

# İSPANYA PARLAMENTOSU'NUN YAPI VE İŞLEYİŞİ ÜZERİNE

*On the Constitution and Functioning of the Spanish Parliament*

**Fahri BAKIRCI\***

## ÖZET

Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)'nde, yasama sürecinin işleyişinde ciddi sorunlar bulunmaktadır. TBMM, İçtüzükte öngörülen sürelerin üstünde çalışmasına rağmen ne gerekli düzenlemeleri yasalaştırabilmekte ne de hükümeti yeterince denetleyebilmektedir. Bu nedenledir ki TBMM İçtüzüğü'nün değiştirilmesi sürekli olarak gündemde olmuştur. Zaman zaman yapılan kapsamlı değişikliklere rağmen İçtüzüğü'nün değiştirilme ihtiyacı bugün de gündemden düşmemiştir. İspanya Kongresi ise son derece etkin ve verimli bir işleyişe sahiptir. Çalışma yöntemine ilişkin kuralların rasyonelleştirilmiş parlamentarizm ilkesine uygun düzenlenmiş olmasından dolayı son derece etkin ve verimli bir parlamento ile karşılaşmaktadır. Bu makalede İspanya Parlamentosunun yapı ve işleyişi ortaya konarak TBMM'deki İçtüzük çalışmalarına ve konuyla ilgilenenlere değişik bir bakış açısından bakma olanağı getirilmeye çalışılmaktadır.

**Anahtar Sözcükler:** Cortes Generales, TBMM, Parlamento, İçtüzük, Rasyonelleştirilmiş Parlamentarizm, Yasama.

## ABSTRACT

There are important problems with the effectiveness of the working procedures of the Turkish Grand National Assembly (GNAT). Although

---

\* Dr.

GNAT works for extended periods compared to those defined in its Standing Orders, there is still further need for new laws and for an effective control of the government. Therefore, the Standing Orders of the GNAT has always been a heated debate. Although Standing Orders were amended numerous times, further amendments are on the agenda of the GNAT today. Congress, a chamber of the Cortes Generales, has a very effective working procedure. Congress effectively applies the principle of rationalized parliamentarism, which, in turn boosts the effective and productive working of the Congress. In this article, the constitution and functioning of Congress will be explained in an attempt to provide those who interested in the working procedure of the GNAT a different perspective.

**Keywords:** Cortes Generales, GNAT, Parliament, Standing Orders, Rationalised, Parliamentarism, Legislation.

## ***GİRİŞ***

Osmanlı döneminden günümüze kadar ülke gündeminden düşmeyen sorunlardan birisi etkin ve verimli işleyen bir yasama organıdır. Bu amaçla yasama organlarının çalışmasına yön veren içtüzükler sürekli olarak yenilenmeye ya da değiştirilmeye çalışılmıştır. Ancak her yenileme ya da değişiklikten sonra parlamentonun etkin ve verimli işlemediği görülmüş ve yeni arayışlara girilmiştir. Bu çalışmaların bazılarında yabancı ülke anayasa ve içtüzükleri Türkçe'ye çevrilmiş ve onlardan yararlanılmaya çalışılmıştır.<sup>1</sup> Ancak Türkçe'ye çevrilen bu metinler yayınlanmadığı gibi daha sonra izlerine de rastlanmamıştır. Taslak metinleri hazırlayanlar hangi anayasa ve içtüzüklerden hangi gerekçeyle yararlandıklarını da açıklamamışlardır. Bu makale bunun bir eksiklik olduğunu düşünerek içtüzük çalışmalarında bir model olarak kullanılabilir İspanya Kongresi'nin yapı ve işleyişini ardında yatan mantığıyla birlikte ortaya koymaya çalışmaktadır.<sup>2</sup> Yapılacak benzer çalışmalarla birlikte içtüzük yapıcının elinde yararlanabileceği kaynakların bulunacağı ve bu çalışmaların sistemin işleyişinden memnun olmayanlara da yol göstereceğine inanılmaktadır. Bu çerçevede İspanya Parlamentosu *Cortes Generales*'in seçilmiş olmasının nedeni, bu Parlamentosu, parlamenter sistemlerde kullanılan rasyonelleştirme tekniklerinin etkin biçimde uygulanmış olmasıdır. Aşağıda ayrıntılı olarak

<sup>1</sup> Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz: Bakırcı, 2000, s. 45-72.

<sup>2</sup> TBMM'de 23. Yasama Döneminde kurulan İçtüzük Uzlaşma Komisyonu İspanya Parlamentosunu da ziyaret etmiş ve hazırladığı taslakta İspanya Modeli'nden kısmen yararlanmıştır.

gösterileceği gibi İspanya Parlamentosu zaman kayıplarını neredeyse tümüyle ortadan kaldıran, bir yerde yapılan işin başka bir yerde tekrarını kesinlikle önleyen, oluşturulan yapılar arasında etkin bir işbölümü ve işbirliğine olanak tanıyan, işlemleri önem sırasına göre aşamalandıran ve kullanılan araçlar arasında esnek geçişe izin veren bir yapıdadır. TBMM’de işleyişe ilişkin sorunların önemli bir kısmının nedeni bu özelliklerin bulunmamasından kaynaklanmaktadır. Bu nedenle TBMM’nin işleyişine aşına bir okuyucu bu makaleyi okuduğunda TBMM’de etkin işleyişin önündeki engelleri de kendiliğinden görebilecektir. Makalede kimi zaman bu konuda da bir çaba içine girilerek TBMM’deki sorunun bu modelde nasıl giderildiği gözler önüne serilmeye ve bir bakış açısının oluşturulmasına katkı sağlanmaya çalışılacaktır.

Makalenin başında belirtmek gerekir ki *Cortes Generales* iki kanatlı bir parlamento olmasına rağmen burada sadece Kongre kanadının işleyişine ağırlık verilmiş; Senato Kongre ile ilişkisi içinde kısaca incelenmiştir. Bunun, Senatonun Kongreye göre önemsiz olması, Senato’daki kuralların Kongre’dekine benzer olması ve makalenin hacminin daha fazla uzatılmak istenmemesi gibi nedenleri vardır.

### ***I. Anayasal Gelişmeleriyle Kısa İspanya Tarihi***

İspanya M. Ö. II. Yüzyılda Roma Cumhuriyeti’nin bir parçası haline gelmiştir. M.S. 410 yılında bir Cermen ırkı olan Vizigotların eline geçen İspanya’nın bugünkü sınırları XV. Yüzyılın sonlarında çizilmiş ve Aragonlu II. Fernando ile Kastilya’lı I. Isabel’in evlenmesiyle tek bir taht altında birleştirilmiştir. İspanya XVI. Yüzyılda Avrupa’daki en büyük güç haline gelmiş ve XVIII. Yüzyıla kadar Avrupa’daki sorunlarla yakından ilgilenmiştir. Bu dönemde İspanyol İmparatorluğu evrensel bir imparatorluk haline gelmiş ve Amerika’ya yayılmıştır. Bu nedenle ki İspanyolca bugün İspanya sınırları dışındaki 200 milyon kişinin ana dili durumundadır. Sürekli siyasal istikrarsızlıklar, siyasete askeri müdahale, iç savaşlar, baskıcı yönetimler İspanyol tarihine aşına kavramlardır. İspanya XIX. Yüzyılda 500.000’ den fazla kişinin ölümüne yol açan bir iç savaş yaşamıştır. 1936-1939 yılları arasında süren iç savaş nesillerdir süren anlaşmazlıkları tırmandırmış ve kanlı bir şekilde gözler önüne sermiştir. İç savaş, 1939’da iktidarı ele geçiren ve 1975 yılına kadar iktidarda kalan Franco tarafından bastırılmış ancak uzlaşmazlıklar tam olarak ortadan kaldırılamamıştır. Franco’nun 1975’te ölümü üzerine tahta geçen I. Juan Carlos, Başbakan Adolfo Suares Gonzalez’le birlikte, İspanya’yı şiddete başvurmadan

diktatörlükten parlamenter demokrasiye geçirmiştir.<sup>3</sup> 1977 yılında yapılan seçimler seçmenin çoğunluğunun ılımlı siyaset güden ve demokratik dönüşüm isteyen partileri desteklediğini ve aşırı uçlara itibar etmediğini göstermiştir. İspanya toplumunda toplumsal ağırlığa sahip ordu ve kilisenin de reformlara karşı çıkmamasıyla diktatörlükten demokrasiye yumuşak bir geçiş yapılması sağlanmıştır.<sup>4</sup>

İspanya anayasa tarihi 1836 yılına kadar aralıklarla yürürlüğe giren 1812 *Cadiz Anayasası*na kadar geriye götürülebilir. 1834 yılında çıkarılan *Kraliyet Şartı* ilk defa iki kanatlı bir parlamento öngörmüştür. 1837 yılında liberal eğilimli bir anayasa ve 1845 yılında muhafazakar çizgide bir anayasa çıkarılmış ve bu anayasa 1854 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. Bu tarihte yeni bir anayasa hazırlama çalışması başlatılmış ve 1856'da yeni bir anayasa hazırlanmıştır. Ancak liberal çizgideki bu anayasa yürürlüğe girme olanağı bulamadığı için 1856 *Doğmamış Anayasası* olarak tarihteki yerini almıştır. Dolayısıyla 1845 *Anayasası* Kraliçe II. Elizabeth Dönemi boyunca varlığını sürdürmüştür. 1868 *Görkemli Eylül Devrimi* liberal çizgideki 1869 *Anayasasını* doğurmuştur. Bu Anayasa Krallık yerine Federal Cumhuriyet getirmiştir. İspanya anayasa tarihinin en uzun süren anayasası olan 1876 *Anayasası* 1931 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. *İlimli Anayasa* olarak adlandırılan bu Anayasa cumhuriyet yerine krallığı geri getirmiştir. 1931 yılında *İkinci Cumhuriyet Anayasası* çıkarılmıştır. Bu Anayasa geniş bireysel ve sosyal haklar içermiş ve Katalonya, Bask, Galiçya özerk siyasal yönetimlerini de içeren bir siyasal çatı oluşturmuştur. Franko iktidarda olduğu 1975 yılına kadar Anayasa uygulanmamış ve bunun yerine Franco'nun tercihleri ışığında Organik Mahkemeler tarafından oluşturulan bir dizi temel yasa anayasa yerine uygulanmıştır.<sup>5</sup> Bu dönemin ideolojik nitelikleri '*Milli,-sendikalist, totaliter, otoriter, birleşik, emperyalist ve etiko-misyoner*' olarak tanılanmaktadır.<sup>6</sup> Bu dönemde bir yargı bağımsızlığından söz etmek mümkün değildir. Siyasal hak ve özgürlükler son derece sınırlıdır. Diktatör Franko'yu eleştirmek mümkün değildir. Parlamento Franko'nun iktidarı ele geçirmesinden sonra kapatılmış ve 1942'de yeniden açılmıştı. Ancak *Cortes* adını taşıyan parlamentonun, parlamento işlevi yoktu yetkileri sınırlıydı, etkisi çok azdı. Üyeleri doğrudan ve demokratik yollarla seçilmiyor, korporatif bir yapı sergiliyordu. Üyelerin önemli bir kısmı diktatör Franko tarafından seçiliyor, bir kısmı da devlet güdümlü sendikalar,

<sup>3</sup> 27 Mart 2013 tarihinde [http://tr.wikipedia.org/wiki/İspanya\\_tarihi](http://tr.wikipedia.org/wiki/İspanya_tarihi) adresinden erişildi.

<sup>4</sup> Esen Arnwine, s. 116.

<sup>5</sup> Aktaran: Yıldız, s. 19-20.

<sup>6</sup> Tunaya, s. 615.

belediyeler tarafından seçiliyordu. Parlamentonun Ulusal Konsey üyeleri, yüksek yargı organları başkanları gibi doğal üyeleri vardı. Üyelerinin yasa teklif etme yetkileri olmasına rağmen uygulamada sadece yürütmeden gelen tasarıları onaylıyordu. Bu nedenle de bir tür onay kurumu gibi çalışıyordu. Diğer taraftan Franko'nun kararname yoluyla yasal düzenleme yapabilme yetkisi bulunuyordu ve bu yetki *Cortes*'in devre dışı bırakılmasına neden oluyordu. Parlamentonun yürütmeyi denetleme yetkisi etkisiz kılınmıştı. Denetim yetkisi soru mekanizması ile sınırlandırılmıştı. Başbakanın parlamentoyu feshi ya da Parlamentonun başbakanı düşürmesi sözkonusu değildi; yürütmenin yasamaya karşı herhangi bir siyasi sorumluluğu yoktu. Yasama yürütme ve yargı organlarının kontrolü Franko'nun elinde olduğundan güçler ayrılığı ilkesinden söz edilemezdi. Franko 1938-73 yılları arasında hem devlet hem de hükümet başkanıydı. Bakanlar Onun tarafından atanıyor ve görevden alınıyordu. Ülkede meşru tek siyasi parti vardı ve Franko bu partinin başkanıydı. Silahlı kuvvetlerin de başkanıydı.<sup>7</sup>

1976 *Siyasal Reform Yasası* olarak bilinen *Sekiz Temel Yasa* İspanya'nın *Politik Dönüşümünü* sağlamıştır. Bu dönemde demokratik sistem kurulmuş, siyasi partiler yasallaştırılmış, parlamentonun üstünlüğü kabul edilmiş ve İspanya'da siyasi gücün mülki temelde bölünmesi esası kabul edilmiştir. 1977'de iki kanatlı parlamento için demokratik seçimler yapılmıştır. Kurucu Meclis olarak çalışan bu parlamento 31 Ekim 1978 tarihinde bugün yürürlükte olan Anayasayı kabul etmiştir. 6 Aralık 1978'de referandumda da kabul gören Anayasa 27 Aralık'ta Kral D. Juan Carlos tarafından onaylanmış ve 29 Aralık 1978 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanmıştır. 169 madde, dört ek hüküm, dokuz geçici hüküm, bir derogasyon hükmü ve bir de nihai hükümden oluşan Anayasa sadece 1992 Temmuzunda Maastricht Anlaşmasına uyum sağlamak amacıyla değiştirilmiştir.<sup>8</sup>

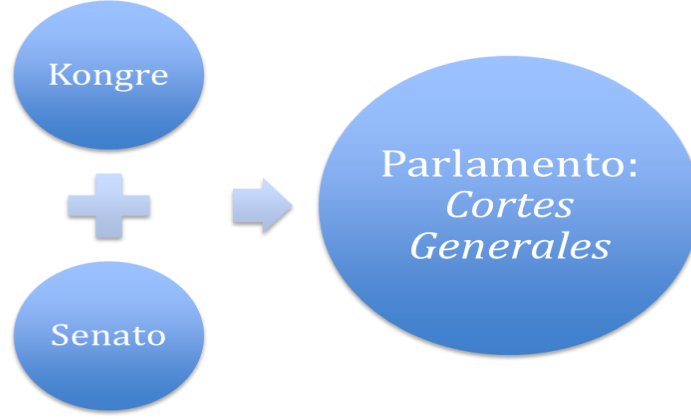
## ***II. Parlamento (Cortes Generales)***

*Cortes Generales* olarak adlandırılan İspanya Parlamentosu, 1978 tarihli İspanya Anayasasının üçüncü bölümünde düzenlenmiştir. İspanya halkını temsil eden Cortes Generales *Kongre* ve *Senato* olmak üzere iki kanattan oluşmaktadır. Anayasanın 66. maddesine göre Parlamento, ana hatlarıyla devletin yasama iktidarını kullanmakta, bütçesini kanunlaştırmakta, hükümetin faaliyetlerini denetlemekte ve Anayasayla verilen diğer yetkileri kullanmaktadır.

---

<sup>7</sup> Esen Arnwine, s. 105.

<sup>8</sup> Aktaran: Yıldız, s. 19-20.



**Şekil 1.** Parlamento'yu oluşturan kanatlar

Anayasaya göre bir kimse aynı anda hem Senatonun hem de Kongrenin üyesi olamamakta, yine *Özerk Yönetime Sahip Toplulukların (Self-governing Community)* meclislerinin üyeleri aynı zamanda Kongre üyesi olamamaktadır. Ancak özerk yönetimlerin üyeleri aynı zamanda Senato üyesi olabilmektedir (m. 67). Bu da İspanya'nın Anayasal sisteminin genel mantığına uygundur. Çünkü 69. maddeye göre Senato bölgesel temsilin sağlandığı yerdir. Dolayısıyla yerel düzeydeki Özerk Yönetime Sahip Topluluk temsilcilerinin, bölgesel temsilin sağlandığı Senato'da da yer alabilmeleri sistemin doğasına uygundur.

### ***III. Cortes Generales Birleşik Toplantısı ve Meclisler Karma Komisyonu***

Anayasa yasama yetkisini ayrı ayrı kullanılmak üzere Kongre ve Senatoya vermiştir. Kongre ve Senato arasında yasa yapımı konusunda belirli ilişkiler vardır. Her iki kanat birlikte de toplanabilir. Ancak Kongre ve Senatonun birlikte toplanarak birleşik toplantılar yapmaları sık rastlanan bir durum değildir. Anayasa, Meclislerin birleşik toplantılarını İkinci Bölümde belirtilen yasamaya ilişkin olmayan bir kaç konuyla sınırlamıştır. İkinci Bölüm Krallığa ilişkindir ve bu bölümde Kralın yemin töreni; Kralın, görevinin gereklerini yerine getirememesi gibi konuları düzenlemektedir. Anayasa sadece bu durumlarda iki Meclisin birlikte toplanacağı öngörmüştür. Dolayısıyla birleşik toplantı, Anayasanın, yetkinin açıkça Cortes Generales (Parlamento) tarafından kullanılacağını belirttiği bu durumlarla sınırlıdır. Bunun dışında her Kanat kendi yetkisini ayrı kullanır. (AY. m. 74/1)

Meclislerin Birleşik toplantılarına Kongre Başkanı başkanlık eder. Bu toplantılarda Birleşik Toplantı İçtüzüğü'nün uygulanması gerekir (AY. m. 72/2). Ancak bu İçtüzük çıkarılmamış olduğundan, uygulamada bu toplantılarda Kongre İçtüzüğü uygulanmaktadır.

Anayasa özel birkaç durumda da iki Meclisin birlikte *Karma Komisyon* kurmalarına olanak tanımıştır: (1) Devletin siyasi, askeri yükümlülükler altına girmesi, kamu hazinesinin için borçlanması, yürürlükteki kanunların değiştirilmesi, devletin toprak bütünlüğünün ve temel hak ve özgürlüklerin etkilenmesi sonucunu doğuran uluslararası anlaşmalar; (2) Özerk Yönetime Sahip Toplulukların kendi aralarında yapacakları işbirliğine izin veren Özerklik Statüsü Yasaları; (3) Bölgeler arasındaki dengesizlikleri gidermek için fon oluşturulması durumlarında her bir Meclis kendisi ayrı karar alır. Birinci durumda süreç Kongre tarafından, diğer iki durumda Senato tarafından başlatılır. Meclisler arasında bu konularda bir uzlaşma yoksa her iki kanattan eşit üyeden oluşan bir Meclisler Karma Komisyonu kurulur ve bu Komisyonunda bir uzlaşmaya varmaya çalışılır. Anayasa ülkenin bütünlüğü ve Özerk Yönetimlere Sahip Toplulukların işleyişi ile ilgili durumlarda Senatoyu sürece biraz daha fazla dahil etmeye çalışmış ancak bu durumda bile iki Meclisin birlikte karar almasını zorunlu kılmamıştır. İki Meclis arasında bir uzlaşma sağlamak amacıyla, iki Meclisten oluşan bir Karma Komisyonun aracılık yapmasını öngörmüştür. Ancak Karma Komisyonun kararı bağlayıcı değildir. Komisyonun hazırladığı metin her iki Mecliste ayrı ayrı oya sunulur. Bu metin üzerinde de iki Kanat farklı karar alırsa, yani uzlaşma sağlanamamışsa, Kongrenin kararı geçerli olur: Ancak bu durumda Kongrenin üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu aranır. Uzlaşma sağlanması durumunda ise her bir Meclisin basit çoğunluğunun oyu ile karar alınabilir. (AY. m. 74/2)

#### ***IV. Kongre ve Senato arasındaki ilişkiler***

Anayasa'daki hükümlerden Kongre'nin Senato karşısında açık bir üstünlüğe sahip olduğu sonucuna kolaylıkla ulaşılabilir. Bu sonuca şu hükümlerden yola çıkarak varmak mümkündür:

1. Hükümet, Kongre içinden oluşturulur ve sadece Kongre'den güvenoyu alır (m. 99). Hükümet görev sırasında sadece Kongre'den güvenoyu isteyebilir (m. 112). Hükümete karşı gensoru önergesi sadece Kongre'de verilebilir (m. 113). Bunun doğal sonucu olarak Hükümet sadece Kongreye karşı sorumluluk taşır, Kongreye hesap verir. (m. 108)

2. Hükümet tasarıları Kongre'ye sunulur. (m. 88)

3. Bir tasarı ya da teklif Kongre’de kabul edildikten sonra Senato’ya gönderilir. Senato’nun kendisine gönderilen metni veto etme yetkisi bulunmaktadır. Ancak Senato’nun veto kararı alabilmesi için üye tamsayısının salt çoğunluğunun kararı aranır; salt çoğunluk bulunmadıkça veto yetkisi kullanılamaz. Diğer taraftan Kongre salt çoğunlukla bu vetoyu kaldırma hakkına sahiptir. Senatonun değiştirerek kabul ettiği metinler hakkında ise son karar Kongre tarafından verilir (m. 90). Dolayısıyla ister veto durumunda olsun, ister değişiklik durumunda olsun son sözü söyleme yetkisi Kongre’ye aittir.

4. Anayasa’ya göre Senatonun veto yetkisini iki aylık bir sürede kullanması gerekir. Bu iki aylık süre geçtikten sonra bir Kongre metni salt çoğunluğa gerek duymadan basit çoğunlukla kabul edebilir. Ancak bu süre içinde Senatonun gerekli olan salt çoğunluğa ulaşamaması halinde ne olacağı belli değildir. Konu Yüksek Mahkeme’nin önüne gelmiş ve Mahkeme’nin kararıyla çözülmüştür. Yüksek Mahkeme, Senato’nun belirli bir çoğunluk olmadan karar veremeyeceğini, bu yetersayıya ulaşmadığında karar vermemiş olacağını, karar veremediği durumlarda Kongrenin verdiği kararın son karar olacağını hüküm altına almıştır. Diğer bir anlatımla Senato yeterli çoğunluğa ulaşmadığında, Kongre’nin aldığı karar yürürlüğe girmekte ve Senato devreden çıkmaktadır.

5. Parlatentonun birleşik toplantılarını Kongre Başkanı yönetir. (m. 72)

Bu makalede yasama sürecinin daha çok Kongre’de geçtiği dikkate alınarak, Senato’da yapılan işlemler ihmal edilmiş ve Kongre’deki süreç üzerine odaklanılmıştır. Ancak bu konuda şu saptamayı da yapmak gerekir ki Senatonun Kongre’ye karşı bu güçsüzlüğü sadece İspanya’ya özgü değildir. Örneğin Fransız Senatosu ile karşılaştırıldığında İspanya Senatosunun yetkisiz olduğu sonucu doğabilir. Ancak Fransa’da da son söz Millet Meclisi tarafından söylenir. Fransa’da bir metnin yasalaşması için iki meclis tarafından da aynı biçimde kabul edilmesi gerekir. Meclisler arasında anlaşmazlık doğarsa mekik yöntemi kullanılır: Meclislerden biri metni görüştüktan sonra diğer meclise gönderir. Metni alan meclis metin üzerinde değişiklik yaparsa, geri gönderir. Meclisler metni ikişer kez görüştüktan sonra uzlaşma sağlanamamışsa, başbakan, anlaşmazlık konularını çözecek bir karma komisyon kurulmasını isteyebilir. Karma komisyonun hazırladığı metin hükümet tarafından meclislere sunulabilir. Karma komisyon anlaşmaya varamamışsa ya da komisyon metni Millet Meclisi ya da Senato tarafından reddedilmişse, her iki mecliste de birer görüşme daha yapılır. Burada da uzlaşma sağlanmamışsa hükümet Millet Meclisinin son kararı vermesini isteyebilir. Bu durumda Millet Meclisi ya karma komisyon



metnini ya da kendisinin daha önce onayladığı metni kabul edebilir.<sup>9</sup> Dolayısıyla Fransız Senatosu ile Millet Meclisi arasında çok uzun bir süreç olan mekik yöntemiyle bir uzlaşma sağlanmaya çalışılmış ancak uzlaşma sağlanamaması halinde Millet Meclisi son sözü söylemekle yetkili kılınmıştır. Avusturya Parlamentosunda ise iki meclis arasındaki ilişki biçimi İspanya ile Fransa arasındadır. Avusturya’da senatoya karşılık gelen Federal Meclisin de yetkisi Ulusal Meclise göre oldukça geridedir. Kural olarak Federal Meclis, Ulusal Meclisin kabul ettiği yasayı geri gönderebilir. Ancak Ulusal Meclis kararında aynı çoğunlukla ısrar ederse, geciktirici veto aşılmış ve metin Ulusal Mecliste kararlaştırılmış olur. Federal Meclis finansman konularında ise tümüyle yetkisizdir, sadece bilgilendirilir. Ancak eyaletlerin yetkilerini düzenleyen, Federal Meclisi etkileyen, eyaletlerin özerk düzenleme alanına giren konularda Federal Meclisin mutlak veto yetkisi vardır. Hatta bu durumlarda eyaletlerin en az dördünde de sözkonusu düzenlemenin kabul edilmiş olması gerekir.<sup>10</sup> Almanya’da ise Eyaletler Meclisine karşılık gelen Senato biraz daha güçlüdür. Anayasa Eyaletler Meclisinin onayını gerektiren ve gerektirmeyen konuları düzenlemiştir. Genellikle eyaletleri ilgilendiren ve genellikle akçalı içeren yasalarda her iki Meclisin de onayı zorunludur. Uygulamada ise yasaların çoğunun iki Meclisin de onayını gerektirdiği görülmektedir. Diğer taraftan bir yasanın kabulü için Eyaletler Meclisinin onayı zorunlu kılınmamışsa, Eyaletler Meclisinin itiraz hakkı bulunmaktadır. Ancak bu durumda Ulusal Meclis Eyaletler Meclisinin vetosunu aynı karar çoğunluğu ile aşabilmektedir.<sup>11</sup> Dolayısıyla güçleri farklılaşsa da senatoların ulusal meclisler karşısında daha güçsüz oldukları sonucu çıkarılabilir; İspanya’daki durum sadece İspanya’ya özgü değildir. Ancak İspanya’da güç dengesinin Kongre lehine biraz fazlaca bozulduğunu da kabul etmek gerekir.

#### ***V. Kongre ve Senatonun Üye Sayıları***

Kongre’nin üye sayısı alt ve üst sınırlar içinde belirlenmiştir: Alt sınır 300 üst sınır 400’dür. Nısbî temsil esasına göre yapılacak seçimlerde seçim çevresi illerdir. Ceuta ve Melilla kentlerinin her biri birer üye ile temsil edilir. Diğer iller için her il için önce bir milletvekilliği verilir ve diğer milletvekillikleri nüfus oranına göre dağıtılır (AY. m. 68). Bugünkü milletvekili sayısı (üye tamsayısı) 350’dir.

---

<sup>9</sup>Eroğul, 2006, s. 161-162.

<sup>10</sup>Bakırcı, 2013, s. 1204-1205.

<sup>11</sup>Eroğul, s. 222-223.

Bölge temsili esasına dayalı Senato değişik kaynaklardan oluşturulur (AY. m. 69):

a) Her ilden seçilen dört temsilci,

b) Özerk Yönetime Sahip Toplulukların en az bir temsilcisi vardır. Özerk yönetimler ayrıca, sınırları içindeki her bir milyon nüfus için bir temsilci seçerler. Dolayısıyla özerk yönetimlerin Senatoda nüfuslarıyla belirli bir düzeyde orantılı temsili söz konusudur. Bu topluluklardan senatör olarak seçilecekler, halk tarafından değil, Özerk Bölgenin yetkili meclisi tarafından seçilir. Yetkili Meclis kendi üyesini de Senatoya gönderebilir.<sup>12</sup>

3) Ada illerinde adalar, ada grupları, ada konseyleri bir seçim çevresidir. Ayrıca Büyük Kanarya, Mallorca ve Tenerife adalarının her birinden üçer senatör ve Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote ve La Palma adalarının her birinden birer senatör seçilir.

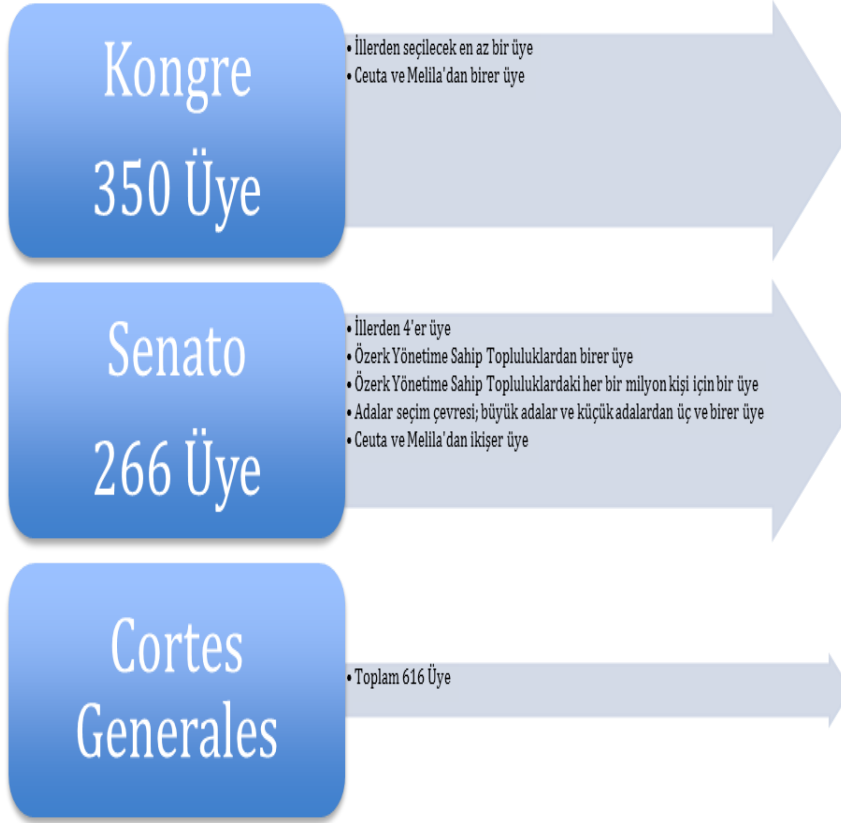
4) Ceuta ve Melila kentlerinin her biri ikişer Senatör seçer.

Senatonun bugün için 266 üyesi bulunmaktadır.

Cortes Generales'in toplam üye sayısı 616'dır. Ancak bu sayı değişebilir bir sayıdır. Cortes Generales'in üyeleri tablo ile gösterilebilir:

---

<sup>12</sup> Anayasa Senato ile Kongreye ve Özerk Yönetimlere Sahip Topluluk Meclisi ile Kongreye birlikte üye olmayı yasaklamışken(m. 67/1), Senato ve Özerk Yönetimlere Sahip Topluluk Meclisine birlikte üyeliği yasaklamamıştır. Bunun nedeni kuşkusuz Senatoda Özerk Yönetimlere Sahip Topluluk Meclislerinin temsil edilmesidir.



**Şekil 2:** Cortes Generalesin Üyeleri

### **VI. Seçim Dönemi ve Çağrılı Kuruluş Toplantısı**

Kongre ve Senato seçimleri dört yılda bir yapılmaktadır ( AY. m. 68/4, 69/6). İspanya Parlamentosunda *parlamentonun süreksizliği* ilkesi geçerlidir.<sup>13</sup> Bu ilkenin bir sonucu olarak milletvekili ve senatörlerin görev

<sup>13</sup> Parlamentolar bu bakımdan iki gruba ayrılmaktadır: Parlamentonun sürekliliği ilkesinin geçerli olduğu ülkelerde, toplanma hali kural, tatil hali istisnadır. Buralarda kurallar parlamentonun sürekli toplantı halinde olduğu varsayımına dayalı olarak belirlenir. Parlamentonun süreksizliği ilkesinin uygulandığı ülkelerde ise Parlamento ancak belirli dönemlerde toplanabilir. Bu dönem dışında toplanamaz. Toplanırsa, yapılacak toplantının adı olağanüstü toplantıdır. Olağanüstü toplantı kavramı da bu ayırımdan türemektedir. Bu nedendir ki süreklilik ilkesinin uygulandığı ülkelerde olağanüstü toplantı yoktur (Ayrıntı için bkz: Teziç, s. 151-161; Bakırcı, 2000, s. 94-112). Hangi ilkenin kabul edildiğine bağlı olarak birçok düzenleme farklı şekilde yapılır.

süresi, dört yılın sonunda ya da fesih kararının alındığı durumda, fesih kararının alındığı gün sona erer.<sup>14</sup>

Kongre’de bir seçim döneminin bitmesinden itibaren 30 gün sonra ve 60 gün dolmadan yeni seçimlerin yapılması gerekir. Bu demektir ki en az 30 günlük sürede Kongre’nin üyesi bulunmamaktadır. İkinci 30 gün içinde seçimlerin yapılması ve 25 gün içinde de Kongrenin toplanması gerekmektedir. Dolayısıyla bu 30 günlük sürenin 85 güne, yani yaklaşık üç aya uzaması mümkündür. Başka bir anlatımla eski Kongrenin görev süresinin sona ermesi ile yeni Kongrenin toplanması arasında geçecek süre en az 30, en çok 85 gündür (AY. m. 68/6). Bu durumda karşımıza bir başka soru çıkmaktadır: Kongrenin tam olarak hangi günde toplanacağını kim belirleyecektir? Bu sorunun cevabı yine *süreksizlik ilkesine* uygun bir düzenleme yapan Kongre İçtüzüğünde yer almaktadır.<sup>15</sup> İçtüzükte Kongrenin Kraliyet Kararnamesinde belirlenen tarihte toplanacağı öngörülmektedir. Dolayısıyla Kongre *süreksizlik ilkesi* ile uyumlu çağrılı toplanma kuralına uygun olarak Kral tarafından toplantıya çağrılmış olmaktadır. Ancak bu kuralın kötüye uygulanması endişesi vardır ve bu nedenle İçtüzükte, Kraliyet Kararnamesinin, seçim dönemi sona eren Kongrenin seçim dönemi içinde çıkarılması kurala bağlanmaktadır. Daha doğrusu, seçime ilişkin bir Kraliyet Kararnamesi çıkarılması zorunludur ve toplantı tarihi de bu Kararnemenin içinde belirlenmek zorundadır (İÇT. m. 1). Böylece hem çağrılı toplanma kuralına uyulmuş ve hem de Kralın yeni seçilen Meclisi toplantıya çağırılmaması gibi kötüye bir uygulamasından sakınılmış olur. Bu sayede Kralın yeni seçilen Parlamentosu toplantıya çağırılmaması gibi bir olasılık ortadan kaldırılmıştır.

### **VII. Yasama Dönemleri ve Tatil**

Anayasa, *parlamentonun süreksizliği ilkesine* uygun olarak tatil yapılabilecek dönemi değil toplantı yapılabilecek dönemleri saptamıştır. Anayasaya ve İçtüzüğe göre yasama meclisleri yılın iki döneminde toplanabilir. İlk dönem Eylül-Aralık denemi, ikinci dönem Şubat-Haziran dönemidir. Bu dönemler dışında toplantı yapılamaz. Olağanüstü durumlar

<sup>14</sup> Süreklilik kuralının geçerli olduğu ülkelerde, örneğin, Ülkemizde milletvekillerinin görevi yeni Meclis toplanıncaya kadar sürer. Yani seçim süresi boyunca da milletvekillerinin görevi devam eder.

<sup>15</sup> Süreklilik kuralının uygulandığı parlamentolarda, bu ilkenin yansımaları sonucu, yeni Meclis seçim sonuçlarının kesinleştiği tarihten sonra belli edilen bir günde toplanır. Örneğin TBMM kesinleşen seçim sonuçlarının duyurulmasından sonraki beşinci gün çağrısız olarak toplanır. Dolayısıyla süreklilik ilkesi, çağrısız toplanma kuralını zorunlu kılar. Bunun tersi de doğrudur: Süreksizlik kuralı da çağrılı toplanma kuralını zorunlu kılar.

varsa, olağanüstü toplantı yapılması olanaklıdır. Anayasaya göre olağanüstü toplantıya çağırma yetkisi olanlar şunlardır (AY. m.73, İÇT. m. 61):

Olağanüstü Toplantı Çağırısı Yapabilecek Olanlar		
Hükümet	Sürekli Temsilciler Heyeti	Yasama meclislerinin herhangi birinin üye tamsayısının salt çoğunluğu

**Şekil 3.** Olağanüstü Toplantı Çağırısı Yapmaya Yetkililer

Meclisler, süreksizlik ilkesine uygun biçimde, özel bir gündemle olağanüstü toplantıya çağrılabilir ve bu konu görüşülür görüşülmez toplantıya son verilir.<sup>16</sup>

### **VIII. İçtüzük**

İspanya’da *parlamentonun özerkliği ilkesi* geçerlidir ve bu ilkenin iki sonucu vardır:

(1) Parlamento ekonomik özerkliğe sahiptir ve bu yüzden kendi bütçesini kendisi yapar.

(2) Parlamento işlevsel ve idari özerkliğe sahiptir ve bu yüzden kendi çalışma yöntemini kendisi belirler; kendi idari teşkilatını kendisi oluşturur. Bu işlevsel özerkliğe uygun olarak Anayasada her yasama meclisinin kendi içtüzüğünü kendisinin yapması, idari özerkliğe uygun olarak da idari teşkilatını kendisinin oluşturması öngörülmüştür. Kongre kendi çalışma yöntemini belirlediği İçtüzüğünü üye tamsayısının salt çoğunluğu ile kabul eder ve değiştirir (m. 72). Böylece kendi çalışma yöntemi üzerinde diğer

<sup>16</sup> Süreklilik kuralının uygulandığı parlamentolarda Meclisin tatilde iken toplantıya çağırılması olağanüstü toplantı olarak adlandırılmaz. Çünkü Meclis toplantıya çağırıldığında ‘olağan’ durumuna geri dönmüştür. Bunun doğal sonucu olarak sadece toplantıya çağırılma nedeni olan konuyu değil diğer konuları da görüşebilir. Yeniden tatile girebilmek için ise yeniden karar almak gerekir. Yeni bir karar alınmazsa, ‘olağan’ durum, yani toplantı hali devam eder. Bu nedenle 1982 Anayasası ve TBMM İçtüzüğünde, doğru bir biçimde, *olağanüstü toplantı* ibaresi hiç kullanılmamıştır. Ne var ki bu doğru kavram kullanımına rağmen İçtüzüğün ‘Tatilde ve aravermede toplantı’ başlıklı yedinci maddesinin içeriği ilkeye uygun düzenlenmemiş ve bu nedenle de uygulamasında çok defa sorunlarla karşılaşmıştır. (Ayrıntı için bkz. Teziç, 151-161; Bakırcı, 2000, s. 94-112)

kararlarına göre daha yüksek bir çoğunlukla uzlaşma araması zorunlu kılınmıştır.

Kongre İçtüzüğü rasyonelleştirme tekniklerini içermektedir ve birbiriyle tutarlı düzenlemelere sahiptir. Buna rağmen İçtüzüğün eskimiş olduğu ve değiştirilmesi gerektiğine ilişkin düşünceler de bulunmaktadır. Değiştirilmesi düşünülen kimi değişiklikler ise uygulamayla fiilen değiştirilmiştir. Ancak her şeye rağmen bu İçtüzüğün çok ciddi sorunlar içermediği kolaylıkla söylenebilir.

### ***IX. Genel Kurulun Gündemi ile Çalışma Gün ve Saatleri***

Kural olarak, Genel Kurul her hafta Salı, Çarşamba, Perşembe ve Cuma günleri toplanır. Ancak durumun gerektirmesi halinde haftanın diğer günlerinde de toplanılması mümkündür. İçtüzük diğer günlerde kimlerin Genel Kurulu toplantıya çağırabileceğini saymıştır. Buna göre Genel Kurul (1) Meclis Başkanının ya da komisyon başkanının istemi üzerine komisyonun alacağı karar üzerine, (2) Komisyon üyelerinin 1/5' inin istemi üzerine, (3) Genel Kurul üyelerinin 1/5 inin istemi üzerine, (4) En az iki parlamenter grubun istemi üzerine, (5) Başkanlık Divanının, Danışma Kurulu tarafından kabul edilen kararı üzerine toplanır (İÇT. m. 62). İspanya Parlamentusunun internet sayfasında Kongrenin ayın dört haftası değil, üç haftası çalıştığı ve haftanın dört günü değil, üç günü çalıştığı görülmektedir.<sup>17</sup>

Anayasa ve İçtüzükte Genel Kurulun çalışma saatleri ile ilgili bir hüküm bulunmamaktadır. Bu metinlerde Genel Kurulun gündemi ile ilgili olarak da hüküm bulunmamakta, sadece gündemin kim tarafından belirleneceğine ve belirlemenin yöntemine ilişkin sınırlı sayıda hüküm bulunmaktadır. İçtüzüğe göre Genel Kurul toplantılarının gündemi Parlamenter Grup Sözcüleri Kurulu<sup>18</sup> ile anlaşarak Kongre Başkanı

<sup>17</sup> Sayfada Genel Kurul gündemi incelendiğinde görülen şudur: Genel Kurul tatilde olmadığı haftalarda ayın son üç haftası Salı, Çarşamba ve Perşembe günleri çalışmaktadır. Ancak bu haftalarda yer alan Salı, Çarşamba ve Perşembe günlerinin birinin resmi tatil ya da bayram olması durumunda tatile rastlamayan bir başka hafta çalışılmaktadır. Diğer bir anlatımla kural olarak ayın son üç haftası çalışılmakla birlikte, bu haftaların birinde kesinti olması halinde, kesintili hafta yerine toplantı kesintisiz bir haftaya aktarılmaktadır. Böylece çalışılacak haftanın her üç günü de kesin olarak kullanılmakta ya da bu mümkün değilse o hafta hiç çalışılmamaktadır. Bu durumda bir ay içinde toplam dokuz gün, bunun mümkün olmaması halinde altı gün çalışılmaktadır. Yüz yüze yapılan görüşmelerde bu uygulamanın 1988 yılında Grup Sözcüleri Kurulunun aldığı bir karara dayalı olduğu öğrenilmiştir.

<sup>18</sup> Bu Kurul, TBMM'deki Danışma Kurulunun karşılığıdır. Bu nedenle bu makalede Ülkemizle ilgili bir karşılaştırma yapılmasına olanak sağlamak için, kimi zaman, Kurulun

tarafından saptanır. Hükümet belirli bir gündemde belli bir işe öncelik verilmesini isteyebilir. İster hükümetin istemi üzerine ister bu tür bir istem olmasın gündeme girecek işlerin gerekli aşamaları tamamlamış ve bekleme sürelerini doldurmuş olmaları gerekir. Ancak bir parlamenter grubun veya hükümetin talebi halinde, Parlamenter Grup Sözcüleri Kurulunda oybirliği olması ve konunun acil olması koşullarıyla sözkonusu aşamalar tamamlanmadan bir konunun gündeme alınıp görüşülmesi olanaklıdır (m. 67). Görüldüğü gibi gündemin belirlenmesi konusundaki yetki Başkanla Parlamenter Grup Sözcüleri Kuruluna birlikte kullanılmak üzere verilmiştir ve acil bir işin gerekli işlemler tamamlanmadan gündeme alınması yetkisi de aynı Kuruldadır. Bu nedenle gündem belirleme yetkisinin genel olarak Parlamenter Grup Sözcüleri Kurulunda olduğunu söylemek yanlış olmaz. Ancak kimi durumlarda gündemin değiştirilmesi de olanaklıdır. Başkanın, en az iki parlamenter grubun ya da Meclis üyelerinin 1/5'inin istemi üzerine gündemin Genel Kurul kararıyla değiştirilmesi olanaklıdır (m. 68). Meclisin bu tür bir yetkisi olmakla birlikte uygulamada bu yetkinin fazlaca kullanılmadığı ve Kurulun Başkanla anlaşması yoluyla gündemin belirlendiği görülmektedir.<sup>19</sup>

Genel Kurulun çalışma saatlerini belirleme yetkisinin, gündemini belirlemekle yetkili Parlamenter Grup Sözcüleri Kuruluna ait olduğu söylenebilir. Nitekim Kurul bu yetkisini bir ilke kararına dönüştürmüştür. Buna göre Genel Kurul Salı 09.00-14.00, Çarşamba 09.00-12.30 ve Perşembe 09.00-14.30 saatleri arasında çalışır. Alınan ilke kararına göre Salı günleri Parlamenter Grupların üç adet kanun teklifi görüşülür ve bu tekliflerin belirlenmesinde Grupların sayısal oranları dikkate alınır. Çarşamba günü denetim günüdür; sorular cevaplanır, sorgulama yapılır. 191. maddeye göre Genel Kurul çalıştığı haftalarda, haftalık çalışma süresinin en az 2 saatini sorular ve sorgulamalar için ayırmak zorundadır. Buna uygun olarak da Çarşamba günleri 2 saat sorulara ve yarım saat da sorgulamaya

---

doğru adı yerine Danışma Kurulu ibaresi kullanılacaktır. Bu nedenle Danışma Kurulu ibaresinin kullanıldığı yerde Parlamenter Grup Sözcüleri Kurulunun kastedildiği akıldan çıkarılmamalıdır.

<sup>19</sup> TBMM'deki Danışma Kurulunun oybirliği ile gündemle ilgili değişiklik yapma yetkisi bulunmaktadır. Ancak anlaşma sağlanamaması durumunda her siyasal parti grubunun kendi önerisini Genel Kurulda görüşürme yetkisi bulunmaktadır. Bu konudaki nihai karar Genel Kurul'a ait olduğundan, nihai karar Genel Kurulda çoğunluğu elinde bulunduran parti tarafından verilmektedir. İspanya'da bu tür bir uzlaşmazlık durumunda ne olacağına ilişkin bir kural bulunmamaktadır. Sadece son sözü söyleme yetkisinin Başkana ait olduğu söylenmiştir. Dolayısıyla gündemin nihai olarak Başkan tarafından belirlendiğini söylemek mümkündür. Ancak Başkanın uygulamada bu yetkisini kullanırken bütün partilerin isteklerini göz önünde bulundurduğu ve tarafsız bir yönetim sağladığı görülmektedir.

ayrılmaktadır. Perşembe günleri yasa tasarıları ve bunlara ilişkin komisyon raporları görüşülür. Ombudsman raporu ile Sayıştay raporu da bu günde görüşülür.

Özetlemek gerekirse, Genel Kurul Parlamenter Grup Sözcüleri Kurulunun İçtüzüğe dayalı olarak 1988 yılında aldığı bir karara dayalı olarak, tatilde olmadığı haftalarda, ortalama üç gün, 14 saat ve ayda ortalama 42 saat civarında çalışmaktadır.<sup>20</sup> Bu günlerden Çarşamba günlerini denetime, Salı günlerini kanun tekliflerine ve Perşembe günlerini kanun tasarılarına ayırmaktadır. Gündemin içeriği ilke olarak Parlamenter Grup Sözcüleri Kurulu tarafından belirlenmektedir.

Burada bir karşılaştırma yaparak TBMM'nin işleyişinin önündeki önemli bir soruna bir saptama ile vurgu yapmak yerinde olabilir:

*'TBMM Genel Kurulunun Gündeminin etkin ve verimli işleyişe olanak tanımadığını söylemek yanlış olmayacaktır.'*<sup>21</sup>

Gerçekten de TBMM'nin gündem belirlemesi son derece güç bir iştir ve belirlenen *Gündemin* görüşülmesi çok büyük zaman kayıplarına yol açmaktadır. Siyasi parti grupları arasında uzlaşma olduğunda gündemi belirlemek görece olarak kolaydır. Ancak bu tür bir uzlaşma olmadığında gündemin belirlenmesi çalışma zamanının önemli bir kısmını ya da tümünü almaktadır. Çünkü bu tür durumlarda her siyasi parti grubu kendi önerisini Genel Kurula getirme hakkına sahiptir. Grupların bu önerileri üzerinde lehte ve aleyhte ikişer milletvekilinin 10'ar dakika konuşma hakları bulunmaktadır. Bu durumda dört siyasi parti grubunun önerisinin görüşülmesi kaba bir hesapla üç saatlik bir süreyi almaktadır. Bu süre genellikle müdahaleler, ek usul tartışmaları, ara vermeler, oylamalar nedeniyle uzamaktadır. Genel Kurulun olağan çalışma saatlerinin 15.00-19.00 arasında olduğu dikkate alındığında, kimi zaman siyasi parti grubu önerilerinin günlük çalışma süresinde neden bitirilemediği daha kolay anlaşılabilir.<sup>22</sup> Bu nedenle, önceden çalışma süresi uzatılmamışsa Genel Kurulun sadece gündemi belirlemek için günlerini harcayabileceği sonucu ortaya çıkar ki bunun örneklerine rastlamak mümkündür. İspanya'da böyle

<sup>20</sup> Bu sürelerin TBMM Genel Kurulundaki çalışma süreleri ile karşılaştırılması olanaklı değildir. TBMM'deki fiili haftalık çalışma süreleri bile buradaki aylık çalışma sürelerinin üstünde olabilmektedir.

<sup>21</sup> Bakırcı, 2008, s. 123.

<sup>22</sup> Grup önerilerinin görüşülmesine başlamadan önce gündem dışı konuşmaların ve Başkanlığın Genel Kurula sunuşlarının yapıldığı düşünüldüğünde, 19.00' a kadar olan çalışma süresinin bir kısmının burada kullanıldığı da hesaba katılmalıdır.



bir durum uzlaşma kültürü geliştirilerek aşılmıştır. Bu sadece İspanya'ya da özgü değildir. Örneğin Avusturya'da da ne Anayasa'da ne de İçtüzükte bir kural bulunmamasına rağmen, gündemin belirlenmesi işi sorunsuz çözülür. İçtüzükte yer alan tek kural bir sonraki toplantının gündeminin Başkan tarafından belirleneceği kuralıdır. Başkan bu yetkisini bizdeki Danışma Kuruluna karşılık gelen Başkanlar Konferansıyla birlikte kullanır. Bir itiraz durumunda Genel Kurul bütün önerileri birden tek bir kısa görüşmeye tabi tutarak karar verir.<sup>23</sup> Dolayısıyla sadece gündem belirleme yönteminde yapılacak bir değişiklik bile daha rasyonel bir işleyişe önemli bir katkı yapma yeteneğindedir.

Bu saptamadan sonra şimdi gündem belirlemede ve diğer konularda önemli bir işlevi olan Parlamenter Gruplar ve Grup Sözcüleri Kurulu incelenebilir.

### ***X. Parlamenter Gruplar***

Parlamenter Gruplar İspanya'da Kongrenin rasyonel ilkelere göre çalışmasını sağlayan önemli bir araçtır ve bu nedenle İçtüzükte son derece ayrıntılı biçimde düzenlenmiştir. Kongre, yasama sürecine katılmayı parlamenter grup temeline dayalı olarak kurumsallaştırmıştır. Meclislerde genelde karşılaşılan en önemli sorunlarından biri milletvekillerinin bireysel katılımının ölçüsüdür. Milletvekillerine yasama sürecine bireysel katılım olanağı tanınması, kimi zaman bu süreci işlemez kılabılır. Çünkü her konuda her milletvekiline söz, önerge vs. hakkı tanımak, konunun görüşmelerinin çok uzun zaman almasına ve sürüncemede kalmasına yol açabilir. Bunu önlemek için başvurulmuş en etkili yöntem milletvekili yerine milletvekilinin mensup olduğu parti grubunu aktör olarak kabul etmektir. Bu durumda söz, önerge vs. milletvekili sayısı ile değil parti grubu sayısı ile sınırlanmış olmaktadır. Parti grubu kurabilmek için ise belirli sayıda milletvekiline sahip olmak gerekmektedir. Örneğin ülkemizde siyasi parti grubu kurabilmek için en az 20 milletvekili gerekmektedir. Ancak belli sayıda üyeye sahip olması gereken siyasal parti gruplarının aktör olarak kabul edilmesi sorunu kökünden çözememektedir. Bu durumda grup kurma sayısına ulaşamamış siyasal partiler ile siyasal parti üyesi olmayan milletvekillerinin katılımının nasıl sağlanacağı sorunu çıkmaktadır. Grubu bulunmayan siyasal partiler ile bağımsızlara hiç söz hakkı verilmemesi, *güç oranında temsil ilkesini* siyasal parti grupları lehine zedelemekte ve siyasal parti gruplarının güçlerinin üstünde temsiliyle sonuçlanmaktadır. Diğer taraftan, grubu bulunmayan partiler ile bağımsızların parti gruplarının karşısına aktör olarak konması

<sup>23</sup> Bakırcı, 2013, s. 1198-1199.

durumunda aynı ilke parti grupları aleyhine bozulmaktadır. Bu sorun değişik ülkelerde farklı çözümler bulmuştur. Örneğin Avusturya’da grup kurabilecek üye sayısı 5 olarak belirlenmiş ve seçimlere konan baraj nedeniyle 5’in altında üyesi olan partilerin parlamentoda temsili güçleştirilmiştir. Dolayısıyla Parlamente’ye girmeyi başaran siyasal partilerin 5’in üzerinde üyesi vardır ve bunlar rahatlıkla grup kurabilmektedirler. Böylece sistem siyasal parti grupları temeli üzerinde çalışmayı güvenceye almıştır.<sup>24</sup> Ancak TBMM’de yüksek seçim barajına rağmen, milletvekillerinin bağımsız olarak seçilmeleri ya da bir partiden seçildikten sonra istifa ederek bağımsız hale gelmeleri olanaklıdır. Ayrıca grup kurabilmek için 20 milletvekiline sahip olmak gerektiğinden, bu sayıda üyeye sahip olmayan siyasal partilerin grup kuramayan siyasal partiler kategorisinde değerlendirilmeleri mümkündür. Bütün bu durumlar, Parlamente’nin rasyonel işleyişinin önünde engel oluşturmaktadır. Çünkü her durumda bağımsızlarla grup kuramayan siyasal partileri hesaba katmak ve onlara da güçleri oranında hak vermek gerekmektedir. İspanyol Parlamente sisteminde bu sorun, “*Parti Grubu*” yerine “*Parlamente Grup*” kavramı getirilerek kökünden çözülmüştür. Buna göre Parlamente Grup üyesi olmak için mutlaka aynı partinin üyesi olmak zorunlu değildir. Farklı partilerden üyeler aynı grup içinde kendi istekleriyle birleşebilecekleri gibi gruplarda birleşemeyen üyeler zorunlu olarak karma grupta birleştirilmektedir. Böylece yasama sürecinin temel aktörü Parlamente Grup olmakta ve bu sayede *güç oranında temsil ilkesi* de hakkaniyetle uygulanmaktadır.

İspanya İçtüzüğüne göre bir parlamente grup en az onbeş üyeden oluşur ve bu üyelerin aynı partiye mensup olmaları gerekmez. Ayrıca 15 üye sınırı altında olsa bile, en az 5 koltuğa sahip olan ve aday gösterdikleri bölgelerde en az %15’ini veya tüm ülkedeki oyların en az %5’ini almış bir veya birden çok parti tarafından da parlamente grup kurulabilir. Dolayısıyla bu durumlarda parlamente grupların 15’in altında üyeye sahip olmaları da mümkündür. Diğer taraftan, belli bir oy oranına sahip partilerin 15 üyeye sahip olmasalar bile parlamente grup kurmalarına olanak tanınmışken, parlamente grup mekanizmasının kötüye kullanılmasını önleyici kurallar da konmuştur. Güçlü siyasal partilerin daha fazla grup kurarak daha fazla güç elde etmelerini önlemek için aynı partiye mensup milletvekilleri tarafından hiçbir durumda ayrı bir parlamente grup kurulamayacağı belirtilmiştir. Bununla da yetinilmemiş, seçim esnasında seçmen önünde birbirlerine muhalif olmayan partilere mensup milletvekilleri tarafından ayrı bir parlamente grup kurulamayacağı kuralı getirilmiştir (m. 23). Diğer bir

---

<sup>24</sup> Bakırcı, 2013, s. 1197.

anlatımla, aynı siyasi partilerin, yasama faaliyetlerinde oranlarının üstünde bir güç edinmelerini önlemek için hem bölünerek ayrı gruplar kurmaları, hem de seçime bölünmüş girerek ayrı gruplar kurmaları engellemiştir.

Parlamentar grup kurabilmek için Kongrenin tüzel kişilik kazanmasından sonra beş gün içinde Başkanlık Divanına yazılı başvuru yapılması gerekir. Başvuruda grubun adı, üyelerinin adları ve sözcüleri ve varsa sözcü vekillerinin adları yazılır. Hiçbir parlamento grubuna mensup olmayan üyeler bu beş günlük sürede gruba başvurmaları ve Parlamento Grupları Sözcülerinin kabulü halinde parlamento gruplarına katılabilirler. Bu kişiler, grup kurabilmek için gereken onbeş kişi hesabında dikkate alınır. Yine bu kişiler, gruba düşen komisyon üyeliği hesabında da dikkate alınır (m. 24). Böylece Parlatentonun tüzel kişilik kazanmasının ardından çok kısa bir süre içinde parlamenter sistemin işleyişinde en temel aktörlerden biri olan Parlatenter Gruplar kurulmuş olmakta ve sistem işlemeye hazır hale getirilmiş olmaktadır. Burada çözülmesi gereken son bir sorun kalmıştır: Bir parlamenter grup kuramayan ve bir gruba girmeyen üyeler ne olacaktır? Sistem parlamenter grup esasına göre tanımlandığına göre bu üyeler haklardan nasıl yararlanacaklardır? Bu soruyu 25. madde yanıtlamıştır: Parlatenter gruplar kurulduktan sonra kalan üyeler *Karma Grubun* (Mixed Group) üyesi olurlar. Karma grubun üye sayısında bir alt ya da üst sınır sözkonusu değildir. Bu durumda her milletvekilinin bir grup üyesi olması kesinleşmektedir. Ancak güç oranında temsil ilkesini zedelememek için bir kişinin birden fazla gruba üye olması yasaklanmıştır. Dolayısıyla dönemin başında her milletvekili bir parlamenter grubun üyesidir. Dönem içinde grupların sayısında değişiklikler olabilir. Bir parlamenter grubun sayısı 5' in altına düşerse, üyeleri kendiliğinden karma gruba katılırlar. Bir üye, üyeliğini sonradan kazanırsa, katılmak istediği grubun da onayıyla o grubun üyesi olur, aksi takdirde karma grup üyesi sayılır. Bir üye, geçmek istediği grubun onay vermesi koşuluyla başka bir grubun üyeliğine geçebilir. Ancak bunu yasama döneminin başındaki ilk beş günde yapmak zorundadır. Karma gruba her zaman geçmek mümkündür. (m. 26-27)

Parlatenter gruplar şöyle sınıflanabilir:



**Şekil 4.** Parlamento Grup Türleri

Parlamento gruplarının yasama sürecinin temel aktörü olarak kabul edilmesi ve bağımsız milletvekillerinin karma grup içinde değerlendirilmesi belirli bir açıdan eleştiri konusu yapılmaktadır. TBMM’de içtüzük değişikliği sözkonusu olduğunda, milletvekillerinin gruptan bağımsız olarak hareket etmelerine de olanak tanınması gerektiği, parlamentoda esas olanın milletvekilliği olduğu ve bu nedenle milletvekilini parti grubu içinde eritmenin milletvekili bağımsızlığını zedelediği görüşleri ileri sürülmektedir. İspanya Parlamentosunda yüz yüze yapılan görüşmelerde karma gruba mensup milletvekillerinin bu düşünceleri paylaşmadığı görülmüştür. Parlamento grupları, seçim sisteminin de grup esasına dayalı olması nedeniyle, içtüzüğün, parlamento grup esasına dayalı olmasını doğal karşılamaktadırlar. Parti sözcüleri ile yapılan görüşmede seçimlere parti programları ile girildiği ve bu nedenle parti ideolojilerinin seçimlerde etkin olduğu; kişilerin partiler karşısında ikinci planda kaldığı, sert parti disiplini nedeniyle partilerin ve programlarının milletvekillerinin kişisel iradelerini geride bıraktığı; bu durumda da yasama sürecinde parti gruplarının ön planda olmasının doğal olduğu ifade edilmiştir. Karma grup üyeleri, önemli olanın parlamentonun çalışmalarını kolaylaştırmak olduğunu, grup halinde hareketin yasama çalışmalarında önemli kolaylıklar sağladığını ve bu nedenle karma grup içinde olmaktan memnun olduklarını ifade etmişlerdir. Bu üyeler ayrıca seçimlere girenin milletvekilleri değil belli bir programı gerçekleştirmek üzere hedef açıklayan siyasi partiler olduğunu ve önemli olanın bu hedeflerin gerçekleştirilmesi olduğunu; bu hedefler gerçekleştiğinde milletvekili iradesinin de gerçekleşmiş olacağını, milletvekillerinin kendi bireysel iradelerine göre hareket etmelerinin

engellenmesinin bağımsızlığı gölgelemediğini ileri sürmüşlerdir. Bunlara göre özel çıkar yerine genel çıkarın elde edilebilmesi için grup iradesi milletvekili iradesine tercih edilmiş, milletvekilinin özel iradesi grup iradesine feda edilmiştir. Bu durum hem özel çıkarların temsilini güçleştirmekte, hem de parlamento çalışmalarının düzenlenmesinde büyük kolaylıklar yaratmaktadır. Bütün bu nedenlerle, TBMM’de bağımsız milletvekilleri ile grup kuramayan siyasi partilerin yasama sürecinin işleyişinde yarattıkları olumsuz etkiyi de dikkate alarak İspanya Parlamentosundakine benzeyen bir yapının oluşturulması üzerinde düşünülmelidir.

İçtüzük, Kongrenin işleyişinde bu kadar önemli bir rolü olan parlamento gruplarının gerekli araçlara ve mekanlara sahip olmasını güvenceye almıştır. İçtüzük bu çerçevede gruplar arasında bir ayırım yapmamış ve bütün grupların eşit haklara sahip olduğunu belirtmiştir (m. 29). Ancak ekonomik kaynaklar ile yer dağıtımında grupların güçlerinin de dikkate alınmasına olanak tanımıştır. 28 inci maddeye göre bütün gruplara, önce eşit biçimde sabit bir ödenek tahsis edilir. Bu ödenek grupların temel gereksinimlerinin karşılanması için ayrılmıştır. Bundan sonra gruplara üye sayısı ile orantılı ek bir ödenek tahsis edilir.

### ***XI. Parlamenter Grup Sözcüleri Kurulu***

TBMM’deki Danışma Kurulunun, Kongre’deki karşılığı *Parlamenter Grup Sözcüleri Kuruludur (The Board of Spokesmen: Junta de Portavoces)*. Kurul, bizdeki Danışma Kuruluna benzer biçimde grup temsilcilerinden oluşur. Kongre Başkanı, bu Kurulun da başkanıdır. Kurul, Başkan tarafından toplantıya çağrılabilen gibi iki parlamenter grubun isteği ya da Kongrenin üye tamsayısının 1/5’i tutarındaki üye tarafından da toplantıya çağrılabilir. Kurul toplantılarına katılabilecek olanlar oy hakkı bakımından iki gruba ayrılırlar. Oy hakkı olanlar sadece Parlamenter Grup Sözcüleri ile Kongre Başkanıdır. Kurul toplantıları hükümete bildirilir; hükümet gerekli görürse toplantıya bir üyesini temsilci olarak gönderebilir ve bu temsilci de toplantıya bir yardımcısıyla katılabilir. Grup sözcülerine de gruptan bir üye eşlik edebilir. Ayrıca toplantılara en az bir Kongre başkanvekili, bir katip ve genel sekreter ile bir yardımcısı katılmak zorundadır (m. 39). Uygulamada zorunluluğa gerek kalmamakta, bütün Büro (Divan) üyeleri toplantılara katılmaktadır. Ancak bu grupta sayılanların hiçbiri oy kullanma hakkına sahip değildir.

Kurul, öncelikle siyasi partiler arasında uzlaşma sağlanan bir platformdur. Kongrenin gündeminden çalışma gün ve saatlerine kadar her

konu burada sağlanan uzlaşmayla belirlenmektedir. Kurul bu kadar önemli işler yaptığından, yasama sürecinin diğer aktörleri de toplantıya katılabilmekte ve görüşlerini açıklayabilmektedirler. Bu çerçevede öncelikle hükümetin toplantıya katılarak önceliklerini açıklamasına olanak tanınmaktadır. Diğer taraftan Kongrenin yönetiminden sorumlu olan Büro (Divan) temsilcileri ile idari teşkilat personeli olan genel sekreterin de toplantıya katılması zorunlu kılınarak yasama sürecinin idari yönden planlanması sağlanmaktadır. Oy hakkı olmayan Büro üyelerinin toplantıya katılmalarına izin verilmiş olması, siyasi yönü ağır basan Danışma Kurulu ile idari yönü ağır basan Divan arasında işbölümü ve işbirliği sağlamayı amaçlamaktadır.

### ***XII. Büro ve Geçici Büro***

*Büro*, TBMM'deki Başkanlık Divanına karşılık gelir.<sup>25</sup> Büro, Kongreyi yöneten organdır. Kongre Başkanı, sadece Büronun bir üyesi olarak Büroyu yönlendirmekte ve ona başkanlık etmektedir. Ancak Kongrenin yönetimi Kongre Başkanı tarafından değil Büro tarafından yürütülmektedir. İçtüzüğe göre Kongrenin yönetimi Büro'ya verilmiştir ve Büro kendisine verilen bütün görevlerde Kongreyi bütün olarak temsil eder. (m. 30/1)

Büronun başkanla birlikte dokuz üyesi vardır. Bunların dördü başkanvekili dördü de katiptir. Başkan divanın faaliyetlerini yönetmek ve eşgüdümünü sağlamakla görevlidir.(m. 30/2-3)

Kongre, Büro üyelerini kendi üyeleri arasında seçer. İçtüzük, Başkan ve diğer Büro üyelerinin seçiminin zaman almasına ve olağan çalışma düzenine geçilmesinin gecikmesine fırsat tanımamıştır. Bu sayede, geçici büronun yetkilerinin ne olacağına ilişkin bir tartışmanın da önü kesilmiş ve gereksiz yere zaman harcanması önlenmiştir.<sup>26</sup> İçtüzüğe göre Başkan dahil Büro üyelerinin seçimi Kongrenin ilk toplantısında yapılır (m. 36). İçtüzük Kongre'nin kuruluş toplantısında henüz bir Büro seçilmemiş olduğunu dikkate alarak, asıl Büro seçilinceye kadar toplantıların yöntemini bir *Geçici Büroya (Provisional Burou)* vermiştir. Bu Geçici Büro üç kişiden oluşmaktadır: Kongrenin en yaşlı üyesi geçici başkan, en genç iki üyesi de geçici katip görevini üstlenir (m. 2). Ancak bu büro sadece kuruluş

<sup>25</sup> Bu makalede karşılaştırma yapılmasına olanak sağlamak açısından kimi zaman Büro ibaresi yerine Başkanlık Divanı ibaresi kullanılmıştır. Başkanlık Divanı ile kastedilenin Büro olduğu akılda tutulmalıdır.

<sup>26</sup> TBMM'de bu konuda yoğun tartışmalar yaşanmaktadır. Geçici Divan üyelerinin yetkilerinin ne olduğu, görev sürelerinin ne kadar olduğu vb. konularda değişik görüşler ileri sürülmektedir.

toplantısında görev yaptığından ve görev süresinin uzaması imkansız olduğundan görece önemsiz bir divandır. Görevi, aynı gün yapılacak seçimi sonuçlandırınca sona ermektedir. Kongre toplanır toplanmaz, seçime ilişkin Kraliyet Kararnamesi ve seçilen üyelerin listesi ile listeye yapılan itirazlar bir geçici katip tarafından okunur ve hiç zaman kaybetmeden Büro üyelerinin seçimine başlanır (m. 3).

Başkanın seçiminde her üye desteklediği tek bir adayın adını gizli seçim pusulasının üzerine yazar. Üye tamsayısının salt çoğunluğunu alan aday Kongre Başkanı seçilmiş olur. İlk oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa ikinci oylamaya geçilir. İkinci oylamaya sadece ilk oylamada en yüksek oyu almış iki aday katılır ve bu oylamada en çok oyu alan kişi Başkan seçilmiş olur.<sup>27</sup> (m. 37/1)

Diğer Büro üyelerinin, yani dört başkanvekili ile dört katip<sup>28</sup> seçiminde son derece rasyonel bir yol izlenmiştir. Bu mantıklı ve kolaylaştırılmış yöntemle, Başkanın seçildiği gün diğer Büro üyelerinin de seçimi tamamlanır. Üstelik basit bir matematiksel işlemle güç oranında temsil ilkesi de gözetilir. İlk olarak Büro üyelerinin sayısı başından bellidir; bu konuda bir hesap yapmaya ve karar vermeye gerek yoktur. İkinci olarak TBMM'de olduğu gibi parti gruplarından aday bildirmeleri için beklenmez ve zaman kaybına yol açılmaz. İçtüzük hükümlerine göre Başkanvekilleri ve Katiplerin her biri eş zamanlı olarak seçilir. Diğer bir ifadeyle başkanvekilleri aynı oylamada, Katipler aynı oylamada belli olur. Üyeler oy pusulası üzerine destekledikleri bir adayın adını yazarlar ve oylama sonucunda en yüksek oy alan<sup>29</sup> dört aday başkanvekili seçilmiş olur (m. 37/2). Katipler için de aynı yöntemle seçim yapılır. Böylece siyasal partiler teorik olarak kendi adaylarına oy vereceklerinden ve her üye ancak bir üye kullanabileceğinden, muhalefet partileri Divanda güçleri oranında temsil edilmiş olacaklardır. Hiç kuşkusuz bu durumda partiler seçim öncesi hesaplamalar yaparak

<sup>27</sup> TBMM İçtüzüğünde ilk iki turda 2/3 çoğunluk, üçüncü turda salt çoğunluk ve üçüncü turda en çok oy alan iki aday arasında yapılan son turda en çok oy alma koşulu aranmaktadır. İspanya ile karşılaştırıldığında, ilk iki turun fazlalık olduğu görülmektedir. İlk turda salt çoğunlukla seçilmek mümkündür. Ancak bu durum bir üyenin 2/3 çoğunluğun üstünde ya da oybirliği ile seçilme olasılığını ortadan kaldırmamaktadır. Ama böyle bir çoğunluk yoksa, olmayan bir çoğunluğu gereksiz yere arayarak zaman kaybetmenin anlamı da bulunmamaktadır. TBMM'de birkaç gün sürme ihtimali olan Başkanlık seçimi İspanya'da kesin olarak bir gün içinde tamamlanmaktadır. Üstelik aynı gün Büronun (bizdeki Divanın) diğer üyeleri de seçilmektedir. Bu da İspanya'da parlamentarizmin rasyonelleştirildiğinin bir örneğidir.

<sup>28</sup> Başkanvekili ve katip grupları için aynı yöntemle iki ayrı seçim yapılır.

<sup>29</sup> Oylarda eşitlik halinde eşitlik bozuluncaya kadar oylama tekrarlanır. (m. 37/3)

kendilerine düşen üye sayısını maksimuma ulaştırmanın yolunu arayacaklardır ve her parti aynı hesapları yapacağından divanda optimum denge sağlanacaktır.<sup>30</sup>

Özetlemek gerekirse Başkan dahil Büro üyelerinin seçiminde son derece kısa bir yol izlendiği, zaman kayıplarının tümüyle ortadan kaldırıldığı söylenebilir.

Büronun yetkileri şöyle özetlenebilir:

1. Kongrenin yönetimini birlikte yürütür ve iç düzenlemelerini yapar.
2. Kongrenin bütçe taslağını hazırlar, Kongre bütçesinin uygulanmasını gözetir ve her yılın sonunda bütçenin gerçekleşmesine ilişkin bir rapor sunar.
3. Kongrenin harcamalarını düzenler.
4. Parlamenter belgelerin ve dokümanların İçtüzüğe uygun olup olmadığını değerlendirir ve buna göre belgelerin kabul veya reddine karar verir.
5. Parlamenter Grup Sözcüleri Kuruluna danışarak Genel Kurul görüşmelerini düzenler, her oturum için Genel Kurul toplantılarının ve komisyonların gündem taslağını tespit eder ve çeşitli kurumlar arasında koordinasyonu sağlar.
6. İçtüzükte kendisine tevdi edilen tüm diğer görevleri ve herhangi bir kuruma verilmemiş tüm görevleri yerine getirir.

Görüldüğü gibi rasyonel bir seçim yöntemine sahip Büro, diğer birimlerle ve özellikle de Parlamenter Grup Sözcüleri Kurulu ile eşgüdüm sağlayarak son derece önemli görevler yürütmektedir.

Burada son olarak ülkemizdeki *Danışma Kuruluna* karşılık gelen *Grup Sözcüleri Kurulu* (İspanya), *Başkanlar Konferansı* (Avusturya), *Yaşlılar Konseyi* (Almanya) gibi kurullarla ülkemizdeki *Başkanlık Divanına* karşılık

---

<sup>30</sup> Örneğin 350 üyeli bir Kongrede A partisinin 200 B partisinin 100 ve C partisinin 50 üyesi olduğunu varsayalım. Bu durumda A partisi üçe bölündüğünde her üç kesir de 50'nin üstündedir ve her bir adayına 66 oy gelecek biçimde bölündüğünde üç başkanvekilliği alabilecektir. B partisi ise 100 üye ile bir başkanvekilliği seçtirebileceğinden bölünmesine gerek yoktur. Ancak B partisi dilediği taktirde boşa giden oylarını C partisinin adayına yönlendirerek C partisinin bir üye seçtirebilmesini sağlayabilecektir. Örneğin 70 üyeyi kendi adayı için 30 üyeyi de C partisinin adayı için kullanırsa bu tür bir sonuç doğacaktır. Görüldüğü gibi güç oranında temsil ilkesi burada tümüyle partilerin alacağı pozisyonlara bağlanmış ve bu ilke pratikle ilişkilendirilmiştir.



gelen *Büro* (İspanya), *Başkanlık Divanı* (Avusturya), *Yaşlılar Konseyi* (Almanya) arasındaki ilişkiler konusunda genel bir değerlendirme yapmak yararlı olabilir. Öncelikle adlandırma konusunda iki noktayı açıklığa kavuşturmak gerekir. Avusturya'daki Başkanlık Divanı'nın adı İçtüzükte aslında böyle değildir. İçtüzük sadece birinci, ikinci ve üçüncü başkanlar ile katipler ve idare amirlerinden söz etmekte, bunların oluşturduğu kurulu adlandırmamaktadır. Ancak işlevi itibarı ile TBMM'deki Başkanlık Divanına benzer bir yapı olduğundan, bunların oluşturduğu yapıya Başkanlık Divanı denmesinde bir sakınca görülmemiştir. İkinci olarak Almanya'da hem Danışma Kuruluna hem de Başkanlık Divanına karşılık gelen kurum Yaşlılar Konseyidir.<sup>31</sup> Bunun nedeni bu Konseyin her iki işlevi birden üslenmiş olmasıdır. Danışma Kurulu ve Başkanlık Divanı gibi kurullar hemen her ülkede bulunmaktadır ve her ikisi de çok önemli işlevlere sahiptirler. Yukarıdaki açıklamalardan anlaşılabilceği gibi iki kurul arasında çok belirgin bir fark bulunmaktadır: İki kurul da siyasi kimliğe sahip kişilerden oluşmasına rağmen Danışma Kurulunun siyasi konularda karar alan, Başkanlık Divanının ise daha çok idari kararlar alan bir kurul olduğunu söylemek yanlış olmaz. Her ne kadar Divan üyeleri siyasi bir platform olan genel kurul yönetiminde yer alsalar da burada yürüttükleri görevin idari yönü ağır basar. Ancak hiç kuşku yoktur ki siyasi görevler ve idari görevler arasında çok sıkı bir bağlantı vardır: Genel kurul gündemi danışma kurulu tarafından belirlenir ve kurulun belirlediği bu gündem divan üyeleri tarafından uygulanır. Bu nedenledir ki meclis başkanları bir taraftan danışma kurulunun başkanı iken diğer taraftan divanların da başkanlarıdır. Ülkemizde bu bağ sadece TBMM Başkanı ile sağlanmıştır; TBMM Başkanı hem Danışma Kurulunun hem de Başkanlık Divanının başkanıdır. İspanya'da bütün Büro üyelerinin Grup Sözcüleri Kuruluna katılmaları olanaklı kılınmıştır. Böylece siyasi ve idari konuların birlikte görüşülmesine imkan tanınmıştır. Avusturya'da da buna yakın biçimde birinci, ikinci ve üçüncü başkanlar, Başkanlar Konseyinin üyesidirler.<sup>32</sup> Almanya'da bir adım daha ileri gidilerek iki kurul yerine Yaşlılar Konseyi adında tek bir kurul oluşturulmuştur. Böylece hem siyasi, hem de idari kararların aynı kurul tarafından kararlaştırılması sağlanmıştır.<sup>33</sup> Ülkemizde yapılacak bir İçtüzük değişikliğinde bu örneklerin dikkate alınması ya Almanya'da olduğu gibi iki kurulun birleştirilmesi ya da İspanya'da olduğu gibi iki kurulun birlikte toplanmalarının sağlanması bir öneri olarak dikkate alınabilir.<sup>34</sup>

<sup>31</sup> Schreiner ve Linn, 21.

<sup>32</sup> Bakırcı, 2013, s. 1197.

<sup>33</sup> Schreiner ve Linn, s. 21.

<sup>34</sup> Bakırcı, s. 1198.

### ***XIII. İdari Teşkilat***

İspanya’da tarafsız bir idare oluşturmak çok önemli bir hedef olarak belirlenmiş ve tarafsızlığı sağlamak için idari teşkilat personelini atama yetkisi tümüyle Genel Sekretere bırakılmıştır. Bu durumda çözülmesi gereken tek sorun tarafsız ve ehil bir Genel Sekreter atamanın yolunu bulmaktır. İspanya Parlamentusunun idari teşkilatının başında bulunan genel sekreter Mecliste fiilen beş yıldan fazla görev yapmış uzmanlar arasından Başkanlık Divanının kararıyla atanır. Böylece bir taraftan Genel Sekreterde belirli bir yasama deneyimi olması sağlanmakta, diğer taraftan siyasi atamaların önü kesilmekte, tarafsız ve deneyimli bir genel sekreter atanması olanaklı kılınmaktadır. Genel sekreter Meclis Başkanlık Divanına danışmanlık yapar, toplantıların tutanaklarını tutar, Başkanın gözetiminde Divanın kararlarını uygular (İÇT. m. 35). Genel sekreterin İçtüzükte bu kadar ayrıntılı olarak düzenlenmesinin nedeni, sistemin işleyişinde sahip olabileceği etkiden kaynaklanmaktadır. İspanya’da idarenin en önemli ve üzerinde en çok durulan özelliği tarafsızlığıdır. Genel sekreter bu nedenle bütün siyasi parti gruplarının temsilinin sağlandığı Başkanlık Divanının üzerinde uzlaştığı bir isim olmakta ve idari teşkilatı gereksinimlere göre oluşturmasında genel sekretere son derece geniş bir hareket alanı tanınmaktadır.

İspanyol Parlamento sisteminde idarenin tarafsızlığı üzerinde bu kadar titizlikle durulmasının nedeni teoriktir. Sistemde tarafsızlık ile güçler ayrılığı ilkesi arasında çok yakın bir ilişkisi kurulmuş ve idarenin tarafsızlığı, güçler ayrılığı ilkesi üzerine dayandırılmıştır. Parlamento sistemlerinde, başkanlık sistemindeki *sert kuvvetler ayrılığı ilkesi yerine yumuşak kuvvetler ayrılığı* ilkesi uygulanmaktadır. Sert kuvvetler ayrılığı, sistemdeki kuvvetlerin organik olarak birbirlerinden farklılaşmalarını zorunlu kılmaktadır. Kuvvetler arasında işlevsel bir işbirliği olmakla birlikte, bir yasama organı üyesinin aynı zamanda yürütme organı üyesi olması olanaklı değildir. Dolayısıyla iktidardaki yürütme organının kendi programını gerçekleştirmek için kendisine yakın bürokratları ataması son derece doğal karşılanmaktadır. Ancak parlamento sisteminde yürütmenin yasamanın içinden türemesi, güçler ayrılığının yasama-yürütme-yargı üçlüsü arasında değil yasama-yürütme ikilisi ile yargı arasında olmasına neden olmaktadır.<sup>35</sup> Parlamento çoğunluğuna sahip siyasi parti/partiler yürütmeyi de oluşturmakta ve bu nedenle parlamento sistemlerinde yasama yürütme ayrılığı kaybolmaktadır. Tarafsız bürokrasi bu noktada büyük önem kazanmakta ve parlamento

---

<sup>35</sup> Soysal, s. 90-91.

sistemde güçler ayrılığı ilkesinin içini dolduran bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır. Yürütme organını içinden çıkararak parlamento, iktidar partisine karşı olan bir muhalefeti içinde barındırmaktadır. Yasama ve yürütme organları arasında birebir örtüşmeyi engelleyen şey, parlamentodaki muhalefettir. Dolayısıyla muhalefetin varlığı ve haklarının korunması günümüz demokratik parlamenter sistemlerin en belirleyici özelliği olarak karşımıza çıkmaktadır. Muhalefetin parlamento çalışmalarına etkin katılımının sağlanması bu noktada hayati önem kazanmaktadır. İşte tarafsız bürokrasi, bütün siyasal partilere karşı eşit mesafede durarak özellikle muhalefetin yasama sürecine katılımının garantisini olarak karşımıza çıkmaktadır. Madalyonun öteki yüzünde tarafsız bürokrasi, parlamenter sistemlerde güçler ayrılığının sürdürülmesini sağlayan en temel unsur olarak devreye girmektedir. İspanyol parlamentosu bu teorik çerçeve içinde tarafsız ve özerk bir bürokrasiyi kurumsallaştırmış bulunmaktadır. Bütün parlamento gruplarının uzlaşmasıyla atanan Genel Sekreter diğer personeli atamakta ve teşkilat siyasi müdahalelerden bağımsız hale getirilmektedir. Bu nedenle de tamamen teknik düzeyde işleyen ve bilimsel ilke ve kuralları uygulayan bir bürokrasi ortaya çıkmaktadır.

#### ***XIV. Milletvekilliği ya da Meclis Üyeliği***

##### **A. Kazanılması ve Yemin**

İçtüzük üyelik hak ve ayrıcalıklarına sahip olmak ile tam üyeliği birbirinden ayırmıştır. Milletvekilinin seçildiğine ilişkin duyurunun yapılmasıyla birlikte milletvekili hak ve ayrıcalıkları kazanılmış olur. Milletvekili bu duyuru anından itibaren bu hak ve ayrıcalıkları kazanır. Ancak tam üyelik statüsünün kazanılabilmesi için üç koşul bulunmaktadır:

- 1) Seçim otoriteleri tarafından seçildiğine ilişkin tutanağı Kongre Genel Sekreterine teslim etmek,
- 2) Genel Seçim Sistemi Kanununa uygun bir etkinlikler bildirisi sunmak,
- 3) Katıldıkları ilk Genel Kurul toplantısında yemin etmek ya da söz vermek.

Bu üç koşul tamamlanmadığı takdirde, milletvekilliğine ilişkin hak ve ayrıcalıklar kazanılmakla birlikte tam üyelik statüsü kazanılamaz. Ancak bu hak ve ayrıcalıkların tam üyelik statüsü kazanılmadan sürdürülmesi olanaklı değildir. Milletvekilinin Genel Kurulun ilk üç birleşiminde toplantıya katılarak bu hak ve ayrıcalıklarını aktif hale getirmeleri gerekir. İlk üç birleşimde tam üyelik statüsü kazanılırsa, hak ve ayrıcalıklar aktif hale gelir

ve kullanılmaya başlanır. Ancak bu üç birleşimde tam üyelik statüsü kazanılmazsa, hak ve ayrıcalıklar askıya alınır ve tam üyelik statüsü kazanılıncaya kadar pasif halde kalır (m. 20). Dolayısıyla bu koşulları yerine getirmeyen milletvekilinin, seçim sonuçlarının açıklanmasıyla birlikte ‘*beklemede milletvekili*’ olduğunu kabul etmek gerekir.

Şu halde yeminin de milletvekilliğinin –kazanılmasının değil- aktif hale gelmesinin önkoşulu olduğu söylenebilir. TBMM’de de yemin, milletvekilliği sıfatının kazanılmasının önkoşulu değildir.<sup>36</sup> Anayasanın 81. maddesi milletvekillerinin göreve başlarken andiçmelerini zorunlu kılmıştır. Bu durumda yemin TBMM’deki milletvekilinin göreve başlamasının önkoşuludur. Bu nedenle özürsüz olarak andiçmeye gelmeyen ya da usulüne uygun olarak andiçmeyen milletvekilinin milletvekilliğinin meclis çalışmalarına katılmama nedeniyle düşürülmesine karar verilebilmesi gerekir.<sup>37</sup> Ancak TBMM’nin 24. Yasama döneminde tutuklu oldukları halde seçilen birçok milletvekili yemin edememiştir. Bu durum bir boşluk doğmasına neden olmuştur. Dolayısıyla İspanya’daki ‘beklemede milletvekili’ formülü bu sorunun çözümünde yol gösterici olabilir.

Kongre İçtüzüğüne göre Kongre ilk toplantısında ilk önce Başkanlık Divanını seçer ve hemen ardından yemin törenine geçer. İçtüzükte, yeminle ilgili düzenlemede doğması muhtemel iki sorunun önüne geçilmiştir. Bunlardan birincisi yeminin yetkili divanın önünde yapılmasının sağlanmış olmasıdır. TBMM’de de ilk birleşimde yemin töreni yapılmaktadır. Ancak yemin yapıldığında Başkanlık Divanının üyeleri seçilmemiş olduğundan, toplantıyı Geçici Başkanlık Divanı yönetmektedir. Bu da teorik bir tartışmayı beraberinde getirmektedir: TBMM üyesinin üyeliğinin aktif hale gelmesine ilişkin bir işlem olan yemin, henüz yetkili divan oluşmadan, tam yetkili olmayan bir geçici divanın önünde yapılmaktadır. İspanya’da divan seçimi yeminden önce tamamlanarak bu sorun tümüyle aşılmıştır. Geçici Divanın görevi sadece Divan seçimlerinin tamamlanmasıyla sınırlanmakta ve asıl Divan çok kısa bir süre içinde tamamlanarak, geçici divana son verilmekte; yeminin asıl Divan önünde yapılması sağlanmaktadır. İkinci olarak yeminin şekli ile ilgili olarak yapılan esnek düzenlemeyle bu konuda bir sorun oluşması engellenmiştir. TBMM’de yemin metni Anayasa’da yer

---

<sup>36</sup> Ülkemizde yaygın görüşe göre milletvekili seçildiğine ilişkin tutanağın elde edilmesiyle milletvekilliği sıfatının kazanılır. İzmir, Yüksek Seçim Kurulunun, trafik kazası geçirerek seçildiğine ilişkin tutanağı alamayan bir kişinin milletvekili sayıldığına ilişkin 27.07.2007 tarihli ve 716 no’lu kararı gerekçe göstererek milletvekilliğinin oy kullanma saatinin sonunda kazanıldığını iddia etmektedir. (Bkz. İzmir, s. 105.)

<sup>37</sup> Sabuncu, s. 189.

almış ve milletvekillerinin göreve başlarken bu metni tekrarlamaları zorunlu kılınmıştır. Başkanlık da bu metnin tekrarlanması konusunda titiz davranmakta ve metinde yapılacak en küçük değişikliğe izin vermemektedir. Bu da metnin içeriğine ilişkin itiraz olması durumunda sorun yaratabilmektedir. İspanya'da ise milletvekillerinin edeceği yemin hakkında Anayasada bir kural bulunmamaktadır. İçtüzükte ise yemin etmek yerine söz verilmesine olanak tanınmaktadır. Dolayısıyla önemli olan herhangi bir biçimde Anayasaya bağlılık yemini edilmesi ya da bağlılık sözü verilmesidir. Bu yemin ya da söz vermenin İçtüzük ya da Anayasa'da bir biçimi bulunmamaktadır. Böylece yeminin içeriği ve biçimi konusunda bir tartışma doğmasının önü daha başından itibaren kesilmiş olmaktadır. Başkanlık Divanının seçimi tamamlandıktan sonra milletvekillerinin alfabetik sıralamasına göre yemin edilmekte ve yeminden sonra oturum kapatılmaktadır. (m. 4)

### **B. Görevler ve Yükümlülükler ile Üyelikle Bağdaşmayan Görevler**

Milletvekilleri Genel Kurul toplantılarına ve üyesi buldukları komisyon toplantılarına katılmakla yükümlüdürler (İÇT. m15). Milletvekilleri Seçim Kanununa uygun olarak malvarlığı beyanında bulunmak zorundadırlar (İÇT. m. 18).

Anayasanın 70 inci maddesi hangi görevlerin parlamento üyeliği ile bağdaşmayacağını Seçim Kanununun belirleyeceğini öngörmüştür. Bununla birlikte Anayasa hangi görevde bulunanların Meclis üyesi olamayacağını kendisi belirlemiştir:

1. Anayasa Mahkemesi Üyeleri,
2. Hükümet üyeleri hariç olmak üzere, yasayla belirlenmiş olan üst düzey kamu görevlileri,
3. Halk Savunucusu (Ombudsman),
4. Sulh hakimleri, hakimler, savcılar,
5. Profesyonel askerler, güvenlik ve polis kuvvetleri ve kolordular,
6. Seçim Komisyonları görevlileri.

Sözkonusu görevlilerin seçimlerde aday olmaları olanaklı değildir.

İçtüzükte ise milletvekilliği görevi ile bağdaşmayan işler genel ifadelerle özetlenmiştir. Buna göre üyeler içinde buldukları statüyü kullanarak ticari, mesleki bir etkinliğin girişimcisi olamazlar ve bundan

yarar sağlayamazlar (m. 17). Burada dikkat edilirse yasaklanan ticari ve mesleki etkinlik değil, bu etkinliğin üyelik statüsü kullanılarak yapılması ve üyelik statüsünden bu alanda yarar sağlanmasıdır. Başka bir anlatımla yasaklanan şey üyelik statüsünün kişisel yarar sağlayacak biçimde kullanılmasıdır. Ancak bu tür bir iş yapan milletvekilliğinin üyeliğinin düşmesine değil geçici olarak askıya alınmasına karar verilir. Bunun için öncelikle Üyelik Statüsü Komisyonunun gizli toplantısında konu değerlendirilir ve bir öneri hazırlanır. Öneride hangi hakkın ne kadar süreyle askıya alınacağı karara bağlanır. Öneri Genel Kurulda görüşülür ve Genel Kurul üye tamsayısının salt çoğunluğu ile karar verir (m. 101).

### **C. Sorumsuzluk ve Dokunulmazlık**

Anayasanın 71 inci maddesinde çerçevesi çizilen sorumsuzluk ve dokunulmazlık, İktüzüğün 10-14 üncü maddelerinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Anayasa'ya göre Kongre Üyeleri ve Senatörler görevlerini yerine getirirken açıkladıkları görüşlerden dolayı konuşma özgürlüğüne sahiptirler. İktüzük bu konuda ayrıntıyı düzenlemiştir. Buna göre üyeler, üyeliklerinin bitmesinden sonrası da dahil olmak üzere görevlerini yerine getirirken açıkladıkları görüşlerden dolayı sorumlu tutulamazlar: Görüşlerini açıklamak konusunda mutlak dokunulmazlığa ya da sorumsuzluğa sahiptirler. Başka bir anlatımla sorumsuzluk görevin yerine getirilmesi sırasında açıklanan tüm görüşleri zaman sınırı olmaksızın kapsar ve bununla sınırlıdır.

Dokunulmazlık ise Üyeye görevi süresince son derece sınırlı bir hak verir. Buna göre suçüstü hali hariç olmak üzere üyeler tutuklanamazlar; Meclisten önceden izin olmaksızın suçlanamaz ve sorgulanamazlar. Dolayısıyla suçüstü hali istisna edilirse üyelerin yargılamadan bağışık oldukları düşünülebilir. Ancak bu bağışıklık belli bir süre ile sınırlandırılmıştır. Mahkeme, üyeyi yargılamak isterse, Kongre Başkanlığından yöntemine uygun olarak, kanıtlarla desteklenmiş ve gerekçeli dilekçeyle yargılama izni ister. Büro dilekçenin uygunluğu konusunda bir ön karar verir ve bu ön kararda eksiklik saptanmamışsa, Mahkemenin istemi beş gün içinde Üyelerin Statüsü Komisyonuna gönderilir. Komisyon ilgili tarafı dinler ve en geç 30 gün içinde kararını verir. İlgili üye kanıtlarını Komisyona yazılı veya sözlü olarak sunabilir. Komisyonun kararından sonra, önerge Genel Kurulun ilk toplantısına getirilir. Yetkili mahkemenin talebini kabul ya da redde ilişkin Meclis kararı Başkan tarafından sekiz gün içinde mahkemeye gönderilir. Başkan bu yazıda mahkemeye Üyesini etkileyen bir karar verilmesi durumunda kararı Meclise bildirilmesi zorunluluğu olduğunu da bildirir. Bu sürelerin tümü

hesaplandığında 60 günden az bir süre ile karşılaşılır. Bu demektir ki Genel Kurul iki aydan az bir sürede dokunulmazlığın kaldırılıp kaldırılmaması ile ilgili bir karar vermek durumundadır. Kongreden, dilekçenin sunulduğu tarihten itibaren 60 gün içinde herhangi bir yanıt gelmediği takdirde, ilgili mahkemenin talebi zımnen reddedilmiş sayılır ve dokunulmazlığın kaldırılması talebi düşer (m. 13-14). Görüldüğü gibi İçtüzük üyelere bir dokunulmazlık alanı bırakmış ancak dokunulmazlığın kaldırılması kararının sürüncemede kalmasına izin vermemiştir. Kongre, üyesinin yargılanmasına izin verecekse bunu 60 gün içinde yapmak zorunda bırakılmış, bu süreden sonra bu yönde bir karar verilmesini yasaklamış ve zımni ret kararı verdiği varsayılmıştır.

İçtüzük üyelerin dokunulmazlıklarını koruma yönünde Başkana önemli bir görev vermiştir. Bir üyenin tutuklandığının veya vekalet görevini yerine getirmesini engelleyecek herhangi bir yargısal veya polisiye bir eyleme maruz kaldığının öğrenildiği anda, Başkan, Meclisin ve üyelerinin hak ve ayrıcalıklarını korumak için gerekli tüm önlemleri almak zorundadır (m. 12).

Yüzyüze yapılan görüşmelerde sorumsuzluk ve dokunulmazlık konusunda sınırların ne olduğunun daha çok Yüksek Mahkeme'nin kararlarıyla belirlendiği ifade edilmiştir. Yüksek Mahkeme, örneğin 1989'da verdiği bir kararında, parti değiştirmenin milletvekilliğini kaybetme nedeni olmadığını kararlaştırmıştır. Yüksek mahkemenin bugüne kadar geliştirdiği içtihatların özü şudur: Dokunulmazlık kişisel ayrıcalıklar kazandıracak bir anlamda yorumlanamaz. Milletvekilleri ya da senatörlere görevlerini daha iyi yapsınlar diye tanımış olan garantiler, kesinlikle milletvekili ya da senatörün ayrıcalık sahibi olduğu anlamına gelmemelidir. Yüksek Mahkeme kararlarında bu sınırı belirlemiş ve son derece katı sınırlar öngörmüştür. Buna göre, bağışıklık, ceza hukuku alanına giren suçları kapsamaktadır. Amaç kamu yararının korunmasıdır ve parlamenterin eyleminin amacı bu olmalıdır. Eğer milletvekili ya da senatörün yargılanması kamu çıkarının dile getirilmesini ve gerçekleşmesini engellemiyorsa, yargılamanın önünde bir engel olmamalıdır. Diğer bir anlatımla, milletvekili ve senatörün eylemine bakılmakta ve bu eylem kamu çıkarının korunmasına yönelik ise koruma kapsamına alınarak dokunulmazlıktan yararlandırılmakta; kamu çıkarının gerçekleştirilmesine yönelik olmayan eylemler ise dokunulmazlıktan ya da yararlanmamaktadır. Meclis bu durumlarda 60 günlük süre dolmadan dokunulmazlığın kaldırılmasına karar vermekte ve üye Yüksek Mahkemenin ceza dairesinde yargılanmaktadır (AY. m. 71). Meclis eylemin kamu yararını gerçekleştirme amaçlı olarak gerçekleştirildiğini düşündüğünde ise ya dokunulmazlığın kaldırılmamasına karar vermekte ya da hiçbir karar

almamaktadır. Bu durumda da 60 günlük sürenin dolmasından sonra zımnî ret kararı verilmiş sayılmaktadır.

Özet olarak tekrarlamak gerekirse, üyelerin görevlerini yerine getirirken açıkladıkları düşüncelerden dolayı hiçbir şekilde sorumlu tutulmaları mümkün olamamaktadır. Suçüstü hali istisna olmak üzere üyelerin tutuklanması, yakalanması, soruşturulması ve kovuşturmaya tabi tutulması mümkün değildir. Ancak Mahkeme tarafından bir dokunulmazlığı kaldırılması istemi geldiği takdirde Meclis bu konuda 60 gün içinde bir karar vermek zorundadır. Bu karar verilirken işlenen suçun kamu yararı ile ilişkisine bakılmakta ve kamu yararı ile ilişkili suçlar dokunulmazlıktan yararlandırılmaktadır. Kamu yararını gerçekleştirmeye yönelik olmayan adi suçlar sözkonusu olduğunda dokunulmazlık kaldırılarak üyenin yargılanması sağlanmaktadır. Dokunulmazlıkla ilgili işlem her durumda 60 gün içinde sonuçlandırılmakta ya da sonuçlandırılmış sayılmakta ve bu konudaki spekülasyonların önü kesilmektedir.

Yasama sorumsuzluğundaki amaç milletvekillerinin meclis çalışmaları esnasındaki söz ve düşünce hürriyetlerini tam olarak korumak iken yasama dokunulmazlığının amacı milletvekillerini keyfi ve asılsız ceza kovuşturmalarından ve tutuklamalardan korumaktır.<sup>38</sup> Kurumun doğumu ve gelişimi yürütmeye karşı muhalefeti koruma amacından kaynaklanmıştır.<sup>39</sup> Ancak gerek TBMM’de ve gerekse kamuoyunda zaman zaman yapılan tartışmalarda dokunulmazlığın milletvekillerine ayrıcalık getirdiği ve dokunulmazlık kurumunun tümüyle kaldırılması gerektiği ileri sürülmektedir. Dokunulmazlığın tümüyle kaldırılmasının yaratacağı tehlikeleri de göz önünde bulundurularak sınırlandırılması daha makul görünmektedir. İspanya örneği bu daraltmada kullanılabilir makul bir modeldir. Çünkü İspanya’da dokunulmazlığın kaldırılması talebinin mutlaka belli bir sürede görüşülmesi sağlanmakta, görüşme yapılmadığı durumlarda dokunulmazlığın kaldırılması talebinin reddedildiği varsayımı yapılmaktadır. Böylece dokunulmazlık dosyalarının hiçbir işlem yapılmadan komisyonlarda bekletilmesi ve bu istemlerin çok uzun süreler sürüncemede kalması engellenmiş olmaktadır.

#### **D. Özlük ve Sosyal Güvenlik Hakları**

Anayasa *Cortes Generales* üyelerinin maaşlarının belirleme yetkisini Kongre ya da Senato’ya vermiştir (71/4). Bu durum Meclisin özerkliği ilkesinin bir sonucudur. Meclis özerk olabilmek için, ekonomik özerklik

---

<sup>38</sup> Gözler, s. 187.

<sup>39</sup> Tanilli, s. 280.



ilkesinin bir sonucu olarak kendi bütçesini özerk olarak belirleme yetkisine sahip kılınmıştır (m. 72/1). İçtüzük bu ilkeler doğrultusunda ayrıntıları düzenlemiştir. Buna göre üyelere, görevlerini etkin olarak ve gereği gibi yerine getirebilmeleri için mali bir ödenek verilir. Bu ödeneğin üst sınırı konusunda Anayasada bir hüküm yoktur. Meclisin ekonomik özerkliği ilkesi sonucu hazırlanan özerk bütçede maaşlar için bir ödenek konur. Büro bu ödeneği dikkate alarak Üyelerin alacağı yıllık ödenek miktarını ve biçimini tespit eder. Üyeler ayrıca *görevlerinin yerine getirilmesinde vazgeçilmez nitelikte olan* harcamalar için muafiyet, tazminat veya yararlar sağlama hakkına sahiptirler. Üyelerin aldığı tüm ödemeler genel vergi düzenlemelerine tabidir. (m. 8)

İçtüzükte Üyelerin sosyal güvenliklerine ilişkin hükümler de bulunmaktadır. Buna göre Üyelerin önceden Sosyal Güvenlik ve Ortak Tasarruf Fonuna yaptıkları ve parlamenter görevlerine başladıktan sonra kesilen ödemeler Meclis Bütçesinden ödenir. Meclis istekte bulunan ve daha önce Sosyal Güvenlik altında kayıtlı olmayan Üyeleri, koşullara uymaları kaydıyla sigortalı hale getirmek için Sosyal Güvenliğin yönetiminden sorumlu birimlerle birlikte düzenlemeler yapabilir (m. 9). Başka bir anlatımla Üyeler sosyal güvenlik yönünden ayrıcalıklı bir durumda değildirler. Meclis üyeliğinden sonra, sosyal güvenlik kurumuna yatırılması gereken primlerin Meclis Bütçesinden ödenmesiyle yetinilir.

### **E. Üyeliğin Askıya Alınması ve Sona Ermesi**

Milletvekilliği seçiminin sonuçlanmasıyla birlikte Üyelik kazanılır. Ancak bu üyelik askıda bir üyeliktir. Üyelik haklarından yararlanabilmek için seçim tutanağını Genel Sekreterliğe sunmak, Seçim Kanununa uygun bir etkinlikler bildirisi sunmak ve yemin etmek gerekir. Dolayısıyla öncelikle şunu belirtmek gerekir ki milletvekilliği seçiminden sonra kazanılan üyelik bir tür *askıda üyeliktir*.

Milletvekilliği haklarının elde edilmesinden sonra da üyeliğin askıya alınması mümkündür. İlk olarak disiplin cezasına çarptırılarak üyelik askıya alınabilir. İkinci olarak Üyenin, suçüstü halinde gözaltına alınması ya da Meclisin dokunulmazlığı kaldırması sonucu yargılanmaya başlanması hallerinde de üyelik askıya alınır. Üçüncü olarak mahkemenin nihai kararında, üyeliğin askıya alınmasına karar verilmişse ya da mahkeme kararının uygulanması üyenin görevlerini yerine getirmesini olanaksız kılıyorsa üyelik askıya alınır (İÇT. m. 21). Örneğin mahkeme üyenin üyeliğin düşmesini gerektirmeyen bir miktarda hapis cezasına çarptırılmasına karar vermişse, üye, görevini fiilen yerine getirilemeyeceğinden üyelik askıya alınır.

Dokunulmazlık kaldırıldıktan sonra üye hakkında seçilmeye engel bir suçtan dolayı mahkumiyet kararı da verilebilir. Üyenin seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesinleşen mahkumiyet kararı üyeliğin askıya alınmasına değil düşmesine neden olur. Yine mahkeme kararıyla üyenin yetersizliğine karar verilmesi ya da ölüm durumunda üyelik düşer. Üyelik seçim döneminin sona ermesi ya da Meclisin feshedilmesi durumunda da sona erer. Ancak bunun bir istisnası vardır: Sözkonusu durumlarda Meclisin görevlerini Sürekli Temsilciler Heyeti yapar ve bu Heyet yeni Meclis toplanıncaya kadar görevini sürdürür. Dolayısıyla bu Heyet Üyelerinin üyelikleri de yeni Meclis toplanıncaya kadar sürer. Bunun doğal sonucu olarak-ki bu parlamentonun süreksizliği ilkesinin de bir sonucudur- Meclisin seçime gitmesiyle birlikte üyelerin görevleri sona erer.<sup>40</sup> Bunun dışında üyenin Büro önünde istifa etmesiyle üyelik sona erer (m. 22). Üyeliğin sona ermesiyle ilgili son durum Üyenin üyelikle bağdaşmayan bir görev sürdürmesi halidir. Üyenin üyelikle bağdaşmayan bir görev üstlenmesi durumunda Üyelik Statüsü Komisyonu üyenin durumunu, öğrendiği tarihten itibaren en geç 20 gün içinde görüşür. Komisyonun ihraç kararı vermesi durumunda Üyeye bir seçim hakkı verilir: Üye sekiz gün içinde bağdaşmayan görev ile milletvekilliği arasında bir seçim yapar. Bu süre içinde bir seçim yapmazsa, üyenin bağdaşmayan görevi tercih ettiği varsayılır ve üyeliği düşer. (m. 19)

#### ***XV. Sürekli Temsilciler Heyeti (Permanent Deputation)***

Parlamentonun sürekliliği kuralının uygulandığı ülkelerde seçimlerin araya girmesi nedeniyle parlamento boşluğu oluşmaz. Eski parlamentonun yetkileri yenisi toplanıncaya kadar sürer.<sup>41</sup> Yine bu ülkelerde olağanüstü toplantı bulunmadığından, tatil dönemlerinde bile Meclisin olağan durumuna, yani toplantı durumuna geri dönmesi mümkündür. Oysa süreksizlik kuralının uygulandığı ülkelerde ister olağan sürenin tamamlanması nedeniyle ister parlamentonun feshi nedeniyle seçime

<sup>40</sup> Parlamentonun sürekliliği ilkesinin uygulandığı ülkelerde, örneğin TBMM'de, eski Meclisin üyelerinin üyelikleri yeni Meclis toplanıncaya kadar sürer.

<sup>41</sup> Ülkemizde parlamentonun sürekliliği ilkesi geçerli olmasına rağmen 1961 ve 1982 Anayasalarının bu ilkeyi tam olarak gözetmemeleri nedeniyle sorunlu bir sonuç doğmuştur: 1961 Anayasasının 69 ve 1982 Anayasasının 77. maddeleri yenilenmesine karar verilen Meclisin yetkilerinin yeni Meclisin seçilmesine kadar süreceğini belirtmiştir. Oysa Meclisin seçilmesi ile toplanması arasında bir süre vardır ve yeni seçilen Meclis henüz tüzelkişilik kazanmadığından bu dönemde yetkilerini kullanamaz. Dönemi sona eren eski Meclisin yetkilerini de yeni seçilen Meclisin seçilmesi anıyla sınırlı tutmak arada bir boşluk doğmasına neden olur ki bu durum süreklilik ilkesine aykırıdır. Bu nedenle 1924 Anayasasındaki eski Meclisin yetkilerinin yenisi toplanıncaya kadar süreceği kuralı ilkeye tam olarak uymaktadır. (Bkz: Bakırcı, 2000, 256; İba, s. 110-111.)

gidilsin, seçim kararıyla birlikte parlamentonun tüzelkişiliği sona erer ve yeniden toplanması mümkün olmaz. Yine tatil dönemlerinde bu parlamentoların olağanüstü toplantı çağrısı olmadan toplanmaları mümkün değildir. İşte İspanya’da boşluk olan bu durumlarda boşluğu doldurmak için bir ara çözüm bulunmuştur: Parlamentonun kanatlarından her biri, asgari 21 üyeden oluşan ve parlamento gruplarının her birinin güçleri oranında katılımının sağlandığı bir *Sürekli Temsilciler Heyetine (Diputacion Permanente)* sahiptir. Bu Heyetlere ilgili Meclis Başkanı başkanlık eder (AY. m. 78). Heyet bir tür küçük meclistir. Meclisin toplantı halinde olmadığı zamanlarda, sınırlı sayıda işi Meclis adına yapmakla yetkili bir kuruldur. Anayasa Sürekli Temsilciler Heyetlerinin görev ve yetkilerini ayrıntılı olarak saymıştır:

a) Toplantı Çağrısı

Meclislerin toplantı dönemleri dışında onları olağanüstü toplantıya çağırma Heyetin yetkisidir. (m. 73, 78)

b) Olağanüstü Döneme İlişkin Yetkiler

Anayasa’da Parlamentonun hükümete kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermesine olanak tanınmıştır. Ancak Ülkemizde olduğundan farklı biçimde kanun hükmünde kararname (KHK) ile *yasama kararnamesi* arasında ayırım yapılmıştır. KHK sadece olağanüstü dönemlerde, bir yetki kanununa gerek olmaksızın kullanılacak bir yetkidir. Kural olarak bu tür kararnameler hükümet tarafından çıkarılır ve derhal Meclisin onayına sunulur. Bu amaçla Meclis toplantıda değilse toplantıya çağrılır. Bu dönemde Meclislerin feshedilmeleri de yasaklanmıştır. Ancak Meclisin toplantıya çağrılabilmesi için varlığını sürdürüyor olması gerekir. Oysa parlamentonun süresizliği ilkesi gereği, Meclisin seçim dönemi sona ermişse ya da Meclis önceden feshedilmişse artık tüzel kişiliği sona erer ve yeni bir Meclis için seçimlerin yapılmasını beklemek gerekir. Oysa olağanüstü hal ilan edilmesi gereken bir durum ortaya çıktığında acil kararlar almak gerekebilir. İşte Sürekli Temsilciler Heyeti bu boşluğu doldurur: Olağanüstü durumlar ortaya çıktığında Heyet Kongrenin yetkilerini kullanır ve bu dönemde çıkarılan Kanun Hükmünde Kararnameler bu Heyete sunulur. Heyet Kongrenin olağanüstü hale ilişkin olarak sahip olduğu bütün yetkileri kullanır. ( m. 78, 86, 116) <sup>42</sup>

c) Tatildeki yetkiler

<sup>42</sup> Yetki Kanununa dayalı olmamak bakımından bu uygulama Ülkemizdeki olağanüstü hal KHK’ları uygulamasına benzemektedir.

Heyet Meclisin tatilde olduğu dönemlerde bir boşluk doğmasını önlemek için Meclisin yetkilerini korumakla görevlidir.

### **XVI. Komisyonlar**

İspanya Anayasası komisyonları kendine özgü bir anlayışla tanımlamıştır. Anayasaya göre, Meclisler (Senato ve Kongre) Genel Kurul ya da Komisyon biçiminde toplanır<sup>43</sup> (m. 75). Dolayısıyla Genel Kurul ya da komisyonların her ikisi de Meclislerin karar verdiği yerler biçiminde tanımlanmış, Meclislerin mutlaka Genel Kurul halinde toplanmasına ilişkin bir zorunluluk getirilmemiştir. Bu düzenlemenin arkasında sisteme yön veren genel yaklaşımın izlerini bulmak mümkündür. Bu yaklaşım şöyle özetlenebilir. Demokrasi kuramında egemenliğin sahibi halktır. Demokrasi halkın, halk tarafından, halk için yönetimi biçiminde tanımlanabilir. Ancak halkın kendisini doğrudan yönetememesi, başka bir deyimle doğrudan demokrasinin çeşitli nedenlerle mümkün olamaması karşısında temsili demokrasi bir zorunluluk olarak ortaya çıkmıştır.<sup>44</sup> Temsili demokrasi de halk adına kullanılacak iktidarların tek elde ya da ayrı ellerde toplanmasına, iktidarlar arasındaki ilişkilerin yumuşak ya da sert olmasına göre değişik adlarla nitelenmiştir. Yasama, yürütme ve yargı erklerinin her üçünün de bir Meclise verildiği sistemlere *Meclis Hükümeti Sistemi (Conventional System)* denmiş ve bu sistemlerde halk adına egemenliği, her üç erki de elinde bulunduran tek meclisin kullanması zorunlu kılınmıştır.<sup>45</sup> Bunun doğal uzantısı olarak nihai kararların tümünün bu Meclis ya da onunla özdeşleşen Genel Kurul tarafından verilmesi gerekmiştir. Bu sistem daha çok devrim dönemlerinde kullanılmıştır.<sup>46</sup> Ancak parlamenter sistemlerde ve başkanlık sistemlerinde erklerin her biri ayrı bir organa verilmiş ve her bir erke egemenlik yetkisinin bir bölümünü kullanma hakkı verilmiştir. Başka bir anlatımla yumuşak ve sert kuvvetler ayrılığına dayanan parlamenter ve başkanlık sistemlerinde Meclisler halk adına sadece yasama erkini kullanan organlar haline getirilmiştir. Bu durumda yasama yetkisinin mutlaka seçilen

<sup>43</sup> TBMM toplantıları mutlaka Genel Kurulda yapılmak zorundadır ve nihai kararların Genel Kurulda verilmesi zorunludur. Komisyonlar sadece Genel Kurul adına ve ona yardımcı olmak için çalışır. Bir komisyonun nihai karar vermesi hiçbir şekilde sözkonusu olamaz. Bu fark iki ülke arasındaki çok önemli bir farktır ve sistemlerin genel yaklaşımını yansıtmaları açısından anlamlıdır.

<sup>44</sup> Tunaya, s. 151-156.

<sup>45</sup> Soysal, s. 41-42.

<sup>46</sup> Fransız Devriminden sonra bu sistem kurulmuştur ki *Konvansiyonel Sistem (Conventional System)* adı da buradan gelmektedir. Ülkemizde de 1920 Devriminden sonra Meclis Hükümeti Sistemi kurulmuştur. Bugün bu sistem sadece doğrudan demokrasi araçlarının da çok güçlü olduğu İsviçre'de mevcuttur. (Soysal, s. 265)

temsilcilerin tümü tarafından kullanılması da gerekli görülmemiştir. Kural olarak önemli kararların temsilcilerin tümünün katıldığı Genel Kurulda alınması benimsenmekle birlikte, görece önemsiz kararların komisyonlar ya da kurullar tarafından alınmasına olanak tanınmıştır. Kimi zaman önemli bile olsa kararların belli kurullar tarafından alınmasına olanak tanınmıştır. Yukarıda yapısı ve görevleri açıklanan Sürekli Temsilciler Heyeti bunun bir örneğidir. Kurul, Genel Kurulun toplantı halinde olmadığı ya da toplanmasının olanaksız olduğu durumlarda, onun kimi yetkilerini kullanmakta ve bir boşluk doğmasını önlemektedir. İspanya'daki komisyonlar için ise bu çerçevede söylenebilecek olan şudur: Önemli kararlar Genel Kurul tarafından, görece önemsiz kararlar komisyonlar tarafından verilir. Ancak Genel Kurul bu konudaki yetkilendirmeyi yapan ve bu yetkiyi geri alabilen organdır. Dolayısıyla komisyonlar Genel Kurula alternatif kurullar haline gelmemekte ve onun izin verdiği sınırlar içinde yetki kullanmaktadırlar. Bu da bir taraftan komisyonların önemini artırırken, diğer taraftan Genel Kurulun yükünü hafifletmektedir. İşte Anayasa'nın 75. maddesi bu çerçevede düzenleme yaparak Genel Kurulun hükümet tasarılarını ya da milletvekili tekliflerini görüşme yetkisini komisyonlara devredebileceğini hüküm altına almıştır. Ancak Genel Kurul bu görevlendirmeyi yaptıktan sonra görüşmenin herhangi bir aşamasında tasarı ya da teklifi görüşmeyi yeniden isteyebilir. Ayrıca bu konuda bir anayasal sınır da bulunmaktadır: Anayasa değişiklikleri, uluslararası işler, organik yasalar ve temel ilkelere ilişkin yasalar ile bütçenin mutlaka Genel Kurulda görüşülmesi gerekmektedir. İçtüzük tümüyle bu konuya ayırdığı beşinci altbölümde bu konudaki ayrıntıları düzenlemiştir. İçtüzüğe göre Genel Kurul Anayasayla izin verilen konularda yasama yetkisini komisyonlara devredebilir. Ancak Komisyon görüşmelere başlamadan Genel Kurulda verilecek bir önerenin görüşmesiz oylamayla kabulü üzerine Genel Kurul bu yetkisini geri alabileceği gibi, Genel Kurul yetkisini devrederken son görüşme ve oylama yetkisini kendisinde saklı tutabilir. Özetle söylemek gerekirse Kongre'de tasarı ve teklifleri sonuçlandırma yetkisi sadece Genel Kurulda bulunmamaktadır; Komisyonların da bu tür bir yetkisi vardır. Ancak bu yetkinin hem anayasal bir sınırı bulunmaktadır ve hem de bu yetkiyi tam olarak ya da kısmi olarak Genel Kurul vermekte ve istediği zaman geri alabilmektedir.<sup>47</sup> (İÇT. m. 148-149)

<sup>47</sup>TBMM'nin etkin ve verimli işleyişinin önündeki en büyük engellerden birisi iyi işleyen bir komisyon sisteminin bulunmamasıdır. Genel Kurul nihai sözü söyleme yetkisine sahip olduğundan, komisyonlar yaptıkları işin aynısının Genel Kurulda da tekrarlanacağı rahatlığı içinde davranabilmektedirler. Diğer taraftan komisyonların da esas ve tali komisyonlar olarak iki gruba ayrılmış olması ve tali komisyonların sadece esas komisyona görüş

## A. Oluşumları

Komisyonların üye sayısı, parlamenter gruplarının üye sayısı ile orantılı olmak koşuluyla Danışma Kuruluna danışılarak Başkanlık Divanı tarafından belirlenmektedir (İÇT. m. 40). Diğer bir anlatımla Komisyonlara üye seçiminde kural olarak *güç oranında temsil ilkesi* uygulanmaktadır. Ancak bu ilkenin istisnaları vardır. Üyelerin üyelikleri ile ilgili kararlar veren Üyelerin Statüsü Komisyonu ile Dilekçe Komisyonuna herbir parlamenter grubun bir üye vermesi öngörülmüştür (m. 48, 49). Üyelerin Statüsü Komisyonunda grupların eşit üye ile temsil edilmesinin nedeni, iktidar grubuna diğer grup üyeleri ile ilgili tasarrufla bulunma hakkı verilmek istenmemesi ve bu komisyonda tarafsızlığın güvenceye alınmak istenmesidir. Aksi takdirde çoğunluğa sahip grubun adaletli davranmayarak kendi grubuna mensup üyelere farklı diğer gruplara mensup üyelere farklı işlem yapması riski bulunmaktadır. Bu riskin kaldırılması için her gruba bir üye ile temsil edilme hakkı verilmiştir. Yine yurttaşların bireysel ve toplu dilekçeleri ile ilgili işlem yapan dilekçe komisyonunda muhalefet partilerinin etkinliğini artırmak için her gruba bir üyelik verilmiştir. Bunun dışında, İçtüzük Komisyonunun özel bir oluşum yöntemi vardır. Bu Komisyonunda kural olarak güç oranında temsil ilkesi uygulanmakla birlikte, Başkanla birlikte Büronun diğer üyeleri de Komisyonun üyeleridir (m. 47). Aslında Büro da güç oranında temsil ilkesine uygun oluşturulduğundan, ilke burada farklı bir biçimde uygulanmış olmaktadır.

Komisyonlara seçilen üyeler kimi zaman değiştirilebilmektedir. Komisyon üyelerinin iki şekilde değiştirilmesi mümkündür. (1) Değişiklik belli bir konuya, tartışmaya ya da toplantıya ilişkin ise parlamenter grup sadece komisyon başkanına bilgi vererek komisyondaki üyesini değiştirebilmektedir. (2) Bir grup Meclis Başkanına bilgi vermek şartıyla komisyondaki üyelerini değiştirebilir.<sup>48</sup> (m. 40)

---

bildirmekle yükümlü olması, bu ayırımın da işlememesiyle sonuçlanmaktadır. Çünkü tali komisyonlar, görüşlerinin esas komisyonda dikkate alınmayacağına inandıklarından ayrıntılı bir inceleme yapmamakta ve esas komisyonlar, tali komisyonlardan ayrıntılı inceleme raporları gelmediğini düşünerek tali komisyon raporlarını yeterince önemsemeyebilmektedirler. Sonuçta aynı iş birçok değişik birimde yapıldığından ve her birim diğer birimi dikkate aldığından işin önemli kısmı Genel Kurulda kalmaktadır. Bu durum Genel Kurula altından kalkamayacağı bir yük getirmektedir (Bkz. Bakırcı, 2011, s. 113-143). Dolayısıyla TBMM'nin etkin ve verimli işleyişi için yapılabilecek en önemli öneri, İspanya Parlamentosundaki komisyon sistemine benzeyen bir sistemin kurulmasıdır.

<sup>48</sup> Üyelerin değiştirilebilmesi yetkisi önemli bir ihtiyacı karşılamaktadır. İspanya'da bizde olduğu gibi esas ve tali komisyon ayırımı yoktur ve her tasarı sadece bir komisyonda görüşülmektedir. Bu durum ise birden fazla komisyonu ilgilendirebilen tasarılar söz konusu

İspanya'da hükümet üyelerinin aynı zamanda parlamento üyesi oldukları düşünülerek bunların komisyon üyesi olmalarına imkan tanınmıştır (m. 40). Hükümet üyeleri diğer milletvekilleri gibi üyesi olmadıkları komisyonların toplantılarına katılabilmekte ve konuşabilmektedirler ancak oy kullanamamaktadırlar. Genel Kurul nasıl ki Meclisin çalışmalarını sürdürdüğü bir yer ise ve bu Kurulda hükümet üyeleri oy kullanmakta ise, Meclis çalışmalarının sürdürüldüğü komisyonlarda da hükümet üyeleri üye olabilmekte ve oy kullanabilmektedir. Teorik olarak ve sistemin genel anlayışı ile uyumlu olarak hükümet üyelerinin komisyon üyesi olmalarına olanak tanınmışsa da uygulamada bakanların komisyonlara üye olmadıkları görülmektedir.

Parlamente grupların güçleri oranında katıldıkları komisyonlar kendi üyeleri arasından bir komisyon başkanlık divanı, Mesa seçerler. Komisyon başkanlık divanı, bir başkan, iki başkan yardımcısı ve iki katipten oluşur (İÇT. m. 41). Mesa seçiminde de güç oranında temsil ilkesinin gözetildiği görülmektedir. İktisadik Mesa seçiminde Büronun seçiminde uygulanan kuralların uygulanacağını öngörmüştür. Bu demektir ki Mesa üyeleri tek seçimde seçilmektedir ve her komisyon üyesi tek ada için oy kullanabilmektedir. Böyle olunca da Parlamento Grupları komisyonların yönetiminde ortak söz sahibi olmaktadır.

Komisyonlar dört ayrı kişi/organ tarafından toplantıya çağrılabilir:

- a) Komisyon Başkanı,
- b) Kongre Başkanı,
- c) Kongre Başkanının da uygun görmesiyle, iki Parlamento grubu,
- d) Kongre Başkanının da uygun görmesiyle, komisyon üye tamsayısının beşte biri.

Kongre Başkanı bütün komisyonları toplantıya çağırabilir ve komisyonlara başkanlık edebilir. Kongre Başkanı komisyonlara üye de olabilir. Kongre başkanı tüm komisyonları toplantıya çağırarak onlara başkanlık edebilmekle birlikte sadece üyesi olduğu komisyonlarda oy

---

olduğunda sorun oluşturabilmektedir. Tasarının bir yönü üzerinde başka bir komisyon uzmanlığına sahip olabilir ve tasarı sözkonusu komisyonda görüşülmediğinden bu komisyonun uzmanlığından yararlanılmamış olur. Üye değiştirme hakkı sayesinde bir üyenin başka bir komisyona transfer edilmesi ve uzmanlığından yararlanılması mümkün olur. (Bkz: Bakırcı, 2011, s. 127-135.)

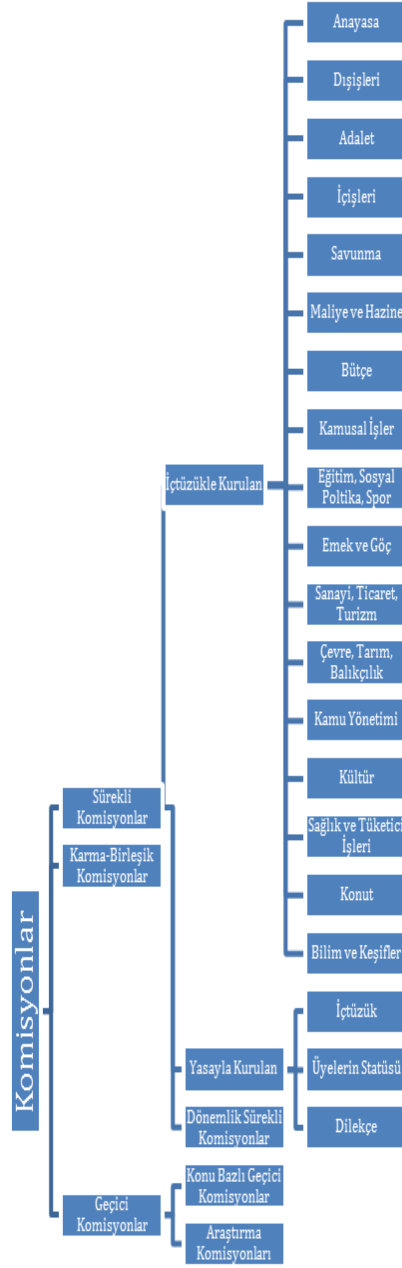
kullanabilir (İçtüzük m. 42). Uygulamada Meclis Başkanlarının komisyona üye olma haklarını kullanmadıkları görülmektedir.

Komisyonlar Anayasa ve İçtüzükte başka bir süre belirlenmediği ya da Büro tarafından uzatılıp kısaltılmadığı sürece Tasarı ve teklifleri iki ay içinde sonuçlandırmak zorundadırlar. (m. 43)

### **B. Komisyon Türleri**

İçtüzük komisyonları önce sürekli ve geçici komisyonlar ikiye ayırmakta ve ardından bunların her birini kendi içinde gruplara ayırmaktadır. Sürekli komisyonlar, yasa gerektirmeyen sürekli komisyonlar ve yasayla kurulması gereken sürekli komisyonlar olmak üzere iki gruba ayrılmaktadır. (m. 46-53). İçtüzük ayrıca komisyonların birleşiminden oluşan karma komisyonlar kurulmasına da olanak tanımıştır. Karma ya da birleşik komisyonlar iki geçici komisyonun ya da geçici komisyonlarla sürekli komisyonların karmasından da oluşabilir.(m. 53)





Şekil 5. Komisyon Türleri

Birinci grup sürekli komisyonlar yasa tasarılarını görüşen komisyonlardır. Bunlar İçtüzükteki genel kurallara tabidirler.

İkinci grup sürekli komisyonlar yasayla kurulması gereken sürekli komisyonlardır. Bunların üyelerinin statüsü, kuralları ve yetkileri bir yasa ile belirlenir. Bu komisyonlar içtüzük, üyelerin statüsü ve dilekçe komisyonlarıdır. Bunlardan İçtüzük Komisyonu, komisyona başkanlık edecek olan Meclis Başkanı, Başkanlık Divanının diğer Üyeleri ve parlamenter gruplardan seçilen diğer üyelere oluşur (m. 47). Komisyonun işi İçtüzük ile ilgili sorunları ve değişiklikleri görüşmektir. Üyelerin Statüsü Komisyonu her parlamenter gruptan bir üyeden oluşur. Parlamenter dönemin başlangıcında en büyük üç parlamenter grup temsilcisi bir başkan, bir başkan vekili ve bir katip bu sıralamaya uygun olarak görev yapar. Bu komisyon milletvekillerinin üyelikleri ile ilgili konularda karar verir(m. 48). Dilekçe Komisyonu da Üyelerin Statüsü Komisyonu gibi her gruptan bir üyenin katılımı ile oluşur. Komisyon Meclise sunulan bireysel ve toplu dilekçeleri inceler. Ancak komisyonun kendisi dilekçelerle ilgili bir işlem yapmaz. Dilekçeleri Ombudsman'a (Halkın Savunucusu), ilgili Meclis Komisyonuna, hükümete, ilgili mahkemeye, savcıya ya da merkezi ya da yerel kuruma gönderir. Komisyonun uygun olmayan dilekçeleri rafa kaldırma yetkisi de vardır. Hem dilekçenin alındığı ve hem de gelen yanıtlar ilgisine bildirir. (m. 49)

Kongre, Başkanlık Divanını Danışma Kuruluna danıştıktan sonra dönemlik sürekli komisyonlar da kurulabilir. Bu konudaki nihai karar Genel Kurul tarafından verilir. Bu tür komisyonlar dönem bitmeden usulde paralellik ilkesine göre feshedilebilir(m. 50). Örneğin Yardım Komisyonu hem yoksul ülkelere hem de yoksul kesimlere yardımla ilgilenen sürekli bir komisyondur. Bu tür sürekli komisyonların her dönem kurulması zorunlu değildir. Her dönem yeni sürekli komisyonların kurulması olanaklıdır. Dolayısıyla bu tür komisyonların sürekliliği dönemle sınırlıdır ve bunların belirleyici özelliği sürekli olmalarından daha çok yasama dışı oluşlarıdır.

İçtüzüğe göre sürekli komisyonlar meclisin kuruluş toplantısını izleyen 10 gün içinde kurulmak zorundadır (m. 46). İçtüzük, böylece komisyonların geç kurulmasını ve bu nedenle yasama sürecinin başlamasının gecikmesini önlemiş durumdadır.

Dönemlik sürekli komisyonlar dönemlik de olsalar geçici değildirler. Yeni bir karar alınmadığı sürece dönem sonuna kadar varlıklarını sürdürürler. Bir de sadece belirli bir görev için kurulmuş geçici komisyonlar (*Ad Hoc Committees*) bulunmaktadır. Bunlar görev sona erdiğinde ya da

görev daha sona ermemişse ama dönem bitmişse, dönemin bitmesiyle birlikte sona ererler (m. 51). Geçici komisyon kurulabilmesi için Başkanlık Divanının ya da en az iki parlamenter grubun ya da en az 1/5 meclis üyesinin istemde bulunması gerekir. Bu istem üzerine Başkanlık Divanı Danışma Kuruluna danışarak geçici komisyonlar kurabilir. Bunun için Genel Kurulun karar vermesine gerek yoktur. Araştırma komisyonları, geçici komisyonların bir türüdür. Hükümetin, Başkanlık Divanının iki parlamenter grubun veya Meclisin en az beşte bir üyesinin istemi üzerine kamuyu ilgilendiren herhangi bir konuda Genel Kurul kararıyla araştırma komisyonu kurulabilir.<sup>49</sup> (m. 52)

Görüldüğü gibi İspanya Parlamentosu komisyonlar konusunda son derece esnek bir yapıya sahiptir. Komisyonlar sürekli ve geçici olabilmekte, sürekli komisyonlar kendi içlerinde, geçici komisyonlar kendi içlerinde gruplara ayrılabilen ve gerektiğinde komisyonların bir araya gelmesiyle karma ya da birleşik komisyonlar kurulabilmektedir. Üstelik bazı komisyonların kurulması Başkanlık Divanının kararına bırakılmakta, Genel Kurul meşgul edilmemektedir. Bu yapı İspanya’da son derece etkin bir komisyon sisteminin varlığına işaret etmektedir.

### ***XVII. Meclislerde Komisyonlar, Genel Kurul ve Sürekli Temsilciler Meclisi İlişkileri***

Anayasa’nın 1 inci maddesi ulusal egemenliğin İspanya halkına ait olduğunu ve diğer bütün iktidarların bu egemenlikten türediğini öngörmektedir. Dolayısıyla Parlamento egemenliğin bulunduğu yer olmayıp egemenliğe sahip olan halkın sadece “temsil edildiği” kurumdur. Bu çerçevede yasama, sadece yargı ve yürütme gibi güçlerden biridir ve diğer güçlere bir üstünlüğü bulunmamaktadır. Parlamantonun erkler arasındaki üstünlüğü sözkonusu değildir ama *Parlamantonun Özerkliğinden* söz edilebilir. Parlamantonun özerk olması, kendi bütçesini kendisinin yapmasıyla, kendi çalışma kurallarını kendisinin koymasıyla ve idari teşkilat yapısını kendisinin belirlemesiyle sonuçlanmaktadır. Ancak özerklik, egemenlik anlamına gelmediğinden ne parlamentoya diğer güçler arasında bir üstünlük tanınmakta ne de parlamentoya egemenliğin koruyucusu

<sup>49</sup> Burada dikkat edilirse, geçici komisyon kurmak ile geçici komisyonların bir türü olan araştırma komisyonu kurmak arasında önemli bir fark vardır ve bu fark yukarıda aktarılan bakış açısıyla uyumludur. İstemde bulunanlar açısından tek fark, hükümetin geçici komisyon kurulmasını isteyememesidir. Ancak nihai karar açısından bakıldığında fark ortaya çıkar: Araştırma komisyonu için Genel Kurul karar verirken geçici komisyon için genel Kurul kararına gerek yoktur. Genel Kurulun her durumda nihai karar verici olmadığı bir kez daha görülmektedir.

gözüyle bakılmaktadır. Parlamentonun süreksizliği kuralının benimsenmesinin nedeni de budur. Parlamentonun sürekli olarak toplantı halinde bulunması gerekmediği gibi, toplantı halinde bulunduğu zaman yasaları mutlaka kendisinin yapması gerekmektedir. Görevde bulunmadığı zamanlarda kendisine vekalet edecek bir kurulun bulunması da sakıncalı görülmemiştir. Dolayısıyla komisyonlar ya da Parlamenta vekalet eden Sürekli Temsilciler Heyeti, Genel Kurul gibi parlamentonun birer organıdır ve Genel Kurul gibi faaliyette bulunabilirler. Önemli olan bütün milletvekillerinin görev yaptığı Genel Kurulun önemli konuları görüşmesinin sağlanması ve bu konuda kendisine bir görev belirleme yetkisi verilmesidir. Bu sağlandıktan sonra işin kim tarafından yapıldığının önemi yoktur. Önemli olan işin en iyi şekilde ve gerektiği zaman yerine getirilmiş olmasıdır. Genel Kurulun toplantı halinde olmadığı zamanlarda Sürekli Temsilciler Heyetinin onun yerine önemli kararlar almasının hiçbir sakıncası yoktur. Yine Genel Kurulun yetkilendirmesi koşuluyla ve bu yetkinin istenildiği anda geri alınabilmesi koşuluyla Komisyonların yasa yapmasında da bir sakınca görülmemiştir.

### ***XVIII. Yasama Süreci***

#### **A. Yasa tasarısı ya da teklifi önerme yetkisi**

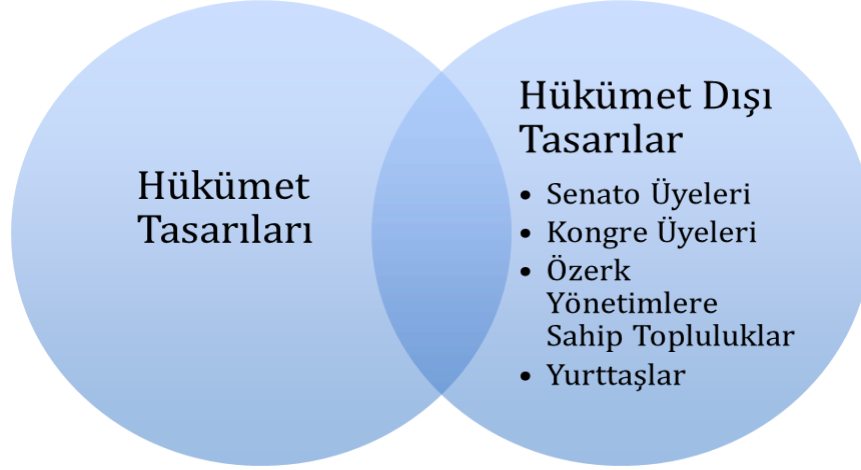
Kanunlaşma sürecinin başlamasını üç organ sağlayabilir: Hükümet, Kongre ve Senato. Kanun tasarıları ya kendiliğinden ya da özerk yönetime sahip toplulukların önerisi üzerine hükümet tarafından sunulur. Kanun teklifleri ise özerk yönetime sahip topluluklar, yurttaşlar, milletvekilleri ve senatörler tarafından sunulabilir. Milletvekilleri, senatörler ve yurttaşlar süreci hangi kanattan başlatacakları konusunda özgür iken, özerk yönetime sahip topluluklar tekliflerini Kongreye sunabilirler. Özet olarak kanun teklifi ve tasarısı sunma yetkisinin hükümet, Kongre, Senato, Özerk Yönetime Sahip Topluluklar ve yurttaşlar olmak üzere beş temel aktöre verildiği söylenebilir( AY. m.87, İÇT. m.108). Sunulacak öneriler, hükümet tarafından sunulup sunulmamaları açısından iki gruba ayrılmıştır (AY. m. 87-88):

A. Hükümet önerileri (*Hükümet tasarıları*) (*Governmental bills*)

B. Hükümet dışı öneriler<sup>50</sup> (*Hükümet Dışı Tasarılar*)(*Non Governmental bills*)

---

<sup>50</sup> Bu maddede, birbir örtüşmemekle birlikte, anlamayı kolaylaştırmak açısından hükümet dışı teklif kavramı yerine kanun teklifi kavramı kullanılacaktır.



**Şekil 6.** Yasaların Kaynakları

Hükümet tasarıları, hükümetin kendisinden kaynaklanabileceği gibi, özerk yönetimlerin tekliflerinden de kaynaklanabilir. Özerk yönetimlerin sunacakları öneriler Hükümet tarafından benimsenebilir ve bu durumda Hükümet bu yönetimlerin önerisini hükümet tasarısı olarak sunar. Şekildeki kesişme alanı bunu ifade etmektedir. Özerk yönetimler önerilerini hükümete sunmak yerine Kongre'ye de sunabilirler, ancak Senato'ya kanun teklif etme yetkileri yoktur. Bu yönetimler Kongre'ye teklif sunduklarında en çok üç milletvekilini tasarımı savunmakla görevlendirebilirler. (m. 87)

Halk girişimi yoluyla da hükümet dışı yasa tasarısı önerilebilir. Ancak bu yetki kullanılması neredeyse olanaksız olan bir yetkidir. Çünkü Anayasa'nın halk girişimini düzenleyen 87. maddesinin üçüncü fıkrası bu yetkinin sınırlarının ve kullanılma biçiminin organik bir yasayla saptanacağını belirttikten sonra, kendisi birtakım sınırlamalar getirmektedir. Buna göre halk girişimi yoluyla yasa önerebilmek için en az 500 bin imza gereklidir. Ayrıca bu yolla organik yasa önerilemeyeceği gibi, vergi, uluslararası ilişkiler ve af yetkisine ilişkin konularda da halk girişimi yasaklanmıştır. Hem konu bakımından hem de öneride bulunabilecek kişi sayısı bakımından getirilen sınırlamalar bu maddenin uygulanmasını olanaksızlaştırmıştır. Bu yetki bugüne kadar sadece bir kere kullanılmıştır. Bu nedenle maddenin yeniden düzenlenmesi konusunda yoğun bir talep bulunmaktadır.

Milletvekilleri ve senatörler Kongre ve Senato'ya kanun teklifi sunabilirler. Milletvekilleri tarafından Kongre'ye sunulan kanun teklifleri

önemli sınırlamalara tabidir. *İlk olarak* İçtüzüğe göre bir milletvekilinin tek başına kanun teklif etmesi olanaklı değildir. Bir kanun teklifi ancak,

1. Bir milletvekili ile birlikte ondört milletvekili tarafında imzalanırsa,
2. Bir parti grubu tarafından verilirse (Parti grubu sözcüsü tarafından imzalanması o parti grubu tarafından verildiğini gösterir.)

geçerlilik kazanır (m. 126). Aslında bir grubun en az onbeş milletvekilinden oluştuğu düşünülürse bir kanun teklifinin en az onbeş milletvekilinin önerisiyle sunulabildiğini söylemek yanlış olmaz. Milletvekili tarafından kanun teklifi verilememesi kimi zaman eleştiri konusu yapılmakta ve milletvekili iradesinin parti grupları tarafından yok edildiği sonucuna ulaşılmaktadır. Ancak karşıt görüşte olanlar, milletvekili iradesinin özel irade olduğunu ve yasamanın özel iradeleri yansıtmaması gerektiğini savunmaktadırlar. Toplumsal taleplerin parti grubu tarafından verilmesi, özel iradelerin talep olarak yansımaları engellemektedir. Parti grupları ya da 15 milletvekili ancak üzerinde uzlaşmaya varılan konularda; genel irade halini alma olasılığı yüksek olan alanlarda kanun teklifi vermiş olmaktadır. Diğer bir anlatımla bu yöntem özel irade –genel irade çatışmasına bulunmuş bir ara formüldür. Bu tartışma İspanyol anayasal sisteminde halen tartışılmakta olan bir konudur.

Kanun teklifi ile ilgili ikinci sınırlama bir hükümet görüşünün zorunlu olması ve bu görüşten sonra Genel Kurulun teklifle ilgili bir görüşme kararı alması zorunluluğudur. İçtüzüğe göre yeterli sayıda imza taşıyan kanun teklifi Büroya sunulur. Büro teklifi yayınlar ve hükümet görüşünün bildirilmesi için hükümete gönderir. Hükümet, görüşünü 30 gün içinde bildirir. Hükümetin görüşünü bildirmemesi üzerine ya da 30 günlük süre geçmesine rağmen görüşünü bildirmemiş olması halinde, görüş alınmaksızın teklif değerlendirilmek üzere Genel Kurulun gündemine alınır. Görüşmelerin başında, varsa hükümet görüşü okunur ve teklifin tümü üzerinde tasarının tümünün görüşülmesindeki genel kurallara göre bir görüşme yapılır. Bundan sonra Başkan Genel Kurula teklifin değerlendirmeye alınıp alınmaması konusundaki görüşünü sorar. Genel Kurul teklifin değerlendirmeye alınmasını reddedebilir ve bu durumda teklif reddedilmiş sayılır. Genel Kurul teklifin değerlendirmeye alınmasına karar vermişse teklif, hükümet tasarılarının görüşüldüğü yöntemle görüşülmeye başlanır. Böylece bir taraftan Hükümete, teklifin programına uygun olup olmadığını değerlendirme imkanı tanınmış, diğer taraftan teklifler bir süzgeçten geçirilmektedir. Teklif, daha komisyonlara gitmeden genel kurul tarafından gündeme alınıp alınmama konusunda değerlendirildiğinden komisyonlar

aşırı yüklerden kurtulmakta; tekliflerin görüşülmemesi gibi bir durum ortaya çıkmamaktadır. Milletvekilleri teklifleri hem parti gruplarının onayıyla verilebildiklerinden ve hem de Genel Kurul daha başlangıçta bunlar hakkında bir karar verdiği için, çifte süzgeç işlerin aşırı birikimini önlemekte ve komisyonların görevlerini zamanında yerine getirmesine olanak tanımaktadır. Tersinden bakıldığında bu mekanizma, milletvekilleri tarafından verilen bazı önemli tekliflerin görüşülmesine olanak tanımakta ve yasa olmayı hak eden milletvekili iradesinin yasalaşmasına imkan sağlamaktadır.

Milletvekilleri ve senatörler tekliflerini Kongre yerine Senatoya sunduklarında, bu teklifler yeniden bir değerlendirmeye tabi tutulmaz; bu aşama atlanır (İÇT. m. 125). Çünkü bu değerlendirme Senato'da yapılmış olur. Bunun tersi de doğrudur. Senato Kongre tarafından değerlendirilmiş teklifleri yeniden ön değerlendirmeye tabi tutmaz. Tasarılar da zaten hükümet tarafından hazırlandıklarından hükümet görüşünü öğrenmeye gerek kalmadan işleme alınırlar.

Gerek kanun tasarıları gerekse kanun teklifleri karar verilebilmesini kolaylaştırmak amacıyla açıklayıcı bir gerekçe ve gerekli diğer destekleyici bilgileri içermek zorundadır (İÇT. m. 109, 124). Kanun tasarı ve teklifleri arasında sunuldukları makam bakımından da bir farklılık yoktur. Hem tasarılar hem de teklifler Büroya sunulur ve Meclisin Resmi Bülteninde yayınlanır (109, 124).

## **B. Kanun Hükmünde Kararname ve Yasama Kararnamesi**

İspanya Anayasası Kanun Hükmünde Kararnameler (KHK) konusunda rasyonel bir ayrıştırma yapmıştır. Anayasanın 82. maddesi Cortes Generales'in hükümete yasa gücüne sahip kurallar koyma yetkisi verebileceğini öngörmektedir. Madde bu yetkiye açık bir sınır getirmektedir: Organik yasayla düzenlenmesi zorunlu olan alanlar madde kapsamı dışındadır. Burada dikkat edilmesi gereken önemli nokta, parlamentonun hükümete verdiği yetkinin KHK'yi aşan bir yetki olduğudur. Hükümet kendisine verilen yetki çerçevesinde Kanun çıkarmaktadır. Anayasa'nın 85. maddesine göre hükümetin yetkilendirilmesiyle hükümet tarafından yapılan düzenlemelerin adı da KHK değil, "*Yasama Kararnameleri*" (YK)'dir. Bu fark sadece adlandırmaya ilişkin bir fark değildir: Bu işlemler aslında yasama işlemidir ama hükümet tarafından çıkarıldıkları için yasa değil kararnamedir. Oysa ülkemizdeki KHK'ler yasama işlemi olmadıklarından ancak yasa hükmündedirler. Anayasaya göre YK'ler somut bir konuyu içeren bir yetki kanununa dayalı olarak çıkarılır ve bu yetkinin süresi belli

edilir. Yetki kanununa uygun düzenleme yapılır yapılmaz, yetki kanunu sona erer. Anayasaya göre belirsiz bir süre için ya da zımni bir süre için yetki verilemeyeceği gibi hükümet dışındaki alt bir otoriteye de yetki verilemez. Yetki kanunu çıkarılacak düzenlemenin amacını, kapsamını ve uygulaması sırasında uyulacak ilkeleri ve kriterleri de saptamak zorundadır. Yetki kanunu, yetkiyi verirken bu yetkiye ilişkin ek denetim yöntemleri de öngörebilir.

Olağanüstü ve acil durumlarda çıkarılan KHK'lerde ise, bizde olduğu gibi, bir yetki kanununa gerek yoktur. YK'den farklı olarak KHK'ler geçici yasama hükümleri taşırlar. KHK'lerin de düzenleme alanının sınırı vardır: KHK'ler Devletin temel yapısını değiştiremez, vatandaşların haklarını, ödevlerini ve özgürlüklerini etkileyemez, genel seçim sistemini ve Özerk Yönetime Sahip Toplulukların yapısını değiştiremez. KHK'ler resmi gazetede yayımlandıkları gün görüşülmeleri ve oylanmaları için Parlamento'nun onayına sunulurlar. Parlamento toplantıda değilse derhal toplantıya çağrılmak zorundadır. Kongre KHK çıkarıldığında feshedilmişse ya da dönemi sona ermişse bu yetkiler Sürekli Temsilciler Heyeti tarafından kullanılır (AY. m. 78). Kongre ya da yokluğunda Sürekli Temsilciler Heyeti KHK'ler hakkında en geç 30 gün içinde bir olumlu ya da olumsuz bir karar vermek zorundadır. Bu nedenle Anayasa KHK'leri geçici yasama işlemi olarak tanımlamıştır. Anayasa KHK'lerin 30 günlük sürede sonuçlandırılmasını kolaylaştırmak için bunların acil görüşme yöntemiyle görüşülebileceğini öngörmüştür (AY. m. 86).

Şu halde YK ile KHK arasındaki ilk fark yetki kanununa dayalı olarak çıkarılıp çıkarılmamalarıdır. Bu ayrım bizdeki olağan-olağanüstü dönem KHK'leri ayrımını andırmaktadır. YK ile KHK arasındaki en önemli fark ise şudur: KHK'ler çıkarıldıktan sonraki 30 gün içinde görüşülmek zorunda iken, YK'lerin görüşülme zorunluluğu yoktur. YK'leri yetki kanununa dayandıklarından görüşülmeleri için herhangi bir mekanizma öngörülmüş değildir. İçtüzüğün 152. maddesine göre hükümet YK'yi resmi gazetede yayınladıktan sonra Kongre'ye gönderir. 153. maddeye göre ise eğer bir ay içinde bir parlamento grubu ya da bir milletvekili itiraz etmezse, zımni olarak hükümetin yetkisini Kongrenin istediği biçimde kullandığı ve düzenlemenin Parlamento tarafından onaylanmış bir yasa olduğu varsayılır. Bir ay içinde Başkanlık Divanına yetkinin yanlış kullanıldığına ilişkin bir itiraz gelirse Divan bu itiraz dilekçesini ilgili komisyona havale eder. Komisyon sorunun çözümüne yönelik bir rapor hazırlar ve bu rapor genel yasama usulüne göre görüşülür ve yasama kararnamesinin yasallaşmasına ya da kaldırılmasına karar verilir. Konunun açıklığa kavuşturulmasını sağlamak



için şu tekrar yapılabilir: YK'ler Kongre tarafından mutlaka görüşülmek zorunda değildir; görüşme ancak 30 günlük sürede yapılacak itiraz üzerine yapılır. Bu süre geçtikten sonra artık bu işlemler yasama işlemidir ve yasa gücündedir. KHK'ler ise 30 gün içinde mutlaka görüşülür ve bu konuda bir karar verilir. Her iki durumda da işlemlerin sürüncemede kalması kesinlikle önlenmiş olur.

İspanya'daki bu sistem kısmen İngiltere'deki sisteme benzemektedir. Ancak İngiltere'de, çok seçenekli bir sistem bulunmaktadır. 1946 yılında çıkarılan ve KHK (*Statutory Instruments*) çıkarılmasının esaslarını düzenleyen ana kanun bu seçenekleri ayrıntılı olarak ortaya koymuştur. Teziç bu ana kanunun KHK'ların sonradan parlamentonun onayına sunulmasını açıkça öngörmediğini belirtmektedir.<sup>51</sup> Ancak bu tip KHK'ler seçeneklerden sadece biridir. Öncelikle, KHK çıkarabilmek için bir yetki kanunu olan ana kanunun çıkarılması gerekir ve bu ana kanun KHK ile ilgili esasları belirler. İlk seçenekte, ana kanun KHK'nin parlamentoya sunulmasını şart koşar, ancak parlamentonun bu konuda bir işlem yapması gerekmez. İkinci seçenekte ana kanun KHK'nin *negatif kararlaştırma sürecine* tabi olduğunu öngörebilir. Bu durumda KHK son şeklini almıştır ve derhal yürürlüğe girer. Ancak 40 günlük süre içinde bir itiraz olduğu takdirde KHK'nin parlamentoda görüşülerek kabul ya da reddedilmesi gerekir.<sup>52</sup> Bu sürede KHK'yi incelemesi için bir komite kurulur. Bu süre geçtikten sonra bir önerge verilerek herhangi bir itiraz yapılmazsa, parlamentonun KHK'yi onayladığı varsayılır.<sup>53</sup> Üçüncü seçenekte KHK Parlamente'ye sunulur ancak derhal yürürlüğe girmez. Yürürlüğe girebilmesi için 40 günlük itiraz süresinin geçmiş olması ve bu sürede KHK'nin yürürlükten kaldırılmamış olması gerekir. Son olarak ana kanun KHK'nin *pozitif kararlaştırma sürecine* tabi olduğunu öngörebilir. Bu durumda KHK son şeklini almamıştır ve son şekli parlamento tarafından kazandırılır. Parlamento tarafından onaylanmadığı sürece yürürlüğe girmez. Bu seçeneklerin hangisinin kullanılacağına karar veren hükümdür.<sup>54</sup> Ancak bu yetkinin hükümet tarafından yerinde kullanılıp kullanılmadığını denetlemekle görevli bir karma komisyon bulunmaktadır.<sup>55</sup> Görüldüğü gibi İngiltere'de çok seçenekli bir sistem mevcuttur ve Parlamente'ye KHK'lerin birikmesinin önlenmesi konusunda bir inisiyatif tanınmıştır. Burada hem

---

<sup>51</sup> Teziç, 2001, s. 18.

<sup>52</sup> Barret, s. 487.

<sup>53</sup> Teziç, 2001, s. 18.

<sup>54</sup> Barret, s. 487.

<sup>55</sup> Barret, s. 488; Eroğul, s. 14.

İspanya hem de İngiltere örneklerinden çıkarılabilecek öneri, KHK'lerin her zaman onaylanma için parlamentoya sunulma zorunluluklarının bulunmamasıdır. Bu özellik Ülkemizde KHK'ler konusunda ortaya çıkan sorunun oluşmasını engellemektedir. 1982 Anayasasının koyduğu KHK sistemi sorunlar içermektedir ve bu sorunlar nedeniyle Anayasanın buyrukları yerine getirilememektedir. Anayasa KHK'leri olağan ve olağanüstü hal kararnamelemleri olarak iki gruba ayırmakta ve olağan dönem KHK'leri için yetki kanununu zorunlu kılarken, olağanüstü hal KHK'leri için yetki kanunu aramamaktadır. Ancak Anayasa ve İçtüzük her iki durumda da KHK'lerin öncelik ve ivedilikle görüşülmesini zorunlu kılmaktadır. Hatta İçtüzüğün 128'inci maddesinde olağanüstü hal KHK'lerinin en geç 30 gün içinde sonuçlandırılması yönünde hüküm bulunmaktadır.<sup>56</sup> Buna rağmen 1980'li yıllarda çıkarılan olağanüstü hal KHK'leri halen görüşülmeyi beklemektedir. Dolayısıyla bütün KHK'leri öncelikle ve ivedilikle görüşme kuralına bağlamak yerine İspanya'daki ya da İngiltere'deki ya da her ikisinin karması olan daha gerçekçi bir düzenleme yapmak Anayasa hükümlerinin uygulanmasını kolaylaştırabilir ve sorunu ortadan kaldırabilir.

### C. Organik Yasa (Temel Yasa)

İspanya Anayasası, birçok Avrupa ülkesinde bulunan organik yasa ya da temel yasa kavramına yer vermiştir. Örneğin “*Organik Yasa*” (*Organic Act*) Fransız Anayasasında ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.<sup>57</sup> İspanya Anayasası da organik yasayı ayrıntılı olarak düzenlemiştir. Anayasanın 81. maddesine göre organik yasalar şunlardır.

1. Temel hak ve kamusal özgürlüklerin kullanımına ilişkin yasalar,
2. Özerklik Statüsü ile ilgili yasalar,
3. Genel seçim sistemi,
4. Anayasayla açıkça belirlenmiş olan diğer yasalar.

<sup>56</sup> Teziç İçtüzükte öngörülen otuz günlük sürenin tamamlanması ve bir karara varılamaması halinde olağanüstü hal KHK'lerinin kendiliklerinden yürürlükten kalkacaklarını, bunun için ayrıca işlem yapmaya gerek olmadığını, aksi taktirde İçtüzükteki görüşme ve karara varma ile ilgili sürelerin bir anlamı olamayacağını belirtmektedir (Teziç, 2005, s. 39). Ancak uygulamada bunların yürürlükten kaldırılmadıklarını ve çetrefilli bir durum oluştuğunu belirtmek gerekir.

<sup>57</sup> Fransa'da organik yasalar olağan yasalarla anayasa değişiklikleri arasında yer alır. Bu tür düzenlemeler sunuluşu üzerinden beş gün geçmedikçe görüşülememekte, bu konularda yasama yürütmeye yetki devri yapamamakta, bunlar zorunlu olarak Anayasa Konseyinin ondenetimine tabi tutulmaktadırlar. Bkz: Eroğul, 2008, s. 169-170.

Temel yasalar Anayasayla sayılmakla kalmamış bu yasaların önemi dikkate alınarak bunlara çeşitli sınırlamalar getirilmiştir. Örneğin temel yasayla düzenlenmesi gereken alanlarda YK ya da KHK çıkarılması yasaklanmıştır. Anayasa organik yasaların ve bunların değiştirilmesinin son oylamasında, Kongre üye tamsayısının salt çoğunluğunun aranmasını zorunlu kılmıştır. Diğer taraftan İçtüzük bunu tamamlayarak organik yasaların olağan yasama yöntemlerine tabi olarak görüşülmesini zorunlu kılmış ve dolayısıyla bu yasaların acil görüşme yöntemiyle görüşülmesini yasaklamıştır (m. 131). Dolayısıyla organik yasa, Anayasada tanımlanan, önemi dolayısıyla KHK ya da YK konusu olamayacak, kabulü sırasında belli bir ağırlıklı çoğunluk aranacak ve hızlı görüşülemeyecek yasadır denebilir.<sup>58</sup>

Bir yasanın Anayasa'da tanımlanan organik yasa olup olmadığı sorunu gündeme gelebilir. Bir yasanın organik yasa statüsünde olduğuna Başkanlık Divanı Danışma Kuruluna danışarak karar verir. Ancak Divan tasarının organik yasa statüsünde olduğuna karar vermese de komisyondaki görüşmeler sırasında, düzenlemenin organik yasa statüsünde olduğu ileri sürülebilir. Bu durumda Divanın yeni bir karar vermesi gerekir. Divan komisyonun önerisi doğrultusunda tasarının organik yasa statüsünde olduğuna karar verirse görüşmeler en başından itibaren yeniden başlar. (İÇT. m. 130)

#### **D. Yasa tasarısı ya da teklifinin görüşülmeye başlanması**

Teklifler üzerinde yapılan ön değerlendirmeyi aşan teklifler, tasarıların görüşüldüğü yöntemle görüşülmeye başlanır. Bundan sonraki görüşmelerde teklif ile tasarı arasında sadece doğalarından kaynaklanan farklar vardır: Hükümet tasarısı hükümet tarafından Genel Kurula sunulurken, teklif, imza sahibi milletvekili ya da grup üyelerinden biri tarafından sunulur. Yine tasarı için tasarının tümünden reddedilmesini isteyen değişiklik önergesi verilebilirken, teklifler için bu önerge verilemez. Çünkü Genel Kurul teklifi

<sup>58</sup>TBMM İçtüzüğü'nün 91. maddesinde organik yasadın esinlenerek temel yasa kavramına yer verilmiştir. Ancak temel yasa kavramının getiriliş nedeni yasamada hızı artırmak olduğundan kavramın özü korunmamış; kavramın içi kendi özüne tamamen ters öğelerle doldurulmuştur. Yukarıda belirtildiği gibi organik yasa hızlı görüşülmemesi gereken yasa olmalıyken 91. maddeye göre temel yasa olması kararlaştırılan düzenlemeler hızlı görüşülmek zorundadır. Yine temel yasalar Anayasa ya da başka bir hukuk normunda tanımlanmamaktadır; hangi yasaların temel yasa olarak görüşüleceğine Genel Kurul karar vermektedir. Bu nedenle de maddenin başında bazı kriterler konmuş gibi görünse de her düzenlemenin temel yasa olarak görüşülmesi mümkündür. Dolayısıyla buradaki temel yasanın İspanya'daki ya da Fransa'daki organik yasa ile hiçbir benzerliği yoktur; iki kavram arasında tam bir karşıtlık sözkonusudur. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz: Bakırcı, 2000, s. 222-240.

değerlendirmeye almakla aslında teklifin tümünün reddine ilişkin tutumunu da zaten belli etmiş olmaktadır. Bu iki fark dışında teklif ve tasarı bundan sonra aynı yöntemle görüşülür<sup>59</sup>. (m. 126)

Tasarılar ve ön değerlendirmeyi geçen teklifler Büro tarafından yayınlanır. Büro, bundan sonra değişiklik önergesi verilebilmesi için bir başlangıç tarihi saptar ve eş zamanlı olarak metni ilgili komisyona havale eder. Bu tarihten sonra 15 gün boyunca ilgili komisyonun başkanlık divanına değişiklik önergeleri sunulabilir. Değişiklik önergeleri bütün milletvekilleri tarafından verilebilir; önerge verebilmek için komisyon üyesi olmaya gerek yoktur. Ancak sistemin grup esasına dayalı çalışması kuralına uygun olarak, sunulan önergelerin mutlaka grup başkanı ya da vekili tarafından imzalanması gerekir (m. 110). Önerge bu imza olmadan da verilebilir ancak komisyon görüşmeleri başlamadan önce imza eksiğinin giderilmesi gerekir. Bu yolla bir grubun üyelerinin verdiği önergeler hakkında hem bilgi sahibi olunur, hem de parti politikasına aykırı hususta önerge verilecekse daha başından engellenmeye çalışılır.

### 1) Değişiklik Önergesi İşlemleri

Yukarıda açıklandığı gibi bir metnin görüşme sürecine başlanmasıyla birlikte ilk yapılan iş önerge verme süresinin başlangıcını tespit etmektir. Başka bir anlatımla süreç önergelerle başlar. Bunun nedeni İspanya'da, Meclis'e gönderilen metinler yerine bu metinlere ilişkin değişiklik önergelerinin görüşülmesidir. Bunun ardındaki varsayım şudur: Hükümet ya da teklif sahibi metni hazırlarken gerekli bütün hazırlıkları yapmıştır ve metin kendisi tarafından savunulabilecek durumdadır. Ancak metnin kimi yönlerine ilişkin itirazlar olabilir ve görüşme sürecinde itiraz edilen yönleri değiştirme olanağı bulunmalıdır. Değişikliği gerçekleştirme araçları ise değişiklik önergeleridir. Dolayısıyla, üzerinde değişiklik önergesi verilmeyen bölümler üzerinde zımni bir uzlaşma olduğu söylenebilir. Görüşme süresince üzerinde uzlaşma olmayan ve itiraz edilen bölümler üzerinde yoğunlaşılır ve görüşmeler zinciri boyunca uzlaşma sağlanmaya çalışılır; üzerinde başından uzlaşma olan ya da görüşmeler süresince üzerinde uzlaşmaya varılan konularda yeniden görüşme yapılmaz. Bu görüşme yöntemiyle bir taraftan önemli miktarda zaman tasarrufu sağlanır, diğer taraftan uzlaşmazlık konuları üzerine odaklanarak metinler üzerinde uzlaşma sağlanmaya çalışılır. Bu nedenle üzerinde değişiklik önergesi verilmeyen bir madde ne alt komisyonda, ne komisyonda ne de Genel

<sup>59</sup> Burada teklifin değerlendirmeye alınıp alınmayacağı yönündeki görüşme bazı ülkelerdeki *birinci okumaya* benzemektedir.

Kurulda görüşülür. Görüşme konusu maddeler, önerge verme süresi içinde üzerinde önerge verilmiş olan maddelerdir. Ancak bu durumda da görüşülen maddenin kendisi değil, maddeyle ilgili değişiklik önergesidir. Üstelik bu önergelerin belli bir süre içinde verilmesi gerekmektedir: Metnin bilgiye sunulmasından ve önerge vermenin başlangıç tarihinin verilmesinden 15 gün sonra artık önerge de verilemez. Dolayısıyla parlamenter gruplara ve milletvekillerine gelen metinleri takip etme ve çalışmalarını zamanında yapma yükümü yüklenmektedir.

Değişiklik önergeleri temel olarak iki gruba ayrılabilir (m. 110):



### Şekil 7. Önerge Türleri

#### a. Tasarının tümüne ilişkin önergeler

Tasarının tümüne ilişkin değişiklik önergeleri, tasarının zamanında verilip verilmediğini, ilkelerini veya ruhunu sorgulayan önergelerdir. Bunlar iki gruptur. Birinci grup metnin hükümete iadesini öngören önergeleridir. Bu önergeler kabul edilirse tasarı tümüyle reddedilmiş sayılarak hükümete iade edilir. Bu kararın verilmesinin anlamı, belirtilen konuda Meclisin bir düzenleme yapma gereği duymadığıdır. İkinci grup önerge de metnin reddini önermekle birlikte, sözkonusu alanda düzenleme yapılmasının gerekli olduğu düşüncesiyle tümüyle reddedilen metnin yerine yeni bir metin de önerilir. Özetle bu gruptaki önergelerde düzenlemenin gerekli olduğu, ancak yanlış yapıldığı belirtilir ve doğru olduğu düşünülen alternatif metin önerilir. Bu tür önergeler ancak parlamenter gruplar tarafından sunulabilir; milletvekillerinin bireysel olarak bu tür önerge sunma hakları yoktur. Böylece metnin tümünden reddini isteyen ya da yeni bir metin öneren

önergelerin arkasında belli bir parlamenter grubun bulunması zorunlu kılınarak mekanizmanın belli bir ciddiyetle kullanılması güvenceye alınmaya çalışılmıştır.

Tasarının tümüne ilişkin önergeler sadece hükümet tasarılarına ilişkin olarak sunulabilir; tekliflerin tümüne ilişkin önerge verilemez. Bunu nedeni basittir: Daha önce de açıklandığı gibi Genel Kurulda teklifin tümü üzerinde bir ön değerlendirme yapılarak teklifin görüşmeye değer olup olmadığı ile ilgili bir karar verilmektedir. Genel Kurul görüşmeye değer bulmakla bu konudaki sorunun da cevabını vermiş olmaktadır; yeni bir cevap vermeye gerek yoktur. Diğer taraftan komisyona da verilmiş olsa tasarının reddine ilişkin önergeler komisyonda değil Genel Kurulda görüşülür. Aslında bu önergeler Genel Kuruldan, tekliflerde olduğu gibi bir ön değerlendirme yapmasını istemekten ibarettir. Tasarılar, tekliflerde ön değerlendirme kendiliğinden değil, ancak bir önerge ile yapılmış olmaktadır. Bu konuda geriye son bir soru kalmaktadır: Senatodan gelen kanun teklifleri ile ilgili olarak Kongre bir ön değerlendirme yapmamaktadır. Bu durumda teklifin tümünün reddine yönelik değişiklik önergesi verilebilir mi? İçtüzüğün 126. maddesinin bu soruya yanıtı olumludur. Bu demektir ki Genel Kurul'un daha önce ön değerlendirme yapmadığı durumlarda, kanun teklifleri de önergeyle ön değerlendirmeye tabi tutulabilir. Bu da sistemin genel mantığıyla uyumludur.

Tasarının tümünün hükümete iadesine ya da tümüyle alternatif bir metinle değiştirilmesine ilişkin önergeler verilmişse, Komisyon Başkanı bu tür önergeleri Genel Kurulun gündemine sokması amacıyla Meclis Başkanına sunar. Meclis Başkanı önergeleri Genel Kurul gündemine aldırır ve genel kurallara göre bir tartışma yapılmasını sağlar. Ancak bu görüşmede, tümüne ilişkin her önerge için biri lehinde diğeri aleyhte olmak üzere mutlaka bir söz hakkı verilir. Önergeler üzerindeki tartışmalar bittikten sonra oya sunulur. Oylamada önce en aykırı olan, yani tasarının hükümete iadesini öngören önergelerden başlanır. Önerge kabul edilirse, tasarı reddedilmiş sayılır ve Meclis Başkanı durumu hükümete bildirir. Önerge reddedilirse tasarı komisyona gönderilir ve işlemler kaldığı yerden devam eder. Ancak Genel Kurul alternatif bir metin öngören bir önerge kabul ederse, bu metni ilgili komisyona gönderir ve metin Resmi Parlamenter Bülteninde yayımlanır. Bundan sonra Başkanlık Divanı Genel Kurulun görüşmeye değer bulduğu yeni metin için yeni bir önerge verme süresi başlangıcı tespit eder ve önerge verme süresi yeniden başlar. Diğer bir anlatımla Genel Kurul tarafından eski metnin görüşülmeye devam edilmesine karar verilmişse, süreç kaldığı yerden devam eder; alternatif bir metin görüşülmesini öngören önerge kabul

edilmişse, önergedeki yeni metin üzerinde önerge verme süresi yeniden başlar. Ancak bu son durumda, metnin tümüne ilişkin yeni bir önerge verilemez (m. 112). Çünkü bu metin de, tıpkı teklifler gibi, Genel Kurulun değerlendirmesinden geçmiş ve değerlendirmeye değer bulunmuş bir metindir artık. Bu metnin iadesini ya da yeni bir metinle değiştirilmesini yeniden görüşmek Genel Kurulun kendi iradesiyle çelişmesi anlamına gelirdi.

#### b. Tasarı ya da teklifin maddelerine ilişkin önergeler

Tasarı ya da teklifin maddelerine ilişkin önergeler bir metnin çıkarılmasına, değiştirilmesine ya da eklenmesine ilişkin olabilir. Önergeler metnin değiştirilmesine ya da metin eklenmesine ilişkin ise, önergede değiştirilmek ya da eklenmek istenen metin de yer almak zorundadır. İçtüzük *madde* ibaresinden ne anlaşılması gerektiğini de açıklamıştır. Düzenlemeye göre maddeden anlaşılması gereken sadece ek, son, geçici, mülga ve diğer maddeler değildir; tasarının başlığı, kısım başlıkları, gerekçe ve hatta maddelerin sistematik düzenlenişi madde olarak kabul edilir ve bunların her birine yönelik önerge verilebilir (m 110). Dolayısıyla Kongreye sunulmuş metnin, gerekçe ve başlıklar dahil, her parçasının değiştirilmesi mümkündür.

Burada son olarak üzerinde durulması gereken bir nokta da, bütçe gelirlerinde azalış ve bütçe giderlerinde artış öngören değişiklik önergeleridir. Bir tasarıya ilişkin olarak bütçe ödeneklerinde bir artışı veya bütçe gelirlerinde bir düşüşü içeren değişiklik teklifleri, Hükümetin onayını gerektirir. Bu amaca yönelik olarak, rapor taslağını hazırlamakla görevli alt komisyon, Meclis Başkanı aracılığıyla bu kapsama girdiğini düşündüğü değişiklik önergelerini Hükümete havale eder. Bu durumda hükümet 15 günlük süre içinde gerekçeleriyle beraber bir cevap verir; bu sürenin sonunda Hükümet sessiz kalırsa onay vermiş sayılır. Bu tür önergelerle ilgili olarak Hükümete danışılmamışsa, Hükümet görüşmenin herhangi bir aşamasında önergenin görüşülmesine itiraz edebilir.<sup>60</sup> (m. 111)

## 2) Komisyon Aşaması

Önerge verme için ayrılan süre sona erdikten sonra ya da eğer tasarının tümü hakkında önerge verilmişse, bu önergenin Genel Kurulda görüşülmesinden sonra (eğer alternatif bir metin kabul edilmemişse) bir rapor hazırlanması kendi üyeleri arasından en az bir raportör seçer (m. 113). Uygulamada komisyonlar parlamenter grup üye sayılarını gözeterek 9 üyeyi

<sup>60</sup> Milletvekili teklifleri bütçe gelirlerinde azalış ya da giderlerde artışı öngörüyorsa Hükümet, görüşünde bu konudaki görüşünü ya da daha ayrıntılı incelemek istediğini bildirir.

raportör olarak görevlendirmektedirler ve bu 9 raportör bir tür alt komisyon olarak çalışır. Bu demektir ki parlamenter grup sayıları artıp azaldığında, alt komisyon üye sayısı da artıp azalabilir. Bu 9 üyenin belirlenmesi için, İçtüzüğe rağmen, uygulamada herhangi bir seçim yapılmaz. Her komisyonda parlamenter grupların oranları bellidir ve komisyon başkanı, bu oranları gözeterek parlamenter gruplardan raportör ister. Alt komisyonun kural olarak 15 günlük bir süresi vardır. Ancak komisyon başkanlık divanı iki aylık sürenin genel sürenin aşılması koşuluyla bu süreyi uzatabilir. Alt komisyon bu süre içinde sunulan bütün önermeleri inceleyerek bir rapor hazırlar. Bu aşamada katı yöntem kurallarına bağlı olmayan esnek bir uzmanlık çalışması yapılır. Önergelerden uygun görülenler raportörler ya da onlardan oluşan alt komisyon tarafından metne işlenir. Metne işlenmeyen önermeler geçerliliklerini yitirmez. Bu önermeler hem komisyon hem de Genel Kurul aşamasında yeniden görüşülebilirler. Ancak bu ilk aşamada sunulan önermeler dışında, teknik önermeler hariç, yeni önerme sunulması mümkün değildir. Başka bir anlatımla sunulan bir tasarı üzerinde hem alt komisyonlarda, hem komisyonlarda ve hem de Genel Kurulda yürütülen görüşmeler 15 günlük önerme verme süresi içinde verilen önermelerin görüşülmesiyle sınırlıdır. Üzerinde önerme verilmemiş bir maddenin görüşülmesi sözkonusu olmaz. Alt komisyonlar madde sıralamasına uygun olarak üzerinde değişiklik önergesi verilen maddeleri incelerler. Üzerinde değişiklik önergesi verilmeyen maddelerle ilgili herhangi bir işlem yapılması ya da bu tür maddelerin görüşülmesi olanaklı değildir. Bu işleyiş biçiminin gerekçesi, değiştirilmesi önerilmemiş bir maddenin yeniden görüşülmesine gerek bulunmadığı, bu tür maddelerin zımni bir kabul gördüğüdür. Değiştirme önergesi sonraki aşamada verilemediğine göre ve 15 günlük sürede üzerinde değişiklik önergesi verilmediğine göre, üzerinde önerme verilmeyen maddelerin değiştirilmesi mümkün değildir ve dolayısıyla bu maddeleri görüşmeye açmanın herhangi bir yararı ve anlamı yoktur. Dolayısıyla görüşülecek maddeler, sadece üzerinde değişiklik önergesi verilen maddelerdir. Alt komisyonlar 15 gün içinde kabul ettikleri değişiklik önermelerini metne işledikten sonra, kabul edilmeyen önermeleri de ayrı bir sütunda içeren bir metin hazırlarlar. Alt komisyon ayrıca kabul edilen önermelerin gerekçelendirildiği bir rapor da yazarlar. Kabul edilmeyen önermelerin yer aldığı sütun, önermeleri, küçük grupların önermelerinden büyük grupların önermelerine doğru bir sıralamayla içerir. Böylece metne bakıldığında bir taraftan kabul edilen önermeler, diğer taraftan grupların kabul edilmeyen önermeler parlamenter grupların büyüklük sıralamasına göre görülebilir. Önergelerin madde numaralarına göre izlenebilmesi için metinde bir de indeks yer alır.



Komisyonlar kural olarak kendilerine havale edilen işleri iki ay içinde sonuçlandırmak zorundadırlar (m. 43). Bu sürenin 15 gününün önerge verme süresine ve 15 gününün de alt komisyon raporuna ayrıldığı düşünülürse, komisyona görüşme için bir aydan kısa bir süre verildiği söylenebilir. Alt komisyona verilen sürenin uzatılması halinde bu süre daha da kısalmıştır.

Görüldüğü gibi İttüzkteki düzenlemeye göre komisyona havale edilen bir işin bekletilmesi sözkonusu olmaz. Bu yüzden de komisyonlar gündemlerine giren bir işi mutlaka olumlu ya da olumsuz sonuçlandırır. Komisyonların bu takvimini uygulayan sadece Komisyon Başkanı da değildir. Komisyonlar kendi başkanlarının istemi üzerine toplanabileceği gibi en az iki parlamenter grubun istemi ya da üyelerinin 1/5'inin istemi üzerine de toplantıya çağrılabilirler. Ancak komisyon başkanı toplantı çağrısı ile ilgili her durumda Meclis Başkanı ile uzlaşmaya varmak zorundadır. Diğer taraftan Meclis Başkanı da her komisyonu toplantıya çağırma ve toplantıya başkanlık etme yetkisine sahiptir. Ancak toplantıya başkanlık eden Meclis Başkanının üyesi olduğu komisyonlar dışında oy kullanması sözkonusu olmaz (m. 42). Komisyon Başkanı dışında toplantıya çağırma yetkisi olan çok sayıda kişi/kurum olduğundan, komisyonun iki aylık süreyi aşması ihtimali sözkonusu olmaz.

Komisyon tartışmaları alt komisyon raporu üzerinden yürütülür. Komisyon, alt komisyonun kabul ettiği önermeleri değil, kabul etmediği önermeleri görüşür: Önergeleri kabul edilmeyen gruplar, kabul edilmeyen önermelerini savunurlar. Önergeler üzerindeki görüşmeler, küçük grupların önermelerinden başlayarak büyük gruplara doğru bir sıralamayla yapılır. Komisyon üyeleri de önermeler hakkındaki görüşlerini açıklayabilirler. Önergeler üzerindeki görüşmeler tek tek yapılmaz; her grubun önermeleri toplu olarak görüşülür, her grup kendi grubuna ait önermeleri savunur. Önergelerin oylamaları da aynı biçimde grup esasına göre yapılır. Ancak gruplar önermelerinden bazılarının ya da tümünün oylamasının ayrı yapılmasını isteyebilirler. Bu durumdaki önermeler ayrı ayrı oylanır.

Komisyonlarda önerge verilmesinin bir istisnası vardır. Bir maddenin tartışılması sırasında Başkanlık Divanı, komisyon üyeleri tarafından verilen yazılı yeni değişiklik önermelerini, daha önce verilen değişiklik önermeleri arasında ve madde metninde bir bütünlük amacı taşıyor olmaları şartıyla değerlendirmeye alabilir. Ayrıca teknik, terminolojik veya gramer hatalarının düzeltilmesine ilişkin değişiklik önermeleri de değerlendirilmek üzere her aşamada kabul edilebilir (m. 114/3). Bu tür önermelerin esasa ilişkin olmadıklarını, biçimsel bozuklukları gidermek amacıyla verildiklerini söylemek gerekir.

Komisyonlarda toplantı ve karar yetersayısı konusunda, aşağıda inceleneceği gibi, Genel Kurulda uygulanan kurallar uygulanmaktadır. Buna göre toplantı ve karar yetersayıları sadece oylama öncesinde aranmaktadır; toplantı yetersayısı üye tamsayısının, karar yetersayısı toplantıya katılanların salt çoğunluğudur.

Komisyon toplantıları komisyon başkanlık divanı tarafından yönetilir. Komisyondaki görüşmelerin yürütülmesinde, Komisyon Başkanı ve Komisyon Divanı İçtüzükte Meclis Başkanı ve Başkanlık Divanına verilmiş yetkileri kullanır. Komisyon Başkanı, Komisyon Başkanlık Divanına danışarak her maddenin tartışılması için yapılacak konuşmalar ve bu konuşmalara verilecek cevaplarla ilgili olarak her bir konuşmacıya tahsis edilecek en fazla süreyi, söz talebi sayısını ve raporun sonuçlanması için tahsis edilecek toplam süreyi belirleyebilir (m 115). Dolayısıyla bir tasarı ya da teklifin komisyonda görüşülme süresinin Komisyon Başkanı tarafından belirlendiği söylenebilir. Ancak Komisyon Başkanı süreleri ve konuşmacı sayılarını belirlerken MESA'ya danışmak zorunda olduğundan, toplam sürenin Komisyon Başkanlık Divanı tarafından uzlaşmayla belirlendiğini söylemek yanlış olmaz.

Komisyon toplantıları herkese açık değildir. Sivil toplum örgütlerinin toplantılara katılması olanaklı değildir. İçtüzüğe göre, tartışılan konu üzerinde uzman olan şahıslar, komisyona tavsiyede bulunmak veya bilgi vermek için toplantıya çağrılabilirler. Dolayısıyla komisyon toplantısına sadece uzman olan sivil toplum örgütleri, komisyonun talebi üzerine bilgilerinden yararlanılmak amacıyla katılabilirler. Komisyon toplantılarında hükümetin temsili de gerekmez. Komisyon kendisi gerekli görürse bakanları ya da bürokratları bilgi vermeleri amacıyla toplantıya çağırabilir. Komisyon hükümetten veya diğer idari organlardan ihtiyaç duyduğu bilgi veya belgeleri isteyebilir, hükümet üyelerinden biri veya daha fazlasının kendilerini ilgilendiren konularda bilgi vermeleri için komisyon toplantısına katılımını isteyebilir, devlet memurları veya otoritelerini uzmanlıkları dolayısıyla bilgi vermeleri için toplantıya çağrılabilir (m. 44). Komisyon uzmanları da, komisyona ve komisyonların Divanlarına, alt komisyona görevlerini yerine getirirken ihtiyaç duyacakları teknik ve hukuki bilgileri verir ve alınan kararlarla ilgili raporları hazırlarlar (m. 45). Dolayısıyla komisyon toplantısına katılım tümüyle komisyonun duyduğu uzmanlık bilgisini elde etmek amacıyla komisyonun takdirine göre mümkündür. Komisyon toplantılarına basın da katılabilir.

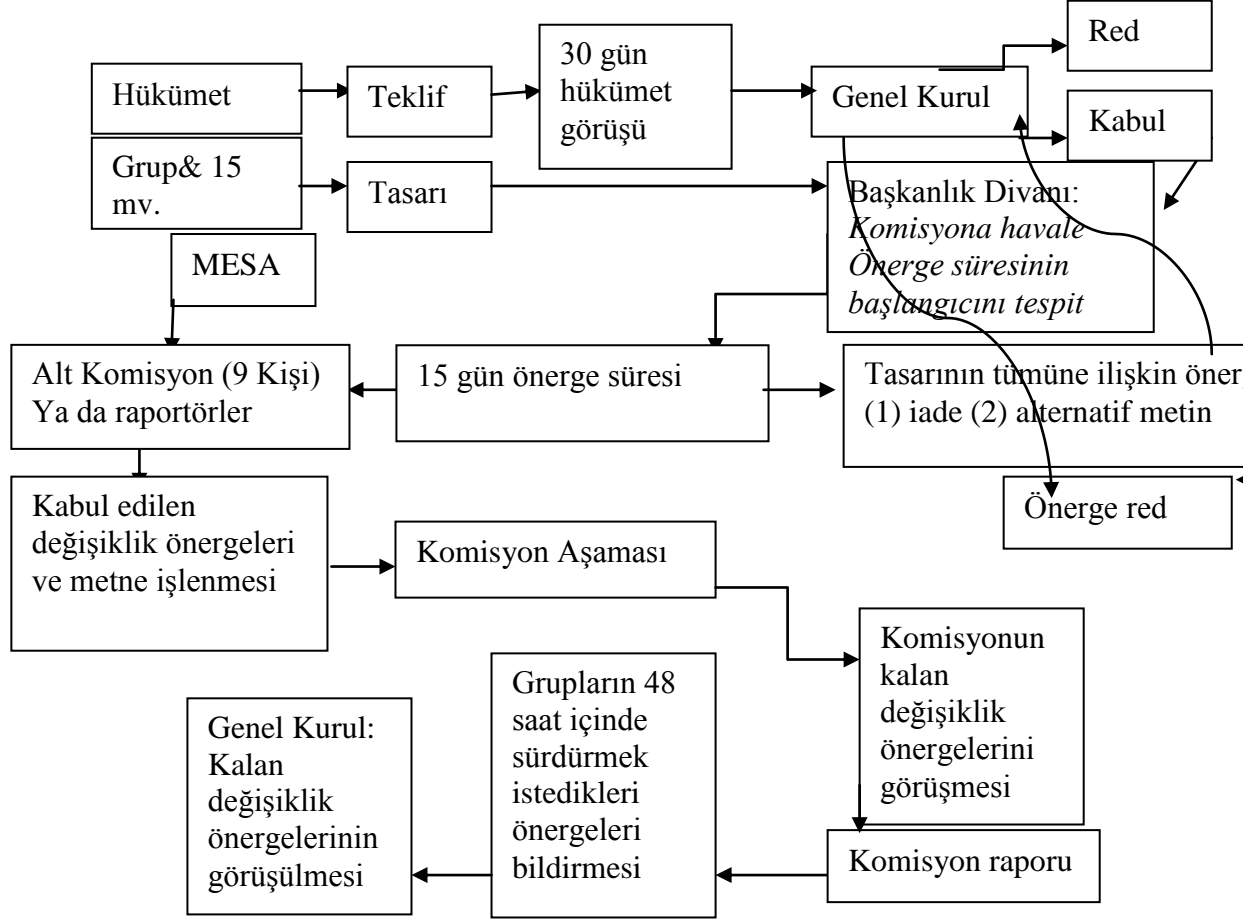
İspanya'daki komisyon sisteminde esas komisyon, tali komisyon gibi bir ayırım sözkonusu değildir. Her tasarı sadece bir komisyona gönderilir.

Ancak Başkanlık divanı kendiliğinden ya da ilgili komisyonun isteği üzerine bir tasarı ya da teklifin birden çok komisyonun ihtisası dahilinde olduğunu görürse, ilgili komisyona havaleyi yapmadan önce, başka komisyonların önceden konuyla ilgili bir rapor vermesini isteyebilir. Bu durumda Divan, tasarı ya da teklifi sözkonusu rapor geldikten sonra ve raporla birlikte ilgili komisyona gönderir.<sup>61</sup> (m. 43)

Komisyonun yaptığı bu görüşmeler sonunda bir komisyon raporu hazırlanır ve bu rapor, diğer değerlendirmelerle birlikte Meclis Başkanına iletilir. (m. 116)

---

<sup>61</sup> Esas komisyon-tali komisyon ayrımı aslında bir gereksinimden kaynaklanmaktadır: Bir yasa tasarısının metni içinde birden fazla yasada değişiklik öngörülüyorsa, metin içindeki her bir yasa farklı bir komisyonu değişik düzeyde ilgilendirebilir. Bu durumda birden fazla komisyonu yetkilendirmek bir zorunluluk halini alır. Böyle olunca da aynı anda birden fazla komisyona son sözü söyleme yetkisi verilemeyeceğine göre, komisyonlardan birine son sözü söyleme yetkisi verilir ve diğer komisyonlara da görüş bildirme yetkisi verilir. Ancak bir yasa tasarısı metni içinde tek bir kanunda değişiklik yapılarak birden fazla komisyonda görüştürme ihtiyacı kökten kaldırılabilir. Bu nedenle de Ülkemizde giderek yaygınlaşmakta olan ve çok fazla sakınca taşıyan torba kanun uygulamasına acilen son vermek gerekir. Torba kanun uygulaması sürdükçe esas-tali komisyon ayrımı gerekliliğini sürdürecektir. İspanya'da torba kanun olmadığından böyle bir ihtiyaç da doğmamıştır.



Şekil 8. Yasama Süreci

### 3) Genel Kurul Aşaması

Komisyon raporunun Genel Kurula gönderilmesinden sonra 48 saat içinde parlamenter gruplar muhalefet ettikleri görüşler ile savundukları ve komisyonda oylanmış ancak raporda yer almayan önerilerini ya da bunlardan savunmaya devam etmek istediklerini Kongre Başkanlığına yaptıkları bir bildirimle açıklarlar (m. 117). Genel Kurulda bunun dışında yeni önerge verilmesi olanaklı değildir. Görüşmeler sırasında sadece teknik, terminolojik veya gramer hatalarına ilişkin değişiklik önerileri kabul edilebilir.<sup>62</sup> Daha önceden verilmiş değişiklik önerileri ile rapor metni arasında bütünlük sağlayan uzlaşma önerileri ise hiçbir parlamenter grubun itiraz etmemesi ve uzlaşmanın atıfta bulunduğu değişiklik önerilerinin geri çekilmesini gerektirmemesi halinde kabul edilebilir (m. 118). Basitçe söylemek gerekirse Genel Kurul görüşmeleri sırasında metnin esasını etkileyen değişiklik önergesi verilemez; istisnai olarak metnin bütünlüğünü ve yazım yanlışlarını gidermeye yönelik önerge verilebilir.

Genel Kurulda Tasarısı üzerindeki görüşmeler bir hükümet üyesinin tasarımı sunumu ile veya komisyon bu yönde karar vermişse, komisyon üyelerinden birinin raporu sunmasıyla başlayabilir. Bu konuşmalar 15 dakikayı geçemez. (m. 118)

Bir tasarının ne kadar süreyle konuşulacağı daha görüşmelerin başlangıcında Başkan tarafından belirlenir. Ancak Başkan bu süreyi belirlerken çeşitli sınırlamalar altındadır. İlk olarak Başkan belirlemeyi yaparken Başkanlık Divanı ile Danışma Kuruluna danışmak zorundadır. İkinci olarak Başkan metnin karmaşıklığını, homojenliğini, değişiklik önerilerinin içsel bağlantılarını, farklı siyasal görüşlerin açıklıkla dile getirilmesini sağlayacak bir planlama yapmak zorundadır. Bu amaçla Başkan madde ve önerileri amaçlarına göre sınıflayabilir, görüşmelerini gruplar halinde yaptırabilir, görüşmeleri ve oylamaları buna göre planlayabilir. Başkan bu planlamaları yaptıktan sonra tasarı ile ilgili toplam süreyi belirleyerek gruplar arasında güçleri oranında paylaşabilir (m. 118). Üçüncü olarak Başkan bu süreleri belirlerken İçtüzükteki genel hükümlere uymak zorundadır. İçtüzüğe göre özel hüküm bulunmayan hallerde her görüşmede bir lehte ve bir aleyhte söz verilmek zorundadır. Dolayısıyla

---

<sup>62</sup> Bu olanak yasama organının işini önemli ölçüde hafifletmektedir. Çünkü aksi takdirde her defasında teknik bir yanlışlığı ya da bir gramer hatasını düzeltmek için yeni bir düzenleme yapmak gerekirdi ve bu da yasama organına yük oluştururdu. Avusturya Parlamentosunda bu konuda bir adım daha ileri gidilmiştir: Federal Başbakanla bakanlar birlikte, yürürlükteki yasalarda, Anayasa ile belirtilmiş konularda teknik düzeltmeler yapabilirler. Bkz. Bakırcı, 2013, s. 1133.

sözleri dağıtırken mutlaka lehte ve aleyhte söz vermek zorundadır. Ancak aksi kararlaştırılmadıkça bir konuşmacıya verilecek sürenin üst sınırı 10 dakikadır. İçtüzük ayrıca karma parlamenter grubun sözlerinin nasıl dağıtılacağına ilişkin hükümler de koymuştur (m. 75). Dolayısıyla bir tasarının Genel Kurulda görüşülme süresi, tümüyle tasarının kapsamına, niteliğine, uzunluğuna, karmaşıklığına bağlı olarak başkanlık divanı ve danışma kuruluna danışan Meclis Başkanı tarafından İçtüzükteki genel sınırlamalara uyularak belirlenir.

Tasarının görüşme süresi görüşmenin başında belirlenmekle birlikte, Başkan tarafından tasarının yeterince tartışıldığı düşünüldüğünde görüşmeler her an sonlandırılabilir. Başkanlık bir konunun yeterince tartışıldığını düşündüğünde Başkanlık Divanı ile uzlaşarak görüşmenin sonlandırılmasını kararlaştırabilir. Bu tür bir istem bir parlamenter grup sözcüsü tarafından da Başkanlığa yapılabilir. Başkan bu durumda Divana danışarak kararını vermeden önce milletvekillerine beşer dakikayı geçmeyen lehte ve aleyhte birer konuşma hakkı verebilir. Ancak her iki durumda da karar Divanla uzlaşma sağlayan Başkana aittir. (m. 76)

Genel Kuruldaki görüşmeler, komisyondaki görüşmelerin benzeridir. Genel kurulda da maddeler okunmaz ve görüşülmez; sadece değişiklik önerileri görüşülür. Önergeler parlamenter grupların büyüklüğüne göre küçükten büyüğe doğru görüşülür. Önergeler grupların istemi üzerine ayrı oylanabilir.

Bir tasarı üzerindeki görüşmeler sonuçlandıktan sonra, eğer, farklı görüşler veya değişiklik önerilerinin kabulü veya maddelerin oylanması sonucunda ortaya çıkan metin bazı açılardan belirsiz veya tutarsız kalmışsa, Başkanlık Divanı, kendi takdiri veya komisyonun talebi üzerine, Parlamentodan geçen metni, komisyonun sonraki 30 gün içerisinde sadece Parlamentonun kararlarını gözeten uyumlu bir metin tasarısı hazırlaması için tekrar komisyona havale edebilir. Bu şekilde Komisyon tarafından yeniden hazırlanan metin, tümünü kabul ya da reddedecek olan Genel Kurulun tek bir oylamayla nihai kararına sunulur(m. 119). Böylece Genel Kurulda giderilememiş ya da sonradan oluşmuş olan teknik eksikliğin komisyon yeniden devreye sokularak giderilmesi sağlanır.

#### **4) Senato Aşaması**

Bir tasarı ya da teklif Kongre tarafından kabul edildikten sonra Kongre Başkanı tarafından Senato Başkanına sunulur. Senato bu metni, Kongre ya da hükümet tarafından acil olduğu bildirilmediği sürece, iki ay içinde

görüştürerek karara bağlamak zorundadır.<sup>63</sup> Senato bu süre içinde bir karar almaz ya da alamazsa, Kongre son kararını verir ve metni onaylanarak yayınlanması ve yürürlüğe sokulması için Kral'a gönderir. Senato bu süre içinde Kongre'nin metnini onaylarsa metin sözkonusu sürede yayınlanması için Kral'a sunulur. Senato Kongre'nin kabul ettiği veto edebilmek için üye tamsayısının salt çoğunluğu ile karar almak zorundadır. Bu durumda vetonun kalkması için Kongre'nin de aynı çoğunlukla vetoyu kaldırma kararı alması gerekir. Kongre vetoyu salt çoğunlukla kaldırabilirse, metin yine Kral'a gönderilir. Senato metnin veto etmemiş ama üzerinde değişiklik yapmışsa Kongre bu değişiklikler hakkında son kararı verir. Bu durumda hem Senato hem de Kongre basit çoğunlukla karar verebilir. Kongre Senato'da yapılan değişiklikler hakkında kararını verdikten sonra metni Kral'a gönderir. (AY. m. 90-91)

##### 5) Toplantı ve karar yetersayıları

İspanya Anayasası toplantı ve karar yetersayılarını düzenlemiş ve İçtüzük de buna uygun kurallar koymuştur. İlk bakışta Kongrenin hem toplantı için hem de karar almak için belli bir çoğunluk arandığı izlenimi doğmaktadır. Ancak hükümler dikkatli incelendiğinde hem toplantı yetersayısının ve hem de karar yetersayısının sadece kararların alınması sırasında, yani oylamalar sırasında arandığı görülmektedir. Anayasaya göre kararların alınabilmesi için kanatların her birinin üye tamsayısının salt çoğunluğu ile toplanması ve Anayasa, İçtüzük ya da Organik Kanunda aksi belirtilmediği takdirde, toplantıya katılanların çoğunluğunun oyunu alması gerekir (AY. m. 79, İÇT. m. 78, 79). Başka bir anlatımla toplantı yetersayı üye tamsayısının salt çoğunluğu ve karar yetersayı toplantıya katılanların salt çoğunluğudur. Ancak toplantı ve karar yetersayılarının her ikisi de karar alınmadan önce aranır. Bir oylama yapılmayacaksa, bu yetersayıların aranması mümkün değildir. Dolayısıyla bir görüşmenin başında yoklama yapılması ya da görüşmelerin ortasında yetersayı aranması gibi bir durum sözkonusu değildir. Bu düzenlemeler sistemin bir başka rasyonel yönüdür. Kimi parlamentolarda, örneğin TBMM'de toplantıya başlamak için belli bir yetersayı aranmakta ve toplantıların devamı için toplantının devamı boyunca bu yetersayının sürdürülmesi beklenmektedir. Bu yetersayılara ulaşamayınca ise toplantı sona erdirilmektedir. Oysa bugün parlamentolarda görüşülen konuların önemli bir kısmı teknik bilgi gerektiren konulardır ve üyelerin toplantıda bulunmalarının herhangi bir gereği de yararı da yoktur. Öte yandan konu böyle olmasa ve üyenin bir katkı sunması beklenebilecek bir

<sup>63</sup> Aciliyet durumunda bu süre 20 güne düşer.

konu olsa bile, üyenin yapmak zorunda olduğu ya da kendisini öyle hissettiği başka işler olabilmektedir. Bu gerçekleri görmezden gelerek üyelerin her an toplantıda hazır bulunmalarını beklemek ya üyelerin zaman kaybına yol açmakta ya da toplantılarını toplantı yetersayısının bulunamaması nedeniyle sürdüremeyen kurulların zaman kaybına uğramalarına; işlerin birikmesine neden olmaktadır. Rasyonelleştirme tekniklerinin uygulandığı ülkelerde bu durum dikkate alınarak ara bir çözüm bulunmuştur: Toplantının başında ya da aralarında toplantı yetersayısı arayarak toplantıyı kesintiye uğratmak yerine, bu yetersayının sadece karar almadan önce aranması yoluna gidilmektedir. Böylece karar alınması anında açıklanabilecek irade sayısının belli bir sınırın altında olmaması güvence altına alınmış olmaktadır. Oylama yapılacağı anda belli sayıda üyenin hazır bulunmasını ve hazır bulunan üyelerin belli bir sayısının da lehte ya da aleyhte oy kullanmasını şart koşmak, kabul edilecek düzenlemenin ardında belli sayıda desteğin bulunmasını güvence altına alır ki önemli olan da budur. Yoksa çok sayıda üyenin görüşmelerin başından sonuna kadar toplantıda hazır bulunması anlamlı değildir. Üyeler toplantının başından sonuna kadar toplantıyı izlemelerine rağmen görüşülen konu hakkında hiçbir bilgiye sahip olmayabilirler. Bunun yerine karar alınmadan önce toplantıda bulunmalarını şart koşmak, üyeleri neye oy verdiklerini öğrenmeye ve iradelerini açıklamadan önce bir muhakeme yapmaya zorlayacaktır. İşte rasyonelleştirilmiş sistemlerde toplantının başında ve aralarında toplantı ve karar yetersayısı aramak yerine karar alınmadan önce hem toplantı yetersayısının hem de karar yetersayısının bulunması şart koşulmuştur. İspanya İçtüzüğü bu çerçeveye uygun düzenlemeler yapmıştır. Buna göre kararların geçebilmesi için Meclis ve organlarının üye tamsayısının çoğunluğunun katılımıyla toplanması gerekir. Oylama esnasında veya oylama bittikten sonra, belirtilen toplantı yeter sayısının olmadığı anlaşılırsa, oylama en geç iki saat sonrasına ertelenebilir. Bu süre geçtikten sonra da oylama için gerekli toplantı yeter sayısının olmadığı görülürse, oylama ertelenir ve karar ilgili organın bir sonraki oturumuna bırakılır. Ancak toplantı yetersayısının varlığı yeterli değildir. Kararların alınabilmesi için, Anayasada, Organik Yasalarda ve bu İçtüzükte öngörölmüş özel çoğunluklar saklı kalmak kaydıyla, önerilerin oylamaya katılan üyelerin basit çoğunluğu ile kabul edilmiş olması zorunludur. Oylamaya hiçbir nedenle ara verilemez. Oylama sırasında Başkan kimseye söz vermez ve hiçbir Üye Genel Kurula giremez ya da çıkamaz. Her üyenin oyu şahsidir ve vekâletle temsil edilemez. Ayrıca hiçbir üye de kendi statüsünü etkileyecek kararlarda oylamaya katılamaz (m. 78, 79, 80). İçtüzük sürekli olarak toplantı ve karar yetersayısını engelleyerek ve yetersayıları aramayı karar alımının öncesine



erteleyerek işleyişi bir hayli kolaylaştırmıştır. Ancak İçtüzük bununla da yetinmeyerek başka önlemler de almıştır. Oylama zamanı görüşmelerin uzamasına ya da kısalmasına göre değişebileceğinden, görüşmelerde değil oylamada hazır bulunmayı düşünen üyeler, oylama anında toplantıda bulunamayabilirler. İçtüzük bu durumu gözeterek Başkana oylama zamanlarının önceden kararlaştırılabilmesi yetkisi vermiştir. Başkanın kararlaştırdığı oylama zamanında görüşme sonuçlanmamışsa Başkan yeni bir oylama zamanı belirleyebilmektedir (m. 81). Böylece görüşme ile oylamalar birbirinden ayrılmış; görüşmelere katılma ihtiyari oylamaya katılma zorunlu hale getirilmiş ve oylamaya katılmanın güvenceye alınması amacıyla oylama zamanının önceden belirlenmesine olanak tanınmıştır.

Toplantı ve karar yetersayıları ile ilgili düzenlemelerin bir başka ilginç yönü, bu düzenlemelerin sadece Genel Kurula yönelik olmaması, komisyonlar dahil bütün kurullar için geçerli olmasıdır. Daha önce de açıklandığı gibi bu sistemde Kongre Genel Kurulu Parlamentonun, yasama yetkisinin kullanıldığı organlarından sadece birisidir. Dolayısıyla aynı yetkiyi değişik biçimlerde kullanan diğer kurullarda aynı toplantı ve karar yetersayısının aranması, sistemin bütünüyle tutarlıdır.

## 6) Hızlı Görüşme Yöntemleri

Anayasa ve Kongre İçtüzüğü önemli konulardaki kanunları organik kanun statüsüne sokarak bunların ayrıntılı görüşülmesini zorunlu kılarken, belirli konularda hızlı karar alınmasının yollarını da kurumsallaştırarak bir denge kurmuştur. Kongre'de hızlı karar almaya yönelik mekanizmaların başlıcaları şunlardır:

1. Genel Kurul kimi konularda karar alma yetkisini kısmi olarak ya da bütünüyle komisyonlara devredebilmektedir.

2. Genel Kuruldaki görüşmelerin herhangi bir aşamasında Başkan tarafından kendiliğinden ya da yeterlilik önergesi üzerine görüşmeler sonlandırılabilir.<sup>64</sup>

3. Bu yöntemlerden bir başkası altıncı bölümde düzenlenen *acil görüşme yöntemi*dir. İçtüzüğe göre Hükümetin, iki parlamenter grubun veya üyelerin 1/5'inin isteği üzerine Başkanlık Divanı belli işlerin acil işlem görmesine karar verebilir. Üstelik Başkanlık Divanı bu kararı görüşmenin başında da vermek zorunda değildir. Görüşmenin herhangi bir aşamasında

---

<sup>64</sup> Bu yöntem teoride giyotin yöntemi olarak adlandırılmaktadır. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz: İba, 2003, s.147-164.

da bu tür bir karar verilebilir. Bu tür bir karar verildiği durumlarda mevcut süreler yarıya düşürülerek kullanılır (m. 93-94). Anayasa Kongre’de kabul edilen bir metnin Senato’da iki aylık bir sürede sonuçlandırılmasını zorunlu kılmıştır. Kongre’de acil görüşme kararı alındığında ya da hükümet konunun acil olduğunu bildirdiğinde ise bu iki aylık süre 20 güne indirilir. (m.90)

4. Başkanlık Divanı herhangi bir istem olmaksızın kendiliğinden ve İçtüzükte belirtilen sürelerin kısaltılmasına ya da uzatılmasına karar verebilir. Uzatma halinde süreler iki katına çıkar ve kısaltma halinde süreler yarıya düşer. (m. 91)

5. Kongre kimi durumlarda belli bir tasarı veya teklifin tek görüşmede sonuçlandırılmasını kararlaştırabilir. Divan Danışma Kuruluna danışarak bir tasarı ya da teklifin tek görüşmede sonuçlandırılmasını Genel Kurula önerebilir. Genel Kurul bu öneriyi kabul ederse metnin tümü üzerinde bir görüşme yapılır ve son oylamaya geçilir. Metnin tümünün oylamasında lehte karar çıkarsa, tasarı ya da teklif Senato’ya gönderilir. Aksi takdirde ret kararı alınmış olur ve süreç burada kesilir; komisyona havale sözkonusu olmaz. İçtüzüğe göre tasarı ya da teklifin doğası bunu gerektiriyorsa ya da metin çok kolay anlaşılır biçimde düzenlenmişse bu tür bir karar alınabilir (m.150). Kongre bu olanakla hem kendisi önemli bir zaman tasarrufu sağlamakta hem de komisyonları bir iş yükünden kurtarmaktadır. Konu hakkında kolay karar vermek mümkünse ve bu konuda uzlaşma varsa, konu Genel Kurulda yapılan kısa bir görüşmeyle sonuçlandırılmakta ve önemli bir zaman, maliyet ve enerji tasarrufu sağlanmaktadır.<sup>65</sup>

Özetlemek gerekirse Kongre görüşülen konunun önemine göre geniş bir yelpazede seçim yapma hakkına sahiptir. Kongre isterse komisyona nihai karar yetkisini verebileceği gibi nihai yetkiyi kendisinde tutabilmekte ya da verdiği yetkiyi geri alabilmekte; belli konuları komisyona göndermeden tek görüşmede sonuçlandırabilmekte; yeterli görüşme yapıldığı kanısında ise görüşmeleri sonlandırabilmekte; acil yöntemi uygulayarak görüşmenin

---

<sup>65</sup> Neziroğlu bu uygulamayı TBMM’deki ‘temel kanun’ uygulamasına benzetmektedir (Neziroğlu, s. 136). Bu benzetmeye birçok nedenle katılmanın olanağı yoktur. Bir kere bu uygulama için Başkanlık Divanı ile Danışma Kurulunun uzlaşması gerekir. Temel kanun uygulamasında ise iktidar çoğunluğu karar vermektedir. Bu uygulamada hiçbir komisyon görüşmesi yoktur, Genel Kurulun madde görüşmesi sözkonusu değildir. Temel kanunda diğer kanunlarda olduğu gibi önce komisyon işi görüşmekte ve Genel Kurul sadece görelî kısaltılmış bir görüşme yapmaktadır. Ayrıca temel kanun kural olarak belli alanları bütünüyle kapsamlı düzenleyen çetrefilli kanun iken, buradaki uygulamanın konusu olan kanunlar daha çok bir incelemeyi gerektirmeyecek açıklıkta, kolay anlaşılır, basit kanunlardır. Dolayısıyla iki uygulamayı birbirine benzetmek son derece güçtür.

başında ya da ortasında süreleri yarıya düşürebilmektedir. Kongrenin yapamayacağı şey Anayasa'da organik kanun olarak tanımlanan metinleri hızlı görüşme yöntemine tabi tutmaktır. Dolayısıyla Kongre önem derecesine göre konuları sınıflayarak değişik hızda yöntemler uygulama yetkisine sahiptir.

### ***XIX. Parlamento-Hükümet İlişkileri ve Denetim***

Yukarıda da belirtildiği gibi hükümet sadece Kongre karşısında siyasal sorumluluğa sahiptir. Bu nedenle hükümetin kuruluşunda ve görevi devam ederken yapılacak güvenoylamaları ile güvensizlik önergelerinin oylamaları sadece Kongre'de yapılır (m. 99, 112). Yine hükümet başkanı ve üyeleri ancak Kongre tarafından suçlandırılabilir (m. 102). Sorgulama ile soru ise her iki Mecliste de yapılabilir (m. 111). Yine Meclislerin herbiri ayrı ayrı kamu çıkarını ilgilendiren herhangi bir konuda araştırma komisyonları kurabilirler (m. 76). Buna karşılık Hükümetin de Kongre ya da Senato'yu ya da Cortes Generales'i feshetme yetkileri bulunmaktadır. (m. 115)

#### **A. Güvenoylamaları ve Güvensizlik Önergeleri**

Bilindiği gibi parlamenter sistemlerin en önemli sorunu istikrarlı çoğunlukların oluşturulmasıdır. Parlamenter sistemler, bugün, bu çoğunlukları oluşturmada rasyonelleştirme teknikleri adı verilen yapay hukuk tekniklerini kullanmaktadırlar. Bu teknikler kullanılarak oluşturulan sisteme de *rasyonelleştirilmiş parlamentarizm* adını vermektedirler. İspanya Parlamentosu çeşitli *rasyonelleştirme teknikleri* kullandığından kolaylıkla *rasyonelleştirilmiş parlamentarizm* olarak tanımlanabilir.

##### **1) Güvenoylamaları**

Anayasa'ya göre Kongre'nin her yenilenişinden sonra Kral bir hükümet başkanı atar ve hükümet başkanı Kongreye hükümetinin programını sunar ve güvenoyu ister. Kongre hükümet programına üye tamsayısının salt çoğunluğu ile güvenoyu verirse, Kral programı okunan hükümet başkanını başbakan olarak atar. Kongre güvenoyu vermezse oylama 48 saat sonra tekrarlanır. Bu oylamada üye tamsayısı yerine toplantıya katılanların salt çoğunluğu aranır. Bu oylamada da güvenoyu verilmezse yeni bir aday belirlenir ve işlem tekrarlanır. Kongre'nin güvenoyu vermesinden sonra, hükümetin diğer üyeleri, Hükümet Başkanının isteği üzerine Kral tarafından atanır (m. 100). İki ay içinde Kongre hiçbir adaya güvenoyu vermezse Kral, Kongre Başkanına danışarak her iki Meclisin de feshine karar verir (AY. m. 99, İÇT. m. 171-172). Burada dikkat edilecek olursa Anayasa, hükümetin, kurulurken güçlü bir desteğe sahip olmasını sağlamak bakımından önce üye

tamsayısının salt çoğunluğunu aramakta ve bu çoğunluğun bulunamaması halinde toplantıya katılan üyelerin salt çoğunluğuyla yetinilmesine izin vermektedir. Ancak bu çoğunluğun da sağlanamaması ve iki aylık süre içinde kimsenin bu çoğunluğu elde edilmemesi halinde kriz oluşmasını önlemek bakımından, Kral tarafından, Meclislerin ikisinin de feshedilmesini zorunlu kılmaktadır.

Anayasa hükümet bir kez kurulduktan sonra bozulmasını güçleştirmekte ve siyasal krizlerin oluşmasını yapay hukuk teknikleriyle engellemektedir. Anayasaya göre hükümet kurulduktan sonra hükümet başkanı, bakanlar kurulu üyelerine danıştıktan sonra Kongreden, programı ya da genel politikası hakkında güvenoyu isteyebilir. Bu oylamada güvenoyu için toplantıya katılanların salt çoğunluğunun oyu yeterlidir (m. 112). Kongre hükümetin güven istemine olumlu yanıt vermezse, hükümet Kral'a istifasını sunar ve hükümet kurma süreci başından başlar (m. 114/1). Dolayısıyla görevdeki hükümetin güven tazelemek istemesi halinde düşme riski bulunmaktadır ve bu riski azaltmak için üye tamsayısının salt çoğunluğunun değil toplantıya katılanların salt çoğunluğunun oyu yeterli görülmektedir. Ancak hakkında güvensizlik önergesi verilen hükümete sağlanan yapay destek ile hükümetin kendisinin güvenoyu istemesi üzerine verilen yapay destek arasında birincisinin lehine olmak üzere önemli bir fark vardır. Bu farkı da hükümetin güvenoyuna başvurması halinde Mecliste yeterli desteğe sahip olduğunu varsaymasına bağlamak gerekir.

## 2) Gensoru

Kongre'de verilecek bir gensoru önergesi ile hükümetin siyasi sorumluluğu gündeme getirilebilir. Anayasa böyle bir durumda hükümeti ayakta tutabilmek için iki rasyonelleştirme tekniğini birlikte kullanmıştır. Birlikte kullanılan bu iki teknik *kurucu güvensizlik oyu mekanizması* ve *çoğunluk karinesi tekniği*dir. Kongre üyelerinin en az onda biri tarafından imzalanması gereken gerekçeli gensoru önergesi hükümet başkanlığı için de bir aday önermek zorundadır. Başka bir anlatımla Anayasa yeni bir hükümet kurulmadan eskisinin görevden alınmasına izin vermemektedir. *Kurucu güvensizlik oyu mekanizması* olarak adlandırılan bu yöntem, siyasi krizin oluşmasını başından engellemektedir. Çünkü bir hükümetin düşürülmesi eş zamanlı olarak yeni bir hükümetin kurulması anlamına gelmektedir. Ancak bununla da yetinilmemekte İçtüzükte hükümetin düşürülebilmesi için güvensizlik önergesinin üye tamsayısının salt çoğunluğuyla kabul edilmesi zorunlu kılmaktadır. Başka bir anlatımla oylamada sadece güvensizlik oyları sayılmakta ve bu sayının üye tamsayısının salt çoğunluğuna ulaşması istenmektedir. Bu durumda hükümet Kongrede gerçek bir çoğunluğa sahip

olmadığı halde, yapay bir çoğunluğa kavuşturulmaktadır; toplantıya katılmayanların ve üye tamsayısındaki eksikliklerin hükümeti destekledikleri karine olarak kabul edilmektedir. Dolayısıyla rasyonelleştirme tekniklerinden bir de *çoğunluk karinesi tekniği* uygulanmaktadır. Kongrenin, salt çoğunluğu bularak gensoru önergesini geçirmesi halinde ise yine bir siyasal kriz oluşmamaktadır. Çünkü bu salt çoğunluk aynı zamanda yeni bir hükümete verilen güvenoyudur. Üstelik kurulan yeni hükümet Kongre üye tamsayısının salt çoğunluğu gibi önemli bir desteğe sahiptir. Böyle bir durumda yeni kurulan hükümet için artık yeni bir güvenoylaması yapılmaz. Kral, güvenoyu alan yeni adayı hükümet başkanı olarak atar ve daha sonra bu hükümet başkanının önerdiği yeni isimleri hükümet üyesi olarak atar. (AY. 113, 114/2; İÇT. 175-178)

Görüldüğü gibi hükümet bir kez kurulduktan sonra hükümete bir dönem olanaksızlaştırılmış ve siyasal istikrar korunmaya çalışılmıştır. Anayasa ve içtüzük bu temel araçların yanında başka önlemler de getirmişlerdir. Örneğin üyelerin düşünmesine olanak tanımak için önergenin verilmesi ile oylama arasına en az beş günlük bir süre konmuştur. Bu sürenin ilk iki gününde başka güvensizlik önergelerinin de verilmesi mümkün kılınmıştır. Birden fazla önerge verilmesi halinde önergeler sırayla oylanmakta ve önergelerden birinin kabulü halinde diğer önergeler oylanmamaktadır (AY. m. 113.; İÇT. m. 177). Ayrıca gensoru mekanizmasının yozlaşmasını önlemek için bir milletvekilinin bir dönem içinde sadece bir gensoru önergesi imzalayabileceği sınırlaması getirilmiştir. (AY. m. 113; İÇT. m. 179)

Anayasa'da yer alan kurucu güvenoyu mekanizması hükümetin elinde bulunan meclisi feshetme yetkisi ile birlikte düşünüldüğünde kurucu güvensizlik oyu mekanizmasının kullanılmasını güçleştirebilir. Kurucu güvensizlik önergesiyle güvenoyu alamayarak düşürülen bir hükümetin yerine yeni bir hükümet kurulması zorunludur. Düşürülen hükümetin bunu önlemek için Kongre'yi, elinde tuttuğu fesih mekanizmasıyla tehdit etmesi mümkündür. Anayasa'ya göre hükümet başkanı hükümet üyeleriyle görüşükten sonra sorumluluğu tek başına üstlenerek Kongre, Senato ya da her ikisinin birden feshini isteyebilir. Feshe ilişkin kararnamede seçimlerin tarihi de belli edilir. Fesih kararnamesi Kral tarafından duyurulur. Bu araçla hükümet başkanı elindeki fesih yetkisini hiçbir koşula bağlı olmaksızın, diğer hükümet üyelerine danıştıktan sonra kendi takdiriyle kullanabilmektedir. İşte fesih mekanizmasının bir tehdide dönüşmesini engellemek için gensoru önergesi görüşülürken fesih mekanizmasının kullanılmayacağı hüküm altına alınmıştır (m. 115). Başka bir anlatımla

gensoru önergesi verildiği andan itibaren hükümetin parlamentoyu fesih yetkisi askıya alınmaktadır. Böylece düşürülen hükümetin, iktidarı bırakmak yerine, Meclis seçime götürme yetkisi elinden alınmış olmaktadır.

### **B. Suçlandırma (Meclis Soruşturması)**

Anayasaya göre hükümet başkanı ve üyeleri vatana ihanet veya görevin yerine getirilmesi sırasında Devlet güvenliğine karşı olma suçlarını işlerse cezai sorumluluğa tabi olurlar. Bunun için Kongre üyelerinin dörtte birinin istemi üzerine Genel Kurulun üye tamsayısının salt çoğunluğu ile karar vermesi gerekir. Bu suçlar Kraliyetin af yetkisi kapsamına da girmez (m. 102). İçtüzüğe göre bu tür bir yazılı önerge yeterli sayıda üye tarafından imzalanarak sunulmuşsa Başkan görüşme ve oylama için Kongre'yi gizli toplantıya çağırır. Genel Kurulda olağan görüşme yöntemiyle yapılan görüşme sonunda oylama yapılır. Suçlama teklifi üye tamsayısının salt çoğunluğu ile kabul edilirse sonuç Başkan tarafından Yüksek Mahkeme Başkanlığına bildirilir. Teklif öngörülen çoğunlukla kabul edilmezse reddedilmiş sayılır. (m. 169)

### **C. Sorgulama ve Soru**

Anayasa olağan çalışma haftalarında belli bir süreyle soru ve sorgulama işleminin yapılmasını zorunlu kılmıştır (m. 111). İçtüzük bu hükme uygun olarak haftanın en az iki saatinin soru ve sorgulamalar için ayrılacağını öngörmüştür (m. 191). Başkanlık daha etkin bir denetimi sağlayabilmek amacıyla sorgulama ve soru önergelerini gruplama ve bunları ilişkili olduğu diğer konularla birlikte görüşürme konusunda planlama yapma yetkisiyle donatılmıştır. (m. 192)

İçtüzüğe göre Kongre üyeleri bireysel olarak hem kabineye hem de üyelerine her konuda *soru* sorabilirler<sup>66</sup> (m. 185). İçtüzük bu konuda iki temel sınırlama getirmiştir. Birinci sınırlama sadece sorulara ilişkindir: Soruyu soran kişinin ya da bir başka kişinin bireysel çıkarına yönelik olan sorular ile yasal danışma niteliği taşıyan sorular sorulamaz. İçtüzük Kongre'nin bireysel sorunlarla uğraşmayacağı varsayımıyla bireysel çıkarlarla ilgili soruların cevaplanamayacağını hüküm altına almıştır. Ancak bu konuda karar verecek olan Kongre Başkanı değil Başkanlık Divanıdır (m. 187). İkinci sınırlama ise soru ve sorgulama önergelerine ilişkindir. Bu sınırlama adaba saldırı sınırlamasıdır. Önergelerde Meclisin, Meclis

---

<sup>66</sup> Kanun teklif etme yetkisi en az 15 milletvekiline ait iken, soru her milletvekilinin bireysel yetkisidir. Sorgulamayı ise hem milletvekilleri hem de parlamenter gruplar yapabilmelerine rağmen, bu yetki daha çok parlamenter grupların kullanabileceği şekilde düzenlenmiştir.

üyelerinin, Devletin, kişi ve kurumların adabına saldırı olursa önerge kabul edilmeyebilir. Ancak bu konuda karar verecek olan Başkanlık Divanı bir de Danışma Kurulunun görüşünü almak zorundadır (m. 192). Dolayısıyla bir önergenin kabul edilmemesinin nedenleri son derece sınırlıdır ve bu nedenlerin bulunup bulunmadığına Başkanlık Divanı karar vermektedir.<sup>67</sup>

İçtüzük, soruların üç biçimde yanıtlanmasına olanak tanımaktadır: 1. Yazılı yanıt, 2. Genel Kurulda sözlü yanıt, 3. Komisyonunda sözlü yanıt. İçtüzük bu yöntemler arasındaki tercihini de yazımında açık bir şekilde ortaya koymuştur: Önerge sahibi hiçbir açıklama yapmamışsa yazılı bir yanıt istenmiş sayılır. Sözlü yanıt istenirse, sözlü yanıtın uygun komisyonunda istendiği var sayılır (m. 187). Tersinden hareketle şu söylenebilir ki, Genel Kurulda yanıtlanması istenen sorunun Genel Kurulda yanıtlanabilmesi için bu talebin soru önergesinde açıkça yer alması gerekir. İçtüzük etkin bir denetim için işlerin önce Genel Kurulda ve sonra da komisyonunda birikmesini engellemeye çalışmıştır. Bu nedenle tercihin belirtilmediği durumda soruya yazılı soru; sözlü soru tercihinin belirtildiği durumda soruya komisyonunda sözlü soru işlemi yapmıştır.

*Yazılı sorular* yayınlanmalarından itibaren 20 gün içinde yanıtlanırlar. Hükümetin istemi üzerine Başkanlık Divanının kararıyla bu süre 20 gün daha uzatılabilir. Ancak hükümetin bu süre içinde cevap vermemesi halinde yükümlülüğü ortadan kalkmaz; yükümlülüğü artar.<sup>68</sup> Yazılı soruya süresinde cevap verilmemesi halinde soru sahibinin isteği üzerine soru komisyonunda sözlü yanıtlanacak sorular grubuna alınır ve ilgili komisyonun bir sonraki toplantısında yanıtlanmak üzere ilgili komisyona gönderilir ve karar hükümete bildirilir (m. 190). Dolayısıyla hükümet daha büyük zaman ve enerji kaybına uğramamak için yazılı soruyu süresinde yanıtlamayı tercih eder.

*Komisyonunda sözlü sorular* ilgili komisyonunda yanıtlanır. İçtüzük gerçekçi davranarak bütün yükün Genel Kurulda toplanmasını engellemek için soruların komisyonlarda sözlü yanıtlanmasına olanak tanımıştır.<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> TBMM İçtüzüğünde bu yetki Başkana verilmiştir ve Başkanların değerlendirmesine göre sınırlamalar artıp azalabilmektedir. Bu da uygulamanın dönemler itibarıyla değişebilmesine neden olabilmektedir. Buradaki uygulama bu tür bir sakıncayı gidermektedir.

<sup>68</sup> TBMM İçtüzüğünün 99. maddesinde yanıtlanmayan yazılı soruların yayınlanacağı belirtilmiştir. Madde yükümünü yerine getirmeyen hükümete siyasi bir yaptırım uygulanması amaçlanmaktadır. Ancak uygulamada bunun bir yaptırıma dönüştüğünü söylemek olanaksızdır: Sorunun yanıtlanmamasının yaptırımının olmadığı söylenebilir.

<sup>69</sup> TBMM içtüzüğü sözlü soruların sadece Genel Kurulda yanıtlanmasına olanak tanımıştır. Yoğun işyükü ile karşı karşıya olan Genel Kurulda ise bütün sorular doğal olarak

Uygulamada soruların büyük çoğunluğu komisyonlarda yanıtlanmaktadır. Sorular Başkanlık Divanına sunulduktan sonra yayınlanırlar ve yayınlanmalarından yedi gün geçtikten sonra ilgili komisyonun gündemine girerler. İÇtüzük Bakanların bu soruları cevaplamak için yeterli zamanlarının olmayabileceğini düşünerek Bakan Yardımcılarına da soruları cevaplama yetkisi vermiştir. Komisyonlarda soruların çoğunun teknik bilgi gerektirdiği düşünülürken bu düzenlemenin ne kadar isabetli olduğu daha iyi anlaşılabilir. İÇtüzük soruların komisyonlarda da beklemesine izin vermemiş ve oturumun sonunda yanıtlanamayan soruların yazılı soruya dönüşeceğini hüküm altına almıştır. Yukarıdaki durumda yazılı soru cevaplandırılmadığı için sözlü soruya dönüştürülürken bu defa komisyonun zaman yetersizliğinden dolayı cevaplandırılmayan sözlü soru, cevaplandırılabilmesi için yazılı soruya dönüştürülmektedir. (m. 189)

*Genel Kurulda sözlü sorular* soru sahibi tarafından açıkça Genel Kurulda yanıtlanması istenen sorulardır. Genel kurulda yanıtlanması istenen soruların bazı koşulları vardır. İlk olarak Genel Kurulda tek bir soru sorulabilir; bu soru kısa ve kesindir. İkinci olarak bu soru somut bir olgu, durum ya da bilgi ile ilişkili olarak hükümetin bir eylemde bulunup bulunmayacağı ile ilgili olmak zorundadır. Uygulamaya bakıldığında genel olarak siyasal nitelik taşıyan soruların Genel Kurulda, teknik soruların da komisyonlarda yanıtlandığı görülmektedir. Başkan sözlü soruların görüşüleceği Genel Kurul toplantıları öncesinde Parlamenter Grup Sözcüleri Kuruluna danışarak sorulacak soru sayısını ve soruların parlamenter grubun üyeleri arasında nasıl dağılacakını belirler. Ancak bu dağılım yapılırken sözkonusu dönemde Genel Kurulda hiç soru sormamış milletvekillerine öncelik tanınır. Böylece her milletvekilinin Genel Kurulda soru sormasına olanak tanınmış olur. Parlamenter gruplar Genel Kurulu genellikle ülkenin gündeminde bulunan önemli sorunların tartışılmasını sağlamak için kullanırlar. Dolayısıyla Genel Kurulda milletvekillerinin değil, Parlamenter Grupların belirleyici olduğunu söylemek olanaklıdır. Genel Kurulda sorulacak soruların nasıl yanıtlanacağı da ayrıntılı olarak belirlenmiştir. Soru cevap süresi en çok beş dakikadır. Uygulamada beş dakikalık sürenin yarısı hükümete, yarısı soru sahibine verilir. Görüşmede soru Üye tarafından kısaca ortaya konduktan sonra Hükümet cevabını verir. Üye bundan sonra yeniden söz alarak açıklanmasını istediği hususları açıklayabilir ve tamamlayıcı sorular sorabilir. Hükümetin buna yanıtından sonra soru

---

yanıtlanamamakta ve yanıtlanan soruların bir kısmı güncelliğini yitirmektedir. Bu durumu dikkate alan İÇtüzük Uzlaşma Komisyonu tasarısında soruların komisyonlarda da yanıtlanmasına olanak tanınmıştır.



yanıtlanmış olur (m. 188). Komisyondaki soruların yanıtlanması için de aynı yöntem uygulanır, ancak komisyondaki süreler daha uzundur: Komisyonda bu süre onbeş dakikadır. İlk on dakika sorunun sorulması ve yanıtın alınmasında kullanılır. Sonraki beş dakika yapılacak ek açıklama ve sorular ile verilecek son cevaplar için kullanılır. (m. 189). Hükümet, makul bir gerekçeye dayalı olarak ve her soru için sadece bir kere olmak üzere sorunun bir sonraki Genel Kurul gündemine ertelenmesini isteyebilir. Diğer taraftan gündeme alınmakla birlikte süre yetersizliğinden dolayı yanıtlanamayan sorular da olabilir. Hem ertelenen ve hem de yanıtlanamayan soruların gelecek Genel Kurul gündemine alınmaları için tekrar sunulmaları gerekir. (m. 188)

*Sorgulama* kabinenin tümüne veya bir üyesine karşı yapılabilir. Sorgulama önergesi Başkanlık Divanına yazılı olarak sunulur ve hükümetin ya da bir bakanlığın genel siyasetinin yürütülmesine ilişkin olur. Başka bir anlatımla sorgulama önergesi, soru önergesine göre daha geneldir ve hükümetin uyguladığı politikaya ilişkindir; siyasal yönü ağır basmaktadır. Başkanlık Divanı önergede yer alan sorunun, sorgulama için uygun olmadığını düşünüyorsa, bunu gündeme almaz ve soruya dönüştürülmesi için önerge sahibine geri verir. Divan bu kriterlere uygun olduğunu düşündüğü sorgulama önergelerini yayımlar ve yayın tarihinden onbeş gün geçtikten sonra önergeler Genel Kurulun gündemine alınabilir; bu önergelerin komisyonda görüşülmesi sözkonusu olmaz. Ancak Genel Kurulda bütün önergelerin görüşülmesine yeterli zaman bulunmayabilir. Bunun için çeşitli ölçütler uygulanır. Öncelik parlamenter gruba, bu gruptaki bir fraksiyona ya da on üye tarafından verilen önergelere aittir. Üyelerin tek başlarına verecekleri önergelerin gündeme alınma şansı azdır. Gündeme alınabilecek önergeler arasında ise iki ölçüt uygulanır. İlk olarak bir gündemde bir parlamenter grubun birden fazla sorgulama önergesi görüşülemez. İkinci olarak bu önergeler arasında sıralama yapabilmek için önergelerin veriliş sırası dikkate alınır. Bir Önergenin görüşülme süresi onbeş dakikayı geçemez. İlk on dakika sorunun sorulması ve hükümet üyesi tarafından sorunun cevaplandırılmasında kullanılır. Sonraki beş dakika ise ek açıklama ya da soru ve buna verilecek cevap için kullanılır. Bundan sonra diğer gruplara duruşlarını açıklamaları için beş dakika süre verilebilir. Bu durumda bir sorgulama önergesinin onbeş dakikalık görüşme süresi bir saate yaklaşabilir. Bu tür durumlarda sorgulama önergesinin görüşülmesi yarıda kalabilir. Önerge sahibi, sorgulamanın gelecek birleşime ertelenmesini istemedikçe önerge bir daha görüşülmez; yazılı soruya dönüşür (m.180-183). Sorgulama önergesinin soru önergesinden önemli bir farkı sonucuna ilişkindir. Soru önergesi yanıtlanınca sonlanmasına rağmen sorgulama

önergesi başka bir kararla da sonuçlanabilir. Sorgulama önergesinin görüşüldüğü günün ertesi günü önerge sahibi grup Divana Kongrenin duruşunu belli etmesini sağlayan bir önerge sunabilir. Bu önerge Divan tarafından sorgulama önergesine uygun bulunduğu takdirde bir sonraki Genel Kurul toplantısının gündemine girer ve görüşüleceği saatten altı saat öncesine kadar değiştirilebilir. Bu önergenin görüşülmesi ve oylanması önergelerin görüşülme yöntemiyle yapılır. (m. 184)

#### **D. Araştırma Komisyonları**

Anayasa kamu çıkarını ilgilendiren herhangi bir konuda araştırma komisyonu kurulmasına olanak tanımıştır. Ancak bu komisyonların varacağı sonuçlar mahkemeler için bağlayıcı olmadığı gibi mahkeme kararlarını da etkileyemez. Komisyon gerektiğinde tedbir alınması için savcılığa başvuruda bulunabilir. Komisyon toplantılarına çağrılanların katılımı zorunludur (m. 76). İçtüzük bu düzenlemenin ayrıntılarını belirlemiştir. Buna göre komisyonun kurulması talebi hükümetten, Başkanlık Divanından, iki parlamenter gruptan ya da üye tamsayısının 1/5'inden gelebilir. Komisyon çalışma takvimini belirler ve alt komisyonlar kurabilir. Komisyona tanıklık etmek için çağrılacak kişiler Meclis Başkanı aracılığıyla çağrılır. Ancak bu çağrının toplantıdan en az iki hafta önce yapılması zorunludur. Acil durumlarda bu süre kısaltılabilir de üç günden aşağıya düşürülemez. Çağrı yazısında çağrılan kişiye hakları ve görevleri bildirilir. Çağrılan kişi yanında yardımcı ya da refakatçi birini bulundurabilir. Mahkemeleri bağlamayan komisyon kararları bir rapor haline getirilir ve Meclis Başkanının Danışma Kuruluna danıştıktan sonra oluşturacağı gündemde görüşülür. Genel Kurulun onayladığı bulgular Parlamenter Bültende yayınlanır ve hükümete bildirilir. Muhalif görüşler de raporda yer alır. Başkanlık Divanı gerekli görürse yasal kovuşturma başlatması için savcıya da bildirimde bulunur (m. 52). Araştırma Komisyonlarına herhangi bir çalışma süresi sınırı konmamıştır. Ancak Meclis Başkanına komisyondaki usul kurallarını belirleme yetkisi verilmiştir. Dolayısıyla çalışma süresinin de Başkanla birlikte konunun önemine ve durumuna göre uzlaşmayla belirlendiğini söylemek yanlış olmaz.

Kongre ile hükümet arasındaki bilgi edinme ve denetim araçlarına bakıldığında son derece etkin işleyen mekanizmaların bulunduğu söylenebilir. Hükümetin elinde Kongreyi feshetme yetkisi bulunurken, Kongrenin elinde hükümeti düşürmek için gensoru aracı bulunmaktadır. Ancak siyasal krizlerin oluşmasını önlemek bakımından hükümeti düşürmek isteyen Kongreye yeni hükümet kurma zorunluluğu getirilmiş ve mevcut hükümeti düşürmesi de güçleştirilmiştir. Bu dönemde hükümetin Kongre

üzerinde baskı kurmasını önlemek amacıyla hükümetin elindeki fesih mekanizması askıya alınmıştır. Hükümet üyelerinin cezai sorumluluklarının işletilmesi için ağırlıklı çoğunluk aranmış ancak bu kararın kısa sürede alınması da zorunlu kılınmıştır. Hükümet üyelerinin Yüksek Mahkemede yargılanması için soruşturma komisyonu kurulmasına gerek görülmemiş Genel Kurulun kanaati yeterli görülmüştür. Yazılı soru, komisyonda sözlü soru, Genel Kurulda sözlü soru ve sorgulama araçları dikkatlice planlanmış ve gerektiğinde birinden diğerine geçiş sağlanmıştır. Hükümetin genel politikasının sorgulanması sorgulama önergesinin konusu yapılmış ve buradan çıkan sonuca göre Kongrenin duruşunu belirleyecek bir karar alınması olanaklı kılınmıştır. Bu önemde olmayan ancak siyasal nitelikli soruların Genel Kurulda görüşülmesi sağlanmıştır. Daha teknik soruların ilgili komisyonda cevaplandırılmasına çalışılmış ve süre yetersizliğinden burada yanıtlanamayan soruların yazılı soruya çevrilmesi öngörülmüştür. Yazılı soruların ise zamanında cevaplanması sağlanmaya çalışılmış ve zamanında cevaplanmayan soruların sözlü soruya dönüşmesi sağlanarak hükümete yaptırım olarak ek bir yük getirilmiştir. Yine belli bir konuda aydınlanmak ya da belli konuları aydınlatmak isteyen Meclisin araştırma komisyonu aracılığıyla araştırma yapmasına olanak tanınmıştır. Kısaca bilgi edinme ve denetim araçları birbirinin içine geçmiş, birbirine dönüşebilen ve birbirini tamamlayan araçlar olarak tasarlanmış ve bu da oldukça etkin işleyen bir denetim mekanizması doğurmuştur.

### ***Sonuç Yerine***

TBMM'deki fiili çalışma sürelerine bakıldığında iki hususun göze çarptığı görülür. Bunlardan birincisi fiili çalışma sürelerinin İçtüzükteki çalışma sürelerini geçersiz kıldığıdır. Gerçekten İçtüzüğe göre TBMM Genel Kurulu günde dört saat ve haftada 12 saat çalışmak zorundayken, Genel Kurul hemen hiçbir hafta bu sürelerde çalışmamakta, bu süreleri önemli miktarda aşmaktadır. Dolayısıyla çalışma sürelerine ilişkin kuralların fiilen tümüyle işlemeze hale geldiğini söylemek yanlış olmayacaktır. İkinci göze çarpan husus, TBMM'nin Avrupa'daki parlamentolara-örneğin İspanya'ya-göre çok daha uzun süre çalışmasıdır. İçtüzükteki sürelerin üstünde olan ve Avrupa'daki parlamentolarla karşılaştırıldığında uzun sayılabilecek çalışma sürelerine rağmen, iktidar partisi grubu sözcülerine bakıldığında sürekli olarak gerekli yasaların çıkarılmadığından ve muhalefetin yasama sürecini engellediğinden söz ettikleri; muhalefet partileri sözcülerine bakıldığında kendilerine yeterli denetim olanağı tanınmadığından şikayetçi oldukları görülmektedir. TBMM hem İçtüzükteki çalışma saatlerine göre hem de Avrupa'daki parlamentolara göre çok fazla çalışmakla birlikte hem yeterli

yasa çıkaramamakta hem de yeterli denetimi gerçekleştirememektedir.<sup>70</sup> Bu nedenle de muhalefet sürekli olarak başka araçları kullanarak engelleme yapmaya çalışmakta ve buna karşılık da iktidar daha kısa sürede daha çok yasa çıkarmanın yollarını aramaktadır.

İspanya Parlamentosu, kendi içinde sorunları olmakla birlikte ve orada da bir içtüzük değişikliği çalışması gündemde olmakla birlikte, bizdeki sorunların bir hayli uzağındadır. Yapılan çözümlemeden anlaşılacağı gibi Anayasa ve İçtüzük yasama yetkisini, sadece Genel Kurula vermemiş, yetkiyi hem yatay hem de dikey düzeyde dengeli dağıtarak, başka birçok aktörü nihai karar verici olma yetkisiyle birlikte sürece dahil etmiştir. Son sözü söyleme yetkisi Genel Kurulda olmakla birlikte Genel Kurul yetkilerinin bir kısmını komisyonlara bırakabilmektedir. Yine belli durumlarda Sürekli Temsilciler Heyetine önemli kararlar alma yetkisi verilmiştir. Diğer taraftan esas-tali komisyon gibi bir ayrıma yer verilmemiş ancak bu ayrımın bulunmamasından kaynaklanabilecek sakıncayı gidermek için komisyonlarda geçici üye değişimine ve komisyon üyesi olmayanların komisyonlarda önerge vermesine olanak tanınmıştır. Ayrıca birden fazla komisyonun incelemesini gerekli kılan torba kanun gibi uygulamalara yer verilmemiştir. Genel Kurul kimi zamanlarda zaman kaybını önlemek için ilk görüşmede konuyu kendisi sonuçlandırabilmektedir. Özetle söylemek gerekirse bir yetki kıskançlığına, bir yetki çatışmasına izin verilmemiş konunun öneminde göre kararın değişik aktörler tarafından alınmasına olanak tanınmıştır. Bu işbölümü ve işbirliği planlamasında aynı işin bir başka yerde tekrarlanmasına izin verilmemiş ve genel ilke olarak siyasi yönü ağır basan konuların Genel Kurulda, daha teknik nitelikli konuların komisyonlarda kararlaştırılmasına olanak tanınmıştır. Hükümetin sunduğu metinlerin de başından sonuna kadar görüşülmesine gerek görülmemiş ve üzerinde uzlaşmazlık olan konulara odaklanılarak bu konularda uzlaşmaya varılmaya çalışılmıştır. Bu durumda hükümet sorumluluğunun gereğini tasarının hazırlık aşamasında yerine getirmek zorunda kalmakta ve Tasarı Parlamento'ya sunulduktan sonra tasarımı mümkün olduğunca savunmaya çalışmaktadır. Muhalefet partileri ve milletvekilleri ise zaman ve enerjilerini tasarının sadece itiraz ettikleri kısımları için harcamakta ve bunun dışında etkin bir denetimi gerçekleştirmeye çalışmaktadırlar. Meclis Başkanı, üyesi olduğu divanlar birlikte ve gerektiğinde siyasi yönü ağır basan Başkanlık Divanına (Parlamentar Grup Sözcüleri Kurulu) danışarak hem Genel Kurulun, hem de komisyonların gündemlerini planlamakta ve gerek duyulan

---

<sup>70</sup> İba, Türk Parlamentosu tarihine bakıldığında yasama organının bir kanun üretim fabrikası gibi çalıştığının görüldüğünü belirtmektedir. Bkz: İba, 2006, s. 131.

yasa metinlerinin, kullanılabilir zaman içinde çıkarılmasını sağlamaya çalışmaktadır. Başka bir anlatımla Başkan, çıkması gereken yasaları Kongre'nin çalışma süresine yayarak Kongrenin mevcut çalışma zamanı içinde gerekli yasaların çıkmasını ve denetim yapılmasını planlamaktadır. Kuşkusuz bu planlama içinde her aktörün yapması gereken işler ayrıntılı olarak belirlenmiş ve bir işin iki aktör tarafından yapılması engellenmiştir. Diğer taraftan işleyişte zaman kaybı sayılabilecek unsurlara yer verilmemiştir.

İspanya Parlamenter Sisteminin en önemli özelliklerinden birisi de siyasal istikrarı sağlamaya yönelik hukuk tekniklerinin son derece etkin biçimde kullanılmış olmasıdır. Hükümet bir kez kurulduktan sonra düşmesi güçleştirilmiş ve düşen hükümetin yerine yenisinin kurulması garanti altına alınmıştır. Hükümet ile Kongre arasındaki ilişkiler mantıksal bir temele oturtulmuş ve etkili bir fren de denge sistemi kurulmuştur. Hükümetin elinde Kongreyi, Senatoyu ya da her ikisini birden feshetme yetkisi bulunsa bile bu yetkinin Kongreye karşı gensoru görüşüldüğü dönemde kullanılması ve bir tehdide dönüştürülmesi engellenmiştir. Hükümetin görev sırasında Kongreden güven isteminde bulunmasına olanak tanınmış, ancak bu durumda hükümetin yeterli desteğe sahip olacağı varsayıldığından, yapay bir hukuk desteğine yer verilmemiştir.

Kongrenin en önemli özelliklerinden birisi de tarafsız bir idareye sahip olması ve bu idarenin Başkanlık Divanına danışmanlık yapmasıdır. Kongrenin idari organları tarafsızlıktan kuşku duymayı önlemek amacıyla Başkanlık Divanı tarafından atanan bir Genel Sekreterin yönetimine bırakılmış ve Genel Sekreter bütün parlamenter grupların desteğini sürdürebilmek için nitelikli, tarafsız, güvenilir bir idari teşkilatı oluşturmak zorunda bırakılmıştır. Tarafsız bir idarenin parlamenter sistemin işleyişi ile yakın bir ilgisinin olduğu düşünülerek bu konuya büyük önem verilmiştir. İdari teşkilatın bilimsel esaslara göre çalışması ve dar politik hesaplardan uzak durması için üniversiteler ile yakın bir işbirliğine önem verilmiş ve parlamento çalışanlarının üniversitelerle bağ kurmalarına büyük önem verilmiştir. Bu nedenledir ki işleyiş ve organlara ilişkin düşüncelerin ardında zengin bir teorik zemin bulmak olanaklıdır.

Ülkemiz açısından bakıldığında, sistemimizde görülen kimi aksaklıkların İspanya modeliyle karşılaştırılması suretiyle çözümler üretilmesi olanaklıdır. Bunun için İspanya'daki sistemin daha yakından incelenmesi ve düzenlemelerin ardında yatan mantığın teorik bütünlüğü içinde yakalanmaya çalışılması gerekir.

**KAYNAKÇA**

- Bakırcı, Fahri. (2000). *TBMM'nin Çalışma Yöntemi*. Ankara: İmge Yayınları.
- Bakırcı, Fahri. (2006). Kod Yasa-Çerçeve Yasa Ayrımı Üzerine, *AÜHFD*, 54 (5), 222-240.
- Bakırcı, Fahri. (2008). TBMM Genel Kurulunun Birleşimi ve Gündemi Üzerine, *Prof. Dr. Ergun Özbudun'a Armağan*, cilt: 2, 91-126.
- Bakırcı, Fahri. (2011). TBMM'de Komisyonların Yapı ve İşleyişi: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, *Kanun Yapım Süreci Sempozyumu*, 113-143.
- Bakırcı, Fahri. (2013). Avusturya Parlamentosu Üzerine, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 17 (1-2), 1181-1242.
- Barnett, Hilarie. (2002). *Constitutional and Administrative Law*. Londra: Cavendish Publishing.
- Eroğul, Cem. (2008). *Çağdaş Devlet Düzenleri: İngiltere, Amerika, Fransa, Almanya*. Ankara: İmaj Yayınları.
- Eroğul, Cem. (2004). *Anatüzeğe Giriş*, Ankara: İmaj Yayınları.
- Esen Arnwine, Selin. (2003). İspanya'da Diktatörlükten Demokrasiye Geçiş Süreci, *Amme İdaresi Dergisi*, 36 (4), 103-126.
- Gözler, Kemal. (2004). *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.
- İba, Şeref. (2003). Parlamento Hukukunda Obstrüksiyon ve Giyotin Kavramları, *AÜHFD*, 52(1), 147-165.
- İba, Şeref. (2006). *100 Soruda Türk Parlamento Hukuku*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- İba, Şeref. (2006). *100 Soruda Anayasa ve Siyasal Kurumlar*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- İzmir, Gökalp. (2011) Milletvekilliği Seçilme Yeterliliği ve Bu Sıfatın Kazanılması, *Yasama Dergisi*, 18 (2), 51-116.
- Neziroğlu, İrfan. (2006). İspanya Parlamentosunda Yasama Uygulamaları, *Yasama Dergisi*, 1(1), 129-141.
- Shreiner, Herman J. ve Susanne Linn. (2006). *The German Bundestag: Functions and Procedures*. Germany: German Bundestag.

- Sabuncu, Yavuz. (2005). *Anayasaya Giriş*, Ankara: İmaj Yayınevi.
- Soysal, Mümtaz. (1986). *100 Soruda Anayasanın Anlamı: 1982 Anayasasına Bilimsel Yaklaşım*. İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- Tanilli, Server. (1982). *Devlet ve Demokrasi: Anayasa Hukukuna Giriş*. İstanbul: Say Yayınları.
- Teziç, Erdoğan. (1980). *Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları*. İstanbul: Fakülter Matbaası.
- Teziç, Erdoğan. (2001). *Anayasa Hukuku*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Tunaya, Tarık Zafer. (1982). *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku*. İstanbul: Evrim Matbaası.
- Yıldız, Ahmet ve Fahri Bakırcı (çev). (2012). *İspanya Anayasası ve İçtüzüğü*. Ankara: Yasama Derneği.

