçim bölgelerine daha fazla hizmet için vakit ayırmayı istediklerini, buna karşılık parlamentonun yasama işleriyle ilgili faaliyetine yeterli vakit ayırdıkları kanaatinde olduklarını göstermektedir. İşin ilgi çekici yanı, anketin yapıldığı dönemde kamuoyunda parlamentonun hiçbir iş yapmadığı, çıkması gereken hiçbir yasa çıkarılmadığı türünden şikayetlerin yaygın olmasıdır. Anlaşıldığı kadarıyla, patronaj baskısının ağırlığı milletvekillerini bunaltmakta, seçmene birey düzeninde hizmeti ve bölgelerine kamu olanakları sağlanmasını ön plana çıkarmaktadır. Milletvekillerine her hafta gelen ziyaretçi sayısının yüksekliği de (Tablo III) aynı sorunun bir başka tezahürüdür.



**TABLO II**  
**Milletvekilllerinin Daha Fazla Zaman Ayırmak İstedığı İşler**

İşin Türü	Daha Fazla Zaman Ayırmak İsteyenler
Seçmenin işlerini takip	% 29
Seçim bölgesine hizmet	% 41
Parlamentar işlere	% 6
Oturlara devam	% 1
Komisyon faaliyetleri	% 0

**TABLO III**  
**Milletvekiline Gelen Haftalık Ziyaretçi Sayısı**

Sayı	Yüzde
1-50 kişi	% 43
51-100 kişi	% 31
101-300 kişi	% 26

Son yıllarda siyasi hayatımızda gözlenen ilk trend, oyların giderek daha fazla parti arasında dağılması ise, ikinci trend de milletvekillilerinin devir hızının yüksek olmasıdır. Bu iki trendin birbiri ile bağlantılı olduğu kuşkusuzdur. Fakat, farklı sonuçlar doğurmaları bakımından ayrı ayrı ele alınmalarında yarar vardır. Tablo IV, Türkiye'nin çok partili hayata geçişinden itibaren, 1999 seçimleri hariç milletvekillilerinin devir hızını göstermektedir. Burada devir hızından kasıt, milletvekillilerinin yüzde olarak kaçının bir sonraki seçimde yeniden parlamentoya girebildiğidir.

Milletvekili devir hızının çok düşük olması istenilen bir şey olmayabilir. Seçimden seçime partilere yönelen oy oranlarında değişmeler meydana gelince, bir kısım milletvekilinin elenmesi, yeni bir grup milletvekilinin de parlamentoya girmesi normaldir. Bunun gerçekleşmesi, siyasal atalet ve değişmezliğin bir belirtisidir. Ancak, durağanlaşmış sistemlerde dahi, hastalık, emekli olmayı arzulamak, siyasette aradığını bulamamak, başka işler yapmayı istemek ve benzeri nedenlerle de bazı milletvekillilerinin yeniden aday olmamaları, ölüm nedeniyle de

bazı pozisyonların açılması söz konusudur. Buna bazı kişilerin yeniden aday olmayı başaramaması da eklenince, devir hızının hiçbir zaman sıfır olmayacağı bellidir. Düşük hız muhtemelen yüzde yirmi beş veya otuz gibi oranlara tekabül etmektedir.

Buna karşılık, devir hızı çok yüksek de olabilir. Çoğu parlamento üyesinin bu hizmeti yalnız bir defa görebilmesi parlamentoya her zaman taze kan girmesi gibi olumlu biçimde değerlendirilebilirse de, bir dizi sorunun da temelinde yatmaktadır. Bunların başında parlamento-nun kurumsallaşamaması gelmektedir. Bilindiği gibi, her kurumun ta-bi olduğu yazılı kurallar dışında, yazılı olmayan gelenekleri, kuralları, normları vardır. Bir kuruma yeni giren bir kişi, bu davranış kalıplarını öncedenberi kurumda bulunanlardan zaman içinde öğrenir. Toplum-sallaşma adını verdiğimiz bu süreç, kurumda öncedenberi bulunanla-rın yeni gelenleri toplumsallaştırmaya yetecek sayıda olduklarını var-saymaktadır. Yüksek devir hızı, bir kurumda yeni (yani toplumsallaştırıl-ması gereken) üye sayısının yüksek olması ve toplumsallaştırılma sürecinin aksaması anlamına gelmektedir.

**TABLO IV**  
**Milletvekillilerinin Devir Hızı**

Seçim Dönemi	Yeniden Seçilen	Yeniden Seçilemeyen
1950	15.6	84.4
1954	48.1	51.9
1957	42.3	57.7
1961	9.6	90.4
1965	43.9	56.1
1969	41.3	58.7
1973	35.9	64.1
1977	42.0	58.0
1983	7.0	93.0
1987	36.7	63.3
1991	29.6	70.4
1995	35.6	64.4

Not: Hesaplama bir önceki dönem esas alınarak yapıldığından, daha önce milletvekilliği yapmış ama, son dönemde milletvekilliği yapmamış kişiler de parlamento-ya yeni giriyormuş gibi sayılmaktadır.

Devir hızının yüksekliği ile ilgili sonuçlardan biri milletvekillerinin Meclis İçtüzüğü'nü yeterince bilmemeleridir. Parlamenterlere uyguladığımız anket sonuçlarına göre milletvekilinin hizmet süresi ile İçtüzük bilgileri birbiri ile doğrudan bağlantılıdır (Pearson korelasyon katsayısı 0.34,  $p < .000$ ) Bu bulgu tamamen beklenen istikamettedir. Parlamenteoya ilk giren sayısının artması, İçtüzük kuralları ve uygulamalarını bilme düzeyinin düşmesi anlamına gelecek, parlamentonun iş görmesi de zorlaşacaktır. Ancak devir hızının yüksekliği, daha da derin bir tesir icra etmekte, kurumsallaşma zaaflarının tabii bir sonucu olarak parlamentonun kurumsal gücünü zayıflatmaktadır. Salt devir hızının yüksekliğinin bir ürünü olmamakla birlikte, küfürleşmek, yumruklaşmak, itişip kakışmak ve benzeri parlamentonun düzenini bozucu davranışların bir ölçüde kurum usullerini bilmemekten, kurum kimliğinin bazı davranışlara müsaade etmediğini kestirememekten ve bu tür davranışların, kurumsal zaafın bir sonucu olarak, yaptırımlarla karşılaşmamasından ileri geldiğini önermek herhalde pek yanıltıcı olmayacaktır.

Devir hızının yüksekliği, parlamenterlerin yeniden seçilme şanslarını yükseltmek için her çareye başvurmalarını teşvik etmektedir. Son yıllarda partinin milletvekili adaylarını belirlemek parti lider kadrosunun, özellikle genel başkanın, asli bir görevine döndüğü için, milletvekilleri genel başkanın dikkatini çekeceğini ve takdirini kazanacağını umdukları her türlü davranışa yönelmektedirler. Bu davranışların bir kısmı, bir önceki paragrafta değindiğimiz düzeni bozucu davranışlardır. Bazı milletvekillerinin, özellikle parti genel başkanına karşı olduğunu düşündükleri söz veya hareketler karşısında laf atarak, kürsüye koşarak, hatta söz edene bedeni ceza vermeye yeltenerek, parti yetkililerinin dikkatini çekmek istedikleri, gözlemcilerin dikkatinden kaçmamaktadır.

Milletvekillerinin seçilme şanslarını arttırmak için başvurdukları ikinci davranış ise gündem dışı söz almaktır. Bilindiği gibi, Meclis İçtüzüğü parti grubunu esas birim olarak kabul etmekte, birey olarak milletvekillerine Genel Kurul'da söz alma ve başka yollardan etkili olma fırsatlarını kısıtlamaktadır. İçtüzük'teki bu yaklaşım, parti gruplarının vardığı ortak bir anlayışı temsil etmektedir. Bir yandan parlamentonun işlerini yapabilmesi için, diğer yandan disiplinli parti sisteminin doğal bir uygulaması olarak düşünüldüğünden, öncelik parti grupları-

na verilmiştir. Kendilerini gösterme fırsatından yoksun olan milletvekillerinin Genel Kurul'u etkilemelerinin yolu, gündem dışı konuşmaya başvurmaktır. İttüzük'te öngörüldüğü biçimiyle gündem dışı söz almak bir konunun duyurulmasında "zaruret" halini öngörmekteyse de, uygulamada milletvekilleri bu kurala uymamakta, seçmenlerini ilgilendiren her türlü konuyu duyurarak kendilerini tanıtmaya, seçmenlerine hizmet etmeye uğraştıklarını göstermeye çalışmaktadırlar. Genel Kurul oturumlarının televizyondan yayınlanması bu temayülü daha da güçlendirmektedir. Gündem dışı söz almalar, bakanların zaman sınırı olmaksızın görüş bildirmeleri, Genel Kurul'un mahdut olan toplanma süresinin önemli bir kısmını yasa yapımı dışında işlere ayırmasına yol açmaktadır.

### B. İçsel Etkenler-Parlamentoya Azalan Güven, Üretkenlik ve İttüzük

Son yıllarda yapılan kamuoyu yoklamaları seçmenlerin parlamentoya, özellikle milletvekillerine duydukları güvenin azaldığını göstermektedir. Bunda parlamentonun "hiçbir şey" üretmeyen bir kurum olarak biçimlenmiş imajının da ağırlıklı bir rolü olduğu muhakkaktır. Çoğu seçmen milletvekillerini kendi çıkarlarını kovalayan, başka kimseyi düşünmeyen kişiler olarak görmektedir. Bu değerlendirme haksızlıkları içerebilir. Nitekim, daha önce de atıfta bulunduğumuz anketimizde milletvekilleri, seçmen arasında yaygın olan olumsuz değerlendirmeleri "kamuoyunun bilgisizliği" (% 36,6) ve "birkaç milletvekilinin yaptıkları işlerin bütün kuruma mal edilmesine (%15,5) bağlamışlardır. Milletvekillerinin donanımsızlığı, parti yönetimlerinin başarısızlığı ve diğer benzer etkenlerin rolüne fazla ağırlık tanınmamıştır.

Bu çerçevede İttüzük boşlukları ve yetmezlikleri türünden bir açıklamaya ise hemen hiç itibar edilmediği görülmektedir (% 4,2). Ancak, milletvekilleri, çeşitli alanlarda İttüzük değişikliklerini destekleyeceklerini belirterek, dolaylı da olsa, parlamentonun iç işleyişini düzenleyen kuralların da iyileştirilebileceğini kabullenmişlerdir. Tablo V, milletvekillerinin onaylamaya yatkın olduğu bir dizi İttüzük değişikliği hakkında bize fikir vermektedir.

**Tablo V**  
**TBMM İÇTÜZÜĞÜ'NDE YAPILACAK DEĞİŞİKLİKLERİ ONAYLAMA ORANLARI**

Meclis haftada dört-beş gün toplansın	% 67
Günlük çalışma saatleri uzatılsın	88
Meclisin günlük gündemi belli olsun	67
Gündem dışı konuşma hakkı kısıtlansın	26
Gündem dışına bakanın cevap süresi kısıtlansın	51
Tasarıları tadilat teklifleri yalnız komisyonda verilebilsin	79
Parlamentoya seçmen girişleri kısıtlansın	65
Meclis çalışmalarını aksatanlara daha ağır yaptırım uygulansın	86
Meclise devamsızlığa yaptırım uygulansın	87
Genel Kurul'da toplantı yeter sayısı aranmasın	61

## Sonuç

TBMM'nin daha verimli çalışmasını engelleyen çok sayıda dışsal ve içsel etken olduğu görülmektedir. Raporumuzun girişini oluşturan bu bölümde, etkenlerin sadece bazıları ele alınabilmıştır. Yürüttüğümüz çözümlenmeden de anlaşılacağı gibi, parlamentonun üretkenliğini olumsuz yönde etkileyen dışsal faktörlerin önemli bölümü bizatihi parlamentonun denetleyebileceği ve değiştirebileceği nitelikte değildir. Örneğin, parti sisteminin konsolidasyonu, parti sayısının ve seçmenlerinin istikrar kazanması zaman içinde gerçekleşebilir. Parlamento bazı yasalarla bu süreci desteklemeye gayret edebilir ama bu tür girişimlerin başarılı olmadığı, parti sayısını azaltmak amacıyla seçim sistemimize sokulmuş olan yüzde on ulusal barajın, istenen sonucu sağlayamamasından anlaşılmaktadır.

Parlamentonun üretkenliğini etkileyecek içsel faktörler ise parlamentonun denetimine daha fazla açıktır. Bu alanda parlamentonun çalışma temposunu hızlandıracak, zamanın daha verimli kullanılmasını sağlayabilecek önlemler alınabilir. Şu anda parlamentonun nispeten etkin bir çalışma ortamına kavuşmuş olması, parlamentonun daha etkin çalışmasını sağlayacak yollar ve yöntemler üzerinde düşünmemizi, bun-

ları geliştirmemizi engellememelidir. Geleceği şekillendirmemiz gerekiyor. Bugünün siyasal koşullarının bulunamayabileceği ortamlarda ve zamanlarda da parlamentonun daha üretken olmasını sağlayacak çalışmaları şimdiden yürütmememiz için herhangi bir neden bulunmamaktadır.

Önümüzdeki sayfalarda Türkiye’de parlamento reformu çabalarının bir tarihçesini ve ardından da TC Anayasası’nda ve TBMM İçtüzüğü’nde parlamentonun üretkenliğini arttırmak amacıyla yapılacak bazı değişiklik önerilerini bulacaksınız. Çalışmanın ikinci bölümünde ise, Türk parlamentosunun sorunlarını daha evrensel bir perspektifle ele almak için bir dizi çalışma sunulmuştur. Attila Agh, totaliter sistemden çıkan Doğu Avrupa ülkelerinde parlamentoların daha etkin kurumlara dönüşme sürecini incelemekte, Reuven Hazan İsrail parlamentosundaki komisyonlar sisteminin karşı karşıya bulunduğu sorunları ele almakta, bunların aşılması için neler yapılabileceğine işaret etmektedir. Magnus İsberg ise İsveç parlamentosunun üretkenliğini arttırmak için parlamento üyelerine sağlanan destek hizmetlerinin genişlemesi üzerinde durmaktadır.

Parlamentoların içinde yer aldığı toplumlar değişime uğradıkça, ekonomiler, demografiler, teknolojiler ve neticede sosyo-ekonomik ve diğer siyasal yapılar değiştikçe, parlamentolar da değişim ihtiyacı ile karşı karşıya kalacaklardır. Reform, aslında değişime uyum sağlama yollarından biridir. Reform yoluyla uyum sağlanamaması durumunda bir yandan ülke siyaseti tıkanmalara, durgunluklara itilirken, diğer yandan da daha zecri siyasi değişim yolları da açılmış olur. Dolayısıyla, diğer alanlarda da olduğu gibi, parlamentolarda da tedrici değişim ihmal edilmemesi gereken, her zaman gerçekleşmesi için uğraş verilmesi zorunlu bir süreçtir.

Parlamentolar demokrasinin vazgeçilmez kurumlarıdır. Parlamentoların zaafa uğraması demokrasinin de zaafa uğraması ile sonuçlanır. Parlamentoların zaafa uğramaması için, kamuoyunun onları benimsemesi, özümsemesi, vazgeçilmez olarak görmesi gerekir. Bu ise, parlamentonun toplumun sorunlarını kendine sorun edinmesini, toplumun gereksinmelerine duyarlı olmasını ve yanıt vermesini gerektirir. Bütün bunlar ise parlamentonun üretken bir kurum olmasının ve bu niteliği kazanması için de reformlara öncelik vermesinin ne kadar önemli olduğunu bize anlatmaktadır.

# Türkiye’de Parlamento Reformu: Tarihsel Bir Değerlendirme

Doç. Dr. Ömer Faruk GENÇKAYA

## I. Giriş

Liberal demokrasilerde bile yasama meclislerinin güçsüzlüğü, öneminin azalması ve etkisizliği tartışılmaktadır.<sup>1</sup> Bir çok ülkede yürütme erki yasa yapma konusunda meclislerden daha güçlü bir konumda bulunmaktadır. Tarihsel gelişimi içerisinde yürütme erki yasamanın (parlamento) bir bölümünü oluşturmaktaydı. Ancak kitlesel katılım yaygınlaştıkça yasama meclisleri de ortak bir krizle karşılaşmıştır. Başka bir deyişle “demokrasinin gelişmesi ve sanayileşmenin etkisiyle” yasama meclislerinin öneminin azalması varsayımı ileri sürülmüştür.<sup>2</sup> Böylece, yürütme siyasi sistemlerde daha baskın bir unsur haline gelmiştir.<sup>3</sup> Daha sonra, hükümetin yapısında uzmanlaşmaya gidilmesi ve liderliğin merkezileşmesi yasama erkinin gücünü daha da azaltmıştır.<sup>4</sup>

Yasama erkinin, karar alma sürecinin odağı olma temel işlevini yitirdiği ileri sürülmektedir. Bu varsayımı, kısmen çoğulcu siyasal güçlerin ortaya çıkışı ve yürütme gücünün yaygınlaşması neden olmuştur.<sup>5</sup> Dünyadaki yasama meclislerinin çoğunun ana işlevinin sadece kamu kaynaklarını tahsis etmek olmadığı belirtilmektedir. Başka bir deyişle, yasama meclisleri yasa yapmamaktadırlar. Meşrulaştırma, yeni siyasetçilerin sisteme girmesi (devşirme) ve toplumsallaştırma gibi diğer işlevler daha önemli olmaya başlamıştır.<sup>6</sup>

Bununla birlikte, “yasama meclislerinin öneminin azalması” varsayımı neredeyse “ metodolojik olarak yanlış ve kuramsal olarak da güçsüz” görünmektedir.<sup>7</sup> Bazı siyasi sistemlerde politikaların oluşturulma-

sı ve tartışılması aşamasında yasamanın etkisinin artması, yasama meclisini yeniden eski gücüne kavuşturmaktadır.<sup>8</sup> Üstelik yasama meclisi, siyasi sistemlerin varlıklarını sürdürmelerinde hâlâ çok önemli katkılarda bulunmaktadır. Özellikle yeni ortaya çıkan, ya da yeniden yapılanan demokrasilerde yasama meclisleri, her ne kadar politik olarak ilgisiz görülseler de,<sup>9</sup> siyasi güç yapısının değişmesinde yararlı ve önemli bir rol oynamaktadırlar.<sup>10</sup> Gelişmekte olan ülkelerde, başka demokratik kurumların yokluğunda, yasama meclisleri halk için daha geniş siyasal sistemle bir bağlantı, bir iletişim aracıdır. Gelişmiş ülkelerde ise, meclis bir meşrulaştırma aracı olarak çeşitli işlevler de yerine getirmektedir.<sup>11</sup> Ayrıca, yasama meclislerinin devamlılığı, “halkın dikkatini siyasal yaşama çekmek, vatandaşlara kamu politikalarının oluşturulmasına anlamlı bir katılım yaptıkları ve bu politikalar üzerinde bir etkileri olduğu hissini vermek ve sisteme özgül destek sağlamak gibi genel bir tutumu teşvik etmek suretiyle” demokrasinin daha kalıcı ve daha tutarlı olmasını da sağlayabilmektedirler.<sup>12</sup>

Ashında yasama meclisleri birçok siyasi sistemin ayrılmaz bir unsuru olmaya devam etmektedir. Bu durumda akla şöyle bir soru geliyor: yasama meclisleri nasıl oluyor da zaman içinde değişime uğruyor? Yasama meclislerinin değişiminde yinelenen ortak bir kalıp mı var, yoksa her yasama meclisi kendine has bir takım gelişme aşamaları mı kaydediyor?<sup>13</sup> Parlamento deneyimi bakımından bir yüzyıldan uzun bir geçmişine sahip olan Osmanlı-Türk siyasal yaşamında,<sup>14</sup> bugünkü Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) “dünyadaki görece yeni ulusal yasama organlarından birisi” olarak kabul edilmektedir. Osmanlı döneminin sonlanmasından bu yana, Türk siyasal yaşamı çeşitli parlamenter deneyimler geçirmiştir. TBMM kurumsallaşma yolunda bazı çabalara girişmiştir. Ancak çok partili dönem ve özellikle Demokrat Partili seçkinler bu süreci engellemişlerdir. Daha sonraları 1960, 1971 ve 1980’de Türk demokrasisine yapılan üç askeri müdahale TBMM’nin kurumsallaşmasını biraz daha geciktirmiştir. Kısaca, Türkiye’de yasamanın kurumsallaşması, “toparlanma, geçiş, askıya alma ve yeniden örgütlenme” süreçlerinden oluşan dairesel bir yapı sergilemektedir.<sup>15</sup>

12 Eylül 1980’deki askeri müdahaleden sonra Türkiye, bir ölçüde yasama sisteminin kurumsallaşmasına katkıda bulunan TBMM’yi oluşturan milletvekillerinin belirlendiği dört genel seçim yaşamıştır. Ancak



1983 sonrası TBMM, kurumsallaşmanın “tohumlarını barındıran,” ancak “boyun eğen” bir yapıya sahiptir. Bunun başlıca nedenleri, yasama deneyimi eksik ve uzmanlaşmamış milletvekillerinin varlığı, parti liderleri ve parti yürütme organlarının milletvekilleri üzerindeki aşırı denetimi, yürütme erki üzerinde etkin bir yasama denetiminin bulunmaması ve yasama meclisiyle yürütme arasındaki ilişkiyi belirleyecek bir resmi kurallar bütününe geliştirilememiş olmasıdır.<sup>16</sup> Bu arada, Türk toplumu Türk parlamentosunu ülkenin en az güvenilecek kurumlarından biri olarak algılamaktadır.<sup>17</sup> TBMM'nin yeri, önemi ve halk tarafından algılanışı ile ilgili yukarıda sözü edilen tüm olumsuz gelişmelere karşın; TBMM, en azından başka yerlerde alınan kararların meşrulaştırılması bakımından edindiği merkezci konumunu sürdürmektedir.

Türkiye’de parlamentonun kurumsallaşması gereksinimi ortadadır. Bir taraftan milletvekili devir hızının yüksekliği, komisyon üyeliklerine yapılan seçimlerin “uzmanlık” ölçütünü yeterince yansıtmaması; öte yandan TBMM'nin örgütlenmesini ve iç işleyişini düzenleyen kuralların yerleşik bir nitelik kazanmaması, kurumsallaşmanın önündeki başlıca engeller olarak görülmektedir.<sup>18</sup> Gerek TBMM'nin iç yapısını ve işleyişini düzenleyen 1982 Anayasası'nın hükümleri, gerekse 1996'da onaylanan TBMM İçtüzük değişiklikleri “yasama ve denetleme etkinliklerinde verimliliği ve etkililiği artırma” gibi bir gerekçeyle sunulmuştur. Ancak yeni bir reform gereksinimi ve girişimleri de sürekli olarak TBMM'nin gündemindedir.

Aşağıda, önce Osmanlı Parlamentosu'ndan günümüz TBMM'sine kadar İçtüzük ve parlamenter reform girişimlerinin tarihsel gelişimi anlatılacaktır. Daha sonra, 1982 Anayasası'yla birlikte gelen parlamenter reformlar ile İçtüzük değişiklikleri tartışılacaktır. Son olarak, 1996'da yapılan İçtüzük değişikliklerinin yasama ve denetleme etkinlikleri üzerindeki etkisi siyasal ve yapısal unsurlar yönünden çözümlenecektir.

## II. Türkiye’de Parlamenter Reformların Niteliği ve Kapsamı

Parlamenter reform evrensel bir olgudur. Temel amaç koşulların gereklerine uygun olarak yasama sürecinin etkili, ya da etkin hale getirilmesi veya gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde yasama ile yürütme arasındaki ilişkileri düzenlemektir.<sup>19</sup> İçtüzükler yasama meclislerinin örgütlenmesi ve işleyişiyle ilgili kuralları düzenler. Anayasa, yasalar, eski İçtüzük metinleri, parlamento kararları, yönetmelikler, gelenek ve görenekler ve mahkeme kararları gibi öteki yasal belgeler de TBMM’nin iç kurallarının oluşumunda ikincil kaynaklar olarak kabul edilirler.<sup>20</sup>

Osmanlı-Türk siyasal yaşamında İçtüzük’ün tarihçesi parlamento-nun tarihi kadar eskidir. İlk Osmanlı Parlamentosu’nda her iki meclisin (Heyet-i Ayan ve Heyet-i Mebusan) kendi İçtüzükleri bulunmaktaydı.<sup>21</sup> 23 Aralık 1876 tarihli Kanun-i Esasi, iki meclisli bir yapı getirirken; Meclis-i Umumi’yle ilgili ortak (Madde 42-59), Heyet-i Ayan (Madde 60-64) ile Heyet-i Mebusan (Madde 65-80) için özel hükümler içermektedir.<sup>22</sup> Anayasal olarak bir İçtüzük yapılması zorunlu kılınmamıştı, ancak Kanun-i Esasi’nin 47. maddesinde dolaylı olarak “Nizamname-i Dahili”yeye gönderme yapılmıştır.<sup>23</sup> Bununla birlikte, yukarıda sözü edilen birçok madde (Madde 49, 51-59, 64, 77-80) İçtüzük niteliğinde hükümlerdi. Böylece, günümüze değin süren Anayasaların yasama meclislerinin iç işleyişini düzenleme geleneği de başlatılmıştır.

Meclis-i Mahsus, 14 Şubat 1877’de bir İçtüzük özel komisyonu oluşturmuştur. Avrupa devletlerinin Anayasa ve parlamento İçtüzüklerini inceleyen komisyon, on altı bölüm ve 105 maddeden oluşan bir taslak hazırlamıştır. Bu taslak bazı değişikliklerle Meclis-i Mahsus tarafından 17 Şubat 1877’de kabul edilmiştir. Birinci Meşrutiyet dönemine ait Meclis tutanakları Çırağan Sarayı yangınında yok olduğundan, İçtüzük’le ilgili Meclis görüşmeleri konusunda yeterli bilgi bulunmamaktadır.<sup>24</sup> Padişah’ın bir *İrade-i Seniyye*yle onayladığı metin, 13 Mayıs 1877’de yürürlüğe girmiştir. Yetersiz verilere karşın, Heyet-i Ayan Nizamname-i Dahilisi’nin de aynı komisyon tarafından hazırlandığı belirtilmektedir. On bir bölüm ve 74 madde ile bir özel maddeden

oluşan metin, Padişah'ın onayıyla 20 Eylül 1877'de yürürlüğe konulmuştur.<sup>25</sup>

Sultan II. Abdülhamid'in 1878'de Anayasa'yı askıya almasıyla başlayan 32 yıllık istibdat döneminde parlamento toplanamamıştır. İkinci Meşrutiyet'in ilk yıllarında İçtüzük'ü değiştirme çabaları gözlemlenmiştir. İlk önce Heyet-i Ayan Nizamname-i Dahilisi'nin 71. maddesi 28 Şubat 1908'de değiştirilmiştir. Daha sonra 1910'da Heyet-i Mebusan ve 1914'te de Heyet-i Ayan Nizamname-i Dahilisi'nin değiştirilmesi için komisyonlar kurulmuştur.<sup>26</sup> Anayasa değişikliğine uygun olarak sürekli komisyonlar ve üyelerin devamı gibi konularda yenilikler getiren tasarı Meclis-i Mebusan'da 1911'de görüşülmeye başlanmış, ancak görüşmelere ara verildiğinden yasalaşamamıştır. İki yıl sonra başlayan görüşmeler de sürüncemede kalınca; üyeler "ivedi gereksinimlerin" bir an önce kabulü yönünde önerge vermişlerdir.<sup>27</sup> Günümüzde de bir İçtüzük değişikliğinin sürekli gündemde kalması, İkinci Meşrutiyet Meclisi'yle şaşkıncu bir benzerlik göstermektedir.<sup>28</sup> Komisyon, havale edilen önergelerle birlikte yeni teklifini Heyet'e sunmuştur. Uzun tartışmalar sonucunda görüşmeler ertelenmiştir.<sup>29</sup> Heyet-i Mebusan'ın 3. devre çalışmaları sırasında konuyla ilgili görüşmeler uzayınca Meclis Başkanı kendiliğinden yeni bir komisyon oluşturmuştur.<sup>30</sup> Yeni bir metin hazırlamak yerine eski metni değiştirmeyi tercih eden komisyonun hazırladığı tasarının bazı maddeleri görüşüldükten sonra 1915'te yürürlüğe girmiştir.<sup>31</sup> Osmanlı Devleti'nin son yıllarında bile Meclis üyeleri birçok değişiklik önergesi vermişler, ancak bunların görüşmeleri yapılamamıştır.<sup>32</sup> Heyet-i Ayan Nizamname-i Dahilisi ile ilgili değişiklikler ise 1916'da tamamlanmıştır.<sup>33</sup> Kısaca, İkinci Meşrutiyet döneminde (1908-1920), İçtüzük'ü yenileme yolunda birçok adım atılmış, ancak eski metinlerin değiştirilmesiyle yetinilmiştir.

23 Nisan 1920'de açılan ilk TBMM, Heyet-i Mebusan'ın 13 Mayıs 1877 tarihli değiştirilmiş Nizamnamesi'nin bazı değişiklikler yapılarak uygulanmasını 26 Nisan 1920'de kabul etmiştir. Hangi maddelerin değiştirileceğini belirlemek için bir komisyon kurulmuştur. Bununla birlikte, and içme, komisyonlar, toplantı yılı başlangıcı ve dilekçeler konuları dışında herhangi bir somut adım atılamamıştır.<sup>34</sup> 29 Ekim 1923'te Cumhuriyet'in ilanı ve 11 Mart 1924'te Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun kabulünden sonra, TBMM Genel Kurulu 11 Kasım

1924'te yeni bir İçtüzük komisyonu kurulmasına karar vermiştir. Komisyon'un teklifi 16 Aralık 1925'te görüşülmeye başlanmıştır.<sup>35</sup> Görüşmeler 36. maddeye kadar ilerlediği bir sırada komisyon TBMM kararıyla teklifi geri almıştır. İki yıl sonra komisyon daha "iyi" bir teklif hazırlayarak 19 Mart 1927'de TBMM'ye sunmuştur. Görüşmeler sırasında verilen değişiklik önergelerinin sayısının çokluğu nedeniyle teklif komisyon tarafından geri çekilmiştir. Sonuç olarak, komisyonun hazırladığı 25 bölüm ve 236 maddeden oluşan tasarı TBMM tarafından görüşülerek kabul edilmiş ve 2 Mayıs 1927'de yürürlüğe girmiştir.<sup>36</sup>

TBMM'nin bu ilk Nizamnamesi 1960'a değin yürürlükte kalmıştır.<sup>37</sup> Bu süre içerisinde toplam 12 İçtüzük değişikliği yapılmıştır.<sup>38</sup> Bunlar arasında en kapsamlısı, siyasal ve hukuksal tartışmalara da yol açan 28 Aralık 1957'de yapılan değişikliklerdir. Bu değişikliklerle siyasal muhalefeti kısıtlayıcı ve demokratik olmayan hükümler getirilmiştir.<sup>39</sup> Bu arada Dahili Nizamname 11 Nisan 1945'te Türkçeleştirilmiş; 12 Şubat 1954'te ise eski dile dönülmüştür. 27 Mayıs 1960 askeri müdahalesinden sonra 1973'e değin yürürlükte kalan Dahili Nizamname iki değişiklik daha yaşamıştır.<sup>40</sup> Bu dönemde maddelere açıklık getiren toplam 207 adet "uygulama notu" geliştirilmiştir.<sup>41</sup> Türk parlamento geleneğinin oluşmasına önemli katkıda bulunan bu notlar, 1973'te yapılan İçtüzük değişikliğinin ana kaynakları arasında yer almıştır.

Askeri yönetim süresince 13 Aralık 1960 tarih ve 157 sayılı yasaya göre yasama görevini birlikte üstlenen Milli Birlik Komitesi ve Temsilciler Meclisi ile bunların oluşturduğu Kurucu Meclis'in de kendi İçtüzükleri bulunuyordu.<sup>42</sup>

Çift meclis sistemi getiren 1961 Anayasası, TBMM ve her iki meclisin (Senato ve Millet Meclisi), kendilerince hazırlanacak İçtüzüklere göre çalışmalarını emretmiştir (Madde 85). Ayrıca, 1961 Anayasası'nın geçici 3. maddesine göre, TBMM ve her iki meclis kendi İçtüzüklerini yapmaya değin, 27 Ekim 1957'den önce yürürlükte olan İçtüzük hükümlerinin geçerli olacağı belirtilmiştir. TBMM ve her iki meclisten "en fazla iki yıl içerisinde" kendi İçtüzüklerini yapmaları beklenirken (Geçici Madde 7/2); önce 27 Aralık 1963'te Cumhuriyet Senatosu, daha sonra da 17 Şubat 1965'te TBMM Birleşik Toplantı İçtüzük'ü yasalasmıştır. Son olarak, 5 Mart 1973'te Millet Meclisi kendi İçtüzüğü'nü kabul etmiştir.<sup>43</sup>

1961 Anayasası hükümlerine uygun olarak yeni bir Millet Meclisi İçtüzüğü yapılması yolundaki teklif 5 Ocak 1963'te TBMM Başkanlığı'na verilmiştir. Anayasa komisyonu teklifiyle ilgili üç rapor hazırlanmış, ancak gündeme alınan son rapor dönemin sona ermesi nedeniyle Genel Kurul'da görüşülememiştir.<sup>44</sup> Daha sonra, 24 Eylül 1968'de sunulan teklif, Anayasa Komisyonu'nda görüşülerek yeni bir metin haline getirilmiş, ancak gündeme alınamamıştır.<sup>45</sup> Anayasa Komisyonu'nun hazırladığı bu metin 3. dönemde Kütahya milletvekili Mehmet Ersoy ve arkadaşları tarafından yeniden Başkanlığa sunulmuş, komisyonda ele alınmıştır. Bu arada, Çorum milletvekili Abdurrahman Güler ve arkadaşları tarafından hazırlanan İçtüzük teklifi, Anayasa Komisyonu'nda değiştirildikten sonra, 4 Aralık 1972'de Genel Kurul'da görüşülmeye başlanmıştır.<sup>46</sup>

Yeni İçtüzük görüşmeleri 12 Mart 1971 ara rejiminin 1961 Anayasası'nda öngördüğü değişikliklerin de tartışıldığı bir ortamda yapılmıştır.<sup>47</sup> Özellikle Demokratik Partili üyeler önce Anayasa değişikliklerinin, daha sonra İçtüzük'ün görüşülmesini vurgulamışlardır. Yaklaşık üç ay süren görüşmelerde, meclise devam, muhalefetin Genel Kurul çalışmalarını engelleyici girişimlerinin azaltılması ve hızlı çalışma ilkeleri esas alınmıştır. İçtüzük hükümlerinin Genel Kurul egemenliği yerine parti grubu egemenliği getireceği yolunda yoğun tartışmalar yapılmıştır. Bir kısım milletvekilleri Meclis çalışmalarında "parti grubuna büyük önem verilerek üyelerin oy makinesi haline getirildiğini" ileri sürmüşlerdir. Yaklaşık üç ay süren görüşmeler 5 Mart 1973'te tamamlanmış ve yeni İçtüzük Millet Meclisi tarafından onaylanmıştır.

Aslında, 1961 Anayasası'nda parlamentonun kuruluş ve işleyişini düzenleyen ve önceki Anayasalara göre oldukça fazla hüküm yer almıştır.<sup>48</sup> Bunun başlıca nedeni, yürütmenin "muhalefetin etkinliklerini kısıtlayabilecek" ve "anti-demokratik" uygulamalarını engellemek olduğu ileri sürülmüştür.<sup>49</sup> Ayrıca, 1961 Anayasası'nı yazarlar TBMM tarafından yapılacak İçtüzük'e bir "yön" vermek düşüncesindeydiler.<sup>50</sup> Bu açıdan bakıldığında, 1961 Türk Anayasası'yla 1958 Fransız Beşinci Cumhuriyet Anayasası arasında bir benzerlik göze çarpmaktadır. Bununla birlikte, 1961 Anayasası yürütmenin yasamaya göre üstünlüğünü arttırmayı amaçlamıştır.<sup>51</sup> 1958 Fransız Anayasası ise, yasamanın yetkilerini sınırlandırarak, ussallaştırma (rationalisé) yoluyla yürütmeyi

güçlendirmeyi hedeflemiştir.<sup>52</sup> Fransız Anayasası bir taraftan devlet başkanının yetkilerini artırırken (Madde 5-19), öte yandan yasamanın yetkilerini sınırlamakta (Madde 28, 34, 37, 40-44, 47, 48) ve en önemlisi yürütme erkini ve başbakanı da güçlendirmektedir (Madde 34, 37, 39, 41, 44, 48, 49). Bununla birlikte, bu kurumsal düzenlemeler tek başına ne cumhurbaşkanının üstünlüğüne, ne de parlamentonun güçsüzlüğüne yol açmıştır. Kurumsal düzenlemeler kadar, “siyasi” (hükümetin yapısı gibi), ya da yukarıda sayılan güç odaklarının “siyasi tercihlerinin” de iktidar tartışmalarında etkili olduğu ileri sürülmektedir.<sup>53</sup> Fransız Beşinci Cumhuriyet Anayasası’nın izlerini kısmen 1982 Türk Anayasası’nda görmek olanaklıdır.

### III. Yürütmenin Parlamentonun Ussallaştırılması Yoluyla Güçlendirilmesi: 1982 Anayasası’nın Yenilikleri ve TBMM İçtüzük’ünün Değiştirilmesi

12 Eylül 1980 askeri müdahalesinden sonra, Milli Güvenlik Konseyi (MGK) 27 Ekim 1980 tarih ve 2324 sayılı Anayasal Düzen Hakkındaki kanun uyarınca TBMM’yi feshederek yasama yetkisini kendisi kullanmıştır.<sup>54</sup> MGK yasama işlevini yerine getirmek üzere 25 Eylül 1980’de MGK Yasama Görevleri İçtüzük’ünü yürürlüğe koyup, 25 Şubat 1981’de değişiklik yapmıştır.<sup>55</sup> Daha sonra 23 Ekim 1981’de yasama işlevini MGK ile birlikte yerine getirmek üzere Danışma Meclisi kurulmuştur.<sup>56</sup> Danışma Meclisi 20 Kasım 1981’de kendi İçtüzüğü’nü kabul edinceye değin, MGK’nın 22 Ekim 1981 tarih ve 60 sayılı yasayla belirlediği geçici İçtüzük’e göre çalışmıştır.<sup>57</sup>

Danışma Meclisi tarafından hazırlanıp, MGK’ca son biçimi verilen yeni Anayasa 7 Kasım 1982’de halkoyuyla kabul edilmiştir. Tek meclis sistemini getiren 1982 Anayasası, bir önceki 1961 Anayasası (Madde 85/1) gibi TBMM’ye etkinliklerini yürütmek üzere İçtüzük yapmak ve değiştirmek yetkisini vermiştir (Madde 95/1). 1982 Anayasası da, 1961 Anayasası kadar geniş kapsamlı olarak yasama meclisinin işleyişini düzenleyen hükümler içermektedir. Yine, 1982 Anayasası, “TBMM kendi İçtüzüğü’nü yapmaya değin, 12 Eylül 1980’den önce yürütür-

lükte olan Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 1982 Anayasası'na aykırı olmayan hükümlerinin yürürlükte olacağını" söylemiştir (Geçici Madde 6). Ancak 1961 Anayasası'ndan farklı olarak, 1982 Anayasası demokratik yolla seçilmiş TBMM'ye yeni İçtüzüğü'nü yapmak için belli bir süre tanımamıştır. Bunun da etkisiyle, 1983 sonrası TBMM'nin yeni İçtüzüğü'nü oluşturması neredeyse 13 yıl, ya da dört yasama dönemi almıştır. Bu süre, 1980 öncesi yaşanan İçtüzük hazırlama deneyiminden daha uzundur. TBMM'nin iç işleyişini Anayasa'nın gereklerine ve gereksinimlere uygun bir biçimde düzenlemek konusunda çoğu kez yoğun bir istek ve çok sayıda girişim olmuştur. Bununla birlikte, siyasal ve parlamenter yaşamın yeniden yapılanması bu çabaları engellemiştir. Yasama meclisinin işleyişini düzenleyen Anayasal hükümlerin kapsam ve boyutu da İçtüzük çalışmalarını geciktirmiştir.

1982 Anayasası'yla getirilen en önemli değişiklik, yasama sürecini ussallaştırmak suretiyle yürütmenin gücünü arttırmak olmuştur. Öncelikle, 1961 Anayasası'nda "işlev" olarak tanımlanan yürütme, 1982 Anayasası'nda "güç ve işlev" olarak kabul edilmiştir (Madde 8). İkinci olarak, bugünkü Anayasa'yla yürütmenin kullandığı yasama etkinliklerinin kapsamı da genişletilmiştir. Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu'na olağanüstü hal (Madde 121) ve sıkıyönetim hallerinde (Madde 122) kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmiştir. Cumhurbaşkanı da, "Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemlerini" kararname ile düzenlemek yetkisine sahiptir (Madde 107). Ayrıca, Cumhurbaşkanı'nın atama yetkisinin kapsamı ve Bakanlar Kurulu'nun idari yetkileri genişletilmiştir (Madde 104,114,144,154,155,156,159,175). Son olarak, Cumhurbaşkanı'nın özellikle resen imzaladığı kararlar ve düzenlemeler konusunda hesap vermek zorunda olmayışı (Madde 105), günümüz Türkiye'sinde yaşanan iki başlı bir yürütme durumunu daha da güçlendiren bir unsur olmuştur.<sup>53</sup>

1980'de Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde TBMM'nin karşılaştığı çıkmaz, 12 Eylül 1980 askeri müdahalesinin gerekçelerinden birisi olmuştur.<sup>54</sup> Bu nedenle 1982 Anayasası'yla TBMM, parlamenter süreci hızlandırma, bu yolla da parlamento'yu daha etkili kılma gerekçesiyle yeniden örgütlendirilmiştir. İkinci meclis Senato'nun yasama sürecinde neden olduğu geciktirici etkiyi ortadan kaldırmak üzere, Anayasa

en önemli yenilik olarak tek meclisli bir sistemi getirmiştir. Ancak tam tersine, yapılan bu yenilikten, ikinci meclisin yasama sürecinde yasaların niteliğini artırıcı etkisi tartışılmaya başlanmıştır. Ayrıca, Senato'nun yeniden oluşturulması bazı Anayasal reform önerilerinin ayrılmaz ögesi haline gelmiştir.<sup>60</sup> İkinci olarak, yasama dönemi, yürütmenin asıl görevlerini ve vaadlerini yerine getirebilmesi için beş yıla çıkarılmıştır (Madde 77). Ancak 1983'ten bu yana, uygulamada TBMM beş yıllık süreyi tamamlamadan erken seçime gitmiştir. TBMM sürekli komisyon üyelerinin belirlenmesi ve denetime ilişkin önergelerin sunulması gibi etkinliklerine katılım, en az 20 üyeden oluşan siyasi parti gruplarına verilmiştir (Madde 95). Böylece bir milletvekilinin parti gruplarından birine bağlı olması teşvik edilerek, dolaylı yoldan parti disiplini güçlendirilmiştir.<sup>61</sup> TBMM'nin toplantıya çağırılma ve karar alma işini kolaylaştırmak üzere, toplanma ve karar yeter sayıları da azaltılmıştır (Madde 96). Ek olarak, 1980 öncesinde muhalefet partilerince sık sık gündeme getirilen bir konu olan gensoru ve meclis soruşturma önergeleri için gerekli en az milletvekili sayısı da arttırılmıştır (Madde 99 ve 100). Böylece, Anayasa muhalefet tarafından uygulanacak engelleme/geciktirme taktiklerinin olumsuz etkilerini önlemeyi amaçlamıştır. TBMM'yi etkileştirmeye yönelik bu hükümler, daha güçlü bir yürütme erkini de birlikte getirmiştir.<sup>62</sup>

TBMM, 6 Kasım 1983 genel seçimlerinden sonra, 1982 Anayasası'nın hükümlerine ve tek meclisli sisteme uygun yeni bir İçtüzük gereksinimini karşılama çabasına girişmiştir. İzlenecek iki yöntem vardı: ya yepyeni bir İçtüzük oluşturulacaktı, ya da varolan İçtüzük gerekli koşullara uygun bir biçimde yenilenecekti. İlk partilerarası komisyon yeni bir İçtüzük teklifi hazırlamıştır. Bu arada Çorum milletvekili ve Anayasa Komisyonu üyesi olan İhsan Tombuş da hazırladığı teklifi sunmuştur. Önerilen bu iki taslak birleştirilerek, 20 Şubat 1985'te Anayasa Komisyonu tarafından incelenmeye başlanmıştır. Komisyon, partilerarası komisyonun hazırladığı taslağı esas metin olarak ele almış ve 23 Mayıs 1985'te görüşmeleri tamamlamıştır.<sup>63</sup> 11 Haziran 1985'te gündeme alınan komisyon raporu, 18 Ekim 1985'te komisyon tarafından geri çekilmiştir. Daha sonra Komisyon 20 Kasım 1986'da aynı raporu yeniden Meclis Başkanlığı'na sunmuştur. 13 Ocak 1987'de yeniden gündeme alınan önerge, 29 Kasım 1987'de ya-



pılan erken genel seçimler nedeniyle hükümsüz olmuştur. Bu önergede önceki İçtüzük esas alınarak, 1982 Anayasası'ndaki hükümlere uygun bir takım değişiklikler yapılmıştır. Taslak iki yenilik getiriyordu. Birinci olarak, TBMM Dış İlişkiler Organizasyonunu düzenleyen 378 sayılı yasa, yeni İçtüzük'e (Madde 158-66) dahil edilmiştir. Ayrıca, yasama sürecinde hem hükümete, hem de partilere ve milletekilerine destek sağlamak amacıyla Yasama Danışmanlığı Kurulu adı altında yeni bir yapı oluşturulmuştur (Madde 94).

18. Dönemde (1987-1991), yeni İçtüzüğü hazırlamak üzere Anavatan Partisi, Sosyal Demokrat Halkçı Parti ve Doğru Yol Partisi'nin temsilcilerinin katılımıyla 1990'da yeni bir komisyon kurulmuştur. Komisyonun yıl sonuna kadar bir İçtüzük teklifi sunacağı belirtilmiştir.<sup>64</sup> Ancak, bu öneri 1991 Sonbaharında yapılan erken genel seçim nedeniyle TBMM'de resmi bir nitelik kazanamamıştır. Bu dönem yeni İçtüzük'ün hazırlanması yönünden en verimsiz dönem olmuştur.

20 Ekim 1991'deki erken seçimden sonra, TBMM Başkanlığı'nın ve parti gruplarının girişimiyle yeni İçtüzük'ü hazırlayacak özel bir komisyon kurularak, 28 Kasım 1991'de çalışmalarına başlamıştır.<sup>65</sup> Komisyon Ocak 1992'de öneriyi tamamlayıp Başkanlığa sunmuştur. Daha sonra, o dönemde TBMM Başkanı olan Hüsamettin Cindoruk teklif üzerinde değişiklikler yaparak, kendi adına TBMM'ye resmi olarak sunmuştur.<sup>66</sup> Bu arada bazı milletvekilleri de eski İçtüzük'ü kısmen, ya da tamamen değiştiren yeni öneriler hazırlamışlardır. TBMM Başkanı'nın önerisi de dahil olmak üzere Kasım 1992'de sekiz yeni teklif Anayasa Komisyonu'na sunulmuştur.<sup>67</sup> İlk incelemelerden sonra, Komisyon, İhsan Saraçlar ve arkadaşlarının hazırladığı İçtüzük teklifini esas alarak raporunu hazırlamıştır.<sup>68</sup> Genel olarak, tüm teklifler TBMM'nin denetleme etkinliklerini dikkate alarak ve 1982 Anayasası'nın hükümlerine uygun bir biçimde yasama sürecini daha etkin ve daha verimli kılmayı amaçlamıştır. Komisyon, raporunda geniş kapsamlı bir Anayasa değişikliği gereksinimini vurgulamış, 1982 Anayasası'nın anti-demokratik yönleri ayıklandıktan sonra, yeni İçtüzük'ün hazırlanmasını önermiştir.

Toplam olarak 190 maddeden oluşan teklifte yer alan başlıca yenilikler aşağıdaki gibi özetlenebilir: Öncelikle Anayasa'nın öngördüğü'nün aksine (1995 değişikliğinden önceki Madde 75), teklif TBMM'yi

450 üyeden oluşan bir yapı olarak tanımlamıştır. Cumhuriyet döneminde; 1950-60 dönemi dışında TBMM'deki milletvekili sayısı, 1961-1980 döneminde 450 olarak belirlenmiş, 1983'ten sonra ise, 400 ile sınırlandırılmıştır. Parlamentodaki milletvekili (sandalye) sayısı, hükümetin oluşturulmasını ve yürütme-yasama ilişkilerini de içine alan yasama süreci yönünden çok önemli bir etmendir.<sup>69</sup> Komisyonların daha etkin bir biçimde çalışabilmelerini sağlamak için, vekil sayısının artırılması gerektiği ileri sürülmüştür.<sup>70</sup> İkinci olarak, teklif TBMM Başkanlığı seçiminin dördüncü oylamada sonuçlandırılması kuralını getirmiştir. Üçüncü olarak, Anayasa Komisyonu'nun yaptığı değişikliğe göre, TBMM Başkanı, yasama sürecini hızlandıracak, organize edecek ve destekleyecek partilerarası komisyonlar kurmakla yetkilendirilmiştir. Dördüncü olarak, Genel Kurul görüşmelerinde oluşabilecek engellemeleri ortadan kaldırmak üzere, görüşmeler başladıktan sonra tasarı ve teklifler üzerinde verilecek değişiklik önergelerinin en az beş milletvekilinin imzasını taşıması koşul konmuştur. Ayrıca, tasarı ve tekliflerin hazırlanmasında yardımcı olmak üzere, bir Yasama ve Denetleme Kurulu oluşturulmuştur. Son olarak teklif, sözlü ve yazılı soruların daha etkili olabilmesi için yeni önlemler getirmiştir. Buna göre, sözlü soruların yanıtlanması için her hafta TBMM'nin en az iki çalışma gününün birer saati "özel soru sorma zamanı" olarak ayrılmıştır. Buna ek olarak, konuyla ilgili Bakan soruyu 15 gün içinde yanıtlamamışsa, TBMM Başkanı ilgili Bakan uyaracak; Başkanın uyarısına karşın Bakan soruyu yine de yanıtlamazsa soru gündemden düşecektir.

Bu teklifle getirilen öteki değişiklikler İçtüzüğü Anayasal hükümlerle uyumlu bir hale getirmeyi amaçlıyordu. Ancak Komisyon, Saraçlar, Cindoruk ve bazı milletvekillerinin önerdiği, oturumlara katılma durumunda verilecek para cezası gibi çok önemli bir hükmü metinden çıkarmayı yeğlemiştir. Aslında, 1973 tarihli eski İçtüzük'te de benzer bir hüküm yer almaktaydı (Madde 129), ancak uygulamada hiçbir işlerliği olmamıştır. Herhalde Komisyon uygulama değeri olmayan bir hükmü gereksiz görmüştür. Komisyon'un raporu 8 Ocak 1993 günü oturumda gündeme alınmıştır. Bir yıl sonra 3 Mayıs 1993'te Komisyon raporu geri çekmiştir. 24 Aralık 1995'te Türkiye'nin erken seçime gitmesine yol açan hükümet istikrarsızlığı ve Türk siyasetinin yeniden yapılandırılması gibi nedenlerle, bu çok önemli İçtüzük deği-

şikliği de sonuçsuz kalmıştır. Ancak yukarıda anılan tekliflerin bir çoğu, daha sonraki değişiklik teklifinde esas alınmıştır.

Yeni seçilen 20. dönem TBMM, Ocak 1996'da başlayan çalışmalarında parlamento reformu konusuna büyük bir istekle yaklaşmıştır. Parlamenter sürece hız, etkililik ve üretkenlik getirecek İçtüzük değişikliklerini tamamlamak artık bir ivedi gereksinim olmuştur.<sup>71</sup> TBMM Başkanlığının girişimiyle 20 maddeden oluşan bir değişiklik önerisi parti gruplarının incelemesine sunulmuştur. TBMM'deki beş siyasi parti grubunun temsilcilerinden oluşan özel bir komisyon öneriye son biçimini verip Anayasa Komisyonu'na göndermiştir. Komisyon öneriyi incelerken, eski İçtüzük'ü değiştirmek üzere on yeni teklif daha TBMM Başkanlığı'na sunulmuştur. Komisyon tarafından bütün tekliflerin bir araya getirilmesiyle hazırlanan 29 maddelik yeni bir metin 1996 Nisan ayı sonunda tamamlanmıştır.<sup>72</sup>

Komisyon'un hazırladığı rapor üzerindeki görüşmeler 8 Mayıs 1996'da TBMM'nin 49. oturumunda başlamış ve 16 Mayıs 1996 günü 53. oturumda sona ermiştir. Genel Kurul'daki bir kaç düzeltmeden sonra değiştirilen İçtüzük, TBMM tarafından onaylanmıştır.<sup>73</sup> Böylece 13 yıl süren bu uzun hikaye TBMM'nin iki oturumunda toplam beş saat içinde sona ermiştir.<sup>74</sup>

TBMM'nin iç yapısı ve işleyişi 1982 Anayasası'ndaki hükümlere ve tek meclisli sisteme uyum sağlayacak biçimde yeniden düzenlenmiştir. Bu değişikliklerin yanı sıra, değiştirilen İçtüzük'te yasa yapma süreciyle ilgili iki önemli yenilik getirilmiştir. Bunların ilki, temel kanunlar ve İçtüzük'le ilgili olarak yapılacak değişiklik görüşmelerinde uygulanacak özel kurallardır. "Temel Kanunlar" adıyla anılan Madde 91'le Genel Kurul'daki tartışmaların süresini kısaltmak ve sözkonusu yasalarda değişiklik yapılması gerektiğinde, yasaların iç tutarlılığını sağlamak amaçlanmıştır. Buna göre, hükümetin, esas komisyon, ya da parti grup(lar)ının ve Danışma Kurulu'nun ortak önerisiyle, TBMM Genel Kurul'u değişiklik teklifiyle ilgili görüşmelerde ve oylama sırasında uygulanacak özel kuralları belirleyecektir. İkinci olarak, üzerinde görüşülen bir teklifin içeriğiyle ilgisi olmayan herhangi bir değişiklik önergesinin verilmesi yasaklanmıştır. Böyle bir öneri işleme de konulamayacaktır (Madde 87/3) Değiştirilen İçtüzük'teki başlıca yenilikler şöyle sıralayabiliriz:

1. Toplam milletvekili sayısının beşte biri, ara verme ve tatil sırasında bir toplantı önergesi sunabilir, ancak oturumun açılması için 184 milletvekilinin hazır olması gerekmektedir (Madde 7/5).
2. TBMM Başkanı komisyon çalışmalarını denetlemek ve komisyonların iş yükü fazla ise, komisyon başkanını uyararak ve bu konuda Genel Kurul'u bilgilendirmekle yükümlüdür (Madde 15/6).
3. Danışma Kurulu gündemindeki önerge üzerinde ortak bir karara varamazsa, ya TBMM Başkanı ya da parti grup(ları) önergeyi Genel Kurul'un dikkatine sunabilirler (Madde 19).
4. Tali komisyonlar kendilerine ulaşan önergeye ilişkin görüşünü 10 gün içerisinde sunmamışsa, esas komisyon doğrudan kendi raporunu hazırlar (Madde 23/5 ve 37/son).
5. Yeni hükümetin güvenoyu almasını izleyen 10 gün içerisinde, iktidardaki partinin isteği üzerine sürekli komisyonların başkan, başkanvekili, sözcü ve sekreterlerinin seçimleri yenilenir (Madde 24/son)
6. Komisyon üyelerinin üçte biri, belli bir gündemle komisyonu toplantıya çağırabilirler (Madde 26/son).
7. Kanun hükmünde kararname önergesi 45 gün içinde ilgili komisyon tarafından incelenmemişse, TBMM Başkanı konuyu Genel Kurul'un gündemine almak üzere Danışma Kurulu'nun dikkatine sunar (Madde 37/3).
8. Tasarı ve tekliflerin görüşmeleri sırasında en az 20 üye yoklama isteminde bulunabilir (Madde 57). Kapalı oturum istemi en az 20 milletvekili tarafından yapılabilir (Madde 70). Yasa tasarı ve teklifleriyle ilgili görüşmeler başladıktan sonra verilen değişiklik önermeleri en az beş milletvekilinin imzasını taşımalıdır (madde 87/2). Ayrıca İçtüzük'te yer alan haller dışında (Madde 142) en az 15 milletvekilinin isteği üzerine açık oylama yapılabilir (Madde 143).
9. Bakanlar Kurulu ve/veya esas komisyon tasarı ve teklifin tümü oylanmadan önce belli bir maddesinin ikinci kez görüşülmesini isteyebilirler (Madde 89).

10. Anayasa değişiklikleriyle ilgili ikinci tur görüşmelerde, ilk oturumda hakkında değişiklik önergesi verilmeyen bir madde üzerinde yeni bir değişiklik önergesi verilemez (Madde 93/2).
11. Her hafta TBMM'nin en az iki çalışma gününde bir saatten az olmamak üzere belli bir süre sözlü sorulara ayrılır (Madde 98/2). Hükümet temsilcisi, soru önergesi sahibi Genel Kurul'da olmasa bile soruları yanıtlar (Madde 98/4). Birleşimi yöneten Meclis Başkanı'na önceden bildirilerek, ilgili Bakan bir çok soruyu birleştirerek aynı anda yanıt verebilir (Madde 98/5). Birbirini izleyen üç oturumda yanıtlanmayan sözlü sorular yazılı soruya çevrilir (Madde 98/6).
12. Başbakan, ya da ilgili bakan yazılı soru önergesini, Başbakanlığa veya bakanlığa sunulduğu tarihi izleyen eden on beş gün içinde yanıtlamak zorundadır (Madde 99/2). İlgili kişi soruyu bu süre içerisinde yanıtlamazsa, Meclis Başkanı uyarıda bulunur; sorunun uyarıyı takip eden on gün içinde yanıtlanması gerekir. Aksi takdirde TBMM tutanaklarında sorunun yanıtlanmadığı duyurulur (Madde 99/4).
13. Meclis Araştırma Komisyonu'nun çalışmalarını tamamlaması için verilen süre üç aya uzatılmıştır. Üç aylık sürenin bitiminde komisyona fazladan bir ay daha süre tanınır (Madde 105). Komisyon görevini bu süre sonunda tamamlayamazsa, izleyen on beş gün içerisinde Genel Kurul'da konuyla ilgili bir görüşme yapılır. Genel Kurul yeni bir komisyon oluşturulması yoluna gidebilir.
14. Meclis soruşturması İçtüzük'ün 107 ila 113. maddelerinde düzenlenmiştir. İlgili kurallar ve sonuçları Anayasa'ya (Madde 100) göre ayrıntılı olarak açıklanmıştır. Genel görüşme ve gensoru gibi öteki bilgi toplama ve denetleme yolları da İçtüzük'e dahil edilerek (Madde 101-103 ve 106), Anayasa hükümleriyile uyumlulaştırılmıştır.
15. TBMM'nin bir ay içerisinde beş oturumuna mazeret beyan etmeksizin, ya da resmi bir izni olmaksızın katılmayan bir milletvekilinin durumu Başkanlık tarafından Anayasa ve Adalet Karma Komisyonu'na bildirilir. Bu durumda, milletvekilliğinin

düşmesi üye tam sayısının salt çoğunluğunca karara bağlanır. Ayrıca, bir yasama yılı içinde izinsiz ve özürsüz 45 oturuma katılmayan bir milletvekilinin üç aylık yollukları da kesilir (Madde 138).

Bunların dışında, vatandaşların dilekçe hakları (Madde 115-120) Cumhurbaşkanlığı seçimi (Madde 121-122) ve TBMM'nin Cumhurbaşkanını Yüce Divan'a sevkî de (Madde 114) Anayasa hükümlerine uygun olarak değiştirilen İçtüzük'e dahil edilmiştir.

#### IV. Genel Değerlendirme: Kurumsal ve Siyasal Değişkenler ve Yasama Sürecinin Etkililiği

Yeni bir İçtüzük yapılması, ya da varolanın değiştirilmesi sürekli olarak TBMM'nin gündeminde olmuştur. Bu süreçte genellikle yeni bir İçtüzük yapmak yerine, varolanın değiştirilmesi tercih edilmiştir. Eski İçtüzük üzerinde yapılan bazı değişiklikler daha köktenci çözümler üretilmesini engellemektedir. İçtüzük değişikliklerinde Anayasal düzenin kuralları yanında, “verimlilik” ve “etkililik” gibi unsurlar da vurgulanmıştır. Gerek 1927, gerekse 1973 İçtüzük değişiklikleri yapılırken birçok Avrupa ülkesinin İçtüzük metinlerinden yararlanıldığından söz edilmiştir. Ancak hangi ülkelerin hangi ilkelerinden yararlandığı ne komisyon raporlarında, ne de Genel Kurul tartışmalarında yer almamıştır. Bir başka deyişle, ithal edilen ilkeler varsa sorunlarıyla birlikte alınmıştır. İçtüzüklerin belli ilkelerden yoksun hazırlanması, uygulamada sorunlar yaratmaktadır. Bugünkü İçtüzük'te yer alan bazı tekrarlar (Madde 138/son ve 153) ve tutarsızlıklar da (Madde 81 ve 143) dikkate değer genel sorunlar arasında yer almaktadır.<sup>75</sup>

Osmanlı- Türk Anayasaları'nda yasama meclislerini düzenleyen sayısız kurallar yer almıştır. Bu nedenle, İçtüzükler Anayasalara bağlı kalarak hazırlanmıştır. Kuşkusuz, İçtüzük niteliğindeki bazı hükümlerin Anayasa'da yer alması, Anayasa'nın değiştirilmesinin zor olması nedeniyle parlamenter “azınlık” için bir güvence oluşturmaktadır. Ancak, seçilmiş bir meclisin kendi iradesiyle iç örgütlenmesini ve işleyişini düzenleyememesi, kurumsallaşma yönünden olumsuz bir etken olarak görülebilmektedir.

Ayrıca, Anayasa'da yer alan hükümlerin 1996'da yapıldığı gibi ay-  
nen İktüzük'e aktarılması da sorun yaratabilmektedir. Bu durumda,  
söz konusu Anayasa hükümleri değiştirilince, İktüzük'ün de değiştiril-  
mesi gerekecektir.<sup>76</sup> Meclisler kendi özerk kurallarını oluşturamamış-  
lardır. Yapılan değişikliklerin gereksinimleri karşılamadığı yolundaki id-  
dialar; yeni ivedi değişiklik önerilerini de birlikte getirmiştir.<sup>77</sup>

Son 70 yıllık parlamenter reform sürecinde, yasama ve denetim et-  
kinlikleri yönünden İktüzükler, milletvekilinin bireysel özgürlüğü ve  
Genel Kurul egemenliğinden parti grubu egemenliğine doğru bir de-  
ğişim geçirmişlerdir. 1970'lerin sonunda başlayıp, 1982 Anayasası dö-  
neminde kurumsallaşan parlamenter reform çabalarının temel amacı  
ise, parlamenter kuralları verimlilik ve etkililik anlamında ussallaştırmak  
olmuştur.<sup>78</sup> Bu bağlamda, TBMM'nin yasama ve denetim etkinlikleri-  
nin yeniden düzenlenmesi, gerçekleştirilmesi gereken başlıca konular-  
dı. Aslında çift meclis sistemi, komisyon ve Genel Kurul çalışmalarını  
düzenleyen kurallar gibi yasamanın etkinliği üzerinde birtakım engeller  
bulunduğu iddia edilmiştir. Öte yandan, bu dönemde muhalefet parti-  
lerinin de denetim yollarını aşırı bir biçimde kullandıkları belirtilmiştir.  
Bu nedenlerle, 1982 Anayasası'na bazı hükümler koyulmuştur. Böyle-  
ce TBMM'nin verimli kılınması ve komisyonlarla Genel Kurul'daki  
partizan muhalefetin etkisi engellenmeye çalışılmıştır. Buna karşılık, ço-  
ğunluk iktidarlarının da, denetimden kaçmasına yol açılmıştır.

Yasama sürecinde hükümet tarafından hazırlanan tasarıların, mil-  
letvekilleri tarafından verilen tekliflere göre daha fazla yasalaşma şansı  
bulunmaktadır. Son dokuz yasama döneminde, 1961-1965 ve 1983-  
1987 arasındaki askeri yönetimden geçiş süreçleri hariç, yasa teklifleri-  
nin sayısı tasarılar göre fazla olmuştur. Geçiş dönemlerinde hükümet-  
lerin bazı temel konuları yasalaştırmak zorunda olması, tasarıların sayı-  
sını arttırmıştır. Aslında, yasa teklifi bir milletvekili için kamusal ilişki-  
ler aracıdır. Yasa tekliflerinin sayısı ve bunların yasalaşma oranı, yasama  
meclislerinin yasama sürecindeki "başlatma" gücünün bir göstergesi-  
dir.<sup>79</sup> Bu nedenle, tüm dönemlerde tekliflerin sayısı tasarılarından fazla  
olmuştur. TBMM'de yeterli çoğunluğa sahip bir hükümet, tekil olarak  
hazırlanmış ve hükümet partisi(leri) tarafından desteklenen tasarını ko-  
laylıkla yasalaştırmıştır. Çünkü bu dönemlerde TBMM ya "bağımlı,"  
ya da "boyun eğen" bir konumda bulunmaktaydı.<sup>80</sup> Bir başka deyişle,

1980 öncesi ve sonrası dönemde parti grubu, milletvekillerine göre yasama sürecinde daha etkili olmuştur. Böylece yasamanın yürütmeye üstün olmadığını uygulama kanıtlamıştır.

Yasalaşan tasarı ve tekliflerin ortalama yüzdeleri bağlamında 1980 öncesi ve sonrası dönemler arasında çok az bir fark görünmektedir (*bak.* Tablo 1). Genel olarak 1961-1999 arasında, tasarı ve teklifler dahil olmak üzere yasalaşma oranı ortalaması yüzde 45'tir. Yasalaşan tasarı ortalaması 1961-1980 dönemi için yüzde 68.92'yken, 1983-1999 dönemi için yüzde 65.85'tir. Yasama verimliliği anlamında parlamentonun ussallaştırılmasının yasama sürecinde etkisi olduğunu söyleyemeyiz. Öyle ki, 1980 öncesi dönem tüm istikrarsızlıklarına karşın daha verimli olmuştur.

Parlamentonun ussallaştırılmasını tek başına yasalaşma oranıyla açıklayamayız. Çıkarılan yasaların içeriği ve niteliği ile hükümet ve muhalefet partileri arasındaki uzlaşmanın anlam ve kapsamı da önemlidir. Bu bağlamda, Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararları bir gösterge olarak irdelenmelidir. 1962-1983 döneminde Mahkeme 118 iptal ve 42 kısmi iptal kararı verirken, sadece 1983-1998 döneminde iptal kararlarının sayısı 155 olmuştur.<sup>81</sup> Bu sayılar, genel olarak yasaların hazırlanması ve görüşülmesi sırasında hukuk normlarına ve Anayasa hükümlerine ne kadar "özen gösterildiğini" kanıtlamaktadır.

Genel olarak, Türkiye'de parlamento kuralları dışında yasama sürecinin verimlilik ve etkililiğini etkileyen iki unsur bulunmaktadır: parti grubu (liderlik yapısı ve parti disiplini) ve hükümetin yapısı (çoğunluk hükümeti - koalisyon hükümeti). Parti grubunun ve parti disiplininin milletvekilleri üzerinde son derece etkili olduğu açıktır.<sup>82</sup> Parti içi demokrasinin olmayışı nedeniyle, bir milletvekili ya çeşitli biçimlerde liderlik yapısının egemenliğini kabul etmektedir —yakın çevrede bir arkadaş ya da köşesine çekilmiş bir küskün olarak—, ya da parti merkez örgütünü rahatsız edince partiden istifa etmektedir.<sup>83</sup> Kısaca, büyük çoğunluğa sahip yürütme yasamaya hükmetmektedir. Bu nedenle, Türk siyasi yaşamında parti örgütleri iyileştirilmedikçe ve milletvekilleri yasama sürecinde kendi iradelerini kullanacak biçimde özgürleştirilmeden, yasama süreci partizan taktik ve stratejilerin boyunduruğunda kalacaktır. Bugünkü yapı içerisinde, adaylık sürecinin demokratikleştirilmesi önem kazanmaktadır.



Hükümetin yapısı bir başka yapısal unsur olarak düşünülmektedir. Bununla birlikte, hükümetin yapısı, yasama sürecini etkileyen milletvekillerinin deneyimi ve nitelikleri ile ulusal ve yerel ilişkiler ve koşullardan bağımsız değildir. Örneğin, büyük bir meclis çoğunluğuna sahip hükümetlerin iş başında olduğu 1965-1969 ve 1983-1987 dönemlerini karşılaştırdığımızda, yasama etkililiği yönünden oldukça farklı sonuçlar gözlemlenmektedir. Adalet Partisi, 1965-1969 döneminde yeterli bir meclis desteğine sahipti. Ancak, çift meclis sistemi, parti içi hizipler, etkili bir meclis muhalefedinin varlığı ve dönemin sonuna doğru ortaya çıkan toplumsal, ekonomik ve siyasal istikrarsızlıklar hükümetin yasama etkinliklerini ciddi olarak engellemiştir.<sup>84</sup>

Buna karşılık, 1983-1987 döneminde iktidardaki Anavatan Partisi rekor sayılabilecek milletvekili desteğini de arkasına alarak, hemen hemen getirilen her hükümet tasarısını yasalaştırmıştır. Bununla birlikte, askeri dönemden geçişin kolaylaştırıcı koşulları, deneyimsiz milletvekilleri, parti sisteminin yeniden yapılanması ve yüksek sayıdaki milletvekili hareketliliği gibi unsurlardan olumlu olarak etkilenmiştir.<sup>85</sup> Ayrıca, Anavatan Partisi'nin birçok tasarımı muhalefetin fiziksel olarak hazır olmadığı sırada "sürpriz girişimlerle" yasalaştırdığı da bir gerçektir. Öte yandan, 17. dönem TBMM çok hızlı çalışan bir yasama dönemi de sayılamaz.<sup>86</sup>

Koalisyon hükümetlerinin yasama sürecindeki etkisi ne olmuştur? Bu konuda da değişik dönemlere ilişkin farklı sonuçlar gözlemlenmektedir. Örneğin 1980 öncesi 1973-1977 ve 1977-1980 arasındaki son iki yasama döneminde, Türkiye geniş koalisyon hükümetleri tarafından yönetilmiştir.<sup>87</sup> Bu dönemde gerek hükümet tasarılarının, gerekse toplam yasalaşma ortalaması sırasıyla yüzde 72.4 ve 67.6'dır. Bu ortalamalar, 1961-1999 arasındaki tüm zamanların yasalaşan hükümet tasarıları ortalamalarından yüksektir. Bununla birlikte, 19. (1991-1995) ve 20.(1995-1999) yasama dönemlerinde hükümet tasarılarının yasalaşma ortalamasında ani bir düşüş yaşanmıştır. TBMM'nin 19'uncu döneminde, Doğruyol Partisi (DYP) ve Sosyal Demokrat Halkçı Parti (SHP)—daha sonra da Cumhuriyet Halk Partisi (CHP)—koalisyonları hükümet etmişlerdir.<sup>88</sup> Yaşanan genel siyasi istikrarsızlıklar nedeniyle 20.TBMM dönemini sabit alırsak, 19'uncu dönem yasama etkinlikleri yönünden tüm zamanların en düşük değerlerine sahiptir. Bir baş-

ka deyişle, Türkiye koalisyon hükümetleri tarafından yönetilirken, başta İktüzük olmak üzere birçok önemli tasarı ve teklif yasalasamamıştır. Aslında, DYP ve SHP koalisyon deklarasyonu, sağ ve solun iki büyük partisi arasında sağlanan çok iyimser tarihi bir uzlaşma ve oйдаşma belgesiydi. Bununla birlikte uygulamada başarısız olmuştur.

Kısaca, yakın geçmişte Türkiye’de görüldüğü gibi, koalisyon hükümetlerinin uyumu ve tutarlılığı yasama sürecini önemli ölçüde etkilemektedir. Erken seçim kararının seçimlerin yapılacağı tarihten sekiz ay öne alınmış olması nedeniyle, 20. dönem TBMM’yi kısa ömürlü bir yasama meclisi olarak tanımlayabiliriz. Buna ek olarak, parti sistemindeki yeniden yapılanmalar, yoğun milletvekili hareketliliği ve Milli Güvenlik Kurulu gibi parlamento üstü güçlerin etkisi de TBMM’nin yasama etkililiğini etkilemiştir. Gerek partiler, gerekse milletvekilleri toplum için yasa yapmak yerine, kendi geleceklerini düşünmek zorunda kalmışlardır. Bu dönemde “Sekiz Yıllık Eğitim Sistemi”ni düzenleyen 4322 ve “Vergi” yasalarını düzenleyen 4369 sayılı iki “reform” niteliğinde yasa da çıkartılmıştır ama tüm zamanların en düşük yasalasama ortalaması da bu dönemde gerçekleşmiştir. Kuşkusuz, üç yıl içerisinde üç koalisyon hükümetinin kurulup, dağılması da olumsuz etki yaratmıştır.

Yasama sürecini olumsuz etkileyen bir başka unsur, milletvekillerinin ilgisizliği ve devamsızlığıdır. Yasalar genellikle hükümet tasarıları halinde bürokratların teknik desteğiyle hazırlanmaktadır. Milletvekillere Meclis Başkanlığı’na sunulan taslakla ilgili süregelen gelişmeler hakkında bilgi verilmemektedir. Milletvekillerinin parti grubunun izni olmaksızın yasa tasarılarının içeriğini değiştirme konusunda herhangi bir güçleri yoktur. Komisyonlar bile parti grupları tarafından denetlenmektedir.

Buna ek olarak, milletvekillerinin yasama etkinlikleri dışındaki, iş bulma ve tayin gibi seçmen hizmetlerine geniş zaman ayırmaları, kendilerinin yasa yapma sürecine etkin olarak katılmalarını engellemektedir.<sup>89</sup> Bazı özel durumlar dışında milletvekili devamsızlığına da, seçmen işlerinin yoğunluğu yol açmaktadır. Yukarıda açıklandığı gibi, devamsızlığı önlemek üzere İktüzük’te (Madde 151-153) hem idari, hem de mali yaptırımlar bulunmaktadır. Ancak bunlar uygulamada etkili olmamaktadır. Milletvekili devamsızlığını gösteren “düzenli” kayıtlar tutulmamaktadır. Devam durumu kritik milletvekilleri aldıkları

uyarı üzerine, mazeret yerine geçmek üzere kendi parti gruplarından izin almakta, ya da hastanelerden sağlık raporu getirmektedirler. Anavatan Partisi kendi milletvekillerinin devamsızlıklarıyla ilgili bir dizi önlem geliştirmişti, ancak bunlar da etkili olmamıştır.<sup>90</sup>

Bu sorunların üstesinden gelmek ve milletvekillerinin katılımını sağlamak üzere bazı öneriler geliştirilebilir. Her şeyden önce, parti grupları ve özellikle hükümet partisi(leri) kendi örgütleri içerisinde uzmanlığa dayalı “yasama çalışma grupları” oluşturarak, milletvekillerine önderlik görevi verebilirler. Yasa tasarı ve teklifleri bu çalışma gruplarında oluşturulabilir. Bir başka deyişle, yasa yapma süreci milletvekillerine açık, katılımcı ve teknokratların egemenliğinden bağımsız olmalıdır. İkinci olarak, seçmen hizmetlerinin kapsamı en aza indirilmelidir. Bu bağlamda, kamu hizmetlerinin siyasa yanıtlayabilme gücü anahtar niteliktedir. Çünkü milletvekillerinden istenilen birçok şey seçim bölgesinde yeterli olarak sunulmayan herhangi bir kamu hizmetiyle ilgilidir. Bu nedenle, kamu hizmetlerinin yerel olarak daha etkin ve etkili bir biçimde sağlanacağı ademi merkezîyetçiliğe ağırlık veren bir idari reform gereklidir. Milletvekillerinin yasama dışı iş takibi gibi yüklerini azaltmada, kamu bankalarının ve kamu girişimlerinin özelleştirilmesi de çok önemli bir unsurdur. Böylece, milletvekilleri kıt kaynakların tahsisi konusunda seçmenlerden gelen ağır baskılardan büyük ölçüde kurtulacaklardır.

1961 Anayasası döneminden bu yana, muhalefet partilerinin TBMM'nin denetim yollarını aşırı biçimde kullandıkları iddia edilmektedir. Bununla birlikte birçok hükümetin TBMM'ye hesap vermekten kaçındığı da bir gerçektir. Parlamenter bir sistemde yürütmenin denetlenmesi çok önemli bir mekanizmadır.<sup>91</sup> Hükümetin siyasi iktidarı kötüye kullanabileceği iki seçim arasındaki sürede bu mekanizma yaşamsal öneme sahiptir. Denetim etkinliklerinin etkililiği siyasi sistemin yapısıyla ilgilidir. Bir başka deyişle, hükümetin etkili ve tam denetimi olmadan herhangi bir sistemde demokrasiden söz etmek olanaksızdır.<sup>92</sup>

Osmanlı-Türk parlamento geleneğinde, denetim yolları Birinci Meşrutiyet'e değin uzanan bir geçmişe sahiptir. Bununla birlikte, sözlü ve yazılı sorular, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve gensoru gibi denetim önergelerinin sayısı özellikle bu mekanizmaların 1961 Anayasası'yla getirilmesinden sonra artış göstermiştir.

Denetim yollarıyla ilgili başlıca sorun, soru yolunun muhalefet milletvekilleri tarafından aşırı ve bazen “gereksiz” kullanılması ve hükümetin de bu soruları yanıtlarken yeterince “titiz” davranmamasıdır.<sup>93</sup> Bu nedenle soru yolu büyük ölçüde erozyona uğramıştır. Sadece 19. dönemde 298 adet soru önergesi, “soru niteliği taşımadığı” gerekçesiyle TBMM Başkanlığı tarafından reddedilmiştir.<sup>94</sup>

İçtüzük’te yapılan son değişiklikten sonra, 20. dönemde sözlü sorulara verilen yanıtlar 1983-1987 dönemi dışında, önceki dönemlere göre şaşırtıcı bir artış göstermiştir (yüzde 75). Yazılı sorulara verilen yanıtlar, Adalet Partisi’nin iktidarda olduğu 1965-1969 dönemi dışında, tüm dönemlerde anlaşılır bir biçimde yüksektir (yüzde 84). Hükümetler genellikle soru sahibiyile Genel Kurul’da yüzleşmek yerine, yazılı yanıt vermeyi tercih etmişlerdir. Kısaca, yasamanın ussallaştırılması en etkili sonucunu hem soruların içeriğiyle, hem de hükümetin yanıtlama oranıyla elde etmiştir.

Genel görüşme ve meclis araştırması önergeleriyle ilgili olarak 1969’dan bu yana tutarlı bir başarı grafiği gözlemlenmemektedir. Anavatan Partisi’nin büyük bir meclis çoğunluğuna sahip olduğu 1983-1987 dönemi dışında, hükümetler bu denetim yollarından kaçmışlardır. TBMM’nin yetkilerini kullanarak belli bir konuda bilgi toplamak amacıyla verilen meclis araştırması önergeleri, hükümeti denetlemek amacıyla muhalefet partileri tarafından düzenli olarak kullanılmıştır.<sup>95</sup> İlginç bir nokta, DYP-SHP (CHP) koalisyon hükümetinin iş başında olduğu 19. dönemde meclis araştırması önergeleri büyük oranda tamamlanmıştır (yüzde 93). Kadük olan genel görüşme ve meclis araştırması önergelerinin sayılarındaki düzensizlik, belli dönemler için ayrıca incelenmeye değer görünmektedir. Sonuçları itibarıyla en etkili denetim yolu olan meclis soruşturması ve gensoru, 1961’den bu yana çok etkili bir biçimde kullanılmıştır.<sup>96</sup>

Sonuç olarak, parlamenter kuralların etkililiği ve etkenliğini sağlamak uzun bir süreçtir. Aradan üç yıl geçmesine karşın, İçtüzük’te yapılan son değişiklikleri derinlemesine değerlendirmek güçtür. Öncelikle milletvekillerinin değişikliklerin temel anlayışını içselleştirmesi için zamana gerek vardır. İkinci olarak, kurallar ve ilkeler daha uzun süre kullanıldıkça, daha yaygın ve kalıcı bir biçimde kurumsallaşacaktır. Yeni kuralların kısa süreli deneyiminden yeni reformlar için bazı dersler

çıkartılmıştır. Geçmiş deneyimler ve parlamenter sistemin gereksinimleri, TBMM Başkanlığı tarafından geliştirilen yeni reformların göstergesi ve belirleyicisi olacaktır.<sup>97</sup> Bu yönde 20. dönemin sonunda başlatılan çalışmalar, 21. dönemde öncekinden biraz farklı somut teklifler halinde TBMM Başkanlığı'na sunulmuştur.<sup>98</sup> Bu tekliflerle bir taraftan İçtüzük'te yer alan tutarsızlıklar giderilmeye çalışılırken, öte yandan soruların yanıtlanması ve meclis araştırmasının kapsamı ile bir süre Türkiye'nin gündemini oluşturan "türban" sorununa yanıt aranmaktadır.

Bugünkü TBMM'nin temel görevi, işlerliği olan bir reform yapmaktır. Bu görevi yerine getirirken, Türkiye'deki parlamenter sürecin etkililiğine oldukça katkıda bulunan iki dışsal soruya yanıt vermesi gerekmektedir. Öncelikle milletvekillerinin üzerindeki lider ve parti disiplini egemenliği nasıl ortadan kaldırılacaktır? İkinci olarak, yasama sürecinde iktidar muhalefet ilişkileri nasıl uzlaştırılacaktır? Kısaca, "siyasi seçkinler" yasama görevine ve yasama ile yürütme arasındaki etkileşime rehberlik edecek kurallar üzerinde anlaşma sağlamalıdır.<sup>99</sup>

Etkinlik Türü/ Dönem		1961-1965		1965-1969		1969-1973		1973-1977		1977-1980		1983-1987		1987-1991		1991-1995		1995-1999		GENEL TOPLAM		
		S	%	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%	
YASA YAPMA																						
Hükümet Tasarısı		886	76.2	694	65.0	870	63.4	546	67.6	600	72.4	894	95.1	369	75.4	601	55.5	604	37.4	6064	67.5	
Yasa Teklifi		884	42.0	898	36.3	922	26.2	820	20.0	951	14.0	485	43.1	590	23.9	1591	12.9	1361	10.5	8502	25.4	
TOPLAM		1770	59.1	1592	50.6	1792	44.8	1366	43.8	1551	43.2	1379	69.1	959	49.6	2192	34.2	1965	23.9	14566	46.4	
DENETİM																						
Sözlü Soru		1087	36.1	827	31.8	245	60.0	424	62.5	375	71.7	1081	15.7	1255	61.1	1824	54.5	1259	25.0	8377	46.4	
Yazılı Soru		800	13.6	1232	64.6	1771	14.1	1745	2.9	901	3.7	2232	11.6	2202	4.3	7550	3.0	6862	30.2	25295	16.4	
Genel Görüşme		15	13.3	43	30.2	68	80.8	12	75.0	25	52.0	23	4.3	46	34.7	69	36.2	37	67.5	338	43.7	
Meclis Araştırması		23	65.2	53	58.4	125	91.2	173	91.3	89	75.2	68	10.2	151	37.7	247	7.2	311	76.8	1240	57.0	
Meclis Soruşturması		50	0.0	12	0.0	21	0.0	176	0.0	98	0.0	7	0.0	4	0.0	25	0.0	46	32.6	439	3.6	
Gensoru		5	0.0	84	4.0	23	0.0	6	0.0	69	4.0	3	0.0	28	0.0	42	0.0	21	0.0	281	8.8	
GENEL TOPLAM		1980	21.3	2251	37.8	2253	41.0	2536	38.6	1557	34.4	3414	6.9	3686	22.9	9757	16.8	8536	38.6	35970	29.3	

KAYNAKLAR: İnsan Ezherli, *Türkiye Büyük Millet Meclisi (1920-1998) ve Osmanlı Meclisi Mebusan-ı (1877-1920)*, Ankara: TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları, 1998, 147-53; Şeref İba, *Parlamentar Denetim*, Ankara: Bilgi Yayınevi, 1997, 149-55 ve TBMM Genel Sekreterliği, *TBMM Başkanlığının Çalışmaları (25 Ocak 1996-16 Şubat 1999)* Ankara, 23 Şubat 1999, 47 ve 99.

AÇIKLAMALAR: (S) TBMM Başkanlığına verilen önergelecin toplam sayısını ve (%) tasarının yasalama oranlarını ve tekliflerin yasalama oranlarını il kadük denetim önergelecin oranını göstermektedir.

# Notlar

1. Jean Blondel, *Comparative Legislatures*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1973, 3.
2. Bu konuda bak. Lord Bryce, *Modern Democracies*, London: MacMillan and Co., Ltd., 1921, Nelson W. Polsby, *Congress and the President*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall., 1964, K.C. Wheare, *Legislatures*, London: Oxford University Press, 1963, ve Gerhard Loewenberg, *Modern Parliaments, Change or Decline?*, Chicago: Aldine-Atherton, 1971.
3. Philip Norton, *Parliaments in the 1980s*, Oxford and New York: Basil Blackwell Ltd, 1988, 2.
4. Ahmet Yücekök, *Türkiye’de Parlamantonun Evrimi*, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, 1983, 52.
5. Mark Hagger, “Nine Nations Make a Law,” *Comparative Politics*, 15 (1982): 2.
6. Packenham, Robert A. “Legislatures and Political Development,” Allan Kornberg and Lloyd D. Musolf , derl., *Legislatures in Developmental Perspective*, New York: David McKay, 1970, 522, 546.
7. Patterson, Samuel C. “The Emerging Morphology of the World’s Legislatures,” *World Politics*, 30(1977): 469-481.
8. Arter, David, “The Nordic Parliaments: Patterns of Legislative Influence,” *West European Politics*, 8 (1985): 55-70.
9. David Olson and Michael Mezey, derl., *Legislatures in Policy Process*, Cambridge: CUP, 1991, 1.
10. Opello Jr., Walter C. “Portugal’s Parliament: An Organizational Analysis of Legislative Performance,” *Legislative Studies Quarterly*, 11 (1986): 291-319.
11. Michael Mezey, “The Functions of Legislatures in the Third World,” *Legislative Studies Quarterly*, 8 (1983): 511-550 ve Nizam Ahmad, “Reforming the Parliament in Bangladesh: Structural Constraints and Political Dilemmas,” *Commonwealth & Comparative Politics*, 36 (1998): 69.
12. Opello, *op.cit.*, 293; Loewenberg, *Op.cit.* ve Ersin Kalaycıoğlu, “Why

- Legislatures Persists in Developing Countries: The Case of Turkey,” *Legislative Studies Quarterly*, 5(1980): 123-140.
13. John R. Hibbing, “Legislative Institutionalization With Illustrations From the British House of Commons,” *American Journal of Political Science*, 32 (1988) : 681-712.
  14. Bu konuda bakınız, Robert Devereux, *The First Ottoman Constitutional Period*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1963; Ergun Özbudun, “Parliament in the Turkish Political System,” *Journal of South Asian and Middle Eastern Studies*, 2 (1978): 44-73; *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara: Yetkin Yayınları, 2. baskı, 1989; “Turkey,” Myron Weiner ve Ergun Özbudun derl., *Competitive Elections in Developing Countries*, American Enterprise Institute, Duke University Press, 1987; İlder Turan, “The Turkish Legislature: From Symbolic to Substantive Representation,” Gary W. Copeland ve Samuel C. Patterson derl., *Parliaments in the Modern World*, Changing Institutions, Ann Arbor: the University of Michigan Press, 1994, 105-28 ve Yücekök, *op.cit.*
  15. Ersin Kalaycıoğlu, “Cyclical Breakdown, Redesign and Nascent Institutionalization: the Turkish Grand National Assembly,” Ulrike Liebert ve Maurizio Cotta derl., *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe: Greece, Italy, Portugal, Spain and Turkey*, London and New York: Pinter Publishers, 1989, 184.
  16. *ibid.*, 215; ayrıca bakınız, Yasushi Hazama, “The Politics of Amendment in the Turkish Legislatures,” *The Developing Economies*, 30 (1992): 284-98 ve Ruşen Keleş ve Yasushi Hazama, *The Policy Process in Turkish Democracy*, Tokyo: Institute of Developing Economies, 1993.
  17. Üstün Ergüder, Yılmaz Esmer ve Ersin Kalaycıoğlu, *Türk Toplumunun Değerleri*, İstanbul: TÜSİAD, 1991, sy. 22 Tablo 6 ve Yılmaz Esmer, *Devrim Evrim Statüko: Türkiye’de Sosyal, Siyasal ve Ekonomik Değerler*, İstanbul: TESEV yayınları, 1999, 42, Tabl., 3.5.
  18. İlder Turan, *Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış*, İstanbul: İ.Ü. İktisat Fakültesi yayını, 1977, 183-186; Ersin Kalaycıoğlu, *Çağdaş Siyasal Bilim, Teori, Olgu ve Süreçler*, İstanbul: Beta Basın Yayın Dağıtım, 1983, 395-402 ve Ersin Kalaycıoğlu, “The 1983 Parliament in Turkey: Changes and Continuities,” Metin Heper ve Ahmet Evin, derl., *State, Democracy and the Military, Turkey in te 1980s*, Berlin- New York: Walter deGruyter, 1988, 51-60.
  19. Çeşitli siyasal sistemlere parlamento reformuyla ilgili olarak bakınız, Abdo I. Baaklini ve James J. Heaphey derl., *Comparative Reforms and Innovations*, Albany: State University of New York at Albany, 1977;



- Lawrence D. Longley ve David M. Olson, derl., *Two Into One: The Politics and Process of National Legislative Cameral Change*, Boulder, CO: Westview Press, 1991; Michael Jogerts, *Reform in the House of Commons: The Select Committee System*, Lexington, KY: University Press of Kentucky, 1993; Copeland ve Patterson, *op.cit.*, Philip Norton, derl., "Parliaments and Public," Special Issue, *Parliamentary Affairs*, 50 (3), 1997; Katty Donnelly, "Parliamentary Reform: Paving the Way for Constitutional Change," *Parliamentary Affairs*, 50 (2), 1997, 246-62; Roger H. Davidson, derl., *The Postreform Congress*, New York : St. Martin's Press, 1992; John D. Huber, *Rationalizing Parliament: Legislative Institutions and Party Politics in France*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997 ve Bruce Stone, "Size and Executive-Legislative Relations in Australian Parliaments," *Australian Journal of Political Science*, 33 (1), 1998, 37-55.
20. Rona Aybay, "Yasama Meclislerinin İçtüzükleri," *Türk Parlamentoculuğunun İlk Yüzyılı*, Ankara: Ajans-Türk Gazetecilik ve Matbaacılık Sanayii, 1976, 283-326; Erdoğan Teziç, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Mahkeme Kararları*, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1980 ve İhsan Ezherli, *Türkiye Büyük Millet Meclisi (1920-1998) ve Osmanlı Meclisi Mebusanı (1877-1920)*, Ankara: TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları, 1998, 128.
21. Servet Armağan, *Memleketimizde İçtüzükler*, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1972, 23-5.
22. *ibid.*, 23.
23. Suna Kili ve Şeref Gözübüyük, *Türk Anayasa Metinleri, Sened-i İttifaktan Günümüze*, Ankara: Türkiye İş Bankası Yayınları, 36.
24. *op.cit.*, 24.
25. *ibid.*
26. *ibid.*, 25 ve 27.
27. *ibid.*, 28.
28. Fahri Bakırcı, *Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında TBMM İçtüzüğü*, Yüksek Lisans tezi, Ankara: A.Ü Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1997, dipnot. 18.
29. *op.cit.*, 31.
30. *ibid.*, 32.
31. *ibid.*, 36.
32. *ibid.*, dipnot 19a.
33. *ibid.*, 26-27.
34. Bakırcı, 1997, *op.cit.*, 12.

## DEVLET REFORMU

35. Türk Parlamento Tarihi Araştırma Grubu, *Türk Parlamento Tarihi, TBMM- II. Dönem, 1923-1927, II. Cilt*, Ankara, 1996, 125-32.
36. Armağan, *op.cit.*, 39. Ayrıca bakınız, Işıl Çakan, *Türk Parlamento Tarihinde II. Meclis*, Ankara: Çağdaş Yayınları, 1999, 333-336.
37. Armağan, *Op.cit.*, ve Ezherli, *op.cit.*, 130.
38. Bakırcı, *op.cit.*, 15-16. Yapılan değişiklikler ve tarihleri: 7 Nisan 1928 Madde 22; 21 Mayıs 1932 Madde 68; 13 Haziran 1932 Madde 169-171; 10 Kasım 1932 Madde 22; 27 Nisan 1933 Madde 5; 13 Mart 1935 Madde 7 ve 22; 16 Temmuz 1943 Madde 22; 15 Mayıs 1946 Madde 22; 18 Haziran 1947 Madde 22-24, 85; 12 Şubat 1954 Madde 22-24, 85; 28 Aralık 1957 Madde 22, 25, 26, 46, 67, 80, 81, 85, 91, 93, 147, 149, 150-156, 180, 185, 187, 188, 190, 191, 214 ve 219.
39. Aybay, *op.cit.*, 301-302 ve Armağan, *op.cit.*, 278-85.
40. Bakırcı, *op.cit.*, 16. Yapılan değişiklikler ve tarihleri: 5 Ocak 1963 Madde 50-59 ve 17 Şubat 1965 Madde 8, 9, 169-174 ve 176.
41. Türk Parlamento Tarihi..., *op.cit.*, 172-203.
42. Ömer Faruk Gençkaya, "Türk Siyasal Sisteminde Kurucu Meclis," Suna Kili ed., *27 Mayıs 1960 Devrimi: Kurucu Meclis ve 1961 Anayasası*, İstanbul: Boyut Yayınları, 1998, 22. Milli Birlik Komitesi İçtüzüğü 20 bölüm ve 146 maddeden, Temsilciler Meclisi İçtüzüğü 12 bölüm ve 64 maddeden ve Kurucu Meclis İçtüzüğü de beş bölüm ve 59 maddeden oluşmuştur. Resmi Gazete'de yayınlanmayan bu metinler için bakınız, Armağan, *op.cit.*, 288-357.
43. İçtüzüklerin yayım tarihleri: Resmi Gazete Tarih: 18.6.1964 Sayı: 11610; Resmi Gazete Tarih: 1.3.1965 Sayı: 11941 ve Resmi Gazete Tarih: 13.4.1973 Sayı: 14506.  
12 Eylül 1980 askeri müdahalesine kadar yürürlükte kalan üç bölüm, altı kısım ve 183 maddeden oluşan Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü altı kez (6 Ocak 1965 Madde 51; 18 Ocak 1966 Madde 43; 8 Ağustos 1966 Madde 114; 13 Nisan 1967 Madde 52; 21 Ocak 1969 Madde 23 ve 36 ve 30 Mayıs 1973 Madde 164); 15 kısım ve 162 maddeden oluşan Millet Meclisi İçtüzüğü ise dört kez (14 Haziran 1973 Madde 167; 17 Mart 1977 Madde 20; 4 Nisan 1977 madde 93 ve 19 Eylül 1978 Madde 19) değişikliğe uğramıştır. Bu konuda bakınız, Bakırcı, *op.cit.*, 20-21.
44. Teklifin sıra sayısı: 2/379. Anayasa Komisyonu'nun hazırladığı raporların tarihleri sırasıyla, 9 Temmuz 1963 ve 13 Aralık 1964 ve 16 Haziran 1965'tir.
45. Teklifin sıra sayısı: 2/732
46. Tekliflerin sıra sayıları 2/55 ve 2/706'dır.

47. Bu konuda bakınız, Bülent Tanör, *İki Anayasa 1961-1982*, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 1986.
48. Örneğin, yasama erkini özel olarak düzenleyen 1921 Anayasası'nda 6, 1924 Anayasası'nda 26, 1961 Anayasası'nda 33 ve 1982 Anayasası'nda 26 madde bulunmaktadır. Ayrıca, 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında sırasıyla dokuz, on iki ve on altı madde dolaylı olarak yasama erkini düzenlemektedir.
49. Aybay, *op.cit.*, 284.
50. *ibid.*
51. *ibid.*, 287. 1961 Anayasası sadece göreve başlarken güvenoyu için adi çoğunluk (Madde 86 ve 103) ve gensoru yoluyla Bakanlar Kurulu'nun düşürülmesi (Madde 89) ile görev sırasında güvenoyu için (Madde 104) TBMM üye tam sayısının salt çoğunluğunu gerekli görerek, yürütme lehinde bir düzenleme getirmiştir.
52. Huber, *op.cit.*, Chapter I. Özellikle 2-7 ve 23-37.
53. *ibid.*, 36-37.
54. Ömer Faruk Gençkaya, *The Impact of Organizational Attributes on Legislative Performance: A Structural-Functional Analysis of the Grand National Assembly of Turkey*, İstanbul: Boğaziçi University, 1990, Basılmamış Doktora Tezi., 51-2.
55. Resmi Gazete Tarih: 28.9.1980 Sayı: 17119 ve Resmi Gazete Tarih: 3.3.1981 ve Sayı:17268.
56. Gençkaya, 1990, *op.cit.*, 98.
57. Danışma Meclisi İçtüzüğü, Resmi Gazete Tarih: 21.11.1981 Sayı: 17521.
58. Ömer Faruk Gençkaya, "Democratization and Legislative Development in the Middle East: the Case of Turkey," in A.A.R. Shikara ve Ömer Faruk Gençkaya, *Democratization in the Middle East*, Tokyo: IDE, 1994, 103.
59. İlçay Sunar and Sabri Sayarı "Democracy in Turkey: Problems and Prospects," Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter, ve Laurence Whitehead, derl., *Transition From Authoritarian Rule: Southern Europe*, Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1986.
60. Kazım Öztürk, "Üye Sayısı ve İkinci Meclis," *Parlamento*, Ocak 1995, 14-15.
61. Parti disiplini konusunda bakınız, Ergun Özbudun, *Batı Demokrasilerinde ve Türkiye'de Parti Disiplini*, Ankara: AÜHF yayını, 1968.
62. Mümtaz Soysal, "Temel Nitelikleriyle 1961 ve 1982 Anayasaları (Karşılaştırılmalı)," *Anayasa Yargısı*, Ankara: Anayasa Mahkemesi yayını, 1984, 16.

## DEVLET REFORMU

63. Tekliflerin sıra sayıları: 2/191 ve 2/203. Komisyon 5 Haziran 1985'te raporunu TBMM Başkanlığı'na sunmuştur (Sıra sayısı: 344).
64. *TBMM Aylık Bülten*, Kasım 1990, 4, 18.
65. *TBMM Aylık Bülten*, Kasım 1991, 12.
66. *TBMM Aylık Bülten*, Eylül-Ekim 1992, 6-7 ve Kazım Öztürk, "Komisyondan Geçen İçtüzük Teklifi," *Parlamento*, Ocak 1993, 14-5.
67. Tekliflerin sıra sayıları: 2/134, 2/205, 2/243, 2/394, 2/444, 2/491, 2/510 ve 2/513.
68. Raporun sıra sayısı: 232.
69. Hilmi Nalbantoğlu, "Milletvekili Sayısı Kaç Olmalıdır?" *Parlamento*, Eylül 1995, 21; Öztürk, 1993, *op.cit.* ve Stone, 1998, *op.cit.*
70. *TBMM Aylık Bülten*, Aralık 1995-Ocak 1996, 12-4.
71. *TBMM Aylık Bülten*, Şubat-Mart 1996, 17-8.
72. Tekliflerin sıra sayıları: 2/30, 2/52, 2/67, 2/89, 2/161, 2/176, 2/177, 2/178, 2/183 ve 2/204. Komisyon raporu sıra sayısı: 13.
73. *TBMM Tutanak Dergisi*, Cilt 5, Birleşim: 49, 154-76 ve Birleşim: 53, 524-81.
74. Değiştirilen İçtüzük 24 Mayıs 1996'da 22645 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.
75. Bakırcı, *op.cit.*, 415-417.
76. Bakırcı, *op.cit.* 44-45
77. Bakırcı, *op.cit.*, 8, dipnot 8.
78. Gençkaya, 1990, *op.cit.*, 29-37 ve 137-151.
79. Jean Blondel, "Legislative Behaviour: Some Steps Towards a Cross-National Measurement," *Government and Opposition*, 1969-1970, 79 aktaran Yücekök, *op.cit.*, 50. Bu konuda ayrıca bakınız, Rahmi Kumaş, *Parlamentonun Boyutları*, Ankara: Çağdaş Yayınları, 1985, 126.
80. Weinbaum, *op.cit.*, 35-43 ve 54-56.
81. T.C. Anayasa Mahkemesi. "1961-1982 ve 1983-1998 dönemlerinde Anayasa Mahkemesine yapılan başvuruların ne yolda karara bağlandığını gösterir cetveller."
82. Bu konuda bakınız, Ergun Özbudun, "Development of Democratic Government in Turkey: Crises, Interruptions and Reequilibrations," Ergun Özbudun derl., *Perspectives on Democracy in Turkey*, Ankara: Turkish Political Science Association, 1988, 1-58; İter Turan, "Stages of Political Development in the Turkish Politics," Özbudun *op.cit.*, 59-112; "The Oligarchic Leadership of Turkish Political Parties: Origins, Evolution, Institutionalization and Consequences," Koç University Working Paper Series, Working Paper Nr. 1995/19 and Ersin Kalaycıoğlu, The

- Grand National Assembly of the Post-1983 Multi-Party Era,” Özbudun *op.cit.*, 147-192.
83. Parti içi demokrasi konusunda bakınız, Arsev Bektaş, *Demokratikleşme Sürecinde Liderler Oligarşisi, CHP ve AP (1961-1980)* İstanbul: Bağlam Yayıncılık ve Suavi Tuncay, *Parti İçi Demokrasi ve Türkiye*, Ankara: Gündoğan, 1996.
84. Bu konuda bakınız, Jacob Landau, *Radical Politics in Modern Turkey*, Leiden: Brill, 1974; Feroz Ahmad, *The Turkish Experiment in Democracy, 1950-1975*, London: Hurst, 1977; *Demokrasi Sürecinde Türkiye, 1945-1980*, İstanbul: Hil Yayıncılık, 1994; *Modern Türkiye'nin Oluşumu*, İstanbul: Sarmal, 1995; Metin Heper ve Ahmet Evin, derl., *State, Democracy and the Military, Turkey in the 1980s*, Berlin-New York: Walter de Gruyter, 1988; *Politics in the Third Turkish Republic*, San Francisco: Westview Press, 1994; Metin Heper ve Jacob Landau, der., *Political Parties and Democracy in Turkey*, London: I.B. Tauris, 1991; Taha Parla, *Türkiye'nin Siyasal Rejimi, 1980-1989*, 2. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 1993 ve Erik Jan Zürcher, *Modernleşen Türkiye'nin Tarihi*, İstanbul: İletişim Yayınları 1995.
85. Bu dönemde toplam 175 milletvekili bir, ya da birkaç kez partisini değiştirmiştir. Bakınız, Gençkaya, 1990, *op.cit.*, 67-69. Bu konuda ayrıca bakınız, İlder Turan, “Changing Horse in the Midstream: Party Changes in the Turkish National Assembly,” *Legislative Studies Quarterly*, 10 (1985):21-34.
86. Gençkaya, 1990, *op.cit.*, 139-146.
87. Bu konuda bakınız, Sabri Sayarı, *Parlamentar Demokrasilerde Koalisyon Hükümetleri*, İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, 1977, 167-249.
88. Kemali Saybaşı, *DYP-SHP Koalisyonu'nun üç yılı*, İstanbul: Bağlam yayınları, 1995.
89. Kalaycıoğlu, 1993, *op.cit.* ve Yakup Bulut, “21. Yüzyıla Girerken Türkiye’de Parlamentonun Yasa Faaliyeti, Sorunları ve Çözüm Önerileri,” *Yeni Türkiye*, 23-24 (1998): 955.
90. “Devamsız Vekile Ceza”, *Sabah*, 9 Mayıs 1998.
91. Ergun Özbudun, *Parlamentar Rejimde Parlamentonun Hükümeti Murakabe Vasıtaları*, Ankara: AÜHF Yayınları, 1962; İlder Turan, “Parlamentar Demokraside Denetim İşlevi ve Türkiye,” *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 33 (1979): 1-35 ve Erdal Onar, “1982 Anayasası’nda TBMM’nin Hükümeti Denetleme İşlevi,” 6. *Milli Egemenlik Sempozyumu*, Ankara: TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları, 1990.

## DEVLET REFORMU

92. Şeref İba, *Parlamenter Denetim*, Ankara: Bilgi Yayınevi, 1997, 134.
93. Yasushi Hazama, "Parliamentary Questions," basılmamış makale.
94. *op.cit.*, 136.
95. Erdal Onar, *Meclis Araştırması*, Ankara: AÜHF yayınları, 1977.
96. *op.cit.*, 137-38.
97. TBMM Genel Sekreterliği, *TBMM Başkanlığının Çalışmaları (25 Ocak 1996-16 Şubat 1999)*, Ankara, 23 Şubat 1999, 25-6.
98. Şu anda komisyon aşamasında bulunan beş İçtüzük değişikliği teklifinin sıra sayıları: 2/232, 2/307, 2/310, 2/311 ve 2/325.
99. Kalaycıoğlu, 1988, *op.cit.*, 183.

# Parlamentonun Daha Verimli Çalışması—Sorunlar ve Öneriler

Prof. Dr. İlder TURAN

## I. Toplantı ve Karar Yeter Sayısı Sorunu

### A. Mevcut Durum

Anayasamızın 96. maddesi, istisna hükümleri saklı kalmak üzere, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin üye tam sayısının en az üçte biri ile toplanmasını ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar vermesini öngörmektedir. Böylece, parlamentonun toplanabilmesi belirli sayıda milletvekilinin salonda bulunmasına ve yoklamaya katılmış olmasına bağlanmaktadır. Toplantı yeter sayısı yanında, TBMM genel kurulunun karar alabilmesi için ayrı bir koşul getirilmekte, karar istihsal olunabilmesi için üye tam sayısının dörtte birinden bir fazlasının karar lehine oy kullanması istenmektedir.

Hatırlanacağı gibi, 1982 Anayasası'ndan önceki anayasalarımızda, toplantı yeter sayısı milletvekili tam sayısının yarısından bir fazlası olarak belirlenmişti. 1982 Anayasası hazırlanırken, geçmiş dönemde toplantı yeter sayısının tutturulamaması nedeniyle sık sık parlamentonun toplanamadığı gözlenmiş, bu koşulun yumuşatılmasının parlamentonun düzenli işlenmesine katkıda bulunacağı düşünülmüştür. Buna karşılık, 1982 sonrası parlamentodaki sandalyelerin çok sayıda parti arasında dağılması nedeniyle, toplantı yeter sayısının sağlanması güçleşmiştir. Toplantı yeter sayısına ulaşamaması nedeniyle Meclis oturumlarının açılmaması ya da oldukça uzun gecikmelerden sonra açılması istis-

nai durumlar değildir. Müzakereler devam ederken yoklama istemek yoluyla toplantı yeter sayısının kalmadığını saptamak ve oturumu tatil ettirmek de, muhalefet partilerinin sıkça başvurduğu bir yöntemdir.

### B. Tarihi Gelişim

Toplantı ve karar yeter sayılarına neden gerek duyulmaktadır? Bilindiği gibi, çoğu gelişmiş demokraside toplantı ve karar yeter sayısı üzerinde fazla durulan konular değildir. Bazı sistemlerde bu tür kısıtlamalara yasalarda yer dahi verilmemiştir. Bununla birlikte, bu koşulların parlamento tarihinin daha erken dönemlerinde daha fazla önem taşıdığı akla gelmektedir. İlk geliştikleri dönemlerde parlamentoların daha çok tek tek seçtikleri bölgeleri temsil eden kişilerden oluştuğu, kralların otoritesini sınırlayan, dengeleyen bir unsur oldukları, çok az sayıda yasal düzenleme yaptıkları bilinmektedir. Bu dönemin parlamentolarında siyasal partiler yoktur, ayrıntılı bir kurumsal yapı, uzmanlaşmış kadrolar bulunmamaktadır. Parlamenterlik bir meslek niteliğini kazanmamıştır. Toplantı süreleri oldukça kısadır. Böyle bir ortamda toplantı ve karar yeter sayıları önem arz etmektedir. Temsilciler toplantıya katılıp yeter bir sayıya ulaşmayınca, herbiri dar bir bölgeyi temsil eden üyelerin oluşturduğu kurulların çoğunluk iradesini temsil etme iddiaları olamamaktadır. Ancak fiili çoğunluğun bulunduğu bir oturumda alınan kararların çoğunluk iradesini temsil ettiği ileri sürülebilir. Ayrıca bu dönemlerde, toplanması kolay olmayan parlamentolarda hukuken ya da gelenek olarak çoğunluğun bulunması şartının aranması, kralların az sayıda yandaşlarını toplayıp bir takım yasaları parlamentolardan geçirmesini engellemekte, daha yaygın bir oydaşımın oluşmasını sağlamaktadır.

### C. Toplantı Yeter Sayısının Azalan Önemi

Günümüz parlamentolarına varıncaya kadar meydana gelen değişiklikler, toplantı yeter sayısının daha önceki dönemlerde taşıdığı önemi büyük ölçüde aşındırmış gözükmektedir. Zaman içinde meydana gelen değişimleri ve bunların toplantı ve karar yeter sayısı aranması koşullarını nasıl etkilediklerini şu noktalarda toplayabiliriz:



1. Günümüzde birçok parlamentoda temel aktör dar bir bölgeyi birey olarak temsil eden parlamento üyesi değildir. Temsil, siyasal partiler aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Çoğu zaman partiler disiplin esasını benimsediklerinden, aynı partiye mensup milletvekilleri, kendi görüşleri ne olursa olsun, yasa yapımında partilerinin tutumunu izlemek ve ona göre oy vermek durumundadırlar. Parti disiplininin uygulanmadığı ülkelerde bile, bir temsilcinin oyunu nasıl kullandığını belirleyen en önemli etkenin mensup olduğu siyasal parti olduğu yapılan araştırmalardan anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, oturumlara katılan milletvekili sayısının, parlamento oturumlarından çıkacak sonucu belirleyici bir etkisi olmamaktadır.

Az sayıda milletvekilinin katıldığı oturumlarda karar alınması, geçmişten farklı olarak, alınan kararların meşruluğuna gölge düşürecek nitelikte de değildir. Zira bilinmektedir ki, bir oturuma katılanlar sayıca ifade ettiklerinden daha güçlü bir siyasal iradeyi temsil etmektedirler. Sayılara bağlı bir ihtilaf doğacak olursa, az sayıda parlamenti destekleyecek çoğunluğu parlamentoya getirmek her zaman mümkündür.

Belirtilen hususların TBMM için de geçerli olduğu kesindir. Parlamentomuz temel siyasal aktör olarak grubu olan partileri kabul etmiştir. Parlamento müzakerelerinde öncelik partilerindir. İktidarı oluşturan siyasal partiler az sayıda temsilciyi genel kurula kendi görüşlerini temsil etmek üzere gönderebilirler. Gerekli görülmesi halinde, bu temsilcileri destekleyecek sayısal çoğunluğun oturuma katılmasını sağlarlar. Yukarıda da vurgulandığı gibi, partilerinden bilgi ve talimat almış az sayıda milletvekilinin, sayılarının ifade ettiğinden çok daha güçlü bir siyasi iradeyi temsil etmeleri mümkündür.

2. Günümüzde parlamentolar çok değişik alanlarda yasa üretmek, çok sayıda toplumsal faaliyet alanını düzenlemek zorunda olan örgütlerdir. Parlamentolar, bu görevlerini yerine getirebilmek için yılın büyük bir kısmında toplanmakta ve yasama faaliyetini sürdürmektedirler. Çoğu parlamento kendi içinde uzmanlaşmış, işbölümüne gitmiştir. Komisyonlar sistemi, uzman memur istihdamı, kütüphaneler başta olmak üzere bilgi toplama, derleme ve dağıtma hizmetlerinin gelişmiş olması, bu uzmanlaşma olgusunun değişik görünümleridir. Uzmanlaşmanın doğal bir sonucu olarak, parlamento genel kurullarına, partileri tarafından o gün ele alınması söz konusu olan tasarı ve tekliflerle il-

gilenmek üzere görevlendirilen, o konulara ilgi duyan veya konuların uzmanı temsilciler katılmaktadır. Herkes tarafından çok önemli görülen ve partiler arasında ciddi görüş farkları bulunan konular dışında, genel kurullar kalabalık olmamakta, daha çok partilerinin görüşlerini temsil eden uzmanlık kazanmış temsilciler arasında bir müzakere zemini oluşturmaktadır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde de yasama işleri belirli bir işbölümü çerçevesinde yürütülmektedir. Yasa tasarısı ve teklifleri komisyondan geçerek genel kurula gelmektedir. Çoğu zaman yasaların konusu ve getirdikleri düzenlemeler üzerinde partiler arasında farklı görüş ya da tercihler bulunmamaktadır. Temel sorun tasarısı ya da teklifin yassallaşması için gerekli yasal sürecin tamamlanmasıdır. Ancak, mevcut mevzuat dahilinde bu sürecin tamamlanması kolay olmadığından, yasaların yapımı ya gecikmekte ya da hiç mümkün olamamaktadır.

### **D. Toplantı ve Karar Yeter Sayısı Uygulamalarının Sonuçları**

Ülkemizde toplantı ve karar yeter sayısının Anayasa düzeyinde ele alınmış olmasının kökeninde, belirli sayıda milletvekilinin katılımı sağlanmadan parlamentonun alacağı kararların meşruiyet temellerinin zayıf olacağı endişesinin yattığı tahmin edilebilir. Anayasaya iyi niyetle konulduğu konusunda herhangi bir kuşku duyulmaması gereken 96. maddedeki hükümler, uygulamada amaçlananın tersi bir sonuç yaratmaktadırlar. Şöyle ki, yasama sürecini yavaşlatmak, belirli yasaların çıkmasını engellemek, hatta sadece hükümeti mahçup duruma düşürmek isteyen muhalefet partileri, toplantı çoğunluğunun oluşmasını engellemeye yönelmekte, hükümetin kendi milletvekillerinin her oturuma devamını sağlamasının güçlüğü karşısında, kendileri de oturumlara girmeyerek yasa yapımını sekteye uğratmaktadırlar. Bir oturum başlayabilmiş ise, milletvekillerinin salona girmesi ve çıkmasını fırsat bilerek yoklama isteyebilmekte, böylece hem süreci yavaşlatarak vakit kaybettirmekte, hem de bazen geçici olarak bazen de o gün için oturumu tatil ettirebilmektedirler.

Parlamento oturumlarının açılmaması için ya da bir karar verilemesi için, toplantı ve karar yeter sayılarının oluşmasını engellemek salt

muhalefet partilerinin başvurduğu bir yol değildir. İyi örgütlenmiş bir muhalefet karşısında, parlamentoya sunduğu tasarılar için yeterli destek sağlayamamaktan endişe eden, ya da kendi iç bütünlüğüne yeterince güven duymayan hükümetler de, parlamento çalışmalarını ertelemek için aynı araçları kullanabilmektedirler.

Çoğu zaman, toplantı yeter sayısına ulaşamaması nedeniyle toplantının başlayamaması, partiler arası bilinçli bir mücadelenin ürünü olmayıp, yoğun işlerinin yarattığı yükün altından kalkamayan parlamenterlerin oturumlara zamanında gelememelerinin bir sonucudur. Haftada üç gün, dörder saatlik oturumlar yapması öngörülmüş bulunan Meclis Genel Kurulu, sık sık yeterli sayıda milletvekilinin oturuma katılmasını beklemek durumunda kalmakta, ve zaten pek uzun olmayan çalışma süresinin bir bölümünü böylece yitirmektedir. Buna karşılık, gündemde bekleyen birçok yasa partiler arası farklılıklara konu olmayan niteliktedir ve sadece görüşülmesi için yeterli zamana ihtiyaç göstermektedir.

## E. Toplantı ve Karar Yeter Sayısının Değiştirilmesi İçin Öneriler

Toplantı ve karar yeter sayısı ile ilgili Anayasa hükmünün yeniden düzenlenmesi, parlamentonun çalışmasını ve üretkenliğinin artmasını sağlayacaktır. Öneri 1 A ve 1 B, Anayasa'nın 96. maddesinin değiştirilmesini, toplantı yeter sayısının kaldırılmasını önermektedir. 1A, karar yeter sayısının da kaldırılmasını, 1B ise, bu hükmün muhafaza edilmekle birlikte hafifletilmesini öngörmektedir. Bu önerilerin gerekçeleri aynıdır:

1. Özel durumlar hariç, toplantı yeter sayısının kaldırılması ile birlikte, genel kurul toplantıları ilan edilen saatte başlayabileceklerdir. Artık ellerinde oturumu başlatmama ya da yoklama isteyerek oturumu tatil ettirme olanağı bulunmayan parti grupları, oturumu izleme konusunda daha büyük baskı altına gireceklerdir. Muhalefet partileri, kendilerinin yeterli sayıyla devam etmediği oturumlarda istemedikleri yasaların kolaylıkla kabul edilirken kendilerinin muhalefet görevini başarıyla yerine getiremeyecekleri endişesiyle yeterli temsilciyle oturumlara katılacak-

lardır. Keza, iktidar partileri de, oturumlarda yeterli sayıda milletvekili bulundurmazlarsa, muhalefet partilerinin iktidarı zor duruma düşürecek önerileri kabul edeceklerinden, hatta onların onaylamaları mümkün olmayan yasalar çıkaracaklarından çekineceklerdir. Toplantı yeter sayısının kaldırılması sonucu Meclis'e devamda bir azalışın değil artışın gerçekleşmesi hiç de şaşırtıcı olmayacaktır.

2. Toplantı yeter sayısının kaldırılması ve karar yeter sayısının da azaltılması sonucunda, parlamentonun daha çok yasa üretmesi kolaylaşacaktır. Özellikle, partilerin görevlendirecekleri belirli bir konuya ilgi duyan az sayıda uzman ve konuyla ilgili milletvekili, partiler arası ihtilaflara konu olmayan çok sayıda yasayı parlamentodan geçirebileceklerdir. Karar yeter sayısının kaldırılması durumunda, yasa üretmek daha da kolaylaşacaktır.
3. Anayasa değişikliği ile birlikte, üretkenliğindeki artış, parlamentonun toplumun ondan beklediklerine daha iyi cevap vermesini sağlayacaktır. Parlamenterlerin devamsızlığı gibi kamuoyunda rahatsızlık yaratan konuların da siyaset gündemindeki yeri gerileyecektir.

### ÖNERİ 1:

#### ANAYASA'NIN 96. MADDESİ DEĞİŞTİRİLMELİDİR

**Öneri 1 A** Anayasa'nın 96. maddesinin birinci paragrafı aşağıdaki gibi değiştirilecektir:

#### D. Toplantılar ve karar yeter sayısı

**Madde 96.** *Anayasa'da başkaca hüküm yoksa, Türkiye Büyük Millet Meclisi İhtisarı'nda belirtilen ya da Anayasa'nın 93. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkraları uyarınca ilan edilen gün ve saatlerde toplanır, toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir. Karar yeter sayısı hiçbir şekilde üye tamsayısının onda birinin bir fazlasından az olmaz.*

**Öneri 1 B.** *Anayasa'nın 96. maddesinin birinci paragrafı aşağıdaki gibi değiştirilecektir:*

## D. Toplantılar

**Madde 96.** *Anayasa'da başkaca hüküm yoksa, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nde belirtilen ya da Anayasa'nın 93. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkraları uyarınca ilan edilen gün ve saatlerde toplanır, toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir.*

Görüldüğü gibi A ve B önerileri arasındaki fark karar yeter sayısı ile ilgilidir. Birincisinde karar yeter sayısı düşürülmekle birlikte korunmakta, ikincisinde ise kaldırılmaktadır. İlk öneride, rakam yüksek olmasa da, karara asgari bir katılımın olmamasının kararın meşruiyetine gölge düşüreceği, karar yeter sayısı aranmazsa, az sayıda muannit milletvekilinin çoğunluğunun benimsemeyeceği yasalar çıkarmaya çalışacağı ve benzeri endişeler egemen olmaktadır. İkinci öneri ise, siyasal sürecin doğal gücüne güvenmekte, gerek hükümette görev alan partilerin, gerek muhalefet partilerinin önemli gördükleri meselelerde parlamento oturumlarına zaten yüksek sayıda milletvekiliyle katılacaklarını varsaymaktadır.

## F. İstisnalar Sorunu

Karar yeter sayısının düşürülmesi ya da tamamen kaldırılması söz konusu edildiğinde, acaba belirli konularla sınırlı kalmak üzere daha yüksek karar yeter sayısı ihdas edilmeli mi sorusu gündeme gelmektedir. Burada izlenebilecek iki yoldan birincisi, istisnai hükümlere yer verilmemesidir. Yukarıda da ifade edildiği gibi, önemli görülen konularda zaten milletvekillerinin büyük bir kısmının oturumlara katılması beklendiğinden, önemli görülen konularda yasal bir düzenlemeye gerek kalmaksızın üye tam sayısına göre tanımlanan çoğunluk sayısına ulaşılabacaktır. İkinci yol ise, karar yeter sayısını öngören ya da yükselten bazı istisnai hükümlerin Anayasa'ya konulmasıdır. Örneğin denilebilir ki, parlamentonun üzerinde karar vermesi gereken bazı konular vardır ki, bu konularda mutlaka tesadüfe bırakılmamış sayıda milletvekilinin oylamaya katılması gerekir. Bir milletvekilinin dokunulmazlığının kaldırılması ya da bir idam cezasının infazına karar verilmesi bu tür konulara örnek gösterilebilir.

Hemen belirtelim ki, Anayasa'nın 96. maddesi dışında karar yeter sayısı ile ilgili bir hüküm, Anayasa'nın değiştirilmesini konu edinen 175. maddesinde mevcuttur. Anayasa'nın olağan yasalara üstünlüğü muvacehesinde bu hükmün korunması uygun olur. Değiştirilmesi için herhangi bir inandırıcı neden de bulunmamaktadır. Bunun dışında, karar yeter sayısı aranmaması ya da bu sayının üye tam sayısının onda biriyle sınırlı tutulması biçimindeki önerilerimize, önemli bulunan bazı konularda istisnalar getirilebilir. "Üye tam sayısının yarıdan bir fazlası" koşulunun aranması gibi. Anayasa'nın taranması sonucunda, aşağıda sıralanan konuların bir kısmı ya da tümü için istisna hükümlerinin konulabileceği düşünülmüştür. Ancak, kanaatimize göre, istisnaların geniş değil dar tutulması, uygulamayı kolaylaştıracak ve siyasal sürecin doğal gücünü harekete geçirme fırsatı yaratacaktır.

1. Milletvekili genel seçiminin süresinden önce yapılması (77. maddenin ikinci fıkrası)
2. Milletvekili genel seçimlerinin savaş nedeniyle ertelenmesi (78. maddenin birinci ve ikinci fıkraları)
3. Milletvekillerinin yasama dokunulmazlığının kaldırılması (83. maddenin ikinci fıkrası)
4. Milletvekilliğinin düşmesi (84. maddenin birinci ve üçüncü fıkraları)
5. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkilerinden bazıları (87. maddede sayılan görevlerden "Bakanlar Kurulu'na belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek (ayrıca *bak.* 91 maddenin birinci fıkrası), bütçe ..... tasarılarını görüşmek ve kabul etmek (Ayrıca *bak.* 162. maddenin üçüncü fıkrası), .... savaş ilanına karar vermek (Ayrıca *bak.* 92. maddenin birinci fıkrası) , ..... , mahkemelerce verilip kesinleşen ölüm cezalarının yerine getirilmesine karar vermek,")
6. Cumhurbaşkanının Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderdiği kanunun aynen kabulü (89. maddenin üçüncü fıkrası)
7. Gensoru önergesi (99. maddenin ikinci ve dördüncü fıkraları)
8. Meclis soruşturması (100. maddenin birinci fıkrası)
9. Güvenoyu (110. maddenin ikinci fıkrası)
10. Olağanüstü hal ilanının onaylanması (121. maddenin birinci fıkrası)

11. Sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hali (122. maddenin birinci ve üçüncü fıkraları)

## G. Anayasa'nın 96. Maddesinde Yapılacak Değişikliğin Gerektirdiği Diğer Bazı Değişiklikler

Anayasa'nın 96. maddesi değiştirilerek toplantı yeter sayısı kaldırılacak, karar yeter sayısı da azaltılacak veya kaldırılacak olursa, gerek Anayasa'da gerek Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nde az sayıda değişiklik yapılması gerekecektir.

Anayasa'daki değişiklik 84. madde ile ilgilidir. Milletvekilliğinin düşmesini düzenleyen bu maddenin üçüncü fıkrasına göre "Meclis çalışmalarına özürsüz veya izinsiz olarak bir ay içerisinde toplan beş birleşim günü katılmayan milletvekilinin milletvekilliğinin düşmesine, durumun Meclis Başkanlık Divanı'nca tespit edilmesi üzerine, Genel Kurul'ca üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyuyla karar verilebilir." Ancak, kamuoyunda milletvekillerinin Meclis çalışmalarına yeterince ilgi göstermediğine ilişkin şikayetler yaygın olmakla birlikte, günümüze kadar bu madde uyarınca milletvekilliğinin düşmesine karar verilen herhangi bir milletvekili olmamıştır. Milletvekilleri şekil düzeyinde Meclis'e devamı aksatmamakta, ya da devamsızlığı geçerli mazeretlerle açıklarak ve belgeyerek, izinli sayılmaktadırlar.

Bilindiği gibi, milletvekillerinin bir birleşime katılıp katılmadığı toplantı yeter sayısına ulaşıp ulaşılmadığını saptamak için yapılan yoklamalardan anlaşılacaktır. Aynı türden yoklamalar komisyon toplantılarına devamı saptamak için de yapılmaktadır. Genel Kurul'da toplantı yeter sayısının, ve bir ihtimal, karar yeter sayısının kalkması ya da daraltılması, milletvekillerinin Meclis çalışmalarına izinsiz veya özürsüz katılmalarının izlenmesinin gereğini zayıflatacaktır. Bu durumda **84. maddenin dördüncü fıkrasının kaldırılması** yerinde bir tercih olarak belirmektedir.

Anayasa'nın 84. maddesinin üçüncü fıkrası, bir milletvekilinin üyelikten düşürülmesinin gündeme gelebilmesi için o milletvekilinin "Meclis çalışmalarına" devam etmemesini öngörmektedir. Bu ibare, Anayasa ve İçtüzük metinlerinin incelenmesinden anlaşılacağı üzere, Genel Kurul toplantılarına katılmak yanında komisyon toplantılarına

katılmayı da kapsamaktadır. Buna karşılık, milletvekillerinin ifa etmesi beklenen diğer işlevler yasa ve tüzük düzeyinde ele alınmamıştır. Bu konular zımnen milletvekillerinin inisiyatifine bırakılmıştır. Genel Kurul ve komisyon toplantılarına devam dışında kalan faaliyetin tanımlanması, ölçülmesi ve izlenmesi olanaksız denecek kadar zordur. 84. maddede mevcut şekliyle, milletvekilini değinilen iki görevin ifasından sorumlu tutmakta, diğerlerinde serbest bırakılmaktadır. Durum böyle olunca, tüm denetimin siyaset yoluyla yapılması daha uygun gözükmektedir.

Anayasa'nın 96. maddesinde öngörülen toplantı yeter sayısı kaldırılırsa, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün aynı konuları düzenleyen 57. maddesinin de kaldırılması gerekecektir. Buna karşılık, karar yeter sayısı koşullarının yerine getirilip getirilmediği, oylama yapıldıktan sonra kendiliğinden ortaya çıkacağı için, bu konuda bir düzenlemeye gerek bulunmamaktadır. Tekrarlamak gerekirse, Anayasa değişikliği sonrasında İçtüzük'ü yeni durumla uyumlulaştırmak için, toplantı yeter sayısı kuralının uygulanmasıyla ilgili olan *İçtüzük'ün 57. maddesi aşağıda öngörüldüğü biçimde değiştirilmelidir:*

**Madde 57-** Başkan birleşimi açtıktan sonra yoklama yapar. Yoklama sonuçları Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na ve siyasi parti grup başkanlıklarına sunulur.

*Yoklama, kural olarak elektronik oy düğmelerine basmak suretiyle yapılır. Bunun mümkün olmadığı hallerde, Başkan ad okunmak suretiyle yoklama yaptırabilir.*

*Karar yeter sayısı aranan durumlarda, Başkan, gerekli görürse, oylamaya geçilmeden önce bu sayıda milletvekilinin birleşimi izleyip izlemediğini saptamak için yoklama yapabilir.*

*Yoklama sonucunda, karar yeter sayısı için gerekli milletvekilinin birleşimde mevcut olmadığı anlaşılırsa, oturum en geç bir saat sonrasına ertelenebilir. Bu oturumda da karar yeter sayısının mevcut olmadığı anlaşılırsa, oylama bir sonraki birleşime ertelenerek, gündemin bir sonraki maddesinin görüşülmesine geçilir.*

Aynı türden bir mantığı komisyon toplantıları için uygulamak, ya-



pılan değişikliği daha tutarlı kılacaktır. Bu nedenle Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün

1. *Komisyon başkanı, toplantı yeter ve karar sayısı* başlıklı 27. maddenin başlığının *Komisyon Başkanı* olarak değiştirilmesi, *maddenin* toplantı ve karar yeter sayısını belirleyen *ikinci fıkrasının ise kaldırılması* uygun gözükmektedir.
2. *Komisyonlara devam* başlıklı 28. maddenin *birinci fıkrasının aşağıdaki şekilde değiştirilmesi* uygun gözükmektedir:

**Madde 28-** *Komisyon toplantılarında devam cetvelleri tutulur ve bu cetveller Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na ve siyasi parti grup başkanlıklarına sunulur.*

3. *Üyelüğün düşmesi* başlıklı 135. maddenin *birinci fıkrasının aşağıdaki gibi değiştirilmesi* uygun gözükmektedir:

**Madde 135-** *İstifa eden, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne seçilmeye engel bir suçtan dolayı hüküm giyen, kısıtlanan, üyelikle bağdaşmayan bir hizmeti sürdürmekte ısrar eden milletvekilinin üyeliği, 136 ve 137'nci maddelere göre düşer.*

4. *Milletvekillerinin devamsızlığı* başlıklı 138. maddenin *yürürlükten kaldırılması* uygun gözükmektedir.
5. *İçinde Devamsızlık ve İzin* başlıklı 151.; *Devamsızlık Cetveli* başlıklı 152.; *Devamsızlığın Müeyyidesi* başlıklı 153. ve *İki ay için izin alanların ödenek ve yollukları* başlıklı 154. maddenin yer aldığı, *Devam ve İzin altbaşlıklı ON BİRİNCİ KISIM'ın bütünüyle yürürlükten kaldırılması* uygun gözükmektedir.

Anayasa ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nde milletvekillerinin Meclis çalışmalarına devamı ile ilgili tüm hükümlerin ilgası ilk bakışta yadırganacak bir öneri gibi gözükebilirse de, bunların toplantı ve karar yeter sayılarının kaldırılmasının tabii sonucu olarak değerlendirilmeleri gerekir. Aslında amaçlanan devamsızlığı olağanlaştırmak değil, tersine bu olguyu şekil yönünden kolayca aşılabilir bir dizi yasal kı-

sıtlama olmaktan çıkarıp ağır bir siyasal sorumluluğa dönüştürmektir. Parlamento yasama çalışmalarına milletvekili sayılarına bakmadan devam edecek, partiler birbirlerine geçici sayısal üstünlük verecek durumları engellemek için devamın sağlanması konusunda daha itinalı davranacaklardır. Öneriler, bir yaklaşım ve felsefe değişikliğini simgelemekte, işlemediği görülen yasal sorumluluk yerine, denetimi siyasal sürecin dinamiklerine bırakmaktadır.

## II. Parlamantonun Çalışma Düzeni ile İlgili Sorunlar

Yasalarda veya İçtüzük'te öngörülmüş istisnalar ya da Genel Kurul'un farklı bir karar almamış olması durumunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi tatilde olmadığı zamanlar, salı, çarşamba ve perşembe günleri saat 15:00'ten 19:00'a kadar toplanmaktadır (Madde 54). Son zamanlarda bazı milletvekilleri basına verdikleri demeçlerde bu sürenin yetersiz olduğunu ve uzatılması gerektiğini düşündüklerini dile getirmişlerdir. Bazı milletvekilleri, toplantıların başlama saatini eleştirmiş, birleşimlerin sabah 10:00'da başlamasının daha uygun olacağını söylemişlerdir. Bu görüşlerin hepsinde haklılık payı bulunabilir. Ancak bu bize, süre yetmezliği olarak ifade edilen sorunun, haftada on iki saat olan çalışma süresinin verimli kullanılamaması sonucunda daha da vahimleşen bir yetmezlik olduğunu unutturmamalıdır.

Bilineni tekrarlamak pahasına da olsa, olağan bir günde olağan bir gündemle toplanan Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bir birleşiminde sürelerin nasıl kullanıldığını gözden geçirmekte yarar vardır. Birleşimin saat 15:00'te başlaması gerekirken, eğer başkan toplantı yeter sayısının bulunduğundan emin olamıyorsa genelde ad okutarak yoklama yaptırarak, ilk süre kaybı böylece ortaya çıkmaktadır. Eğer, yukarıda önerildiği gibi toplantı yeter sayısı kaldırılacak olursa, bu işlemde doğan süre kaybı da ortadan kalkacaktır. Böyle bir değişiklik olmasa bile, parlamentoda inşa edilen elektronik yoklama sistemi devreye girdikten sonra, yoklama yapmak için kaybedilen süre azalacaktır. Bununla birlikte, yeterli çoğunluğun olmadığına anlaşılması üzerine başkanın birleşime bir saat ara vermesi ve toplantı yeter sayısının oluşmasını beklemesi az

rastlanılır bir durum değildir. Bunun önlenmesi ise ancak toplantı yer sayısının kaldırılmasıyla mümkün olacaktır.

Birleşim başladıktan sonra da, yasa tasarısı ve tekliflerinin görüşülmesine geçilmeden önce yapılan başka işlemler bulunmaktadır. Örneğin, bir zorunluluk olmamasına rağmen, son yıllarda her birleşimin başında üç milletvekiline gündem dışı konuşma yapmak için söz verilmesi gelenekselleşmiştir. Gündem dışı konuşmalar beş dakika ile sınırlandırılmış olmakla birlikte (Madde 59) genelde daha uzun sürmektedir. Bu konuşmalar karşısında söz alan bakanlara ise süre kısıtlaması uygulanmaktadır. Dolayısıyla Genel Kurul her birleşiminde bir saate yakın ya da daha fazla zamanını gündem dışı konuşmalara ayırmaktadır. Gündem ise başkanlığın Genel Kurul'a sunuşları ile açılmaktadır. Çoğu fazla önem arzetmeyen, bir kısmının aktüalitesi dahi kalmamış sunuşların okunması da az ya da çok bir sürenin harcanmasını gerektirmekte, ardından sözlü sorulara geçilmektedir. İttüyük, sözlü sorulara haftada iki defa birer saatten az olmamak kaydıyla süre tahsis edilmesini amirdir (Madde 98). Böylece, tasarısı ve tekliflerin görüşülmesine geçildiğinde o günkü çalışma süresinin önemli bir kısmı kullanılmış olmaktadır. Diğer bazı süre kayıpları da buna eklendiğinde, çoğu zaman, parlamentonun yasama sorunlarına ayıracak vakti kalmadan birleşim sona ermektedir. Nitekim, olağan süreç içinde yasa üretilmesi olasılığı düşük olduğundan, özellikle beklememesi gereken (bazı uluslararası anlaşmalar gibi) ya da geçmesine hükümetin önem verdiği yasalar için (vergi yasası gibi) özel düzenlemeler yapılmakta, olağanüstü çabalara girilmektedir.

Parlamentonun birleşimlerindeki dar zamanı daha verimli kullanabilmesi için İttüyük'ün özellikle süre kaybına neden olan maddelerinde bazı düzenlemeler yapılabilir. Şüphesiz, İttüyük'ü tümüyle gözden geçirerek, parlamentonun vaktini daha etkin kullanması ilkesini kılavuz edinerek kapsamlı revizyonlar yapılmasını ya da tüm tüzük metninin yeniden düzenlenmesini önermek mümkündür. Ancak, geçmiş tecrübeler kapsamlı değişikliklerin kolay olmadığını, çok yavaş yürüyen bir süreç sonunda yapılabildiğini göstermektedir. Nitekim Türkiye Büyük Millet Meclisi uzun süreler faaliyetini 1927 tarihli Dahili Nizamname'ye göre yürütmüş, 1961 Anayasası ve demokratik siyasetle daha fazla uyum içinde olan yeni İttüyük'ün hazırlanması ve yürürlüğe konması ise, büyük uğraşlardan sonra 1973'te mümkün olabildiği.

İçtüzük'te değişiklik yapmak için başlıca siyasi partiler arasında bir mutabakat sağlanması gerekir. Bu mutabakat basit çoğunluğu aşan, gerek iktidar gerek muhalefet partilerinin büyük huzursuzluk duymadan kabullenebilecekleri, ve muhalefet partilerinin ne pahasına olursa olsun engellemek için mücadelede ısrar etmeyecekleri bir uzlaşmayı yansıtmalıdır. Yapılacak değişiklikler ilgi alanları bakımından ne kadar kapsamlı, sayıları itibariyle ne kadar çok olursa, yaygın bir mutabakatın sağlanması da o kadar daha güç olur. Buna karşılık, az sayıda fakat zaman kullanımında hissedilebilir verim artışları sağlayacak değişiklikler üzerinde yoğunlaşmak iki bakımdan uygun görünmektedir. İlkin, bu değişikliklerin daha kısa süre içinde gerçekleştirilmesi mümkündür. Günümüzde parlamentonun daha verimli çalışması, daha üretken olması bakımından kamuoyunun yoğun bekleyiş içine girdiği bir dönemde, etkinlik artırıcı önlemlerin bir an önce yürürlüğe konması, böyle bir bekleyişe yanıt vermek açısından yararlı olacaktır. İkinci olarak, ülkemizde sık sık kuralları toptan yenileme eğilimleri ifade edilmekle birlikte, İçtüzük türünden bir kurallar manzumesinin sorunlarla karşılaşıldıkça ince ayarlar yapılarak daha mükemmel hale getirilmesi ve böylece kurumsallaştırılması, nasıl sonuçlar vereceği her zaman önceden kestirilemeyen büyük değişikliklere göre yeğ tutulmaya daha elverişli bir yaklaşım olarak görülebilir.

Aşağıda, önemli oranda etkinlik kazanımı sağlaması beklenebilecek az sayıda İçtüzük maddesinin değiştirilmesi önerisi, gerekçelendirilerek incelenmeye sunulmuştur.

### A. Gündem Dışı Konuşma

Daha önce de işaret edilmiş olduğu gibi, her birleşimin başlangıcında üç milletvekiline gündem dışı konuşma hakkı tanımak günümüzde gelenekselleşmiştir. Aslında İçtüzük'ün 59. maddesinin birinci fıkrası "Meclis Genel Kurulu'na duyurulmasında zaruret görülen olağanüstü acele hallerde beşer dakikayı geçmemek üzere, başkanın takdiriyle en çok üç kişiye gündem dışı söz verilebilir," diyerek gündem dışı söz almayı konunun 1) genel kurula duyurulmasında zaruret görülmesi ve 2) olağanüstü acele hallerle ilgili olması koşullarına bağlamıştır. Genel kurulda yapılan gündem dışı konuşmaları dinleyen ya da okuyan bir

kimse, bunların çoğunluk itibariyle İçtüzük'ün öngördüğü koşullara uyup uymadığı konusunda tereddüde düşebilir.

Gündem dışı söz almanın uygulamada kazandığı anlam, kuralın lafzından edinilecek izlenimden farklıdır. Parti gruplarının öncelikli aktörler olarak kabul edildikleri parlamentomuzda, milletvekillerinin kendilerini diğer meslektaşlarına tanıtmak ve partilerinin yöneticilerine göstermek, seçmenlerine de onların dertleriyle ilgilendiğine ilişkin mesaj vermeye dönük fırsatları yok denecek kadar sınırlıdır. Gündem dışı söz almak, milletvekillerine “kendilerini gösterme” fırsatı vermektedir. Böyle bir gereksinmeyi haklı bulmaları muhtemel olan birleşim başkanları da genelde gündem dışı söz alma taleplerini olumlu karşılamak zorunluluğunu hissetmektedirler.

Gündem dışı konuşmalarda çoğu zaman acil olmayan, Genel Kurul'a sunulmak yerine hükümete ya da bir bakana aktarılması uygun olabilecek, coğrafi kapsamı itibariyle bir/birkaç köyü ya da kasabayı ilgilendiren konular işlenmektedir. Konuşmalara yanıt vermek üzere söz alan hükümet üyeleri ise yaptıkları uzun konuşmalarla milletvekillerinin dile getirdiği konu ve sorunlara ilişkin açıklamalarla yetinmeyip hükümetin ve kendi bakanlıklarının icraatine ilişkin bilgiler sunmaktadırlar. Hükümet üyelerinin açıklama ve yanıtları için herhangi bir süre kısıtlaması öngörülmemiştir.

Gündem dışı konuşmaların ve bunlara bakanların verdikleri yanıtların ne kadar sürede tamamlanacağı belli olmamaktadır. 59. maddenin birinci fıkrasında, gündem dışı söz alan kişiye beş dakikalık süre tanınmaktadır. Konuşmasını beş dakika içinde tamamlayamayan milletvekiline birleşimi yöneten başkanvekili genelde ek bir süre vermektedir. Bu süre başkanvekilinin takdirine göre değişmekte, bir dakikadan dört-beş dakikaya kadar uzayabilmektedir. Sonuçta, sadece milletvekillerinin konuşmaları yirmi-otuz dakikayı bulmakta bunlara hükümetin yanıtları da eklenince, daha gündemin uygulanmasına geçilmeden bir saate yakın süre harcanmış olmaktadır.

Gündem dışı söz alma istisnai durumlarda başvurulması tasarlanmış bir eylem iken, sıradanlaşmış, Genel Kurul'un sınırlı zamanının azımsanmayacak bir bölümünü işgal eder duruma gelmiştir. Yapılması gereken, 59. maddeyi, ilk amacına hizmet edecek biçimde yeniden düzenlemektir. Bunu gerçekleştirmek için 59. maddenin ilk fıkrasının aşağıdaki şekilde yeniden kaleme alınması önerilebilir:

### Gündem dışı konuşma

**Madde 59-** Milletvekilleri, Meclis Genel Kurulu'na duyurulmasında zaruret görülen olağanüstü acele hallerde üç dakikayı geçmemek üzere Başkan'dan gündem dışı konuşma isteminde bulunabilir. Gündem dışı konuşma isteminde bulunan milletvekili, en geç birleşimin başlamasından bir saat önce bu isteğini yazılı olarak o birleşimin Başkan'ına iletir. Yazıda, yapılacak konuşmanın konusu, konunun neden olağanüstü acele bir hal olarak nitelendirildiği, Meclis Genel Kurulu'na duyurulmasında neden zaruret görüldüğü belirtilir. Başkan'ın takdiriyle bir kişiye gündem dışı söz verilebilir. Hükümet bu konuşmaya altı dakikayı geçmemek üzere cevap verebilir.

Hükümetin gündem dışı söz istemesinin “olağanüstü acele haller” tanımına daha uygun konularda tezahür etmesi beklendiği için, 59. maddenin ikinci fıkrasında herhangi bir değişiklik önerilmesine gerek duyulmamıştır.

59. maddenin ilk fıkrasının yukarıda önerildiği biçimde değiştirilmesi durumunda, gündem dışı söz almanın esas amacına daha yakın bir biçimde kullanılması beklenebilir. Her birleşimde Meclis Genel Kurulu'na sunulmasında zaruret bulunan üç adet olağanüstü acele durumunun bulunması zaten söz konusu değildir. Milletvekillerinden istemlerinin haklılığını açıklığa kavuşturan bir yazılı dilekçe istenmesinin, gündem dışı söz isteme başvurularını azaltması beklenebilir, çünkü milletvekilleri istemlerini meşrulaştırmakta zorlanacaklardır. Buna karşılık, gündem dışı söz almak zorlaşacağından, birleşime başkanlık eden başkan vekilleri, bazı milletvekillerine 59. maddenin amacına uygun olmayan konularda söz verirlerse, aynı biçimde söz almak istemiş ve alamamış milletvekillerinin eleştirilerinden çekineceklerinden, istemlere olumlu yanıt vermekte muhtemelen daha titiz davranacaklardır. Özetle, başkanlar, koşullara uygun olmayan gündem dışı söz alma istemlerini reddetmekte eskisi kadar güçlük çekmeyeceklerdir.

Gündem dışı söz almaya getirilen sınırlamalara karşılık, milletvekillerinin seçmenlerine hitap etme fırsatlarının genişletilmesi için değişik yollar aranabilir. Örneğin, Amerikan Kongresi'nin birleşimlerini yayınlayan C-SPAN adlı televizyon kanalı, Kongre oturuma başlamadan bir

saat önce, Kongre üyelerine birer dakikalık konuşma fırsatı sunmaktadır. Bu olanağı kullanmak için başvuruda bulunmanın yeterli olduğu anlaşılmaktadır. Çekim, Kongre üyesini kürsüden hitap ederken gösterecek biçimde yapılmakta, böylece temsilcinin seçmenine ulaşması, ona düşünce ve mesajlarını iletmesi mümkün olmaktadır. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde de böyle bir uygulamaya gidilebilir. Kanaatimizce, Türkiye Büyük Millet Meclisi Televizyon Hizmetleri Yönetmeliği'nin 6. maddesi, d fıkrası bu türden bir uygulamaya cevaz vermektedir.

## B. Başkanlığın Genel Kurula Sunuşları

İçtüzük'te Başkanlığın Genel Kurul'a sunuşları ile ilgili herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Hangi konuların Genel Kurul'a sunulacağına karar vermenin Başkanlığın takdirine bırakılmış olması doğal olmakla birlikte, sunuşların harfiyen okunmasının dört saatlik birleşimin azımsanmayacak bir bölümünü aldığı dikkati çekmektedir. Sunuşlar aracılığıyla Genel Kurul'a sunulan bazı bilgilerin süresi geçmiş ve dolayısıyla aktüalitesini yitirmiş oldukları da görülmektedir.

Günümüzde yürürlükte olan sistemde Genel Kurul'a sunuşların, milletvekillerinin birleşime gelmeleri sırasında yapılması, bu sürenin biraz da milletvekillerine birleşime katılma zamanı vermeyi öngörecektir. Ancak, eğer yukarıda önerilen değişiklikler benimsenirse, birleşim belirtilen saatte, Genel Kurul salonunda bulunan milletvekili sayısına bakılmaksızın, başlamış olacaktır. Dolayısıyla, toplantı yeter sayısının oluşmasını beklemeye, bu nedenle zaman kazanmak için herhangi bir gayret göstermeye gerek yoktur.

Başkanlığın Genel Kurul'a sunuşlarının yeni kurallara bağlanması ve takdirine İçtüzük'te sınırlamalar önerilmesi isabetli gözükmemektedir. Pratik bir öneri, tezkerelerin okunması yerine sadece tezkere başlıklarının veya birer cümlelik özetlerinin sunulması, fakat tezkerelerin milletvekillerinin kolayca ulaşabileceği bir yerde bulundurulmasıdır. Tezkerelerin tam metni bilahare tutanaklarda yayınlanabilir. Tabiidir ki, bazı metinlerin önemlerine binaen tümüyle Genel Kurul'a okunarak sunulması yolu, başkanlığın takdirine bağlı olarak her zaman açık kalacaktır. Gelecekte, her milletvekilinin bürosuna Türkiye Büyük Mil-

let Meclisi merkezi sistemine bağı birer bilgisayar terminali tahsis edilmesi mümkün olursa, bu sunuşların elektronik posta aracılığı ile duyurulması, böylece birleşimlerde zaman kullanmaktan tasarruf edilirken, milletvekillerinin bilgilendirilmesinde herhangi bir aksama meydana gelmemesinin sağlanması mümkün olacaktır.

### C. Sözlü Sorular

Sözlü sorular parlamentonun hükümeti denetlemek için sahip olduğu önemli bir olanaktır. Burada anahtar kelime “denetim” olduğu için, bu olanağın kişisel reklam ve benzeri amaçlar için kullanılmasına izin verilmemeli; buna karşılık, mümkün olduğu kadar fazla milletvekilinin bu haktan yararlanmasını sağlayacak bir zemin oluşturulmalıdır.

Sözlü sorular İctüzük’ün 96-98. maddelerinde düzenlenmiştir. 96. maddenin ilk fıkrasında, sözlü soru tanımlandıktan sonra, sözlü soru önergelerinin yüz kelimeyi geçemeyeceği belirtilmektedir. 97. madde sorulamayacak soruları açıklamaktadır. 98. maddede sözlü soruların sorulması ve yanıtlanması ile ilgili zaman kısıtlamaları, yanıtlanmayan soruların yazılı soruya dönüşmesinin koşulları ile ilgili hükümler yer almaktadır.

Bilindiği gibi bazı parlamentolarda soru saati diye uzun süredir uygulanan ve gelenekselleşmiş bir saat vardır. Böyle bir geleneğin ülkemizde de başlatılması, böylece parlamentonun hükümeti denetlemesinin günü ve süresi kesinlik kazanmış bir faaliyete dönüştürülmesi düşünülebilir. Bu faaliyet için tahsis edilen sürenin en verimli biçimde kullanılabilmesi ve en fazla sayıda milletvekiline sözlü soru sorma fırsatının tanınması içinse, her sorunun sorulması ve cevaplandırılması için öngörülen sürenin azaltılması öngörülebilir. Örneğin bugünkü kurallara göre, yüz kelimelik bir sorunun okunması takriben iki dakika almakta, buna hükümet adına beş dakikalık bir yanıt verilebilmektedir. Soru sahibi yerinden konuşarak ek açıklama isteyebilmekte, böylece hükümet adına ikinci defa beş dakika cevap verme süresi devreye girmektedir. Sürelerin aşılma ternayülü de göz önüne alınacak olursa, bu kural ve uygulamalar çerçevesinde bir saatlik sürede ancak dört-altı arasında sözlü sorunun sorulup cevaplandırılması olanak dahilindedir. Sözlü soruları kurumsallaştırmak, bu hakkın kullanımını yaygınlaştı-



mak ve sözlü sorulara tahsis edilecek süreyi en etkin biçimde kullanmak için sözlü sorularla ilgili maddelerde şu değişiklikler yapılabilir:

1. İçtüzük'ün 96. maddesinin birinci fıkrası aşağıdaki gibi değiştirilebilir:

### Soru

**Madde 96-** *Soru; kısa, gereksiz ve kişisel görüş ileri sürülmeksizin; kişilik ve özel yaşama ilişkin konuları içermeyen bir önerge ile Hükümet adına sözlü ve yazılı olarak cevaplandırılmak üzere, Başbakan veya bir bakandan açık ve belli konularda bilgi istemekten ibarettir. Sözlü soru önergeleri yüz kelimeyi geçmez. Önergeye Genel Kurul'da okunması için, sorunun özünü ifade eden yirmi kelimeyi aşmayan bir özet eklenir. Soru önergelerine belge eklenemez.*

2. İçtüzük'ün 98. maddesinin ikinci, üçüncü ve altıncı fıkraları aşağıdaki gibi değiştirilebilir:

### Sözlü sorunun gündeme alınması ve cevaplandırılması

#### Madde 98-

(Birinci fıkra aynen kalıyor)

*Sözlü soruların cevaplandırılması için; Anayasa, kanun ve İçtüzük gereği zorunluluklar hariç olmak üzere, İçtüzük'ün 54. maddesi uyarınca toplanan Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu, 49. maddenin ikinci fıkrası uyarınca her hafta salı günü saat 14:00-16.00 arasını sözlü soru saati olarak ayırır.*

*Gündeme alınan soruların özeti okunur, soru ise tutanağa geçirilir. Hükümet adına verilecek ve üç dakikayı geçmeyen cevapla görüşme tamamlanır.*

(Dördüncü fıkra aynen kalıyor)

(Beşinci fıkra aynen kalıyor)

*İkinci fıkradaki zorunluluklar hariç, üç birleşim içinde cevaplandırılmayan sözlü sorular yazılı soruya çevrilir. Önerge sahibini milletvekilinin istemi halinde sorusunun özeti, aynı birleşimde, Genel Kurul'da okutulur.*

Kanaatimizce, esas amacı bilgilenmek olan sözlü soru olanağının amacına uygun olarak kullanımı, yukarıdaki değişiklikler muvacehesinde kolaylaşacaktır.

## D. Gündem

Genel Kurul çalışmalarının sırası, öncelikleri belirleyen gündem İçtüzük'ün 49. maddesinde ele alınmaktadır. Gündemin "Başkanlığın Genel Kurula Sunuşları" ve "Sözlü Sorular" ile ilgili maddelerinin uygulanmasında yapılabilecek değişiklik önerilerine daha önce işaret etmiş bulunuyoruz. Genel Kurul faaliyetleriyle ilgili olarak kamuoyunda en fazla yakınma konusu olan husus, ihtiyaç duyulduğu halde parlamentonun yeterince yasa çıkarmakta başarı sağlayamamasıdır. Dolayısıyla, anılan maddenin birinci fıkrasının 8. bendinde gündemin son maddesi olarak yer alan "kanun tasarı ve teklifleri ve komisyonlardan gelen diğer işler," aslında özel önem arz etmektedir.

İçtüzük'te "Gündem" sözü Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin önünde yapılmak üzere bekleyen tüm işlerin listesini anlatmak için kullanılmaktadır. Günlük kullanımda ise gündem, bir heyetin bir günlük toplantısında yapması ve tamamlaması beklenen işlerin sıralı listesi anlamına gelmektedir. Sürekli ve düzenli toplanan parlamento ile daha seyrek toplanan kurullar arasında gündem sözünün taşıdığı anlam açısından farklar olabilir. Uzun ve kapsamlı parlamento gündemine bakan bir kişi, parlamentonun herhangi bir günlük birleşiminde hangi işlerin yapılacağını kestirmekte zorlanabilir.

Herhangi bir birleşimde ele alınacak konuların anlaşılmasında yardımcı olacak günlük program eksikliği, İçtüzük'ün 49. maddesinde giderilmeye çalışılmaktadır. Maddenin beşinci fıkrası başkanlığın lüzümlü görmesi durumunda, Danışma Kurulu'nun işlerin sırasının değiştirilmesini Genel Kurul'a teklif etmesini öngörmektedir. Aynı maddenin

altıncı fıkrasında ise başkanın birleşimi kapatırken gündemde bulunan hangi hususların gelecek birleşimde görüşüleceğini belirtmesi gereği dile getirilmekte; bir sonraki fıkrada ise bu bildirim, ancak Danışma Kurulu'nun görüşü alındıktan sonra Genel Kurul tarafından değiştirilebileceğine işaret edilmektedir. Ancak, bu fıkralar, bize bir birleşimde hangi işlerin tamamlanmasını beklememizin yerinde olacağı konusunda fazla fikir vermemektedir.

Parlamentonun bir birleşiminde hangi işlerin gerçekleştirileceğinin kestirilmesinde toplantı günlerini düzenleyen 54. maddenin de katkısı bulunmaktadır. Bilindiği üzere, bu madde Genel Kurul'un, resmi tatille rastlamamak kaydıyla, salı, çarşamba ve perşembe günleri saat 15:00'ten 19:00'a kadar toplanmasını öngörmektedir. Birleşimin bitiş saatinin önceden bilinmesi, bu saat gelince işlerin bulunduğu noktada ertesi güne bırakılması, çeşitli sorunlar çıkarmaktadır. İlk olarak, işin "mesainin" bittiği noktada bırakılabilmesi, gerek tek tek milletvekillerinin, gerek bir heyet olarak Genel Kurul'un üzerindeki belirli bir işi belirli bir zaman süresi içinde tamamlama baskısını ortadan kaldırmaktadır. Çalışma temposu yavaşlamaktadır. İkinci olarak, işi belirli bir zaman süresi içinde bitirmeye dönük baskıların zayıflığı, milletvekillerinin ve parti gruplarının, parlamentonun iş görme sürecini yavaşlatacak davranışlarda bulunmaktan kaçınmaması sonucunu doğurmaktadır. Örneğin, konuşmalar, tartışmalar gereksiz uzayabilmekte; verilme de olacak türden değişiklik önerileri verilebilmekte, ihtiyaç olmasa bile konuşma süreleri sonuna kadar kullanılabilmekte, bazı milletvekilleri de kendilerini göstermek için fırsat yaratmaya çalışmaktadır. Üçüncü olarak, olağan dönemde yavaş ve düşük üretkenlikle çalışan parlamento, biriken acil işleri bu sefer de olağanüstü ve yorucu çabalara itilerek bitirmeye çalışmaktadır. Bir kısım acil işlerin sonuçlandırılmasıyla, gayretin yerini tekrar rehavet almaktadır.

Birleşimlerde zaman kaybının asgariye indirilmesi ve daha yüksek verim sağlanması için, genel kurulun ve milletvekillerinin bu amaçlara uygun davranmalarını teşvik eden bir sistem geliştirilmesi gerekmektedir. Böyle bir sistemin temelinde Genel Kurul birleşimlerinin o gün bitirilmesi gereken bir günlük programa sahip olması ve bu program tamamlamadan birleşimin sona ermemesi yer almalıdır. Eğer, Genel Kurul bir gün içinde bitirmesi gereken işlerin ne olduğunu ve bunlar ta-

## DEVLET REFORMU

rın iş görme ve yasaların görüşülme usullerinin yeniden düzenlenmesi üzerinde düşünülmesinin yerinde olacağına işaret etmektedir. Aynı çerçevede, bir başka alanda parlamentonun verimli çalışmasında vazgeçilmez katkıları olan destek birimlerinin de değerlendirilmesi uygun olacaktır.

Sunulan önerilerin daha verimli çalışan, daha üretken ve saygınlığı daha da güçlenmiş bir parlamentoya ulaşılmasında ne ölçüde katkısı olursa, o ölçüde mutlu olacağım.

# Sayın İsmet Sezgin'in Konuşma Metni\*

*Sayın Başkan,  
Sevgili Dinleyiciler,  
Değerli Katılımcılar,*

Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı'nın "Parlamento'nun Etkinliği" konusunu ele alıp onu bir panelde tartışmaya açması son derece önemli ve yararlı bir teşebbüstür.

Vakfın değerli başkanını ve yöneticilerini kutluyorum.

İzninizle bir hususu arzetmek istiyorum. Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı'nın ilk kurucusu olan rahmetli Nejat Eczacıbaşı'nı saygıyla anıyorum. Rahmetli Eczacıbaşı, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler konferanslarının bugünkü mükemmel hale gelmesinde çok büyük emek ve hizmetleri geçmiş çok değerli bir arkadaşımızdı.

Siyasetin kirlendiği, kilitlendiği ve tıkanıdığı bir dönemde maalesef siyaset ve siyasetçi, inanırlıklarını, güvenilirliklerini yitirdiler. Demokratik rejimin vazgeçilmez unsurları olarak görülen siyasi partilerimiz yapılan kamuoyu yoklamalarında güvenilirlik açısından çok gerilerde kaldılar.

TBMM etkinliğini ve saygınlığını yitirdi. Acı tecrübelerle dolu bir yakın tarihi birlikte yaşadık. Parlamentonun etkinliğini hep birlikte aradık.

Değerli dinleyenlerim,

Parlamentonun etkinliği bir yerde siyasetin ve siyasetçinin etkinliği ile eş anlamlıdır. Parlamentonun etkisizliği, siyaset ve siyasetçinin etkisizliğidir. Düşüm buradadır. Siyaseti ve siyasetçiyi etkin hale getirmeliyiz.

---

\* Demokrat Türkiye Partisi Genel Başkan Vekili

## DEVLET REFORMU

Dokunulmazlık güvence olmaya devam etmelidir. Kürsü özgürlüğü ceza ve hukuk alanlarında imtiyaz olarak kalmalıdır.

- Ahlâk komisyonu kurulmalı, yasama ve yürütme organları üyelerinin uyacakları ahlâk kuralları yasa ile belirlenmelidir. Bu konuda DTP'nin geçen dönem meclise verdiği yasa teklifi ele alınmalı ve biran önce yasalaştırılmalıdır.
- Yasama organlarının soruşturma ve araştırma görevlerinde yetki ve etkisi artırılmalı ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu TBMM başkanlığına bağlanmalıdır.

Son olarak değerli dinleyenlerim,

Milletvekillerinin işlev ve görevlerini en verimli ve yararlı bir biçimde yapabilmesi için bilgi edinme imkânları dahil gereken önlemler alınmalıdır.

Sayın Başkan değerli dinleyenlerim,

Beni dinlediğiniz için hepinize şükranlarımı sunuyorum. Bana bu konuşma imkânını veren Vakfın değerli yöneticilerine teşekkür ediyorum. Bu panelin ülkemize, ulusumuza ve Türk demokrasisine olumlu etkilerde bulunacağı ümidi ile hepinizi saygı ile selamlıyorum.

# **BAZI DEMOKRASİLERDE PARLAMENTONUN ETKİNLİĞİ**

Sorunlar  
Deneyimler  
Reformlar





# Parlamentoların Etkin Çalışması İçin Reformlar: Doğu Orta Avrupa Ülkelerinin Parlamente Reform Deneyimleri

Attila AGH

*Budapeşte Sosyal Bilimler Üniversitesi*

*“Yeni bir dünya için yeni bir siyaset bilimi gerekli.”*

(Tocqueville, 1945: 7)

## I. Siyasa Yapımı ve Parlamentoların Yükselişi

Batı literatüründe parlamentoların öneminin azaldığına dair bir tartışma olsa da, Üçüncü Dalga Demokratikleşmesi ile birlikte öncelikle Güney Avrupa (GA) ve Doğu Orta Avrupa'nın (DOA) genç demokrasilerinde parlamentoların öneminin yükseldiği görülmektedir. Genç demokrasilerde parlamentoların yükselişi, parlamentoların—geleneksel işlevleri olan yasama ve yürütmenin denetlenmesi işlevinin ötesinde—edindiği yeni işlevlerle yakından ilişkilidir. Bu nedendir ki bu çalışma ele aldığı başarı kıstaslarıyla, parlamentoların etkinliğini arttırmak için yapılan reformları incelerken, DOA parlamentolarının siyasa yapımı işlevlerine ışık tutmaktadır.

## DOA'da “Yeni” Bir Siyaset Bilimi İhtiyacı

Genel olarak parlamentoların siyasa yapımı boyutu, özellikle de bu süreçteki rolleri, Batılı bilim adamlarının yakın ilgisini çekmiştir. Oysa DOA'nın henüz gelişmekte olan siyaset bilimi içerisinde—siyaset biliminin siyasa analizine yönelik pragmatik yanının gelişmesi açısından

kaçınılmaz olduğu halde—konunun ne siyasa boyutu, ne de bunun parlamento uygulamaları Batıdakine benzer bir biçimde ele alınmıştır. Halbuki bu ülkelerde siyasa yapımına odaklanan bir yaklaşım, çeşitli nedenlerden ötürü, Batı ülkelerine kıyasla daha büyük öneme sahiptir:

- i. DOA'da siyasa yapımı süreci parlamento merkezlidir. Batıda ise bu süreçte pek çok başka aktör rol alır; hatta bazı ülkelerde oynadıkları rol parlamentonunkinden daha önemlidir. DOA'da ise, bu aktörler henüz zayıftır ve buna karşılık parlamentolar ve partilerin parlamento grupları—siyasa yapımı işlevleri diğerlerine kıyasla daha zayıf olsa da—hakim konumdadırlar.
- ii. DOA'da, konunun siyasa yapımı boyutu, hem politikacılar hem de onlara hizmet eden uzman kadrolar açısından siyasi modernleşme ve profesyonelleşme süreciyle yakından ilişkilidir (buna parlamentoların uzman kadroları da dahildir). Bu bağlamda şimdiden, başlangıçtaki geçiş dönemi seçkinlerinden uzun dönemli profesyonel seçkinlere doğru bir değişim başlamıştır.
- iii. Avrupa Birliği (AB), tam üyeliğin şartlarından biri olarak, kendi temel siyasalarının benimsenmesi ve etkin bir hükümet yapısı oluşturulması için baskı yapmaktadır. AB ayrıca parlamento içi siyasa yapımını ön plana çıkaran bir yönelim yaratmaktadır.
- iv. Parlamenter siyasa yapımı sürecinin kendisi açısından da, içtüzüklerin ve komisyon çalışmalarını düzenleyen temel kuralların ele alınması ve irdelenmesi gerekmektedir. Bu bağlamda şu soruların cevaplanması gerekir: (1) Bir yasama süreci olarak parlamenter “üretim” yeterince özenli hazırlanmış ve tatmin edici biçimde uygulanmakta mıdır? (2) Kararların siyasi ve siyasa unsurlarını birleştiren kanallar olarak komisyonlar iyi çalışmakta mıdır? Parlamentolar üzerinde yapılan araştırmalar bu iki çizgiyi izlemelidir.

Günümüzde DOA ülkelerinin karşılaştıkları yaşamsal sorun, kurumlararası kilitlenmeleri, parlamento ve hükümetin mefluç hale düşme olasılığını asgariye indiren, yeni demokratik kurumların siyasa ya-

pımı kapasitesini azami kılan, böylece demokrasinin konsolidasyonuna katkıda bulunacak siyasalar üretimine yön verecek uygun bir strateji tasarlamaştır. İhtiyaç duyulan şey, dar bir siyasi bakış açısı yerine, daha geniş ve derinlemesine, siyasa üzerine temellendirilmiş bir bakış açısı kullanarak, bugüne ilişkin en somut ve kritik sorunların değerlendirilmesi, hatta bunların arasından da uzun vadede en büyük etkiye sahip olacakların ayırılmasıdır. Tabii ki, böylesi siyasa temelli bir bakış açısının DOA ülkelerinde uygulanabilmesi için, bu konunun geniş biçimde tartışıldığı Batıdan kapsamlı bilgi transferi gereklidir. Bu transferin beraberinde getireceği kopyalama tehlikesinden ise kaçınılmalıdır.

Parlamentolar veya diğer kamu kurumlarının siyasa yapımı işlevlerini tartışırken, siyasi atalet, yani geçmişten kalan alışkanlıklar—genel olarak geçmişin mirası—sorunıyla yüzleşmemiz gerekir. Batı tecrübesinin bu boyutu, Richard Rose tarafından dikkatle incelenmiştir (Rose, 1990). DOA'daki parlamenter davranışlar incelenirken de bu boyutun hesaba katılması gerekir. Tüm hükümetler ve parlamenter çoğunluklar, yasaların tadiline ilişkin olarak sahip oldukları seçenek yelpazesinin; daha önce verilmiş kararlar, yerleşmiş usuller ve kıt kaynaklar tarafından daraltıldığını görecektir. Hükümet ve parlamentoların kalıcı bir miras bırakma şansları oldukça düşüktür, atılım yapmaları güçtür; karşılarında yerleşik ve örgütlenmiş çıkar grupları bulunur. Yine de, siyasaların sürekliliği ve ataletle ilişkin bu bilindik ilkeler DOA ülkeleri için pek o kadar geçerli değildir, çünkü eski sistemin çökmesiyle birlikte, zaten yerleşik siyasa yapımı alışkanlıklarını değiştirmek mecburiyetinde kalmışlardır. Dolayısıyla, DOA'da mecburiyetten doğan atılım sayesinde, mirası terk etme ve ataletten kurtulma konularının verimli bir biçimde incelenmesi mümkündür.

DOA parlamentoları bir süredir bir yandan bilgi transfer ederken, diğer yandan da kendi kural ve uygulamalarını oluşturma çabası içindedirler. Bu süreçte, Batı parlamentolarında siyasa yapımının teori ve pratiğinin incelenmesi son derece yararlı olabilir. Olson ve Mezey, “Siyasa Yapımı Sürecinde Yasama Organları” adlı eserleri ile bu alanda belli standartlar koymuşlardır—ki ben de burada DOA'daki uygulamalar açısından bunları özetleyeceğim. Kitabın temel tezine göre, başkanlık sistemlerinde yasama organının siyasa yapımı faaliyeti, parlamenter sistemlere göre daha fazladır. Bunun sebebi, parlamenter sistemde baş

rolün partilere ait olmasıdır: özellikle partilerde tutarlı bir bütün olarak oy verme eğilimi varsa, siyasa yapımı için parlamentoya fazla alan kalmamaktadır. Bu tez, daha çok Amerikan yaklaşımını yansıtmaktadır. Büyük bir ihtimalle, Batı Avrupa parlamentolarının siyasa yapımı faaliyeti aslında çok daha fazladır, ama Amerikan tarzında değil. Bu nedenle ABD'ye kıyasla daha az dikkati çekmiş ve daha az incelenmiştir. Bunun ötesinde Olson ve Mezey'in yaklaşımı tartışmaya açıktır, çünkü büyük ve güçlü Avrupa partilerini parlamentonun siyasa yapımı rolünün ifasına bir engel olarak görürken; başka bir yerde atıfta buldukları, ABD başkanlık sisteminin aynı derecede güçlü olan "yürütme merkezli seçkinler"inin bu rolün ifa edilmesine daha büyük bir engel teşkil edebileceklerini unutmuş görünmektedirler.

Olson ve Mezey, parlamentoların iç işleyişleri hakkında bizi özellikle ilgilendiren bir seri hipotez sunmaktadırlar. Varsayımlarına göre parlamentoların siyasa yapımına dönük faaliyeti şu şartlar altında artacaktır: (1) Eğer çıkar grupları işlevsel olarak uzmanlaşmış ve homojen bir yapıya sahipse, (2) Çıkar gruplarının kendi aralarında ve ilgili devlet kurumlarıyla çatışmaları varsa ve (3) Siyasa yapımı sürecine yeni çıkar grupları girecek olursa. Partiler için söyledikleri ise şunlardır: (1)Partilerin sayısı fazla ise ve hiçbiri hakim konumda değilse, (2) Partiler güçlü ve bütüncül olmaktan çok zayıf ve parçalanmış bir yapıya sahipse ve (3) Parlamentodaki partiler dış birimlerden bağımsız hareket edebiliyorsa, parlamentonun siyasa yapımı alanındaki faaliyeti artacaktır. Sonuçta, genel olarak varsaydıkları şey, partilerin güçlü olduğu durumlarda, önemli siyasa sorunlarının parlamento dışında, hükümetler ve parti yönetimleri tarafından tartışılıp karara bağlanacağı ve yasama sürecinin siyasa yapımı içeriğini az çok yitireceğidir.

Bir başka tespitleri de şudur: parlamentolar siyasa yapımının ilk aşamasında (kararların henüz şekillenmekte olduğu girişim aşamasında) faal değilken, tasarı hazırlıklarının yapıldığı, konunun kamu gündemine girdiği ve ayrıntılı siyasa önerilerinin şekillendiği ve benimsendiği ikinci aşamada faaldirler. Zira, karar alma süreci yasama ve yürütme kadroları arasında daha çok etkileşim, kurumlar arası komisyonlar gibi formel oluşumlar, yasama komisyonları ya da parlamento oturumları gibi değişik tartışma platformları, ve lobicilik veya ilgili tarafların pazarlıkları gibi resmi olmayan süreçler içerebilir. Biçimsel olarak son

söz, genellikle parlamento genel kuruluna ait olsa da, gayriresmi olarak bu kararlar artan ölçülerde bürokrasi, kabine ya da parti yönetim kurulları gibi yasamanın dışındaki yerlerde alınmaktadır.

İçinde bulunduğumuz “karmaşıklık” çağında, hükümetler uzman kadroları sayesinde siyasa yapımı sürecinin karmaşasıyla daha iyi başa çıkabilecek konumdadır. Parlamentolar ise, geride kalmakla beraber daha iyi uzman kadrolar temin ederek ve konularla ilgili komisyonlar kurarak arayı kapatmaya çalışmaktadır. Sonuçta bir kez daha yinelersek, Batı Avrupa’da siyasa yapımı süreci ABD’den bakan bir gözlemcinin düşündüğünden çok daha yoğundur, fakat bu yoğunluk devlet faaliyetlerinin resmi ve meşruiyetçi kalıplarının örtüsü altında gizli kalır. Yoksa, parlamentolar, hem alternatiflerin tartışılarak siyasaların şekillendirilmesi, hem de karara bağlanması aşamalarında büyük ölçüde politika üreten kurumlar olarak bu sürece katılırlar, ancak uygulamanın denetlenmesi aşamasında katılımları azalır.

Daha önce anılan hızlı ve zoraki “siyasa devrimi” sonucunda, DOA için parlamento araştırmalarının temel konusu kendiliğinden belirmiştir: parlamentonun siyasa oluşturulmasında oynadığı rol nedir ve bu rol özellikle hangi siyasa yapımı alanlarında diğer aktörlerin rolüne kıyasla daha önemlidir (Patzelt, 1995: 381-381)? Bu hızlı dönüşüm halihazırda başlamış bulunan bir bilgi transferini gerektirir ki, bu bağlamda özelleştirme ve devletin vatandaşa verdiği zararların tazmini gibi, DOA parlamentolarında siyasa yapımı alanında oldukça önemli yer işgal eden konular, yakın zamanda derinlemesine tartışılmıştır (*bak.* Crawford ve Lijphart, 1997). Bu siyasa devrimi, parlamentoların siyasa yapımındaki etkinliği ve her şeyden önemlisi, parlamento komisyonları üzerine yoğunlaşmamızı sağlayarak, DOA üzerine yapacağımız inceleme açısından iyi bir başlangıç noktası teşkil etmektedir.

## Doğuda ve Batı’da Politika Aktörleri

“Geleneksel” siyaset bilimi sadece (veya çoğunlukla) makro-politik bir çerçeve içerisindeki politika aktörlerini tarif etmektedir (hükümetler, başkanlar, partiler ve parlamento üyeleri). Bu yaklaşım, daha çok modern demokrasinin “karmaşıklık öncesi” dönemi için, yani diyelim ki II. Dünya Savaşı’nın sonuna kadar geçerlidir. Bu dönemde siyasal ak-

bir rol oynamasına elverişli görünmektedirler. (...) Komisyon sistemi, her icra kurumunun faaliyet gösterdiği siyasa alanında kural koyma ve denetleme işleriyle ilgilenecek bir parlamento komisyonunun teşkili ilkesine göre tasarlanmışsa, komisyonlar genellikle yasama kurumunun uzmanlık kaynaklarına dönüşür ve bürokrasinin faaliyeti daha sıkı bir denetime tabi tutulur. (...) Süreklilik ve bürokrasiye paralellik ilkeleri bir araya geldiğinde, güçlü bir komisyon sistemi ve siyasa yapımında da güçlü bir rol oynamak için gereken şartlar oluşmuş demektir. (...) Parlamentoların siyasa yapım faaliyeti, komisyonlar sürekli ve idari yapıya paralel ise artar, geçici olarak kuruluyorlar ve ilgi alanları birkaç idari kurumun ilgi alanına giriyorsa azalır. Parlamentodaki parti gruplarının özerkliğiyle yasamanın siyasa yapımı rolü için de geçerli olduğu gibi, komisyon sisteminin gücü ile yasama kurumunun siyasa yapım gücü arasındaki bağlantı da büyük ölçüde belgelenmiştir.” (Olson ve Mezey, 1991: 14-15, 208).

Öte yandan, güçlü ve özerk hareket edebilen komisyonların kendilerine özgü dezavantajları da vardır. Örneğin, hiçbir konu tek bir komisyonun tekeline bırakılmamıştır, bu yüzden değişik komisyonlar aynı yasama konusunun farklı bölümleriyle uğraşır. Bu açıdan, idari yapıdaki birden fazla kurumun ilgi alanlarından sorumlu bir komisyon, idari yapıya paralel biçimde oluşmuş bir daimi komisyona oranla, önündeki, bir konuyla daha etkin biçimde baş edebilir. Partilerle komisyonların gücü arasında ters orantı olduğunu kanıtlayan bulgular olmakla birlikte, her iki kurumun da güçlü olduğu siyasi sistemlerin örnekleri de görülebilmektedir. Komisyonlar çıkar gruplarıyla da ilişki içindedirler ve onlardan etkilenirler. Komisyon sisteminin güçlü olduğu yasama kurumlarında, çıkar grupları da çabalarını ilgili oldukları alanlardan sorumlu komisyonlar üzerinde yoğunlaştıracaktır. Parlamento komisyonlarının kurumsal repertuarı, siyasa yapım sürecinin dört aşamasında değişiklik gösterir: ilk aşama, yani, teklif aşamasında, komisyonlar yasa tasarıları aracılığıyla toplumsal talepleri siyasa önerilerine dönüştürürler. Siyasa döngüsünün ikinci aşamasında, komisyonlar yasa tasarılarını ve değişiklikleri (genellikle iki kez) tartışır, alternatif teklifler üretebilir, hatta konu hakkında temel siyasalar üretmek amacıyla, hükümetin izlediği siyasayı ele alan kapsamlı bir rapor hazırlayabilir ya da özel bir alanda hükümete stratejik bir hareket planı öne-

rebilirler. Üçüncü aşamada, uygulamayı kontrol etmek üzere komisyonlar soruşturma açabilir ve soru önermeleri ile genel kurulda tartışmalar başlatabilirler. Son olarak, siyasaların değerlendirilmesi aşamasında, tüm süreci yapısal olarak inceleyip düzeltmeler önerebilir ve bu amaçla yasalarda değişiklik yapılmasını ya da yeni yasalar çıkarılmasını isteyebilirler.

Son olarak, DOA parlamentolarının siyasa yapan kurumlar olarak performanslarının değerlendirilmesi, Kamu Siyaseti Üçgenine göre yapılmalıdır (*bak.* Ek). Merkezi hükümet veya ilgili devlet kurumu her zaman—politikacılar ya da politik kurumlar tarafından belirlenmiş hedeflerin gerçekleştirilmesi anlamında—**etkinlik** (effectiveness) üzerinde dururlar. Mesleki kurumlar meşruluklarını hep politik açıdan tarafsız ve sözde “çıkar gözetmeyen” konularından alırlar. Onlar **verimlilik** (efficiency) maliyet-kâr analizi, yani ünite başına yapılan yatırımla ilişkisi bakımından “üretkenlik” üzerine odaklanırlar. Nihayet, çıkar gruplarının ise belli bir sosyal tabakanın veya yerel-bölgesel grubun çıkarlarını temsil eden belirgin bir sosyal profili vardır. Onların temel kaygısı, politik kararların uygulama alanında yaratacağı somut sosyal ve ekonomik sonuçlar açısından **gücüdür** (efficacy). Burada ana deyim olan etkinlik, klasik tanımlamalara göre bütünsel ya da holistik bir kavramdır: bir alt sistemin devletin temel işlevlerini yerine getirme derecesi, ya da rejimin herhangi bir siyasi sistemin karşılaştığı sorunlarla baş edebilme yeteneği, veya farklı rejimlerin temel problemlerle baş edebilme kapasitesidir. Bu tanıma uyarsak, DOA devletleri demokratik dönüşüm sürecinin temel problemleriyle başa çıkmak konusunda etkindiler – ama yeterince verimli ve güçlü değil –; ve 90'lı yılların sonuna doğru Avrupalılaşma ve erken konsolidasyonun sunduğu çifte zorluk karşısında etkinliklerini büyük ölçüde kaybettiler. Etkinliklerini geri kazanmalarının tek yolu ise verimlilik ve güçlerini arttırmalarıdır<sup>1</sup>.

## Demokratikleşmenin Merkezi Mekânı Olarak Parlamentolar Hakkında DOA Ülkelerinde Araştırmalar

Güney Avrupa'da parlamentoların demokratikleşmedeki rolü üzerine yoğun araştırmalar yapılmıştır. Esasen, bu konunun menşei de bölgedir, zira Latin Amerika'daki demokratikleşme süreçleri çoğunlukla baş-

kanlık sistemleri altında gerçekleşmiştir. Güney Avrupa (GA) parlamentoları üzerine yapılan araştırmaların temel bulgusu, parlamentoların demokratikleşmenin ana merkezi ve partilerin de başrol oyuncularını olduğu şeklindedir (*bak.* Liebert ve Cotta, 1990). GA tecrübesini özetlerken Ulrike Liebert, hükümet-parlamento ilişkileri açısından geçiş dönemi parlamentoları için şu tipolojiyi önermektedir:

- i. **Eşgüdümçü yasama kurumu** (coordinate legislature) yürütme ile karşılıklı bağımlılık ve işbirliğini karşılıklı danışarak yürütür.
- ii. **Tabi yasama kurumu** (subordinate legislature) hükümetin parlamentoda çoğunluğu elinde tutan, içsel tutarlılığı yüksek, disiplinli bir parti tarafından desteklenmesini gerektirir.
- iii. **Edilgen yasama kurumu** (submissive legislature), tabi yasama kurumundan yürütmenin keyfi işlemlerini sınırlayamaması açısından ayrılır. Yürütme, adaylığın kimlere açık olduğuna sınırlama getirebilir, oylamaları manipüle eder, ödülleri tekeline alır ve parlamento üyelerine karşı cebir kullanabilir.
- iv. **Ara konumdaki yasama kurumu** (intermediate type of parliament), yürütme ile oldukça çabuk bozulabilen, hassas bir etkileşimi vardır. Yasama-yürütme ilişkisini istikrarlı kılacak değerler ve yapılar oluşmamış olduğu için, parlamento kolayca bir iş yapamaz duruma gelebilir.
- v. **Rekabetçi ve tahakkümcü parlamento** (competitive dominant parliament) ise güçlü bir örgüt ruhuna sahiptir, yürütme ile çatışma olağanlaşmıştır. Uzmanlaşmış daimi komisyonları ile hükümetin gerçek anlamda bir rakibidir (Liebert, 1990: 259-260).

“Merkezi mekân” kavramı ve yukarıdaki tipoloji, oldukça önemli sonuçlar üreten DOA parlamento araştırmaları açısından da verimli bir başlangıç noktası teşkil etmiştir. Macar Demokrasi Araştırmaları Merkezi (HCDS) tarafından organize edilen bir seri konferans sonucunda ortaya iki kitap çıkmıştır (*bkz.* Agh, 1994; Agh ve Ilonzki, 1996). Ayrıca HCDS Macaristan’ın İlk Parlamentosu üzerine bir kitabın da derlemesini yapmıştır (*bak.* Agh 1995). 1996 ve 1998’de Budapeşte’de



yapılan (Ljubljana konferansı ile de desteklenen) diğer uluslararası konferanslar da, aynı zamanda DOA bölgesinde çalışan Batılı yasama kurumu uzmanlarının konuya yoğun ilgisini gösteren bazı kitaplar üretmişlerdir (Olson ve Norton, 1996; Longley ve Agh, 1997; Longley ve Davidson, 1998). DOA parlamentolarının Avrupalılaşması ve/veya Avrupa Parlamentosu ile DOA parlamentoları arasındaki ilişkiler özellikle ilgi çekmiştir. Bu konuda yoğun olarak çalışılmış ve Budapeşte ve Prag konferansları ile bu çabaların ilk sonuçları alınmıştır (Földdeak ve Horvarth, 1997; Mansfeldova ve Klima, 1997; Agh, 1999a). Tabii ki Batılıların bu ilgisi, çoğunlukla başkanlık sistemiyle yönetilen Balkan ülkelerinde (Melone, 1998) ve Doğu Avrupa'da da (Remington, 1994) bir ölçüde hissedilmiştir.

DOA ülkelerindeki parlamento araştırmalarının, genel olarak uluslararası siyasal bilimler literatürüne, özellikle de yasama kurumları üzerinde yapılan araştırmalara eklenmesiyle, yasama kurumları üzerinde çalışan bilim adamları, parlamentoların uzman kadroları ve siyasal partilerin yasama uzmanları arasında, Batı kaynaklı işbirliği şekilleri de transfer edilmeye başlandı. Tüm yerleşik Batı parlamentolarında, bu üç grup uzman yakın işbirliği içerisinde ve bazen yer değiştirdikleri de olur. Yani, yasama üzerine çalışan akademisyenler parlamento ya da parti kadrolarına katılır veya bu kadrolardaki uzmanlar akademik dünyaya geçerler. Bu yakın işbirliği, parlamentonun siyasa yapımındaki son aşaması olan değerlendirme sürecindeki günlük çalışmalar için de gereklidir. Parlamento reformları sırasında ise daha da önemli hale gelir, çünkü akademisyenlerin yardımına ve yenilikçi rollerine duyulan ihtiyaç artar. Benzer biçimde,—AB terminolojisini kullanırsak—bu bilim camiası (epistemic community) hem uzman hem de aracı olarak, parlamento ile örgütlenmiş çıkar grupları arasında işbirliğini kolaylaştırır. Yasama alanında bu türden bir bilim camiasının oluşması, parlamentoların iyi performans göstermesi için önemli bir önkoşuldur ve DOA parlamentoları bu yönde bazı sonuçlar elde etmişlerdir.

## II. DOA'da Parlamento Reformları

### Parlamento Reformları Açısından Problemlerin Tespiti

DOA tecrübesi, parlamentoların aşağıdaki alanlardaki performansının değerlendirilmesinin gerektiğini bize göstermektedir. Bu alanlardaki performansın başarılı olması, aynı zamanda, bize gerçekleşen reformların ve ortaya çıkan reform mahiyetindeki sonuçların içeriğini özetlememiz için gerekli olan kavramsal çerçeveyi de sağlayacaktır.

1. Parlamenter faaliyet, vatandaşların günlük tartışmalarından oluşan bir parlamento öncesi aşamada başlar. Sosyal taleplere **cevap verme yetisi** parlamentoların değerlendirilmesinde en önemli kıstası oluşturabilir, zira kamunun parlamentoyu değerlendirirken baktığı temel gösterge budur. İyi performans için temel şart olan kamuoyu desteği, genellikle “parlamento ve toplum” başlığı altında tartışılmıştır (*bak.* Herzog et. al, 1993).
2. Parlamentonun çalışmaları her şeyden önce temel sorunları çözmeleri, yani **etkinlikleri** açısından tartışılmalıdır. Demokratikleşme ve pazar ekonomisine geçiş gibi temel sorunlar, genellikle anayasal veya sistem değişikliğine dair kanunlar olarak yasanın konusudur.
3. Parlamentonun iç işleyiş mekanizmaları parlamentonun verimlilik çalışması ile ilgilidir. Burada **verimlilik**, zamanın ve kaynakların sonuç üretilmesi veya bağlayıcı nitelikte kararlar alınması için kullanılması anlamına geliyor. Değindiğimiz iç işleyiş mekanizmaları genellikle tüzüklerin belirlediği resmi prosedürlerden olduğundan, konu çoğu zaman tüzük reformu başlığı altında incelenir.
4. Parlamento-sonrası uygulama sürecinde gündeme gelen **güç** ise, parlamentonun ürettiği çıktılar ile bunların nihai sosyal sonuçları arasındaki farklılıktır. Burada çerçeveye, kanunların hazırlık, tartışma ve uygulama aşamalarına katılan organize çıkar grupları ve genel kamuoyu da girmiş olur.
5. Parlamentolar, iyi performans göstermek için uygun **kurumsal** ve **kültürel** önkoşullara ihtiyaç duyarlar. Değerlendirme sırasında kurumsal ve kültürel eksikliklere de bakmak gerekir; ge-

rekli kurumlar ve parlamento üyelerinin oynamaları gereken role ilişkin algılamaları yetersiz olabilir. Sonuç olarak, reform fikri, belirli bir kurumun kurulması veya parlamento üyelerinin yetersiz oldukları bazı alanlarda eğitilmesi şeklinde de ortaya konabilir.

6. Genel olarak politikanın parlamentarize edilmesi; yani sadece parlamento-merkezi hükümet—başkan ilişkilerindeki makro—politik düzeyde değil, meso—ve mikro—politika düzeylerinde de, örneğin yerel yönetimlerde de, meclislerin hakim olması, bizzat parlamentonun performansı için önemlidir, çünkü kurumların uyumluluğunu ve genel olarak siyasal toplumun bütünselliğini sağlar.

## DOA'da Reform Teklifleri ve Genel Örüntüler

Parlamentolar sosyal hayatın ve siyasal tartışmaların ayrılmaz parçasıdır. Kamudan yalıtlanmış değildirler ve yalıtlanamazlar. Parlamento reformlarına ilişkin tüm sorular, “parlamento ve toplum” ilişkisinden başlamalı ve orada sona ermelidir. Bu sadece genel olarak parlamentoların—temsili demokrasinin bir şekli olarak meşruluğu açısından—değil, ama parlamentoların iyi performans göstermesi olarak tanımlanan pragmatik nedenler açısından da önemlidir. Daha iyi bir ifadeyle, meşruluğun iki temel dayanağı vardır: birincisi prosedürel ya da usullere bağlı, ikincisi ise performansa bağlı. DOA ülkelerinde demokratik kurumların pekiştirilmesiyle ilk dayanağın zaten oluştuğunu düşünsek de, ikincisi hâlâ problemlili görünmektedir. İnsanlar demokratik düzeni sadece iyi işleyen bir sistem olursa kabullenirler ki şu anda durum tam anlamıyla bu değildir. Performans-meşruluğundaki kritik sorun, kamuoyunun parlamentoya baskı uygulayabilecek yollara ve araçlara sahip olması ve medyanın da burada bir araç olarak hareket etmesidir. İşin aslı şudur ki genç demokrasilerin parlamentoları şimdiye değin kamuyu ilgilendiren meselelere ve halkın taleplerine yanıt vermekte yavaş kalmış, ya da hiç hassasiyet göstermemiştir. Yeni parlamentolar, bir çocukluk çağı hastalığı olarak, büyük ölçüde fildişi kulelere dönüştüler. Yeni demokrasi (rejimi) içerisinde de siyaset, halkın genelinin yuvarlarında dönenip duran, çok uzak bir alem haline gelmiştir. İşte bu

yüzden, yeni demokrasilerde parlamento reformu halkın taleplerine açıklıktan, duyarlılıktan, onlara cevap verme yetisinden başlayıp, yine orada bitmelidir.

Doksanlı yılların sonunda “etkin devlet” kavramı Dünya Bankası’nın yeni felsefesinde “iyi yönetime sahip, iyi işleyen devlet” anlamıyla, merkezi bir yer edinmiştir. Etkin parlamento da parlamentonun iyi işleyişini ifade eden bir terim olabilir. Yeni demokratik parlamentoların ilk yıllarına bakınca, gündemin belirlenmesi konusunda, gerçekten yaşamsal konularla, geçiş dönemi seçkinlerinin gönüllerinde yatan konuları öne almasından (voluntarizm) kaynaklanan çatışma fark edilebilir. Daha çok, tarihsel ve ideolojik odaklı (anti-komünist tasfiyeler) yasalar ile sosyo-ekonomik odaklı pragmatik yasalar arasında bir rekabet olmuştur. Etkinlik ise gerçekten de yaşamsal konuların öncelikle dikkate alınması ve en önemli kararların uygulanmasındaki başarı anlamına gelir. DOA parlamentoları için etkinlik, sistemsel değişikliğe dair yasaların çıkarılması, her şeyden önce anayasa yapımı ve temel yasalar diye bilinen yasaların çıkarılmasıyla ilişkilidir, ki bunlar yeni siyasal sistemde oyunun temel kurallarını oluşturacaktır.

Bu anlamıyla reform, parlamentonun yasama faaliyetinin ikincil konulardan siyasal sistemin ve ekonominin temel kurallarına doğru yönlendirilmesi—veya yeniden yönlendirilmesi—demektir. DOA parlamentolarında, önce anayasal konular odaklanıp, sonra bazı elitlerin çıkarları doğrultusunda ideolojik konulara yönelen ve yine önemli meselelere geri dönen döngüsel bir hareket gözlemleyebiliriz. Aynı dalgalanma projelerin hayata geçirilmesi ve siyasal amaçlara ulaşılması konularında da su yüzüne çıkmaktadır, çünkü parlamentolar ilk yıllarında genellikle hayaller ve iyimser düşüncelerce teşvik edilen, yani bütçe kaygısı taşımayan kanunlar çıkarırlar. Yine de giderek, gerçekleştirilebilir projelere ve sağlam bütçelendirmeye dönmüşlerdir. Asgari olarak söylenebilir ki, DOA parlamentoları demokratik dönüşüm sürecinde, kendilerini daha etkin kılmaya yönelik yinelenen reform çabaları sonucunda gerçekten de etkin hale gelmişlerdir. Bu durumun olumlu bir yan etkisi de olmuştur. Anayasa değişiklikleri hükümetlerin çoğu zaman sahip olduğu basit çoğunluğun üzerinde, üçte ikilik bir çoğunluk gerektirir. Anayasa inşası sürecinde beliren bu kendiliğinden uzlaşma mecburiyeti sayesinde uzlaşmacı demokrasinin ilk şekilleri ortaya çıkmıştır.

Parlamento reformlarının çoğu, aşağıdaki alanlarda DOA parlamentolarının etkinliği ile ilgilidir:

1. Çoğu yasa tasarısı biçimde hazırlandığından yasaların hazırlanması alanında reformlara gerek vardır. Konunun yasamanın hazırlık aşamasını kimin yürüteceğini ilgilendiren kurumsal yanı, yani Başbakanlık mı yoksa Adalet Bakanlığı mı sorusu büyük ölçüde cevapsız kalmıştır. Adalet Bakanlığı genellikle eşgüdüm sağlayan bir rol edinse de siyasi açıdan daha büyük ağırlığa sahip olan Başbakanlığın sık sık müdahale etmesi, yasamayı karmaşaya sokmaktadır. Yasa tasarısı hazırlamakta uzman kadrolar azdır ve birey olarak parlamento üyeleri veya parlamento komisyonları da bu konuda gerekli uzmanlığa sahip değildir. Sonuçta hazırlanan yasa tasarılarının çoğu yarım yamalak olduğundan, parlamento iyi hazırlanmış bütüncül bir tasarımı tartışacağına, hazırlık aşamasını kendisi tamamlamak zorunda kalarak zaman kaybetmektedir.

Yasama takvimi oluşturulurken, hükümetler çoğunlukla hatalı ve çelişkili davranmışlardır. Yasa hazırlıklarında eşgüdüm sağlamak ve düzgün bir yasama takvimi üretilmesi konularında hükümetlerin ciddi bir çaba harcaması gerekmiştir. Parlamentonun verimli çalışması için temel koşullardan biri de, hükümetin yasama takvimini dikkatle planlayıp hazırlamasıdır. DOA'da bu takvim genellikle altı aylık bir dönem veya bir yasama yılının yarısından oluşur. Özellikle 90'lı yılların başında, yasama takvimi ile gerçekte görüşülen yasalar arasında bir uyumsuzluk söz konusuydu, çünkü hükümetler kısa dönemli siyasal baskıların etkisiyle yeni yasa tasarılarını plansız biçimde parlamentoya sunuyorlardı. Sonuçta, planlarla eylemler arasındaki bu farklılık kaotik ve karmakarışık bir yasama süreci yaratıyordu (Birinci Macar Parlamentosu için *bak.* Agh, 1997: 424). Bugün durum büyük ölçüde düzelmiş olsa da, anılan çelişki hâlâ DOA parlamentolarının etkinliğinin artırılmasının önündeki en önemli engellerden biridir.

2. Parlamentodaki yasama sürecini uygun usullere kavuşturacak reformların ihmali, pürüzsüz işlemesi istenen bir parlamento

için temel sorun olabilir ki, buna aslında özel bir konu olan ve ayrıca düzenlenen bütçeyi de dahil etmek gerekir. Eski DOA parlamentolarından devralınan iç tüzükler hatalı ve üç konuda yetersizdir: (1) muhalefetin rolü, (2) yasama işlerinin artan miktarı ve (3) iş yükünün genel kurul ile komisyonlar arasında dağılımı. Yeni iç tüzükler, DOA parlamentolarında muhalefetin rolünü kurumsallaştırırken, bunu daha çok parlamentonun yürütmeyi denetim işlevini (örneğin gensoru veya soru önergele-ri) öne çıkartarak yapmışlar, muhalefetin yasama süreci içindeki rolünü daha az dikkate almışlardır. Muhalefetin yasa tasarılarına yönelik değişiklik önergeleleri nadiren ciddiye alınmıştır. Çeşitli biçimde, bu eğilimi daha da güçlendiren bir etken de, yasama sürecinde bol bol değişiklik önergesi veren hükümet partilerine üye parlamenterlerin, nihai oylamada sıkı bir disiplinle hükümetin tasarılarını desteklemeleri olmuştur ki sanki bunu yasama sürecinde uydukları katı disiplinin acısını çıkartmak için yapmakturlar. Hükümet—parlamento ilişkisinde önemli olan tek şey parlamentonun yürütmeyi denetleme işlevi değildir, parlamentonun Jean Blondel'in deyimi ile *viskositesi*, yani parlamentonun hükümet tarafından sunulan yasa tasarılarını red ya da kabul etme derecesi de önemlidir. Değişiklik önergelelerinin çok sayıda olması (bazen aynı tasarıya yüzlerce), öyle bir durum yaratmaktadır ki, muhalefetin önergeleleri bu toplam miktarın içinde zaten marjinalleşmekte ve değerini yitirmektedir. Bu ve benzeri sorunlar için komisyon sistemi iyi bir çözüm teşkil etmektedir.

3. Genel kurul ile komisyon toplantıları arasındaki ilişkinin değişmesi, parlamentolardaki usul reformlarında ön plana çıkan bir unsurdur. DOA parlamentolarında komisyonlar daima geniş yetkilere sahip olmuşlardır ve bu yetkiler zamanla daha da genişletilmiştir. Bu gelişmeye paralel olarak da hem komisyonların hem komisyon üyelerinin sayıları arttırılmıştır.
4. Denetim işlevine ilişkin reformlarda temel paradoks, bir yandan hükümetin parlamento tarafından denetlenmesini—muhalefet dahil—kurumsallaştırırken, diğer yandan da bunun “siyasal tiyatrosu”, yani yazılı ve elektronik medyada reklam yapmak ama-

cıyla ve zaman kaybettirecek biçimde kötüye kullanılmasından kaçınmaktır. Denetim işlevi, soru önergeleri ve gensorular aracılığı ile yerine getirilmiştir ki bunlar belli bir zaman gerektirirler. Burada önemli olan, yasama işlevi ile denetim işlevi arasında optimal zaman paylaşımını sağlamaktır. Tabii aynı anda hem iktidar hem muhalefet, parlamentonun görünebilirliğini, parti politikası ve kişisel kariyerlerini ilerletmek için kullanmaktadır.

## DOA Reformlarındaki Çelişkiler

DOA parlamentolarındaki başarılı reformlar aynı zamanda bazı çelişkili sonuçlar da üretti:

1. Yasama paradoksu: Aşırı yük sonucunda yeni demokrasilerde oldukça düşük kaliteli yasaların çıkarılması söz konusu olmuştur. Yükün ağırlığı bir tür “yukarı tükürsen bıyık-aşağı tükürsen sakal” durumu doğurmakta, çıkan yasa adedi ne kadar artarsa, çıkan yasaların kalitesi de o denli zayıf olmaktadır<sup>2</sup>.
2. DOA’da parlamentolar ana ve model kurumlar olmuştur. Bu durum, bir tür “aşırı parlamentarizasyon”a, yani tüm siyasi faaliyetin parlamentolarda yoğunlaşmasına ve buna paralel bir “aşırı partileşmeye”, yani partilerin ana aktörler olarak tüm siyaset sahnesini tekellerine almaya çabalamalarına yol açmıştır. Aşırı parlementerizasyon ve aşırı partileşme son yıllarda azalsa da bu sorun DOA parlementer hayatında ağır bir yük olarak varlığını sürdürmektedir.
3. DOA parlamentoları yüksek görünebilirlik sağladıkları ve önceli olarak iyi bir performans gösterdikleri halde, bu durum parlamentoların popüleritesinin ve saygınlığının düşmesine yol açmıştır. Bunun nedeni, sürekli gözönünde oldukları için, yeni siyasi sistemin tüm çarpıklıklarının ve çelişkilerinin parlamentolarda kamuoyunun gözleri önüne sunulmuş olmasıdır. Aynı olay demokratikleşme süreci sırasında GA parlamentolarının da başına gelmiştir.

Son olarak, nihai ve en önemli paradoks şudur: DOA parlamentoları oldukça iyi işler başarmalarına rağmen zor durumdadırlar. Yeni bir

sorun belirlemiştir ki bu da AB Müktesebatı'nın aktarılması ve uygulanmasıdır. Bir önceki aşama olan demokrasiye geçiş sırasında genel demokratikleşme kurallarının içselleştirilmesi çok daha kolay bir işti. Oysa demokrasinin pekiştirilmesi ve (AB'ye) giriş öncesi dönemde, ilerdeki tam üyeliğe hazırlık için tüm AB mevzuatının "ithal"i çok daha zor bir işti.

\* \* \*

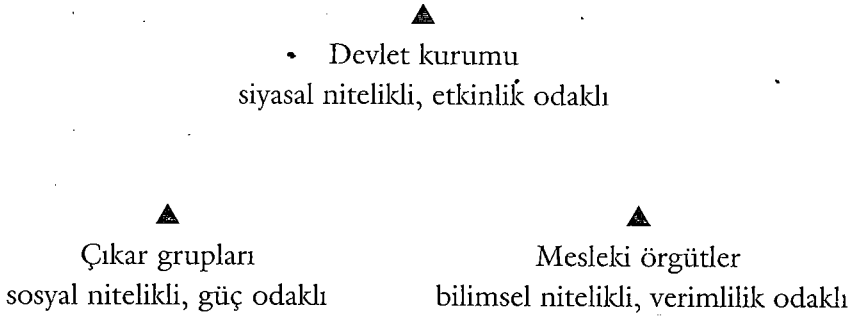
\* Bu makale Mehmet Ali Tuğtan tarafından Türkçeye çevrilmiştir.

## Notlar

1. Örneğin Fuchs ve Roller (1998: 48) de etkinlik teriminin önemine dikkat ediniz. Burada terimin "Sistemin devletin temel işlevlerini yerine getirme derecesi" (S. M. Lipset), "Rejimin herhangi bir politik sistemin karşılaştığı temel problemlere çözüm bulma yeteneği" (J. Linz) ve "farklı rejimlerin temel problemlerle başa çıkma yetenekleri" (R. Dahl) gibi klasik tanımlarına yer verilmiştir. DOA devletleri küresel mali krizle baş etmek konusunda daha ziyade etkin olmakla birlikte, bu durum ekonomik gelişmeleri için özellikle yabancı sermaye yatırımı açısından kötü olmuştur.
2. Macaristan'da 1990 ve 1998 yılları arasında, özellikle parlamentoda, oldukça yüksek miktarda politika üretimi yapılmıştır. Çıkarılan kanunların, parlamento kararlarının ve hükümet kararnamelerinin bu yıllara göre miktarı şöyledir (verilen sırada): 1990 (77-55-32), 1991 (93-73-188), 1992 (92-92-177), 1993 (121-103-185), 1994 (99-75-190), 1995 (126-128-179), 1996 (132-120-242), 1997 (159-126-288) ve 1998 (94-94-245). 1990 ve 1997 arasında anayasa mahkemesinin aldığı karar sayısı yıllara göre sırayla şöyledir: 84, 180, 167, 145, 149, 169, 239, 191 ve 150 (bak. *Macaristan Siyaset Tarihçesi* 1999: 422).



## Ek 1: Politika Üretimini Üçgen Modeli



## Kaynakça

- Almond, Gabriel and Bingham Powell (1978), *Comparative Politics*, Second Edition, Boston and Toronto: Little, Brown and Company.
- Agh, Attila (1996), "Democratic Parliamentarism in Hungary: The First Parliament (1990-94), and the Entry of the Second Parliament:", in Olson and Norton (eds).
- Agh, Attila (1997), "Parliaments as Policy-making Bodies in East Central Europe: The Case of Hungary", *International Political Science Review*, Vol. 18, No. 4.
- Agh, Attila (1998a), *The Politics of Central Europe*, London: Sage.
- Agh, Attila (1998b), *Emerging Democracies in East Central Europe and the Balkans*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Agh, Attila (1999a), "The Hungarian Parliament and the EU accession in an East Central European context", *Aula* (Budapest), No. 2.
- Agh, Attila (1999b), "The Parliamentarization of the East Central European Parties: Party Discipline in the Hungarian Parliament, 1990-1996, in Bowler, Farrell and Katz (eds).
- Agh, Attila (ed.) (1994), *The Emergence of East Central European Parliaments: The First Steps*, Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies.
- Agh, Attila and Sándor Kurtán (eds) (1995), *Democratization and Europeanization in Hungary: The First Parliament, 1990-1994*, Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies.
- Agh, Attila and Gabriella Ilonszki (eds) (1996), *Parliaments and Organized Interests in Central Europe: The Second Steps*, Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies.
- Barnes, Samuel and János Simon (eds) (1998), *The Postcommunist Citizen*, Budapest: Erasmus Foundation and Institute for Political Science.
- Bowler, Shaun, David Farrell and Richard Katz (eds) (1999), *Party Discipline and Parliamentary Government*, Columbus: Ohio State University Press.
- Brückner, Uli (1993), "Der Deutsche Bundestag im europäischen Maßstab: Neue Anforderungen durch die Europäische Integration", in Herzog et al. (eds).

- Comisso, Ellen (1997), "Is the Glass Half Full or Half Empty? Reflections on Five Years of Competitive Politics in Eastern Europe", *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 30, No. 1.
- Crawford, Beverly and Arend Lijphart (eds) (1997), *Liberalization and Leninist Legacies: Comparative Perspectives on Democratic Transitions* (Berkeley: University of California Press).
- Diamond, Larry (1997), "In Search of Consolidation", in Diamond et. al. (eds).
- Diamond, Larry, Marc Plattner, Yun-han Chu and Hung-mao Tien (eds) (1997), *Consolidating the Third Wave Democracies*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Földeák, Iván and Zoltán Horváth (eds) (1997), *The Role of the East and Central European Parliaments in European Integration*, Budapest: Hungarian National Assembly.
- Fuchs, Dieter and Edeltraud Roller (1998), "Cultural conditions of the transition to liberal democracy in Central and Eastern Europe", in Barnes and Simon (eds).
- Goodin, Robert and Hans-Dieter Klingemann (eds) (1998), *A New Handbook of Political Science*, Oxford: Oxford University Press.
- Gunther, Richard, Nikiforos Diamandouros and Hans-Jürgen Puhle (eds) (1995), *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Harris, Geoffrey "Enlargement of the European Union: The Parliamentary Dimension", paper presented at the Third International Relations Conference, Vienna, 16-19 September 1998.
- Herzog, Dietrich (1993), "Der Funktionswandel des Parlaments in der sozialstaatlicher Demokratie", in Herzog et al. (eds).
- Herzog, Dietrich, Hilke Rebenstorf und Bernhard Wessels (eds) (1993), *Parlament und Gesellschaft*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hirner, Manfred (1993), "Der Deutsche Bundestag im Netzwerk organisierter Interessen", in Herzog et al. (eds).
- Jedruch, Jacek (1998), "The Parliament of Poland", in Kurian (ed.).
- Jordan, Grant (1990), "Sub-Governments, Policy Communities and Networks", in Lane (ed).
- Judge, David (ed) (1984), *The Politics of Parliamentary Reform*, Rutherford: Fairleigh Dickinson U. P.
- Koelbe, Thomas (1995), "The New Institutionalism in Political Science and Sociology", *Comparative Politics*, January 1995.

## DEVLET REFORMU

- Thomassen, Jacques and Jan van Deth (1998), "Political involvement and democratic attitudes", in Barnes and Simon (eds).
- Tocqueville, A. de (1945), *Democracy in America*, vol. I, New York: Alfred Knopf.
- UNDP Regional Report 1997 (1997), *The Shrinking State*, UNDP: New York.
- Werner, Camilla (1993), "Das Dilemma parlamentarischer Opposition", in Herzog et al. (eds).
- Wessels, Bernhard (1993), "Politische Repräsentation als Prozess gesellschaftlich-parlamentarischer Kommunikation", in Herzog et al. (eds).
- World Development Report 1997, *The State in a Changing World* (1997), Oxford: Oxford University Press.
- Woolley, John and Lance LeLoup (1989), "The Adequacy of the Electoral Motive in Explaining Legislative Attention to Monetary Policy", *Comparative Politics*, October 1989.
- Woolley, John and Lance LeLoup (1991), "Legislative oversight of monetary policy of France, Germany, Great Britain and the United States", in Olson and Mezey (eds).

# Parlamentonun Etkinliği Sorunu:

## İsrail Knesset'inin Komisyon Sistemi

Doç. Dr. Reuven Y. HAZAN

*Siyaset Bilimi Bölümü*

*Hebrew Üniversitesi, Kudüs, İSRAİL*

### Komisyon Teşkilatı ve Üyeliği

İsrail'in parlamentosu Knesset'te bir tip komisyon hakim olmuştur ve olmaya devam etmektedir: daimi komisyon (Flaxer, 1977). Daimi komisyonlara üye atanması, yeni seçilen her Knesset'in yapacağı ilk işlerden biridir. Bu prosedür, komisyonlardaki üyelikleri çeşitli partilere tahsis eden ve sonra da infisah eden Organizasyon Komisyonu'nun gözetiminde yürütülür. Birinci Knesset'te (1949-51) toplam dokuz daimi komisyon vardı, çoğunun üye sayısı da on beşti. Daha sonra bunlara onuncu ve on birinci komisyonlar da eklenmiştir.

Bunlara ilaveten üç komisyon türü vardır: Geçici Komisyonlar, Yorumlama Komisyonu ve Soruşturma Komisyonları. Ancak, geçici komisyonlar haricinde, bunların kurulması veya kullanılmaları istisnaidir. Bu nedenle, sunuşumuz daimi komisyonlar üzerinde odaklaşmaktadır. Gerekti olduğunda diğer komisyon türlerine de atıfta bulunulacaktır.

Daimi komisyonlar çok sayıda görevi ifa ederler: yürütmenin denetimini yapan organlar olmalarının yanı sıra, yasa yapımı sürecinin işleminde de işlevler üstlenirler. Knesset'in genel oturumlarındaki uygulamaya paralel olarak, komisyonlarda da tartışma veya oylama yapılabilmesi için herhangi bir toplantı yeter sayısı yoktur. Komisyon toplantıları kural olarak kapalı yapılır. Ancak, son zamanlarda çoğu komisyon oturumlarını medyaya açmıştır. Kapalı komisyon toplantılarının tuta-

nakları yayınlanmaz, ve üyelerin Knesset'e hitap ederken komisyonda ifade edilen görüşlere göndermede bulunmaları yasaktır.

Daimi komisyonlar gerektiğinde, çalışmalarına yardımcı olması için daimi veya geçici alt komisyonlar kurabilirler. Kural olarak, alt komisyonlar vardıkları sonuçları bağlı buldukları üst komisyonun onayına sunarlar. Ancak bazı durumlarda, bir komisyon yetkilerinin bir kısmını, üçte iki çoğunluk oyu ile, bir alt komisyona devredebilir. Kimi komisyonlar işlerinin çoğunu alt komisyonlar aracılığıyla yürütürken, diğerlerinde hiç alt komisyon yoktur; zaten hiçbir komisyonun belirli bir alt komisyon oluşturma zorunluluğu da bulunmamaktadır. Alt komisyonlar Knesset'in bütün görev süresi boyunca sadece bir defa toplanabilecekleri gibi, çeşitli defalar da toplanabilirler. Bu nedenle, alt komisyonların bileşimi, üyeliği ve yetkileri son derece esnek ve değişiklidir.

Komisyonlar ve hükümetteki bakanlıklar arasında birebir bir mütakabiliyet yoktur. Her komisyona birden fazla bakanlığın ilgi alanına giren konularla ilgilenme sorumluluğu verilmiştir. Tablo 1, Knesset'in İç Tüzüğü'nün 13. Maddesine istinaden, komisyonların nasıl birden faz-

**TABLO 1:**  
**KNESSET KOMİSYONLARI VE İLGİ ALANLARINA**  
**GİREN BAKANLIKLAR<sup>1</sup>**

<b>DAİMİ KOMİSYON</b>	<b>BAKANLIK</b>
Kadının Statüsünün Geliştirilmesi	Tümü
Anayasa, Yasa ve Adalet	Tümü
Ekonomi	Tümü
Eğitim ve Kültür	Eğitim ve Kültür, Konut, Bilim ve Teknoloji, İletişim, Sağlık, Maliye, Bayındırlık
İstihdam ve Refah	İstihdam ve Refah, Konut, Sağlık, İç Güvenlik, Savunma, Maliye, Bayındırlık
Mali	Tümü
Dış İşleri ve Güvenlik	Dış İşleri, Savunma, İç İşleri, İç Güvenlik, Maliye, Bayındırlık
Göç ve Bütünleştirme	Göç ve Bütünleştirme, Dış İşleri, Din, İç İşleri, Maliye, Bayındırlık
İç İşleri ve Çevre	İç İşleri, Çevre, Göç ve Bütünleştirme, Din, İç Güvenlik, Adalet, İletişim, Konut, Turizm, Maliye, Bayındırlık
Devlet Hesaplarını Denetleme	Tümü

la bakanlığın konularıyla ilgilenmek yükümlülüğünü taşıdıklarını göstermektedir.

Knesset üyelerinin daimi komisyon üyeliklerine atanması ve dağılımı, her partinin Knesset'teki görelî gücüne göre belirlenir. Bu iş Organizasyon Komisyonu tarafından yapılır. Bu ilke mümkün olduğunca alt komisyonlardaki üye dağılımına da uygulanır. Ne var ki, çoğu alt komisyon az sayıda üye ile oluşturulduğundan, bütün partilerin alt komisyonlarda temsil edilmesi zor olmaktadır. Hatta kimi durumlarda koalisyon hükümetine ortak olan partiler komisyonunda çoğunluğu elinde bulundurmadan feragat edebilmekte ve üyeliklerin koalisyon hükümeti ortakları ve muhalefet arasında eşit bölüştüğü bir alt komisyonun kurulmasına olanak tanımaktadır.

Hem komisyonların hem de her bir komisyondaki üyelerin sayısı zaman içinde değişmiştir. Bugün on bir daimi komisyon vardır; bunların dokuzunda yakın zamana kadar üye sayısı on beşi aşmazken, diğer ikisinde—Maliye Komisyonu ile Dış İlişkiler ve Güvenlik Komisyonu—on yediye kadar çıkmıştır. 1996'da, 14. Dönemde Knesset faali-

**TABLO 2:**

**KNESSET'TEKİ DAİMİ KOMİSYONLAR VE AZAMİ ÜYE SAYILARI, 13. KNESSET (1992-96) VE 14. KNESSET (1996-99)<sup>2</sup>**

<b>DAİMİ KOMİSYON</b>	<b>13. KNESSET AZAMİ KOMİSYON ÜYE SAYISI</b>	<b>14. KNESSET AZAMİ KOMİSYON ÜYE SAYISI</b>
Kadının Statüsünün Geliştirilmesi	15	15 (14)
Anayasa, Yasa ve Adalet	15	17 (16)
Ekonomi	15 (13)	15
Eğitim ve Kültür	15	15
İstihdam ve Refah	15	15
Maliye	17	17
Dış İşleri ve Güvenlik	17	17
Göç ve Bütünleştirme	15 (13)	15
İç İşleri ve Çevre	15	15
Knesset ( Parlamento İşleri Komisyonu)	15	17 <sup>3</sup>
Devlet Hesaplarını Denetleme	15	15
<b>TOPLAM</b>	<b>169</b>	<b>173</b>

birliğine dönük davranışların partizan kaygıların çizdiği sınırlarla kısıtlı olduğunu ifade eder.

Belirli profesyonel birikimi olan Knesset üyelerini uzmanlıklarına uygun komisyona yerleştirmek önemli olsa ve birden fazla komisyona aynı zamanda üye olabilmek olanağı bunu kolaylaştırırsa da, gerçekleşen bu değildir. Üyelerin birikimleri, partilerin içinde komisyon üyeliğine atanmalarında önemli bir rol oynamamaktadır. Ortalama olarak, Knesset'in her yeni döneminde, komisyonların üçte iki oranındaki üyesi, görevlendirildikleri komisyonda yenidirler. 13. ve 14. Knesset dönemlerinde, hiçbir komisyonda o komisyonda daha önce deneyim kazanmış olan üyeler çoğunlukta değildi. İlaveten, 13. Dönem Knesset'inin görev süresi boyunca komisyon üyelerinin yaklaşık üçte biri değişmiş, bu da komisyonda deneyimli üye oranını daha da azaltmıştır.

**TABLO 3:**  
**KNESSET KOMİSYONLARINDA ÜYELERİN DENEYİMİ**  
**(13. KNESSET, 1992-96, VE 14. KNESSET, 1996-99)**

	13. KNESSET 12. Knesset'te aynı komisyona üye olan KÜ sayısı (ve yüzdesi)	13. KNESSET 12. Knesset üyelerinin sayısı ve yüzdesi	14. KNESSET 13. Knesset'te aynı komisyona üye olan KÜ sayısı (ve yüzdesi)	14. KNESSET 13. Knesset üyelerinin sayısı ve yüzdesi
<b>DAİMİ KOMİSYON</b>				
Kadının Statüsünün				
Geleştirilmesi <sup>4</sup>		6 (%40)	7 (%50)	9 (%56)
Anayasa, Yasa ve Adalet	6 (%40)	11 (%74)	5 (%31)	7 (%44)
Ekonomi	2 (%15)	5 (%38)	1 (%7)	6 (%40)
Eğitim ve Kültür	3 (%20)	3 (%20)	5 (%34)	7 (%47)
İstihdam ve Refah	4 (%27)	4 (%27)	7 (%46)	7 (%46)
Maliye	8 (%47)	11 (%65)	7 (%41)	8 (%47)
Dış İşleri ve Güvenlik	6 (%35)	10 (%59)	8 (%47)	12 (%70)
Göç ve Bütünleştirme	3 (%23)	4 (%31)	2 (%14)	8 (%54)
İç İşleri ve Çevre	3 (%20)	5 (%34)	5 (%34)	8 (%54)
Knesset (Parlamento İşleri)	7 (%47)	13 (%87)	8 (%47)	10 (%59)
Devlet Hesaplarını Denetleme	5 (%34)	11 (%74)	2 (%14)	8 (%54)
<b>ORTALAMA</b>	<b>%31</b>	<b>%50</b>	<b>%33</b>	<b>%52</b>



İsrail, komisyonlarda tartışma veya oylama için toplantı yeter sayısı şartı olmayan az sayıda ülkeden biridir. Toplantı yeter sayısı şartının olmayışı ve çoğu Knesset üyesinin birden fazla komisyona üye olabilmesi sonucu, üyelerin oturumlara katılma oranı üçte birin çok az üzerindedir. Belirli oturumlara devam oranı bu rakamın da altına düşebilmektedir. Ancak, bir üye sadece oy vermek için komisyon toplantısına uğrasa bile devam etmiş gibi kaydedildiğinden, komisyon toplantılarına gerçek devam etme oranının yüzde 20'den daha fazla olmadığı tahmin edilmektedir (Sager 1985:124). Bu durumun sonuçları, bir yandan basının adlandırışıyla "oylama komandoları"nın—çok sayıda komisyona üye olup komisyon toplantılarına sadece oylama yapılırken katılan Knesset üyeleri—ortaya çıkışı, öte yandan da kendini en fazla işine adanmış ve her toplantıda mevcut olan komisyon üyesinin—yani komisyon başkanının—artan önemi olmuştur.

Her komisyon ilk oturumunda bir başkan seçer. Ancak bu seçim bir formaliteden ibarettir, çünkü her komisyonda başkanlık için Knesset Parlamenter İşler Komisyonu tarafından tek aday belirlenir, ve bu da partilerarası kapsamlı müzakerelerin sonucunda gerçekleşir. Bir komisyonun başkanlığını alan parti kendi adayını belirler, komisyon da genellikle bu adayı oybirliğiyle seçer. Komisyon başkanı komisyon işlerinin ve gündeminin planlanması, toplanması ve yönetiminden sorumludur. Kimin çağrılıp komisyon önünde ifade vereceğine başkan karar verir, bu karar ancak komisyonun çoğunluk oyuyla iptal edilebilir.

Komisyon başkanlıkları, büyük ölçüde, koalisyon ortakları arasında bakanlıkların paylaşılmasına benzer şekilde, koalisyon partileri arasında dağıtılır. Knesset'in ilk günlerinden itibaren, sayıları aslında müsaade etmese bile, bazı komisyon başkanlıklarının muhalefete bırakılması gelenekleşmiştir. Örneğin, Devlet Hesaplarını Denetleme (State Audit) Komisyonu'nun başkanlığı çoğunlukla bir muhalefet üyesi tarafından yapılmıştır.

Parlamentoda ve özellikle de komisyon çalışmalarında deneyim sahibi olmanın komisyon başkanlarının atanmasında belirleyici bir faktör olmadığı açıkça görülmektedir. 13. Dönem Knesset'inde, yaklaşık her dört komisyon başkanından biri, önceki Knesset'te üye bile değildi. Komisyon başkanlarının parlamento deneyimsizliği 14. Dönem Knesset'inde sadece on birde bire düştü; ne var ki, başkanlığını yapacakları

komisyonlardaki deneyim yokluğu arttı—bir önceki Knesset’te de üye olan on komisyon başkanından dördü şimdi başkanlık yaptıkları komisyonun üyesi değildi. Bu deneyim eksikliği Knesset’teki çok sayıda komisyona birden üyelik olgusu da hesaba katıldığında, daha da önem kazanıyor. 14. Dönem Knesset’inde komisyon başkanlığına atanan on bir üyeden onu, bir önceki Knesset’te bir değil iki veya üç komisyonda üye olmalarına rağmen, komisyon başkanlığına “terfileri” daha önce çalışıp deneyim kazandıkları komisyonlarla ilişkili değildi.

**TABLO 4:**  
**KNESSET KOMİSYON BAŞKANLARININ DENEYİMİ,**  
**(13. KNESSET, 1992-96, VE 14. KNESSET, 1996-99)**

	13. KNESSET 12. Knesset üyesi	13. KNESSET 12. Knesset’te komisyon üyesi	14. KNESSET 13. Knesset üyesi	14. KNESSET 13. Knesset’te komisyon üyesi
<b>DAİMİ KOMİSYON</b>				
Kadının Statüsünün Geliştirilmesi	Hayır	5	Evet	Evet
Anayasa, Yasa ve Adalet	Evet	Hayır	Evet	Hayır
Ekonomi	Evet	Evet	Evet	Evet
Eğitim ve Kültür	Evet	Evet	Evet	Hayır
İstihdam ve Refah	Evet	Evet	Hayır	Hayır
Mali	Evet	Evet	Evet	Evet
Dış İşleri ve Güvenlik	Hayır		Evet	Evet
Göç ve Bütünleştirme	Evet	Evet	Evet	Hayır
İç İşleri ve Çevre	Evet	Evet	Evet	Evet
Knesset (Parlamento İşleri)	Hayır	Hayır	Evet	Evet
Devlet Hesaplarını Denetleme	Evet	Evet	Evet	Hayır
<b>ORTALAMA</b>	<b>%73</b>	<b>%70</b>	<b>%91</b>	<b>%55</b>

## Knesset Komisyonlarının Etkinliği

### Yasama Rolü

Knesset’te her yasa tasarısı, birinci okunuşu izleyen komisyon aşaması hariç üç okunuştan geçer. İlk okunuş, öncelikle tasarının temel ilkele-ri üzerinde duran bir genel tartışmadır, ve tasarının bir komisyona sev-

ki veya reddi ile sonuçlanır. Genelde komisyon, hem resmi hem de resmi olmayan katılımcıları tartışmalarına davet eder. Bakanlık personeli (ve bazen de ilgili bakan), danışmanlar, kuruluşlar ve söz konusu konulara ilgisini ifade etmiş örgütler bazı oturumlarda bulunabilir.

Komisyonun tartışmalarının sonuçlanması ve değişiklik önergelerinin oylanmasının ardından tasarı komisyondan çıktığı şekliyle ikinci okunuş için genel kurula geri gönderilir. İkinci okunuş en önemli olanıdır. Tasarı bu engeli aşarsa, nihai onay neredeyse kesinleşmiş olur. Bu okunuş tasarının her maddesi için, genellikle daha önce komisyon başkanının önderliğinde yasa tasarısını görüşmüş olan komisyon üyelerinin söz aldığı bir genel müzakere şeklindedir. Bu aşamada değişiklik önergeleri verilebilir ve oylanır. Kabul edilmezlerse, tasarı komisyondan geldiği şekliyle kalır ve hemen üçüncü okunuşa geçilir. Değişiklik önerileri kabul edilirse, üçüncü okunuş bir hafta için ertelenebilir. Üçüncü okunuşa kadar, komisyon aşaması da dahil, hükümetin kendi desteklediği herhangi bir yasa tasarısını geri çekme hakkı vardır. Üçüncü okunuş tasarının tümüne ilişkin bir oylamadır; ve eğer tasarı onaylanırsa yasama süreci tamamlanmış olur.

Üyelerin kişisel teklifleri için hükümet tasarılarından biraz farklı bir yol izlenir. Bunların, ilk olarak bir ön tartışma için genel kurula gönderilmeleri gerekir. Bundan sonra teklifin reddedilmesi veya komisyona sevk edilmesine ilişkin bir oylama yapılır. Teklif bu aşamayı geçerse, ilgili komisyon teklifi Knesset genel kurulunda ilk okunuş için bir taslak haline getirir. Sürecin geri kalan kısmı hükümet tarafından sunulan tasarılarla uygulananla aynıdır.

Komisyon aşaması için süre kısıtlaması veya zaman aşımı sınırı yoktur. Bir tasarının ilgili komisyondan ne hızla geçeceği, tasarının özelliğine ve aciliyetine, komisyonun iş yüküne ve büyük ölçüde de komisyon başkanına bağlıdır. Yalnızca, tasarının bir komisyona sevkinin üzerinden altı ay geçmesi ve komisyondan hiçbir rapor çıkmaması halinde, gecikmenin gerekçelerinin komisyon başkanı tarafından Meclis Başkanı'na basit bir yazılı açıklama yoluyla bildirilmesi gerekir. Dolayısıyla, siyasi yaptırımların dışında, bir komisyonun belirli bir tasarıyla ilgilenmeye zorlanması için hiçbir resmi mekanizma yoktur, zira her altı ayda bir erteleme raporu kolaylıkla hazırlanabilir. Hükümet yasama sürecini hızlandırabilir, ancak sadece komisyon başkanı buna niyetliyse

ve komisyondaki koalisyon çoğunluğu birlikte hareket etmeyi başarabilirse. Bu durum sık olmasa da zaman zaman gerçekleşmektedir. Bir komisyonun bir tasarı hakkında rapor vermemesi ve bir tasarımı yeni bir Knesset seçiminden önce onaylamaması durumunda, tasarının yeniden parlamentoya sunulması ya da tasarının geçerliliğini korumasını sağlayan devam önergesinin (continuity motion) kabulü gereklidir.

Komisyon tartıştığı bir tasarımı uygun gördüğü şekilde değiştirebilir. “Bir tasarının ilk okunuştan sonra, komisyona sunulan orijinal taslakla hiç benzerliği kalmayacak derecede değiştirilmesi ender rastlanan bir durum değildir.” (Zidon, 1967:176) Bir komisyonun bir tasarımı değiştirme gücüne getirilen tek kısıtlama, İç Tüzük’ün, “Komisyon, tasarının konusuyla bağlantısı olmayanlar hariç, tasarıda uygun gördüğü her türlü değişikliği önerebilir” hükmünü getiren 119. Maddesidir. Dolayısıyla, bir komisyonun gücünü sınırlandırmada tek kistas “konuyla ilişkisi olmaktır—ki bunun da tam olarak tespiti imkansızdır. Bir komisyon üyesinin veya hükümet temsilcisinin tasarının konusuyla ilişkisiz bulduğu bir değişiklik tasarıya eklenirse, sorun Knesset’in Parlamento İşleri Komisyonu’na havale edilir.

Ayrıca, genel olarak Knesset’teki parti grupları pek az toplandıktan, partiler tasarıların sadece küçük bir bölümü için komisyon toplantıları öncesinde tutumlarını belirlerler. Bu durum komisyon üyelerine yasa teklifleri hakkında kendi görüşlerini geliştirmeleri için geniş olanak sağlar. Hükümet tasarılarına gelindiğinde durum o kadar açık değildir. Bu tür tasarılar karşısında, zaten komisyonlarda da çoğunluğu elinde tutan koalisyon ortağı partilerin konumu peşinen belirlenmiştir. Böylece, muhalefet partilerinin tutumları da kendiliğinden belirlenir. Yine de, hükümet tasarıları ele alındığında dahi komisyona bir manevra alanı kalabilir, çünkü koalisyon ortağı bir parti, tasarı hakkındaki rahatsızlığını komisyon aracılığıyla ifade edebilir. Buna karşılık, muhalefet istisnasız tüm hükümet tasarılarına itiraz etmez. Bir parti içindeki farklılıklar komisyon toplantılarında da ortaya çıkabilir. 1998 ve 1999 yılları bütçe tartışmaları sırasında Maliye Komisyonu tarafından hükümete iade edilen bütçedeki çok sayıda kalemin reddedilmesi, bir komisyon tarafından reddedilen hükümet tasarıları için aşırı bir örnek oluşturur.

Komisyonunda karara bağlanarak Genel Kurul’a sevk edilen yasa ta-

sarıları genellikle yeterli destek bulur. Ancak, komisyondaki oylama örüntüsü Genel Kurul'da her zaman tekrarlanmaz. Örneğin, belirli bir tasarı bir güven oylaması olarak ilan edilirse, koalisyon partilerinin üyeleri komisyonda karşı çıkmış olsalar bile, yasa tasarısının lehinde oy kullanmak zorundadırlar. Ayrıca, komisyon toplantılarına devam eden ve oy kullanan Knesset üyeleri, bir tasarımın genel kuruldaki ikinci ve üçüncü okunuşlarında bulunsalar da, çoğu zaman başka Knesset üyeleri de oturuma katılacaktır. Komisyona devam eksikliğinden ve partilerin nadiren önceden bir tutum belirlemesinden ötürü, çoğu tasarımın üzerinde Genel Kurul'da yapılan müteakip oylamalarda bir partinin aynı tutumunu devam ettirmesini güvence altına almak zordur. Dolayısıyla, komisyonda ortaya çıkan oyları partizanca kullanma tavrı, tasarı genel kurulda oylama yapılırken değişebilir.

Devamsızlık giderek büyüyen bir sorundur. Komisyonlarda çoğu yasa tasarıları üyelerin azınlığı, bazı zamanlar bir elin parmaklarından fazla olmayan sayıda Knesset üyesi tarafından tartışılmaktadır. Bu büyük ölçüde, her Knesset üyesinin çok sayıda komisyona üye olmasının ve medyanın yasama sürecine ilgi göstermemesinin bir sonucudur. Partilerin adaylarını önseçimlerle belirledikleri dönemlerde sorunlar daha da büyümektedir, çünkü Knesset üyeleri için artık "haberler"de yer almak önem kazanmıştır. Yasa üreten ama haber başlığı üretemeyen komisyon toplantılarına katılmak, bir politikacının kariyeri için tehlikeli olabilir. Ancak, düşük katılıma rağmen, bir yandan "oylama komandoları"nın varlığı, diğer yandan bir partinin komisyon kotası sınırları dahilinde kalmak kaydıyla, herhangi bir parti üyesinin komisyon toplantılarına katılarak oyunu kullanabilmesi sayesinde, komisyon üyeliği anlamını kaybetmemiştir. Komisyon üyelerinin ve özellikle komisyon başkanının kim olduğu hâlâ fark etmektedir. Çoğu yasa tasarısı Knesset üyelerinin konuyla ilgilenen bir azınlığı tarafından tartışıldığından, üyelerin hangi komisyonda görevlendirildikleri, komisyonların müzakerelerini uzlaşmacı mı yoksa çatışmacı bir üslupla mı yürütecekleri tasarımın nihai başarısını belirleyen başlıca etmen olabilir. Komisyonların tasarıları önemli ölçüde değiştirme olanaklarına sahip olduğu da düşünüldüğünde bu husus daha da önem kazanmaktadır.

Sonuç olarak, Knesset komisyonlarının yasama etkinliği, komisyon başkanının belirli bir tasarıya ayırdığı süre ve verdiği önceliğin, günde-

yıf kılan nitelikleri vardır. Komisyonlar yasama sürecinde güçlü, ama denetim sürecinde zayıftır. Ayrıca, yasama sürecinde bile komisyonların yürütme organına devam eden bağımlılığı güçlerini azaltmıştır. Mevcut durumun ve bunun devletin kuruluşundan beri süregeliyor olmasının görünen nedeni İsraili siyasetçilerin meclisi güçlendirmeyi temel bir sorun olarak görmemeleridir. Komisyonların güçlü bir denetim işlevinden yoksun kılınmış olmaları, kısmen yürütmeden ve kısmen de yasamanın kendisinden kaynaklanmaktadır. Yürütme her zaman, yasama tarafından kontrol edilmektense, onu kontrol etmeyi yeğlemiş, yasama üyeleri de bu duruma razı olmuşlardır. Yapılan bir araştırma, yasama üyelerinin yürütmeyi gözetim altında tutma gereğini duymadıklarını göstermiştir. Görüşülen elli Knesset üyesinden yalnızca biri, yürütmenin denetlenmesinin komisyonun önemli bir işlevi olduğuna inanmaktayken, büyük çoğunluk temel komisyon işlevleri olarak yasama ve tartışmayı görmektedir (Edelman ve Zelniker, 1973).

### Reformun Gerekliliği

Komisyonlar yasa yapmak yoluyla yürütmeyi denetleyebilmekle birlikte, uygulamada onun denetimi altına girmişlerdir. Bu nedenle reform gerekliği komisyonların artık işlevlerini hiç ifa edemez durumda olmalarından ileri gelmemektedir. Üç etmeden kaynaklanmaktadır: i) yasama alanında da iyileştirilebilecek çok şey vardır; ii) komisyonlar denetim görevlerini tam olarak yerine getirememişlerdir; ve iii) İsrail'deki seçim reformu ve siyasi reformlar, komisyonların da kendilerini değişen koşullara uydurmasını gerektirmektedir.

Bu nedenle İsrail parlamentosundaki komisyon sistemi görevlerini etkin olarak yerine getirecekse ıslah edilmelidir—ve böylesi bir iyileştirme için çok yer vardır. Ayrıca, 1990'larda hayata geçirilen köklü seçim reformu ve siyasi reformlar hesaba katılırsa—öncelikle başbakanın doğrudan seçimi, ama diğer değişiklikler de (Hazan 1996, 1997)—, açıkça görülmektedir ki, İsrail'de yasama-yürütme ilişkilerinin bütünü bir dönüşüm döneminden geçmektedir. Parlamento komisyonları da yeni rollerine uymak için çok daha köklü bir şekilde değişmelidirler. Kısaca, İsrail'deki parlamento komisyonları ciddi olarak işlevsel uyum ihtiyacı içindedirler.

Aşağıda, komisyon sisteminin iki temel rolünü geliştirmeyi amaçlayan beş yaşamsal öneri sıralanmaktadır (bu öneriler ve diğerleriyle, bunların siyasi bakımdan gerçekleştirilebilir olup olmadıklarının daha ayrıntılı bir incelemesi için *bak.* Hazan 1998):

- Komisyonların görev alanlarının bakanlıklarla tekabül edecek şekilde belirlenmesi;
- Çok sayıda komisyona aynı zamanda üye olabilme olanağının azaltılması;
- Komisyonların sorgulamak istedikleri kişileri gerekirse cebren huzura getirtmelerine ve istedikleri belgeleri temin etmelerine izin verilmesi;
- Toplantı yeter sayısı şartının getirilmesi;
- Komisyonların kullanabileceği bütçe kaynaklarının, personelin ve desteklerin artırılması.

Özetle, Knesset'teki komisyon sistemiyle uğraşmak ciddi bir iştir. Parlatmentonun yaptığı işlerin yeniden düzenlenmesi ve yasama kurumu üyelerinin hayatlarındaki en işlevsel unsurun değiştirilmesi demektir. Reform siyasi ortama ve siyasi hedeflere duyarlı olmalıdır. Önerilen komisyon reformları değerlendirilirken şu sorular sorulmalıdır: Knesset'in konuları inceleme ve yasa üretme kapasitesini geliştiriyorlar mı? Knesset'in, başta yürütme olmak üzere, diğer kurumları denetleme yeteneğini geliştiriyorlar mı? Komisyonların gündem üzerinde yetenekli, temsil kabiliyetini haiz ve etkin biçimde faaliyet göstermelerini sağlıyorlar mı? Komisyonların reforma tabi tutulmasının, yetki alanlarının yeniden tanımlanması ve üyeliğe atama yöntemlerinin iyileştirilmesinden öteye bir eylem olduğunun hatırlanması gereklidir ki—bu da Knesset'in merkezi sinir sisteminin değiştirilmesiyle eşanlamlıdır.

\*Bu makale Yetkin Başkavak tarafından Türkçe'ye çevrilmiştir.

Anders Sannerstedt'e göre (1996), Riksdag, azınlık hükümetlerinin nitelediği Kuzey ya da Nordik modeli adını verebileceğimiz bir siyasi sistemin içinde faaliyetini yürütmektedir. Bu modelde, parlamentonun faaliyetleri, müzakereler ve hükümetin eleştirilmesinden daha ziyade siyasi karar alma süreci üzerinde yoğunlaşmıştır; ve muhalefetin siyasi kararların hazırlanması sürecinde yer almasına olanak verilmektedir.

Bilim adamlarının Riksdag'ın rolü ile ilgili olumlu değerlendirmeleri, parlamento üyeleri tarafından paylaşılmamaktadır. 1985'te, parlamento üyelerinden İsveç'te kimin en çok siyasi güce sahip olduğunu değerlendirmeleri istendiğinde, Riksdag, kabine, medya ve işçi sendikalarından sonra ancak dördüncü sırada yer alabilmişti. Riksdag üyelerinin çoğunluğu, 10-15 sene öncesine oranla, Riksdag'ın gücünün değişmediğini beyan etmişlerdir. Gücünün değiştiğini ileri süren azınlığın içindeki bir çok parlamento üyesi, Riksdag'ın gücünün 10-15 sene öncesine göre daha az olduğu düşüncesindeydi. Parlamenterlerin yarıdan fazlası parlamentonun gücünün daha fazla olması gerektiği görüşünde idiler. Riksdag içinde en etkili olduğu beyan edilen topluluk, parlamento kendi içinde oluşan bir kurum veya grup değil, hükümettir. İkinci sırada yer alan parti liderlerini, sırasıyla komisyonlar ve parti grupları takip etmektedir. Listenin en altlarında ise bağımsız parlamento üyeleri yer almaktadır (Esaiasson & Holmberg 1996).

Bu makalede anayasa, Riksdag'da temsil edilen partiler ve birey olarak üyeler olmak üzere üç değişik açıdan, siyasa yapımıcısı bir kurum olarak Riksdag'ı tartışacağım. Birey olarak üyelerin bilim adamlarından daha farklı bir bakış açısına sahip olması, bu iki grubun çelişkili değerlendirmelerini açıklayabilecek bir hipotez oluşturabilir.

## Egemen Bir Kurum Olarak Riksdag

Riksdag'ın İsveç anayasal sistemi içindeki yüce konumu, İsveç Anayasası'nı oluşturan dört temel yasadaki Hükümet Belgesi'nin (HB) diye bilinen birincisinin ilk bölümünde açıkça belirtilmiştir:

"Riksdag, halkın başlıca temsilcisidir.

Riksdag yasa yapar, vergileri belirler ve kamu fonlarının nasıl kullanılacağına karar verir. Riksdag hükümeti ve ülkenin yönetimini denetleyecektir." (HB 1:4)



Hükümet Belgesi'nin "İsveç'teki tüm kamusal güç halktan kaynaklanmaktadır." (HB 1:1) diyen açılış cümlesinin ışığında, bu maddenin birinci cümlesinin önemi berraklık kazanmaktadır.

Riksdag'ın çok önemli bir görevi—bazıları en önemlisi diyebilirler—ilginç bir şekilde Belge'nin ilk bölümünde belirtilmemiştir. Bu görev, bir önceki başbakan öldüğünde, gönüllü olarak veya güven oyu alamayarak mecburen istifa ettiğinde, yerine yeni bir başbakan seçmektir (HB 12:4). Parlamento Başkanı, parti liderlerine ve başkan yardımcılara danışarak başbakan seçiminin hazırlığını yaptıktan sonra bir aday önerir. Yeni bir başbakanın seçiminde red oylarının sayısı çok önemlidir. Eğer parlamento üyelerinin yarısından çoğu Parlamento Başkanı'nın adayına red oyu verirse öneri reddedilir, aksi takdirde kabul edilir. Parlamento Başkanı'nın önerisi reddedilirse, yeni bir aday önerir. Dört önerinin peşpeşe reddedilmesinden sonra, Riksdag için yeni bir seçim yapılır (HB 6:2-3). Bu yöntemin mantığı, çok partili bir parlamentoda yeni bir hükümetin oluşumunu kolaylaştırmaktır (Bergman 1993). 1974'te bu sistemin kabul edilmesinden sonra, daha önceki dönemlere kıyasla İsveç'te siyasi istikrarsızlığın artmış olmasına rağmen, yine de yeni yöntemle kısa sürede yeni hükümetler oluşturulabilmiş ve şimdiye kadar parlamento başkanlarının hiçbir önerisi reddedilmemiştir. Diğer İskandinavya ülkelerinden Danimarka ve Norveç'te de olduğu gibi, İsveç'te, hükümetler çoğu zaman azınlık hükümetleri olmuştur (Strom 1990, Bergman 1995).

Anayasa, Riksdag'ın bazı kararlarını kısıtlamakta veya yasaklamaktadır. Bununla birlikte, Riksdag Anayasa'nın tümü üzerinde hemen hemen tam yetkiye sahiptir. Anayasa'yı değiştirmek için Riksdag'ın sadece kendi kararları yeterlidir. Ancak, Anayasa'nın değişmesi için, ikincisi araya bir Riksdag seçiminin girmesinden sonra onaylanmış, iki özdeş karar olmalıdır. Böylece, halka Anayasa değişikliklerini etkilemesi için, çok etkili olmasa da, seçim yoluyla bir olanak sunulmaktadır. Hemen her seçim döneminde Anayasa'yı oluşturan dört temel yasada değişiklik yapılmasına rağmen, Anayasa değişikliklerinin seçim kampanyalarında tartışıldığı çok ender görülür. 1980'den beri, parlamento seçimleriyle birlikte bir Anayasa değişikliği önerisi de referanduma sunulabilmektedir. Böyle bir referandumun yapılmasına Riksdag'ın oturumuna katılan üyelerin üçte biri karar verebilir. Eğer referanduma katı-

lanların çoğunluğu öneriyi red oyu verirse (kaulanlar, aynı anda yapılan Riksdag seçiminde oy kullanan seçmenlerin en az yarısına ulaştığı takdirde), öneri reddedilir. Eğer öneri reddedilmezse, Riksdag seçimden sonra, her iki yönde de karar vermekte özgürdür. Ancak, bugüne kadar hiç anayasal referandum yapılmamıştır. Bunun nedeni, şimdiye kadar Riksdag'daki büyük siyasi partilerin önemli anayasal değişiklikler üzerinde her zaman hemfikir olmuş olmalarıdır. Bu durum, referandum olanağının siyasi bir işlevi olma olasılığını ortadan kaldırmamaktadır. Tartışmalı bir anayasal düzenlemeyi parlamentodan geçirmek isteyen küçük bir çoğunluk, bir referandum riski ve olası bir bozgunu göz önüne aldığı anda, bunu yapmaktan vazgeçebilir.

Anayasa değişikliğini düzenleyen kurallara bakılınca, en azından kısa dönemde anayasal kısıtlamalar Riksdag'ın egemenliğini sınırlamaktadır. Hükümet Belgesi'nin İkinci Bölümü, bireysel hak ve özgürlükleri yasamanın müdahalelerine karşı güvence altına almayı da kapsamaktadır. Öngörülen güvencelerde haklar iki gruba ayrılmıştır. Birinci gruptaki haklar Hükümet Belgesi değişmedikçe sınırlandırılmaz. Bu hakların arasında ölüm cezası ve işkenceye karşı yasaklar (HB 2:4-5), İsveç'ten iskat edilmeye karşı yasaklar (HB 2:7), makabline şamil ceza ve vergilerin ihdasına karşı yasaklar (HB 2:10) ve "olumsuz düşünce özgürlüğü" diye adlandırılan, kişinin düşüncesini açıklamaya zorlanmasına karşı yasaklar (HB 2:2) bulunmaktadır. Pozitif düşünce özgürlüklerinin arasında sadece din özgürlüğü birinci gruba dahildir. Diğerleri—ifade, haberleşme, toplantı ve gösteri yapma, ve dernekleşme özgürlükleri—ikinci gruba aittir. Bu gruptaki haklar Riksdag tarafından sadece belirli ve gerçekleşmesi pek zor olmayan bazı şartlar altında, ve en önemlisi, altıda bir gibi küçük bir parlamenter azınlığın, kararı bir sene erteleme olanağını da elinde tuttuğu bilinerek (HB 2:12), sınırlandırılabilir. İsveç Anayasası'nda basın özgürlüğü, ilki 1766'da çıkarılan, ayrı bir temel kanun olan Basın Özgürlüğü Kanunu ile özel olarak korunmuştur. Diğer bazı medyadaki ifade özgürlüğü de aynı türden korunmaya, 1991'de çıkarılan İfade Özgürlüğü Yasası ile sahip olmuştur.

Riksdag'ın karşılaştığı diğer anayasal kısıtlama da, Riksdag kararlarının belli bir kalıba uyması gereğidir. Riksdag'ın Anayasa'ya uygun olarak bağlayıcılık taşıyan kararları ya kanun ya da belirli bir amaç için ödenek tahsisi kalıbına uygun olarak alınmalıdır. Riksdag ayrıca, hükü-

mete veya doğrudan kendisine bağlı diğer birimlere “düşüncelerini açıklayan”, fakat bağlayıcılığı olmayan kararlar da alabilir. Bu tür açıklamalar siyasi bakımdan çok önemli olabilirler ama, arkalarında Anayasa'nın kanunları ve ödenekleri destekleyen gücü yoktur. Dahası, Anayasa Riksdag'ın idari ve hukuki işlevler ifa etmesini açık bir şekilde yasaklamıştır (HB 11:8).

Riksdag tarafından çıkarılan kanunların Anayasa'ya uygunluğunu denetlemek (kazai murakabe), hukuki ve idari yetkililerin bu yasaları uygulamadan önce yapmaları gereken temel bir görevdir. Ancak, yürürlükteki bir yasanın Anayasa'ya aykırılığı tezahür ederse, o zaman mahkemenin veya idari yetkilinin yasayı uygulamaması gerekecektir (HB 11:14). Bu tür durumlar enderdir. İsveç Anayasası'nın, bir çok yasa tasarısının parlamentoda görüşülmeden önce Hukuk Konseyi'nin denetiminden geçmesini öngördüğü de burada belirtilmelidir. Yüksek Mahkeme ve Yüksek İdare Mahkemesi'nden gelen üç üyeden oluşan Konsey, yasa tasarılarının hukuki boyutunu inceler, Anayasa ve genel olarak yasal sistemle nasıl bağdaştıklarını değerlendirir (HB 8:18). Hukuk Konseyi'nin vardığı sonuçlar hükümeti bağlayıcı olmamakla birlikte genelde dikkate alınır. Riksdag komisyonları bile bir yasa tasarısını Hukuk Konseyi'ne havale edebilirler.

1995'ten beri Avrupa Birliği'nin (AB) üyesi olan İsveç, bazı egemenlik alanlarını Birliğin üç temel direğinden biri olan Avrupa Topluluğu'na (AT) bırakmıştır. AB'ye giriş anlaşması için anayasal bir temel oluşumunu sağlamak amacıyla, İsveç Anayasası'nın değiştirilmesi gerekmiştir. Bazı alanlarda egemenliğin Avrupa Topluluğu'na devrine izin vermek için, Topluluk'taki insan hak ve özgürlüklerinin, İsveç Anayasası'nda ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde öngörülen haklara eşdeğer düzeyde korunması şartını getirmiştir. Anayasa Komisyonu, Riksdag'a Anayasa'da değişiklik yapılmasını tavsiye ettiğinde, daha ziyade siyasal amaçlı olan yetkilerin devri için başka şartların da eklenmesini salık vermiştir. Komisyon, Anayasada da belirtildiği üzere, İsveç siyasi sisteminin geçerliğini ortadan kaldıracak boyutta anayasal gücün Topluluk'a devredilemeyeceğini eklemiştir. Öncelikle, İsveç devletinin en güçlü temsilcisi olarak Riksdag'ın konumu zayıflatılmaz. İkinci olarak, resmi belgelere genel olarak erişebilme ve devlet memurlarının resmi belgeler hakkında basına bilgi verme serbestisi ilkeleri temeline dayalı düşünce özgürlüğü korunmalıdır.

## Komisyonlar—Siyasal Güç Arenaları

Komisyon sistemi, hem verimliliği hem de etkinliği arttıracak bir şekilde tasarlanmıştır. Tek kamaralı Riksdag'ın 1971'den itibaren hayata geçmesiyle birlikte, tasarı ve tekliflerin incelenmesi, 15 veya 17 üyeden oluşan 16 komisyon arasında bölüşülmüştür. Her komisyonun eğitim, kültür, iletişim vb. konulardan oluşan bir sorumluluk alanı vardır. Her komisyon kendi yetki alanında, hem yasamayla ilgili hem de mali konuları inceler. Bu sistemin kurulduğu zamanlarda, komisyonların yetki alanlarıyla bakanlıklarındaki birbirine oldukça benziyordu. Komisyonların yetki alanları 1971'den itibaren fazla değişmemişse de, bakanlıklar hem sayıca hem de sorumluluk alanları itibariyle bir hayli değişikliğe uğramışlardır. Eğer bir konu iki veya daha fazla komisyonun ilgi alanına giriyorsa, komisyonlardan birinin önder konumuna gelmesi ve diğer komisyonların da fikirlerini alması alışılmış bir uygulamadır.

Komisyonların ve her komisyonun üye sayısı birkaç ilkeye göre belirlenmektedir. Öncelikle, üye sayısı parlamentodaki partilerin bileşimini yansıtacak kadar büyük, ancak etkin müzakerelere izin verecek kadar küçük olmalıdır. İsveç'te olduğu gibi, komisyonların çok güçlü bir konuma sahip oldukları bir parlamenter sistemde, komisyonların bir karar üretim mercii olarak çoğu zaman parlamentoyu ikame etmesi arzu edilir. İkinci olarak, komisyonların toplam üye sayısı (komisyon sayısı x her komisyonun üye sayısı), çoğu parlamento üyesinin bir komisyonun üyesi olmasını sağlayacak kadar büyük, fakat üyelerin birden fazla komisyonda üye olmasını önleyecek kadar küçük olmalıdır. Bu kuralın amacı yüksek verimliliğin sağlanmasıdır. Yasama faaliyeti parlamento üyeleri arasında bölüştürülebilir ve komisyonlar hepsi aynı zamanlarda toplanabilirler.

Parlamentonun etkinliği komisyonların işlerinde uzmanlaşmasıyla geliştirilebilir. Parlamento üyeleri bir kaç alanda odaklaşabilir ve o alandaki siyasalarla o alanın siyasetini öğrenebilirler. Daha büyük partilerin komisyonlardaki temsilcilerinin, komisyonların ilgi alanlarındaki konulardan bazılarında daha güçlü bir uzmanlaşmaya yönelmeleri de mümkündür. Doğaldır ki, komisyon üyelerinin uzmanlığı, aynı kişilerin bir kaç dönem aynı komisyonda çalışmalarlarıyla arttırılabilir. Bu uygulama diğer bir çok parlamentoda olduğu gibi, Riksdag'da da yaygındır.

Buna karşılık, hükümetin belirli konuları araştırmak için oluşturdu-

ğu komisyonlara sık sık araştırılması istenen konuyla ilgili parlamento komisyonlarında görevli üyeleri ataması özgün bir İsveç geleneğidir. Bu komisyonlar, sosyal ve siyasal sorunları derinlemesine araştırır ve çoğu kez gayet hacimli raporları hükümete sunarlar. Bu raporların büyük bir bölümü Riksdag'a yapılan önerilere kaynaklık ederler. Bir komisyonun üyesi olmak, bir parlamenter için, Komisyon çalışmalarına da taşıyabileceği birikimlerin edinildiği çok eğitici bir tecrübedir (Isberg 1982; Arter 1984, 1990).

Komisyonların uzmanlaşmış parlamenter üyeleri yanında, sayıları üç ila yedi arasında değişen üniversite eğitilmiş elemanlardan oluşan (avukatlar, siyaset bilimciler, ekonomistler) mütevazı büyüklükte bir profesyonel kadroları vardır. Bu kadrolar, komisyon üyelerini ele aldıkları konular hakkında bilgilerle donatır ve rapor taslakları yazarlar.

## Parlamenter Partiler—Siyasal Gücün Temsilcileri

Yabancı kültürden gelen bir kişinin bile, Riksdag'da asıl aktörlerin birey temelinde üyeler veya onların oluşturduğu çeşitli gruplar değil, siyasal partiler olduğunu keşfetmesi için fazla zaman harcamaya ihtiyacı yoktur. Bu nedenle, çoğu konuda aktör adedi 349 aktör olmayıp, parlamentodaki parti sayısı ile sınırlıdır—ki şu anda yedi parti bulunmaktadır. Oybirliği ile desteklenen bir rapor sunduklarında, bazen komisyonlar da aktörmüş gibi gözükebilirler. Ancak, çoğu kez böyle bir rapor komisyonun içinde ve dışında yer alan partilerin müzakereler sonunda vardıkları bir anlaşmanın sonucudur (Mattson 1996, Sannersedt 1996). Partilerin konumları son on-on beş yılda güçlenmiştir. Özellikle merkez sağ partilerin parlamentodaki üyeleri, rollerinin daha çok parti temsilciliği olduğunu giderek vurgulamaktadır (Esaiasson & Holmberg 1996). Partilerin tutumlarından vazgeçerek, üyelerinin istedikleri gibi oy vermelerine izin verdikleri konuların sayısı pek azdır. Bu konular her zaman olduğu gibi, ahlaki değer yargılarıyla ilgilidir.

Partilerin ulaştığı konunun herhangi bir anayasal dayanağı yoktur. Riksdag Yasası'ndaki çok az maddede partilerin varlığından söz edilmektedir. Partilerin, Riksdag'ın bünyesindeki çeşitli bölümlere temsilci atamak için bazı hakları vardır. Parlamento başkanının, parti grubu liderlerine ve komisyon başkanlarına, yasama takvimini ya da gündemi

danışmasına olanak veren “Danışma Kurulu,” buna örnek olarak gösterilebilir. Partilerin parlamentodaki güçlü konumları, diğer etkenlerin yanı sıra, devlet tarafından güçlü mali destek verilen, parlamenterlerin partilerine sadakatle bağlı olduğu, verimli ve çalışan etkin kuruluşlar olmalarından ileri gelmektedir. Şimdi bu iki etkene daha yakından bakalım.

Parlamentodaki parti gruplarında iki örgütsel yapı mevcuttur. Bunlardan biri partinin siyasa konularında kararını belirlerken, diğeri ise ödüllerin üyeler arasında dağıtılması ve yaptırımların uygulanmasından sorumludur. Siyasa belirleme konularında tüm partilerin partilerinin bakış açılarını ve tutumlarını belirleyen ve nispeten iyi çalışan aygıtları bulunmaktadır. Bu tür işlevler partilerin ilgili ya da konuya komşu komisyonlardaki temsilcileri tarafından ifa edilir. Bu gruplara “komisyon grupları” denir. Bu örgütlenme, doğal olarak, komisyon sisteminin yapılmasını yansıtır. Örneğin, bir yasa tasarısı Riksdag’a sunulduğunda, muhalefet partilerinin ilgili komisyon grupları tasarıyı tartışıp, olduğu gibi mi kabul edeceklerine, yazılı bir önerge vasıtasıyla değişiklikler veya farklı düzenlemeler mi önereceklerine ya da, yine yazılı bir önerge ile, red mi edeceklerine karar verirler. Ayrıca, komisyon grupları, parti girişimlerini tasarlayarak, bunların üyelerin kişisel olarak yasa yılının bir döneminde ve bir defaya mahsus olarak sunabilecekleri tekliflere dönüşmesini sağlayabilirler.

Bir parti tek başına veya koalisyon aracılığıyla, hükümete üye olunca, komisyon grupları, bir yasa tasarısı hazırlanırken ilgili bakanın danışmanı olurlar. Yasa tasarısı, Riksdag’a sunulmadan önce, ilgili komisyon grubu tarafından gözden geçirilir. Tasarı Riksdag’a sunulduktan sonra, hükümet partilerinin komisyon grupları, muhalefet partilerinden gelen önergeler karşısında partilerinin görüşlerini oluştururlar. Hükümet partileri, üyelerin kişisel önergelerini çok nadir olarak kabul ederler.

Yasa tasarılarının hazırlanması ve sunulması sırasında ya da komisyon aşamasında sorunlar ortaya çıkınca, bunlar genelde komisyon grupları içinde halledilebilir. Ancak, sorun, komisyon grupları seviyesinde çözülemeyecek bir ihtilafa dönüşürse, parti hiyerarşisinin daha üst kademelerine gönderilir. Konu parti parlamento grubunun yönetim kurulunda ya da her hafta yapılan parti grubu toplantısında karara bağlanır. Bir konunun komisyon grubundan daha üst bir mercie havale edilmesi aşağıdaki durumlarda ortaya çıkar:

1. Bir komisyon grubu anlaşmaya varamayınca,
2. Hükümetteki bir partinin komisyon grubu, ilerde parlamento-ya sunulacak tasarı üzerinde, o konudan sorumlu bakanla anlaşamayınca,
3. Bir komisyon grubu, bir veya daha çok partiyle uzlaşmaya varamak için partinin bakış açısının epey dışında bir değişiklik yapmak istediği zaman. Bazen bir çoğunluk oluşturabilmek için değişiklik yapmak gerekebilir.

Siyasa konularını gerekli işlemlere tabi tutmak için gelişmiş olan bu örgütsel yapıyı uzmanlaşmış ve ademi merkezizetçi olarak niteleyebiliriz. Bu örüntü, komisyonların örgütlenmesinde görülen türden verimliliği ve etkinliği ön plana çıkarmaktadır.

Diğer örgütsel yapı, ödül ve yaptırımlarla, (parti içinde ve dışındaki) görevlerin dağıtımı, mali ve uzmanlık desteğinin sağlanması ve emeklilik görevleri gibi konularda karar verir. Aşağıda sadece pozisyonların dağıtımı tartışılacaktır.

Partiler tarafından dağıtılabilen en önemli görevler 1) parti liderliği ve yönetim kurulu üyeliği gibi iç görevler, 2) komisyon başkanlığı ve üyeliği gibi dış görevlerdir. Bütün partilerde, bu görevlere (bazı partilerde sadece parti içi atamalara) aday gösteren seçim komisyonları vardır. Seçim komisyonlarında bazen lider düzeyindeki kişiler de görev alırlar ya da liderler gayri resmi olarak komisyonu etkilerler.

Parlamento üyelerinin parti içi veya dışı çeşitli görevlere seçilme işlemleri genellikle parti grubu toplantılarında yapılır, ancak seçim komisyonlarının tekliflerinin değiştirilmesinin önerilmesi enderdir. Komisyon atamalarını değiştirmek özellikle güçtür çünkü bir değişiklik bile komisyonlara yapılacak atamaların tüm yapısını değiştirebilir.

Bütün partilerde, parlamento üyeleri sözlü veya yazılı olarak hangi komisyonlarda görev almak istediklerini belirtirler. Riksdag'da ne kadar uzun süre hizmet etmişlerse, tercihlerinin dikkate alınma şansı o kadar artar. Komisyon başkanlıklarının dağıtılmasında etkisi daha az olsa da, eleştirilmesine karşın kudem, parti gruplarının komisyonlara atama yaparken başvurdukları başlıca prensiptir (Hagevi 1997).

Hiç şüphe yoktur ki, partilerin içindeki ve dışındaki görevlerin dağıtılmasına ilişkin kararlar, bir çok parlamenter demokraside olduğu gi-

bi, parti grubunun en tepedeki liderleri tarafından verilir. Bu yetki sadece kudem prensibi ile sınırlanmıştır (Damgaard 1995).

Partilerin devletten maddi yardım alma hakları vardır. Bu desteğin verilış kuralları, muhalefet partilerini iktidar partilerine karşı kayırmaktadır. 1998'de partilere yapılan devlet yardımı toplam 10 milyon ABD dolarına eşitti. Mali destek üç şekilde kullanılır: lider kadrosuna uzman personel ve diğer sekreterlik hizmetlerini sağlamak, her komisyon grubuna en az bir profesyonel sekreter vermek, ve üyelere sekreterlik yardımı sunmak. Parlamento üyeleri, mali destekten kendilerine düşen payı tatmin edici bulmamaktadırlar. Önümüzdeki yıldan itibaren, destek yeniden düzenlenecek ve arttırılacaktır. Her üye, bir diğer üyeyle paylaşacağı profesyonel bir sekretere kavuşacaktır. 2002 senesinden itibaren her üyenin ayrı bir sekreteri olacaktır. Bu arada, liderliğe ve komisyon gruplarına sağlanan mali destek de epeyce arttırılacaktır.

### **Bireysel Parlamento Üyesi ve Partisi—İşbirliği ve Bağımsızlık**

Partilerin gücünün dayandığı bir başka önemli unsur da, parlamento üyelerinin partiye sadakatidir. Üyelerinin sadakatini sağlayamayan parti grupları, diğer partilerle yapılan görüşmelerde, güvenilir bir ortak olarak görülmezler (Sannerstedt 1996).

Hepsi parlamentodaki beş geleneksel partinin üyesi olan, 50 kadar emektar parlamenterle 1991'de yapmış olduğum mülakatlarda (Isberg 1999), üyelerin partilerine sadakatla ilgili tutumlarını derinlemesine incelemeye çalıştım. Riksdag ortamına başarılı bir uyumun sağlanmasında partiye sadakatın önemli olduğunu varsayarak, ilk defa parlamento üyesi oldukları zaman partinin içindeki çalışmalarla ilgili olarak neler hissettiklerini sordum. Bir çoğu, büyük hayal kırıklığına uğramış ve uyum sağlamakta sorunlar yaşamış. Hatta, bazıları kendilerini yabancılaşmış hissetmiş. Görüşülen grupta 1971'deki tek kamaralı parlamento reformundan önce Riksdag'a girmiş bulunan ve memnuniyetsizlik ifade eden üyelerin sayısı oldukça fazlaydı. Bir parlamento üyesinin bireysel perpspektifinden, 1971 ve sonrası arasında iki önemli fark vardır. 1971'den önce, sadece partilerdeki en üst düzey kişilerin kendi büroları ve sekreterleri vardı. 1971'den itibaren, her üyenin kendi bü-



rosu vardır ve az da olsa, bir sekreterlik yardımı alabilmektedir. 1971'e kadar bir üyenin, bir komisyonun tam üyesi olabilmesi için en az bir, bazen daha fazla seçim dönemi hizmet etmesi gerekiyordu. 1971'den itibaren, yeni seçilmiş parlamento üyeleri bile tam üye veya yardımcı üye olarak komisyon çalışmalarına katılabiliyorlar. Bellidir ki, Riksdag'a uyumun daha iyi olmasını sağlayan bu reformlardan sonra, parlamentoya ilk defa giren bir üyenin çalışması daha anlamlı bir hale gelmiştir. Emektarlara, ayrıca, partilerin içindeki çalışmaya daha iyi uyum sağlayabilme açısından hangi kişisel özelliklerin önemli olduğunu sordum. Muhafazakârlar dışındaki tüm denekler, işbirliği kabiliyetinin önemli olduğunu belirttiler. Ancak, işbirliğinin neredeyse karşıtı olan özelliklerin—kişilik, bağımsızlık, dürüstlük—üstünde de duruldu. Bu iki özellik türü genelde beraber anılıyor. Dolayısıyla, Riksdag'da çalışacaklar için ideal nitelikleri özetlemenin bir yolu, bireyin ruhunu kaybetmeden bir ekip içinde çalışabilmesi olsa gerek.

Daha sonra, bir üye için partiyi temsil etmenin ne kadar önemli olduğunu sordum. Partisine bakılmaksızın konuştuğum bütün parlamento üyeleri bu soruyu “önemli” veya “çok önemli” diye cevapladı. Eğer bu cevapların derinine inerseniz, bazı ilginç parti farkları bulabilirsiniz. Sosyal demokratlar için, partiyi temsil etmek, açıklamaya gerek olmayan bir roldür, diğer partilerin parlamento üyeleri için ise bu rol açıklanmaya, hatta savunulmaya muhtaçtır. Partininkiyle yarışacak tek temsil odağı, parlamento üyelerinin seçim bölgelerindeki seçmenlerdir. Çoğu sosyal demokrat için seçmenler önemlidir, bir kaç tanesi içinse parti menfaatinin seçmeninkiyle çatıştığı bir durumda, seçmenlerin temsilciliği daha da önemlidir. Diğer partilerdeki parlamento üyelerinin çoğu ulusal siyasetçilerdir.

Görüşülen hemen herkes, üyelerin genel kurulda verdikleri önerelerde, komisyon raporlarında, sözlü müzakereler esnasında ve bunlardan daha da önemlisi, oylamalarda, partilerinden ayrılan görüşlerden kaçınmalarını talep eden bir parti disiplinine inanıyor. Bir çoğu, partinin tüm önemli konularda halkın karşısında kenetlenmiş bir cephe olarak çıkmasını, ancak kendi içinde özgür tartışmalara müsaade etmesi görüşünün altına imzasını koyuyor. Bazı partilerde muhalefet diğerlerine göre daha çok hoşgörülmele birlikte, aralarındaki fark çok da büyük değildir. Hükümet partilerinin parti içi muhalefete gösterdiği hoşgörü, muhalefettekilere oranla kesinlikle daha azdır.

Bu görüşmeler sonucunda önerilecek makul bir hipotez, iyi bir fiziksel ortam, kendisine nüfuz icra etme fırsatı sunan ilginç görevler, işbirliğine dönük olumlu tavırlar ve bireysel eylemler için bir hareket alanı, parlamento üyesinde parti sadakatini teşvik etmektedir. Riksdag'ın ve partilerin örgütsel yapısı bu şartlardan ilk üçüne cevap verecek şekilde tasarlanmıştır. Devlet, parlamento üyelerine bürolar vermekte, partiler de bireysel faaliyetlerine olmasa da, parti için yapacakları çalışmalarına destek sağlamaktadır. Komisyon grupları, üyelere, genelde ilgilerini pek çekmeyen ancak, onlara parti içinde nüfuz ve uzmanlık sahibi kişi havası yaratan görevler vermektedir. Bir tasarının Riksdag'a ve kamuoyuna sunulmasından sonra, hükümet tarafındaki parti üyelerinin en önemli amacının bu tasarımı zedelenmeden Riksdag'dan geçirmek olmasına karşılık, hükümet partilerinin komisyon grupları, yasa tasarısının hazırlık safhasında nüfuz icra edebilecek bir kanal olarak özel önem arzetmektedirler. Komisyon grupları ayrıca işbirliği ekipleri olarak da hizmet ederler. Genel olarak, gruptaki başkanların hükmedici bir rolleri vardır, ancak bir çok grupta, partinin görüşünün hazırlanması ve bunun muhaliflerle görüşülmesi işleri grup üyeleri arasında bölüştürülmüştür.

Parlamento üyeleri için problem, bireysel düzeyde de etkili olmak için daha geniş bir alana sahip olmak olarak gözükmektedir. Seçim sisteminin 1998'de değişmesiyle birlikte, bu sorun birer birey olarak parlamenterler için daha da acil bir ihtiyaç haline gelmiştir. Değişmeyen bir nisbi temsil sistemi içinde seçmene, tercih ettiği partinin aday listesinden bir adayı işaretleme olanağı sunulmaktadır. Eğer bir aday partisine verilen oyların yüzde 80'ini veya daha fazlasını alırsa, listede hangi sırada olduğuna bakılmaksızın, seçilmektedir. 1998 seçimlerinde, seçmenlerin yüzde 30'u kişisel oy verme olanağını kullandılar. 87 üye kişisel oylarla seçildiler. Ancak görüldü ki, kişisel oylar da daha ziyade listelerin en başındaki adaylara gitmiş. Dolayısıyla, kişisel tercihe yer vermeyen eski sistem yürürlükte olmuş olsaydı, seçimi kazananlardan sadece 12 üye seçilememiş olacaktı.

Açıkça görülüyor ki, yeni sistem, Riksdag'da bireyselliği cesaretlendirmektedir. Üyeler, bireysel çalışmalarıyla yeniden seçilme şanslarını arttırabilirler. Ancak, bu eylemlerin kamuoyunun görebileceği, farkına varabileceği eylemler olması gerekmektedir. Partinin kapalı kapılarının

ve komisyon toplantılarının dışında şahsi profil oluşturamayan ya da tanınmayan üyeler, Riksdag'daki çalışmalarını nedeniyle hisselerine herhangi bir kişisel oy düşmesini bekleyemezler. Riksdag'da pek çok şeyi etkileyen uzmanlaşma aynı zamanda bir sorun da olabilir. Çoğu parlamento üyesinin, kişisel oyları kazanmanın kolay olduğu alanlarda, partiyi temsil etmesi mümkün değildir. Bu nedenle, parlamento üyeleri kişisel profillerini ancak parti dışındaki eylemleriyle inşa edebilirler. Bu da birey olarak önerge girişimlerinde bulunmayı, bakanlara sözlü ve yazılı sorular yöneltmeyi gerektirmektedir. Üyelere önümüzdeki sene den itibaren sağlanacak olan özel sekreterler bu bakımdan işe yarayacaklardır.

## Sonuç

Bu makalede, Riksdag'ın siyasa yapımında verimli ve etkin bir kurum olduğunu, ancak üyelerine kendi kişisel özelemlerini etkin bir biçimde gerçekleştirmeleri için pek az fırsat sunduğunu gösteren bazı kanıtlar olduğunu göstermeye çalıştım. Eğer, Riksdag'ın gücüyle ilgili olarak bilim adamlarının ve Riksdag üyelerinin birbirinden farklı değerlendirmeleri olduğunu belirttiğimiz yazımızın başlangıç noktasına geri dönersek, şimdi bu farkın nedenlerini daha iyi görebileceğimiz bir konuma ulaştığımız söylenebilir. Bir olası açıklama da, bilim adamlarının (ve bu yazının büyük çoğunluğunun) makro bir bakış açısına, parlamento üyelerinin ise mikro bir perspektife sahip olduğudur. Riksdag'ın üyeleri, siyasa yapımı konularında kişi olarak düşük düzeyde bir etkiye sahip olduklarını hissettiklerinden, kurumun da güçsüz olduğunu düşünüyorlar. Ayrıca, bilim adamları ve parlamento üyelerinin güç kavramına değişik anlam vermeleri ya da farklı bir güç kavramı kullanıyor olmaları da bir olasılıktır. Bilim adamlarının (bu yazının yazarı da dahil) arayıp buldukları çoğunlukla potansiyel ve görünmez güç iken, parlamento üyelerinin arayıp da bulamadıkları açık ve etkin güç kullanımıdır. Bu yazıda açıklığa kavuşturulmamış üçüncü bir olasılık da, Riksdag'ın gücünün öznesinin algılanmasındaki farktır. Bilim adamları Riksdag'ın gücünü siyasaları belirlemekteki rolüyle sınırlarken, parla-

## DEVLET REFORMU

mento üyeleri aynı zamanda onun toplumdaki ideolojik ve siyasi tartışmalar üzerindeki gücünü de düşünüyor olabilirler. Riksdag'ın siyasal tartışmaların yürütüldüğü merkezi bir forum olarak ifa ettiği rolün günümüzde medya tarafından üstlenildiği, İsveç'te oybirliği ile kabul edilen bir görüştür.

\* Bu makale Gülay Akanlar Rosset tarafından Türkçe'ye çevrilmiştir.

# Kaynakça

- Arter, David. 1984, *The Nordic Parliaments. A Comparative Analysis* (London: C. Hurst & Company).
- Arter, David. 1990, "The Swedish Riksdag: The Case of A Strong Policy – influencing Assembly," *West European Politics* Volume 13, July 1999, No. 3.
- Bergman, Torbjörn. 1993, "Constitutional Design and Government Formation: The Expected Consequences of Negative Parliamentarism," *Scandinavian Political Studies* 16:4.
- Bergman, Torbjörn. 1995, *Constitutional Rules and Party Goals in Coalition Formation: An Analysis of Winning Minority Governments in Sweden* (Department of Political Science, Umea University).
- The Constitution of Sweden 1995-1996*, (Stockholm: the Swedish Riksdag).
- Damgaard, Erik. 1995, "How Parties Control Committee Members," in *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (New York: St. Martin's Press).
- Esaiasson, Peter & Holmberg, Sören. 1996, *Representation from above: Members of Parliament and Representative Democracy in Sweden* (Aldershot: Dartmouth).
- Hagevi, Magnus. 1997, "Med tiden gör riksdagsledamöterna karriär," in *Riksdagen på nära håll* (Stockholm: SNS).
- Hegcland, Hans & Mattson, Ingevar. 1996, "To have a Voice in the Matter. A Comparative Study the Swedish and Danish European Committees," *Journal of Legislative Studies*, Vol. 2, No. 3.
- Isberg, Magnus. 1982, *The First Decade of Unicameral Riksdag: The Role of the Swedish Parliament in the 1970's* (Stockholms Universitet: Statsvetenskapliga Institutionen).
- Isberg, Magnus. 1999, *Riksdagsledamöterna i sin partigrupp: 52 Riksdagsveteraners erfarenheter av partigruppernas arbetssätt och inflytande* (Södertälje: Gidlunds Förlag).
- Loewenberg, Gerhard & Patterson, Samuel C. 1979, *Comparing Legislatures* (Boston: Little, Brown & Company).
- Mattson, Ingvar. 1995, "Private Members' Initiatives and Amendments," in *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (New York: St. Martin's Press).
- Mattson, Ingvar. 1995, "Negotiations in Parliamentary Committees," in *The*

## DEVLET REFORMU

- Bargaining Democracy* eds. Lars-Göran Stenelo & Magnus Jerneck (Lund: Lund University Press).
- Rasch, Bjorn Erik. 1995, "Parliamentary Voting Procedures," in *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (New York: St. Martin's Press).
- Sannerstedt, Anders. 1996, "Negotiations in the Riksdag," in *The Bargaining Democracy* eds. Lars-Göran Stenelo & Magnus Jerneck (Lund: Lund University Press).
- Strom, Kaare. 1990, *Minority Government and Majority Rule* (Cambridge: Cambridge University Press).