

PARLAMENTO HUKUKUNDAKİ İŞLEVSELLİĞİ BAKIMINDAN GENEL GÖRÜŞME YÖNTEMİ

Avukat Cem Çağatay ORAK*

Giriş

Modern demokrasilerde devletin işlevlerinin, üstlendiği görevlerin artması yasama-yürütme ilişkilerini ve güçler dengesini etkilemiştir. Bunun yanında teknoloji, bilişim ve özellikle medya alanındaki gelişmeler yönetilenler ile hükümet arasında doğrudan ilişki kurulmasına olanak sağlamıştır. Yürütme organının yetki alanının genişlemesiyle beraber, hükümet üzerindeki parlamento kontrolü zayıflamıştır¹. Parlamentosunun yasaları oylamak biçimindeki geleneksel rolü artık parlamentosunun işlevselliğinde bir ölçüt olarak değerlendirilmemektedir. Bu çerçevede parlamentosunun rolünün “yasama organı” olmaktan çıkıp “müzakere organı” olmaya doğru kaydığı şeklinde düşünceler ileri sürülmüştür.² Bununla beraber günümüz demokratik toplumlarında parlamentosunun hürriyetlerin güvencesi olarak gerekliliği tartışma götürmezken, parlamentosunun işlevselliğinin artırılması noktasında çalışmalar yapılmaktadır. Parlamentosunun işlevselliğinin artırılması, parlamentosunun prestiji ve yönetilenler üzerindeki etkisi açısından da önem arz etmektedir.

Bu açıdan bakıldığında yasama-yürütme ilişkilerinde yürütme organı lehine gelişen açılımda kilit rolü parlamentosunun hükümeti denetlemesi oynamaktadır. Günümüzde parti disiplini ile parlamento çoğunluğu arasındaki ilişkilerin daha kolay sağlanabildiği düşünüldüğünde, hükümetin siyasal sorumluluğunun yolunu açan “denetim araçlarının önemi” bir kat daha artmaktadır. Parlamentosunun hükümet üzerindeki denetim yetkisi Ortaçağda İngiltere’de belirlemeye başlamış ve etkisini arttırmıştır. Parlamenter rejimin bu ilk safhalarında denetimin amacı kralın mutlak iktidarını sınırlamaktır.³ Yürütme erki kralın elinde olması sebebiyle keyfilige mü-

* Ankara Barosu Avukatlarından, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İdare Hukuku Yüksek Lisans Öğrencisi

¹ Nami ÇAĞAN, “Anayasa Çerçevesinde Kamu Maliyesinin Parlamenter Kontrolü”, Anayasa Mahkemesi Yayınları no. 5, Sempozyumlar, 1986, s. 216

² JEANNEAU B. “Droit Constitutionnel et Institutions Politiques”, Mémentos Dalloz, 8^e édition Paris, 1991 atıf için bkz. Erdoğan TEZİÇ, Anayasa Hukuku, Beta Yayınları 1997, s. 383

³ Ergun ÖZBUDUN, Parlamenter Rejimde Hükümeti Murakabe Vasıtaları, AÜHF yayını, No:171, Ankara, 1962

saittir. Bunun önlenebilmesi de parlamentonun hükümeti denetlemesine bağlıdır. Günümüzde de siyasi partilerin siyasetin ağırlık merkezini oluşturduğu dikkate alındığında, bu denetimin konusu ve kapsamı değişmekle beraber parlamento hukukunun temel öğelerinden birisini teşkil etmektedir.

Bu çerçevede incelemenin konusunu ve sınırını parlamentonun hükümeti denetleme yollarından sadece birini teşkil eden "genel görüşme" yolu oluşturmaktadır. Genel görüşme yolu düzenleniş yeri, kapsamı ve usul açısından incelenecek, diğer denetim yolları arasındaki yeri de kısaca açıklanacaktır. Genel görüşme usulünde yabancı ülke parlamento uygulamalarından da karşılaştırmalı olarak sözedilecektir. İncelemenin çeşitli bölümlerinde Anayasa ve İçtüzük düzenlemelerine atıfta bulunulmuştur. Aksi belirtilmedikçe Anayasa'dan 1982 Anayasası, İçtüzükten ise 05.03.1973 tarihli TBMM İçtüzüğü anlaşılmalıdır.

I. Kavramsal Çerçeve

Genel görüşme yolu parlamenter rejimi benimseyen ülkelerde parlamentonun denetim görev ve yetkisi kapsamında yer almaktadır.⁴ Almanya Meclis (Bundestag) İçtüzüğünün 106. maddesine istinaden ek 5. maddesinde genel görüşme yoluna yer verilmiş ve "*güncel sorunlara ilişkin konularda*" genel görüşme açılacağı ifade edilmiştir⁵. Fransa Anayasası'nın 49. maddesi parlamentonun hükümeti denetleme yollarına ayrılmış ve genel görüşme yöntemi Fransız Cumhuriyet Meclis İçtüzüğünde de ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir⁶. İngiltere parlamento hukukunda ise genel görüşme yöntemi "*general debate*" olarak adlandırılmaktadır⁷.

Ülkemiz açısından bakıldığında genel görüşme yolunun 1924 Anayasası ve o dönem meclis içtüzüğünde yer almadığı,⁸ 1961 Anayasası ile kabul edildiği ve 1982 Anayasasında da korunduğu görülmektedir.⁹ 1924 Anayasasının 7. maddesinde meclisin hükümeti her zaman denetleyebileceği ve düşürebileceğinden söz

⁴ Yabancı ülke parlamentolarında "*genel görüşme*" yönteminin düzenlenişi bakımından geniş bilgi için bkz. <http://www.uip.org>

⁵ <http://www.uip.org>

⁶ Fransız Cumhuriyet Meclis İçtüzüğünün "*Parlamenter Denetim*" üstbaşlıklı 3. bölümünün birinci kısmı "*Meclisin bilgi alma ve denetim yolları*" şeklinde 132-147. maddeler arasında düzenlenmiştir. Ayrıca hükümetin genel politikası veya programı için açılacak genel görüşme için bkz. m.152, <http://www.assemblee-nationale.fr/english>

⁷ <http://www.explore.parliament.uk/>

⁸ "*1924 Anayasası döneminde, zaman zaman hükümet bildirimleri üzerinde görüşme açıldığı görül-müşse de, bunların milletvekilleri tarafından değil, bizzat hükümet tarafından ve ihtiyari olarak ve-rilmeleri bakımından, teknik anlamda birer genel görüşme sayılmasına imkan yoktur*". Ergun ÖZBUDUN, *Parlamenter Rejimde Hükümeti Murakabe Vasıtaları*, AÜHF yayını, No:171, Ankara, 1962, s.52

⁹ Bkz, Temsilciler Meclisi İçtüzüğü m.47-50, 1961 Anayasası m. 88/1, 1982 Anayasası m.98, TBMM İçtüzüğü m. 101-103

edilmekle beraber genel görüşme yönteminin 1924 Anayasasında yer almamasına gerekçe olarak dönemin meclisinin kurucu meclis sıfatıyla meclisin iç denetiminden çok devletin kurumsallaşmasına verdiği önem gösterilebilir.

II. Düzenleniş yeri ve Tanım

Genel görüşme usulü, “Anayasanın Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları” başlığı altında 98. maddede¹⁰ ayrıca TBMM İçtüzüğü’nün 101,102 ve 103. maddelerinde düzenlenmiştir. Bunun dışında yine TBMM içtüzüğü’nün 104. ve 105. maddesinde genel görüşmeye atıfta bulunulmuştur.

Genel görüşme toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren bir konunun meclis genel kurulunda **görüşülmesidir**. Genel görüşmenin Anayasada düzenlenişinde ilginç bir özellik karşımıza çıkmaktadır. Anayasa, “Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları” başlığı altında 98. maddede bilgi edinme ve denetim yollarını üç başlık altında düzenlemiştir. “**Genel olarak**” kenar başlığında 98. maddenin ilk fıkrası; “*Türkiye Büyük Millet Meclisi soru, meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve meclis soruşturması yollarıyla denetleme yetkisini kullanır*” şeklindedir.

Anayasanın 98. maddesinin üst başlığı “Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları” olduğu halde, 98. maddenin ilk fıkrasında sadece **denetleme** ifadesi kullanılmıştır. Anayasa koyucu burada bilgi edinme ve denetim kavramlarını ayrı ayrı değerlendirmek mi istemiştir yoksa bu sadece bir kelime seçimi midir? Denetim kavramı tümel olarak incelendiğinde içinde bilgi edinme olgusunu da barındırmaktadır. Oysa parlamentonun içsel denetim araçları olarak değerlendirilen bu yollar ayrıntılı bir biçimde incelendiğinde sonuçları itibariyle sadece bilgi edinmeye yönelik olsalar bile etkinliğin gelişimi yönünden denetim faaliyeti niteliğinde oldukları görülecektir.¹¹ Bununla beraber aynı maddede sadece soru-meclis araştırması-genel görüşme yolları düzenlenmiştir. Gensoru ve meclis soruşturması Anayasanın 99 ve 100. maddelerinde B ve C başlıkları altında ayrı

¹⁰ 1982 Anayasası’nın 98. maddesi şu şekildedir:

IV- Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgi edinme ve denetim yolları

A. Genel olarak

Madde 98- Türkiye Büyük Millet Meclisi soru, Meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve Meclis soruşturması yollarıyla denetleme yetkisini kullanır. – Soru, Bakanlar kurulu adına sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere Başbakan veya bakanlardan bilgi istemekten ibarettir. – Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan incelemeden ibarettir. – Genel görüşme, toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir. – Soru meclis araştırması ve genel görüşme ile ilgili önergelerin verilme şekli, içeriği ve kapsamı ile cevaplandırılma, görüşme ve araştırma yöntemleri Meclis İçtüzüğü ile düzenlenir.

¹¹ İçtüzüğü’nün 96-100 maddeleri arasında düzenlenen “soru” müessesesi de bilgi edinme aracı gibi görülsede, bu soruya alınan cevapla parlamento dışı unsurlar (medya, sivil toplum kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları vb.) harekete geçirilebilir ve parlamento üzerinde geniş çaplı etki doğurabilecek çoğulcu-demokratik bir platform oluşturulabilir.

ayrı düzenlenmiştir. Gensoru ve meclis soruşturma yöntemleri parlamentonun içsel denetiminde görece önemli bir yere sahiptir,¹² Anayasa koyucu bu iki usulü tanımlamakla yetinmemiş daha ayrıntılı bir şekilde düzenleme ihtiyacı duymuştur. Soru, meclis araştırması, genel görüşme kavramları ise Anayasanın 98. maddesinde sadece tanımlanmış; önergelerin verilme şekli, içeriği, kapsamı ile cevaplandırılma, görüşme ve araştırma yöntemlerinin meclis içtüzüğü tarafından düzenleneceği ifade edilmiştir.¹³

Bu çerçevede Anayasa'nın 98. maddesinin lafzından nitelikleri de dikkate alınarak; soru-meclis araştırması-genel görüşme usullerinin bilgi edinme, gensoru ve meclis soruşturmasının ise denetim yolları olduğu hususunda bir izlenim doğmaktadır. Bu düşünce tarzıyla hareket edildiğinde maddenin içeriğine uygun olarak Anayasanın 98. maddenin ilk fıkrası; "*Türkiye Büyük Millet Meclisi soru, Meclis araştırması, genel görüşme yollarıyla bilgi edinir ve gensoru, meclis soruşturması yollarıyla denetleme yetkisini kullanır*" şeklinde olmalıdır. Ancak Anayasa koyucunun bilgi edinme ve denetleme yolları arasında bir ayırım gözetmediği, parlamentonun içsel denetimine bütüncül bir şekilde yaklaştığı kabul edilirse en azından Anayasanın 98. maddenin üst başlığı "*Türkiye Büyük Millet Meclisinin denetim yolları*" olarak değiştirilmelidir. Bununla beraber kanaatimizce "genel görüşme" yolu birazdan değinileceği üzere meclis genel kurulunda görüşülme usulü ve doğurduğu sonuçlar yönünden "bilgi edinmeye" daha yakın gözükmektedir. Anayasa koyucunun burada bilinçli bir tercih yapmış olabileceği ihtimali de düşünülebilir.¹⁴

Bunun yanında genel görüşme yolu tanımı itibariyle de farklılık arz etmektedir. Parlamentonun hükümeti denetleme yollarından bir diğeri olan "*soru*" yönteminin Anayasada ifadesini bulan tanımında **bilgi istemek** (*Soru, Bakanlar kurulu adına sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere Başbakan veya bakanlardan bilgi istemekten ibarettir; Anayasa 98/2. fıkra*), meclis araştırmasının tanımında **bilgi edinmek** (*Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinilmek için yapılan incelemeden ibarettir; Anayasa 98/3. fıkra*) ifadeleri geçtiği halde genel görüşmede bir konunun görüşülmesinden bahsedilmektedir (*Genel görüşme, toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir; Anayasa 98/4. fıkra*). Bu düzenleme iki farklı yoruma elverişli gözükmektedir. Görüşme genel olarak bilgi edinmeyi de kapsamaktadır; bu çerçevede genel görüşmenin tanımında bilgi edinme ifadesine yer verilmediği söylenebilecektir. Tümel olarak tüm denetim yollarının içeriğinde bilgi edinme za-

¹² Gensoru önergesinin genel kurulda görüşülmesi sırasında verilecek güvensizlik önergeleri sonucunda Bakanlar kurulunun ya da bir bakanın düşürülebilmesi, Meclis soruşturma komisyonun raporları doğrultusunda yüce divana sevk kararları gibi.

¹³ Bkz. Anayasa m. 98/son.

¹⁴ Burada ifade edilen kavramların hepsi parlamentonun iç işleyişinde önemli yer işgal etmektedirler. Burada açıklandığı üzere bu usullerin kavramsal olarak denetim faaliyeti olarak değerlendirilmesi ile bunların sonucunda farklı denetim mekanizmalarının harekete geçirilmesi ihtimalinin olması arasında nüans bulunmaktadır. Bu açıdan genel görüşme yolu tek başına bir denetim yolu olarak düşünülmemelidir.

ten asli bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu takdirde soru usulünün niteliğinin de sorgulanması gerekecektir.¹⁵ Bu düzenlemenin basit bir kelime seçimi olduğu da ikinci bir düşünüş tarzı olarak ileri sürülebilecektir. Ancak genel görüşmenin niteliği ve kapsamı incelendiğinde bunun basit bir kelime seçimi olmadığı görülecektir. Bu bakımdan kanaatimce genel görüşme yöntemi bilgi edinme çerçevesinde değerlendirilmelidir.¹⁶

Bunun yanında tanımdan da anlaşılacağı üzere toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren konular genel görüşme konusu olmaktadır. Alman Parlamento (Bundestag) İçtüzüğünde ise genel görüşmenin kapsamı “*güncel sorunlara ilişkin konular*” olarak belirlenmiştir. Bu tanım genel görüşmenin denetleme fonksiyonunu ifade etmekten ziyade parlamento içi bir münazara yöntemi ya da konsensüs aracı olduğu izlenimini vermektedir. KKTC Cumhuriyet Meclis İçtüzüğü’nün 115. maddesinde yer alan düzenlemeye göre; “*Hükümet veya bir bakanın siyaset ve uygulamaları ile toplum ve devlet etkinliklerini ilgilendiren konular*” genel görüşme konusu olmaktadır. Bu düzenlemenin hükümet ve bakan uygulamalarını da genel görüşme konusu yaptığı için geniş ve kapsayıcı bir niteliğinin bulunduğu ileri sürülebilecektir. Bir diğer bakış açısı ise bu düzenlemenin gereksiz bir tekrar niteliğinde olabileceğidir. Devlet faaliyetleri geniş kapsamlı olması dolayısıyla hükümet ve bakan uygulamalarını da içermektedir. Bununla beraber genel görüşme konularının kapsamının tayininde yürütme organının faaliyet ve işlemlerine vurgu yapılması denetlemenin birincil amacı dikkate alındığında yerinde bir tespit olarak görülmektedir.

A. Genel görüşme önergesi kimler tarafından verilebilir

Genel görüşme, hükümet, siyasi parti grupları veya en az yirmi milletvekili tarafından Başkanlıktan bir önerge ile istenebilmektedir (TBMM İçtüzüğü m. 102/1). Siyasi parti gruplarına ilişkin bu düzenleme Almanya Parlamentosu (Bundestag) İçtüzüğü’nün Ek 5 I maddesinde de ifade edilmiştir. Görüşme önergesinin siyasi parti grupları veya Bundestag üyelerinin % 5’i tarafından verilebileceği şeklinde düzenleme bulunmaktadır. Almanya Meclis İçtüzüğü’nün Ek 5. maddesine göre bir günde genel görüşme konusu tek bir konu görüşülebilecektir. TBMM İçtüzüğü m. 102/2 uyarınca önerge metni 500 kelimedenden fazla ise önerge sahipleri 500 kelimeyi geçmemek üzere bir özet vermek zorundadırlar. Genel kurulda önerge sahipleri tarafından verilen bu özet okunacaktır. Genel kurulda bu özeten okunmasının altın-

¹⁵ Siyasi sorumluluğa yol açmaması bakımından soru usulü ile genel görüşme usulü arasındaki benzerlik dikkate alınarak genel görüşmeye “görüşmeli sözlü soru” (question orale avec débat) da denilmektedir. Bkz. Ergun ÖZBUDUN, a.g.e., s.52

¹⁶ Uygulamada özellikle dış politika alanında, güncel konularda hemen hemen tüm siyasi partilerin görüş birliği sağladığı konularda bazı metinler ortak bildiri olarak yayınlanmaktadır. Bu noktada genel görüşme yönteminin denetim ekseninin kaydığı düşünülebilecektir. (Yayımlanan ortak bildiriler için bkz. Şeref İBA, Parlamento Denetim Yolları, Etkinliği ve Susurluk Örneği, Bilgi Yayıncıvi s.204)

da yatan neden parlamentoda çok uzun metinlerin genel kurula sunulmak suretiyle parlamento çalışmalarının engellenmesinin önüne geçilmek istenmesidir.¹⁷

B. Genel Görüşme Önergesi Üzerine Yapılacak İşlemler

Genel görüşme önergesi genel evrakta kayda girdikten sonra kanunlar kararlar genel müdürlüğüne intikal etmekte ve kayıt numarası almaktadır. Burada önergeler Anayasa ve İçtüzük yönünden incelenmektedir.¹⁸ Bu incelemede esasa ve şekle ilişkin hükümler yanında özellikle TBMM içtüzüğünün 67. maddesinin ikinci fıkrası anlamında kaba ve yaralayıcı sözlerin düzeltilmesi önerge sahiplerinden istenebilmektedir. Önergeler kanunlar kararlar genel müdürlüğü tarafından esas numarası (8/...) verilmekte ve esas numarası verilen önergeler içtüzüğün 51. maddesi uyarınca gelen kağıtlarda yayımlanmaktadır. Önergelerin gelen kağıtlarda yayınlanması, önergelerin şekil ve esas yönünden Anayasa'ya ve TBMM İçtüzüğüne uygun olduğu anlamına gelmektedir. Önergenin birer örneği TBMM'de grubu bulunan siyasi parti gruplarına ve tutanak müdürlüğüne gönderilmektedir. Önerge gündemin sunuşlar kısmına alınarak genel kurulda okunmaktadır. Verilen önergenin metni beşyüz kelimedenden fazla ise genel kurulda istek sahiplerinin beşyüz kelimeyi geçmemek üzere verdikleri özet okunacaktır. Bu düzenlemenin amacı görece önemsiz konularda bile çok uzun içerikli metinlerin genel kurulda okunması sonucunda, genel kurul çalışmalarının engellenmesinin önüne geçilmesidir.

C. Genel görüşme için öngörüşme

Genel görüşme usulüne bakıldığında aslında iki aşamalı bir yol izlendiği görülmektedir. Genel görüşmenin genel kurulda görüşülmesine o anki çalışma düzeni ya da önergenin kapsamı itibarıyla gerek olmadığı düşünüldüğünde genel görüşme önergesi ön görüşme sonucunda reddedilecektir. Diğer taraftan genel görüşme önergesi kapsam, o günkü güncel pratikler ya da konu itibarıyla üzerinde görüşmeye değer bulunursa asıl görüşmeye geçilebilecektir.¹⁹ Ön görüşme aşaması her ne kadar her konunun meclis gündemine alınıp genel kurul gündeminin işgal

¹⁷ Parlamento çalışmalarının engellenmesine yönelik olarak yapılan bu girişimlere parlamento hukukunda "obstrüksiyon" yöntemi adı verilmektedir. Yasama kurallarının kötüye kullanılmasını ya da başka yollarla bilinçli ve ısrarlı biçimde parlamento çalışmalarının engellenmesini veya sekteye uğratılmasını amaçlayan girişimler obstrüksiyon kapsamında yer almaktadır. Bkz. L. A. Abraham & S.C. Hawtrey, A Parliamentary Dictionary, London, s. 120- Obstrüksiyon ve Giyotin kavramlarına ilişkin geniş bilgi için bkz. Şeref İBA, Parlamento Hukukunda Obstrüksiyon ve Giyotin Kavramları, AÜ Hukuku Fakültesi Dergisi, 2003, cilt.52, sayı:1

¹⁸ Şeref İBA, Parlamenter Denetim Yolları, Etkinliği ve Susurluk Örneği, Bilgi Yayınevi, 1997, s. 75 v.d.

¹⁹ Prof. Dr. Ergun ÖZBUDUN, Genel Görüşme usulündeki "öngörüşme" aşamasının, bu öngörüşme neticesinde asıl görüşmeye gerek olmadığı yönünde bir karar çıksa bile genel kuruldaki tartışmaların da bir anlamda meclisin bir denetim faaliyeti olduğunu düşünüldüğünde gerekli ve önemli olduğunu düşünmektedir. Bkz. Ergun ÖZBUDUN, Anayasa Hukuku, 1997, s.273

edilmesinin önüne geçilmesini sağlaması bakımından gerekli gibi görülsede, görüşmenin açılıp açılmaması yönündeki tartışmalar bir bakıma asıl görüşmeye yaklaşan bir tarzda cereyan edebilmektedir. Bunun önüne geçilmek için sadece konu ya da kapsam itibarıyla bir oylama yapılarak genel görüşme yapılmasına gerek olup olmadığı tespit edilebilecektir.

Genel kurulda okunan önerge tasdikli bir suretinin de ekli olduğu bir tezkere ile başbakanlığa bildirilmektedir. Önerge okunuşundan sonraki gündemin “ *genel görüşme ve meclis araştırması yapılmasına dair öngörüşmeler*” kısmına alınmaktadır.²⁰ Bu ön görüşmelerde konuşma süreleri içtüzüğün 61. maddesi uyarınca hükümet ve siyasi parti grupları için yirmişer, üye için on dakika ile sınırlanmıştır.. Almanya Meclis İchtüzüğünde de konuşma sürelerine ilişkin bir sınırlama getirilmiştir. Bu çerçevede üyelerin beş dakikadan fazla konuşma hakları bulunmamaktadır.²¹

Genel görüşme açılıp açılmamasına **işaretle oylama suretiyle** karar verilmesi gerekir. Bu ifade içtüzüğün 102. maddesinde geçmektedir. Oysa içtüzüğün 140. maddesinde; “*Anayasada, kanunlarda ve içtüzükte açık veya gizli oylama yapılmasının zorunlu olduğu belirtilmeyen bütün hususlarda kaide olarak işaret oyuna başvurulur*” şeklinde düzenleme bulunmaktadır. Dolayısıyla 102. maddede ki ifade gereksiz bir tekrar niteliği taşımaktadır.

Öngörüşme sonunda genel görüşme açılması kabul edilirse genel görüşme günü belirlemek ve önermek üzere danışma kurulu toplantıya çağrılır. Danışma Kurulu genel görüşme için gün tespit eder.

Burada içtüzüğün danışma kurulunu düzenleyen 19. maddesini incelemek gerekir. Bu maddede; “*İchtüzükte danışma kurulunun tespitine, teklifine veya görüş bildirmesine bağlanmış olan bütün hallerde, danışma kurulu yapılan ilk çağrıda toplanmaz, oybirliği ile tespit , teklif yapamaz veya görüş bildiremezse, meclis başkanı veya siyasi parti grupları ayrı ayrı istemlerini doğrudan genel kurula sunabilirler. Bu durumda istemin oylanması ilk birleşimin gündemindeki başkanlık sunuşlarında yer alacak ve genel kurul işaret oyu ile karar verecektir*”.

Genel görüşme, açılmasına karar verilmesini izleyen 48 saatten önce ve yedi tam gündenden sonra olmamak üzere tespit edilecek görüşme gününe ilişkin danışma

²⁰ Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunun Gündemi İchtüzüğünün 49. maddesinde tespit edilmiştir. Buna göre, Genel Kurulun gündemi şu kısımlardan ibarettir: 1- Başkanlığın genel kurula sunuşları, 2- Özel gündemde yer alacak işler, 3- Seçim, 4- Oylaması yapılacak işler, 5- Meclis soruşturması raporları, 6- Genel görüşme ve meclis araştırması yapılmasına dair öngörüşmeler, 7- Sözlü sorular, 8- Kanun tasarı ve teklifler ile komisyonlardan gelen diğer işler, Danışma kurulunun teklifi ve genel kurulun onayı ile 6. ve 7. kısımların her biri için haftanın belli bir gününde belli bir süre ayrılabilir. 3. ve 4. kısımlardaki seçimler ve oylamalar için de haftanın belli bir günü ayrılabilir.

²¹ Parlametodaki görüşmelerde konuşmaların zaman olarak sınırlandırılması ya da belirli bir sürenin sonunda kesilmesi”giyotin” olarak adlandırılmaktadır. İngiliz Parlametosunda daha çok konuşma dilinde kullanılan giyotin, belirli bir yasama işiyle ilgili olarak yasama sürecinin çeşitli aşamalarındaki görüşmelerde harcanabilecek süre miktarının Avam Kamarasınca saptanmasını anlatan bir kavramdır. Abraham &Hawtrey, s.98

kurulu önerisi, genel kurulun onayına sunulmaktadır. Bu durumda aslında bir genel hükümdür; TBMM İçtüzüğü m. 52 uyarınca genel kurula sevk edilen herhangi bir metnin aksine karar alınmadıkça dağıtım tarihinden itibaren 48 saat geçmeden görüşülemeyeceği ifade edilmiştir. Bu parlamento hukukunda "serinleme süresi" (*cooling-off period*) olarak adlandırılmaktadır.²² Bu sürelerin amacı milletvekillerinin daha serinkanlı düşünmelerine ve konuya ilişkin bilgi sahibi olmalarına olanak sağlamaktır. Bu süre geçmeden önerilerin gündeme alınması, gündemde kanun tasarısı ve teklifler ile komisyonlardan gelen diğer işlerden birine öncelik verilerek bu kısmın ilk sırasına geçirilmesi, hükümet veya esas komisyon tarafından gerekçeli olarak genel kuruldan istenebilecektir. Bu düzenleme parlamentonun daha seri bir şekilde çalışmasına ve siyaset ve toplum gündemine uygun çalışma yapılmasına fırsat vermektedir. Bu takdirde genel kurul işaret oyuyla karar verecektir. Danışma kurulunun teklifinin olmaması halinde biraz önce İçtüzüğün 19. maddesi anlamında açıkladığımız hususlar söz konusu olacaktır.

Görüşme günü bir tezkere ile başbakanlığa bildirilecektir.²³ Bu husus İçtüzüğün 103. maddede genel görüşme için özel gündem şeklinde ifade edilmiştir. Bu düzenleme içtüzüğün özel gündeme ilişkin esas hükmü olan 50. maddenin tamamlayıcısı niteliğindedir.²⁴ Genel görüşmede ilk söz hakkı önerge sahibi siyasi parti grubu veya gruplarına yahut önergedeki birinci imza sahibi milletvekiline veya göstereceği bir diğer imza sahibi milletvekiline aittir. Bu durum içtüzüğün 61 maddesinde ifade edilmiştir. İçtüzük 103. madde bundan sonraki görüşmeler hakkında genel hükümlerin uygulanacağını öngörmektedir.

Bu fıkranın lafzından sanki bu aşamadan önce genel görüşmeye ilişkin özel düzenlemelerin olduğu ve bu usullerin ayrıksı olarak takip edildiği izlenimi doğmaktadır. Oysa yukarıda açıklandığı üzere, önergelerin genel kurulda bekletilme sürelerinden, İçtüzüğün 60 ve 61. maddeleri uyarınca öngörüşmede konuşma sürelerine kadar birçok husus zaten genel hükümlere paralellik arz etmektedir. Bu açıdan bu ifade yerinde bir ifade olmadığı gibi bu doğrultuda bir düzenleme olmasaydı dahi genel görüşme prosedürü herhangi bir önerge gibi işlem görecekti ve boşluklarda genel hükümler uygulanacaktı.

D. Konuşma Süreleri

Görüşmelerin tamamlanması başlığını taşıyan İçtüzüğün 72. maddesine göre içtüzükte başkaca bir hüküm yoksa her konuda her siyasi parti grubunun grupları

²² Ergun ÖZBUDUN, *Anayasa Hukuku*, 1997, s. 276

²³ Şeref İBA, *Parlamentar Denetim Yolları, Etkinliği ve Susurluk Örneği*, Bilgi Yayınevi, s.76 vd

²⁴ İçtüzüğün 50. maddesi şu şekildedir:

Danışma kurulu, Anayasa ve İçtüzüğün emredici hükümleri gereğince, belli bir sürede sonuçlanmasını gereken, muayyen bir veya birkaç konunun yer alacağı özel gündemler ve görüşme günleri tespit edebilir. Bu konular özel gündemde başkanlık sunuşlarından sonra yer alır. Özel gündem maddelerinden sonra, genel hükümler gereğince tespit olunmuş gündem maddelerine yer verilir.

adına ve iki üyenin kendileri adına birer kez konuşma hakları bulunmaktadır.²⁵ Bu konuşmalardan sonra görüşmelerin devam etmesine ilişkin önerge verilmemiş ise başkan görüşmelerin tamamlandığını bildirecektir. İçtüzüğün 72. maddesinin ikinci fıkrasına göre ise, görüşmelerin devam etmesi için önerge verilmiş ve bu önerge de genel kurulda işaret oyu ile kabul edilmiş ise 1. fıkra gereğince siyasi parti gruplarına ve milletvekillerine ikinci kez konuşma hakkı doğacaktır. Böylece genel görüşmede önerge sahibi veya onun göstereceği bir diğer imza sahibi ve şahısları adına iki üyenin onar, siyasi parti grupları ve hükümetin 20'şer dakika konuşma hakları bulunmaktadır.²² Konularının aynı olması sebebiyle birleştirilerek görüşülen önergelerde ilk imza sahibi veya onların göstereceği diğer imza sahiplerinin ayrı ayrı konuşma hakları vardır. Görüşmelerin devam etmesine ilişkin olarak genel kurul tarafından bir kararın alınması durumunda hükümet ve siyasi parti gruplarının onar, üyelerin beşer dakika konuşma hakları bulunmaktadır. Uygulamada görüşmelerin devamına yönelik önerge verildiğine tanık olunmamaktadır. Ancak konuşma süreleri danışma kurulu teklifi ve genel kurul kararı ile uzatılmaktadır.

Önerge üzerindeki genel görüşme belirlenen günde yapıldıktan sonra gündemden çıkarılır ve durum bir tezkere ile başbakanlığa bildirilir

Genel görüşmenin sonunda herhangi bir oylamaya başvurulmaz. Görüşmelerin sonunda karar teklifleri verilip verilmeyeceği hususu tartışmalıdır.²³ Görüşmeler sonunda herhangi bir karar teklifi verilmesi hükümete güven ya da güvensizlik olarak değerlendirilmemeli aksine denetimin tam anlamıyla gerçekleşmesini sağlayan bir yol olarak düşünülmelidir.

E. Önergelerin Geri Alınması

Genel görüşme önergeleri sahipleri tarafından her zaman geri alınabilir. Ancak geri alma talebi önerge gündeme alındıktan sonra yapılırsa, bu istemin genel kurulda okunması gerekmektedir. Bu düzenleme İçtüzüğün 75. maddesi ile paralellik arz etmektedir. İçtüzüğün 75. maddesi kanun tasarı ve tekliflerinin geri alınmasından bahsetmekle beraber kıyasen genel görüşme önergelerinin geri alınmasında da uygulanabilir. Ayrıca istemin geçerli olabilmesi için önergede yeter imza kalmayacak şekilde önergenin geri çekilmesi gerekecektir.²⁴ Yasama dönemi sonunda işlemden ve gündemde bulunan önergeler hükümsüz kalmaktadır.

²⁵ Şeref İBA, *Parlamentar Denetim Yolları, Etkinliği ve Susurluk Örneği*, Bilgi Yayınevi, s.76 vd

²² Gıyotin kavramı için bkz. yukarıdaki açıklamalar.

²³ Mesele ilk olarak Fransa'da dördüncü Cumhuriyet devrinde ortaya çıkmıştır. 1946 Fransız Anayasası, Cumhuriyet meclisine hükümeti düşürme yetkisi tanınamaktaydı. Bu itibarla konseyin görüşmeli sözlü soru önergesini kabul etmesi gensoru müessesesine benzeyen bir duruma yol açabilecektir. Ancak 14 Haziran 1949 tarihli karar ile gensorunun pek çok hükümleri aynen alınmıştır. Ergun ÖZBUDUN, *Parlamentar Rejimde Hükümeti Murakabe Vasıtaları*, AÜHF yayını, no.171, Ankara, 1962

²⁴ Şeref İBA, a.g.e. s.77 vd.

TBMM İhtüzüğünün 70. maddesi uyarınca genel görüşme kapalı oturumda gerçekleştirilebilir. Kapalı oturum sırasındaki görüşmeler hakkında kapalı oturumda bulunanlar ve bulunma hakkına sahip olanlar tarafından hiçbir açıklama yapılmaz. Bunlar devlet sırrı olarak saklanır (*İhtüzük, m.70/5*). Özellikle genel devlet siyasetini ilgilendiren konularda görüşmelerin kapalı oturum biçiminde gerçekleştiği görülmektedir.

Genel görüşmeyle ilgili özellik arzeden düzenlemelere baktığımızda, İhtüzük. 104. maddesinde "*meclis araştırma komisyonu raporu hakkında genel kurulda genel görüşme açılır*" şeklinde bir hüküm bulunmaktadır. Bu hüküm, "*zorunlu genel görüşme*" usulünün varlığı izlenimini doğurmaktadır. Yine bütçe yasa tasarılarının ve kalkınma planlarının mecliste görüşülmesi sırasında genel görüşme yapılıp yapılamayacağı özellik arz etmektedir. Bununla beraber bütçe kanunu, hukukî rejimi yönünden bir kanun olmakla beraber, taşıdığı özellikler sebebiyle Anayasa bütçenin görüşülmesini ve kabulünü diğer kanunlar hakkındaki genel hükümlere tabi tutmamış, bu konuda özel bir yöntem benimsemiştir. Bütçe kanununun bu ayrıksı niteliği dikkate alındığında bütçe kanununun genel kurulda görüşülmesi sırasında genel görüşme önergelerin verilmesi ve görüşülmesi uygulamaya uygun düşmemektedir. Aynı şekilde devlet sırları ve ticari sırların meclis araştırması konusu olamayacağına dair emredici hüküm bulunmaktadır. Bu hususta genel görüşme için açık bir hüküm olmamakla beraber hükmün genel görüşme için de uygulanması doğru olacaktır.²⁵

Bununla beraber ihtüzükte genel görüşme için oylama yapılmamasına dair emredici bir hüküm bulunmamaktadır. Fransa'da Dördüncü Cumhuriyet devrinde, Cumhuriyet Senatosu 4 Haziran 1949 tarihli kararı ile ihtüzükte önemli değişiklikler yapmıştır. Sözü geçen değişiklikle Millet Meclisinin gensorularla ilgili hükümlerinin pek çoğu gerekli düzenlemeler yapılmak şartıyla ikame edilmiştir. Konseye göre sadece görüşme ile yetinilmeyip, bunun sonucunda bir oylamaya başvurulması, her parlamenter meclisin sahip olduğu eski ve geleneksel bir hak; bu oyun mutlaka bir güven veya güvensizlik açıklaması şeklinde olması gerekmediği cihetle ortada Anayasa'ya aykırı bir durum sözkonusu değildir. Gerçekten denetim niteliğinin tam anlamıyla gerçekleşmesini sağlamak amacıyla en azından bunun tamamlayıcısı durumunda bir oylama yapılması yerinde bir düzenleme olabilecektir. Bu sayede hükümet üzerindeki denetleyici hukukî baskı kendisini gösterebilecektir. Danışma kurulunun önerisi ve genel kurul kararı ile oylama yapılmasına karar verilirse eylemli ihtüzük değişikliği mi gündeme gelecektir ya da bu genel görüşmenin amacıyla bağdaşacak mıdır? biçiminde sorular akla gelse de, özellikle hükümetin tam anlamıyla denetlenmesi ve parlamento dışı zorlayıcı unsurların harekete geçirilmesi bakımından uygun düşebilecektir. Bu yaklaşım genel görüşme yöntemini cılız bir tartışma ve görüş alış-veriş usulü olmaktan çıkarabile-

²⁵ İBA, genel görüşme için kapalı oturum yönteminin uygulanmasının olanaklı olduğundan bahisle bu sınırlamanın oldukça dar biçimde yorumlanması gerektiğinden bahsetmektedir. Şeref İBA, Türkiye'de Meclis Başkanlığı ve Başkanlık Divanı, Nobel Yayınları, 1. Baskı, s. 227

cektir. Ayrıca İttüzüğün 100. maddesinde Başkanın, Başkanlık Divanının, başkanlık divanı üyelerinin ve danışma kurulunun TBMM faaliyetleriyle ilgili görevleriyle ilgili olarak Başkanlıktan sözlü veya yazılı soru sorulabileceği belirtilmiştir. Bu hüküm kıyasen genel görüşme yöntemine de uygulanabilmeli, TBMM Başkanı ve Başkanlık Divanı ve Başkanlık divanı üyelerinin çalışmaları genel görüşme konusu yapılabilmelidir.

Sonuç

Genel görüşme etkinlik derecesi bakımından genel görüşme soru ve gensoru arasında değerlendirilmektedir²⁶. Genel görüşme önergesinin gündeme alınması kabul edildikten sonra önerge sahibi milletvekilleri dışındaki milletvekilleri de görüşmeye katılabilmektedirler. Bu açıdan genel görüşme yolu; soru sahibi milletvekili ile ilgili bakan arasında karşılıklı diyalog şeklinde geçen sözlü sorudan çok daha etkin bir denetim yoludur. Ancak genel görüşme sonunda hükümetin siyasal sorumluluğuna yol açacak bir karar alınmaz ya da oylama yapılmaz. Bu açıklamalar ışığında denetim yolunun dar bir biçimde yorumlanıp, mutlaka yaptırım ve sorumluluk çizgisinde değerlendirilmesi parlamento hukuku penceresinden yerinde olmasa da muhalefet ve hükümetin çoğu zaman genel görüşme sonucunda ortak bildiri yayınlamaları şeklinde cereyan eden hususlarla beraber incelendiğinde parlamento içi bir münazara yöntemi olduğu şeklinde de yorumlanabilecektir. Ancak parlamentoların oluşum ve gelişim çizgisinde temel unsurlardan biri olan çoğulcu tartışma platformunu sağlayan önemli araçlardan biri olduğu da açıktır.

KAYNAKÇA

- 1- Nami ÇAĞAN, "Anayasa Çerçevesinde Kamu Maliyesinin Parlamenter Kontrolü", Anayasa Mahkemesi Yayınları no. 5, Sempozyumlar
- 2- JEANNEAU B. "Droit Constitutionnel et Institutions Politiques", Mémentos Dalloz, Paris, 1991
- 3- Erdoğan TEZİÇ, Anayasa Hukuku, Beta Yayınları, 1997
- 4- Ergun ÖZBUDUN, Parlamenter Rejimde Hükümeti Murakabe Vasıtaları, AÜHF yayını, No:171, Ankara, 1962
- 5- Ergun ÖZBUDUN, Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, 1997
- 6- Şeref İBA, Parlamenter Denetim Yolları, Etkinliği ve Susurluk Örneği, Bilgi Yayınevi, 1997.
- 7- Şeref İBA, Türkiye'de Meclis Başkanlığı ve Başkanlık Divanı, Nobel yayınları, 2001.
- 8- Şeref İBA, Parlamento Hukukunda Obstrüksiyon ve Giyotin Kavramları, AÜHF Dergisi, 2003 cilt:52, sayı:1
- 9- L.A. ABRAHAM&S.C. HAWTREY, A Parliamentary Dictionary, London
- 10- [http:// www.uip.org](http://www.uip.org)

²⁶ Ergun ÖZBUDUN, Anayasa Hukuku, 1997, s.273