

PAPER DETAILS

TITLE: YASAMA ORGANLARININ "BİLGİLENİM (HEARING)" YETKİSİ VE TBMM'NİN
GÜÇLENDİRİLMESİ İÇİN YENİ ÖNERİLER

AUTHORS: Seref Iba,Sinem Sirin

PAGES: 91-114

ORIGINAL PDF URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/4065539>

YASAMA ORGANLARININ “BİLGİLENİM (HEARING)” YETKİSİ VE TBMM’NİN GÜÇLENDİRİLMESİ İÇİN YENİ ÖNERİLER

*“Hearing” Power of Legislative Bodies
and New Suggestions for Strengthening The GNAT*

Şeref İBA *
Sinem ŞİRİN**

Özet

Yasama ve yürütme organı arasındaki ilişkiler ve etkileşim açısından Anayasada “kuvvetler ayrılığı” ilkesinin ne şekilde benimsendiği ve uygulandığı belirleyici bir nitelik taşır. Katı veya belirgin kuvvetler ayrılığının esas alındığı başkanlık sistemlerinde denge ve denetleme mekanizmalarının işlerliği ve güncellenmesi daha önemli hale gelmektedir. Güçlü yürütme karşısında kaçınılmaz olarak parlamentonun da güçlendirilmesi hedefi doğrultusunda Anayasa, TBMM İçtüzüğü ve parlamenter hayatla ilgili diğer kanunların reforma tabi tutulması gerekmektedir. Bu bağlamda, anayasa değişikliği gerektirmeyen sadece TBMM İçtüzüğüne eklenebilecek yeni maddelerle, dünya parlamentolarında başarıyla uygulanmakta olan “hearing” yetkisinin getirilmesi gerekmektedir.

Bu gereklilikten hareketle bu çalışmada hükümet sistemi fark etmeksizin neredeyse tüm yasama organlarında kullanılan bu önemli aracın TBMM’de de uygulanması için bir model geliştirilmesi amaçlanmıştır. İngiltere, ABD, Almanya, Fransa, Macaristan, İspanya, Polonya ve Avrupa Parlamentosu olmak üzere farklı sistemlerdeki hukuki dayanağını ve yerleşik uygulamalarını karşılaştırmalı biçimde inceleyerek Türkiye’ye özgü nasıl bir İçtüzük değişikliği gerektiği konusunda öneri hazırlanmıştır.

Çalışmanın Sonuç Kısmında, üç maddeden ibaret bir İçtüzük Değişikliği Teklifi taslağı hazırlanmıştır. İçtüzük Değişikliği Teklifi taslağında, TBMM için üç türlü “bilgilenim” yetkisi önerilmektedir. Bunların ilki ABD başkanlık sistemi de dahil tüm hükümet sistemlerinde görülen yürütme organının üst kademe kamu yöneticilerini ataması süreciyle ilgilidir; ikincisi, daimi komisyonların kendi görev alanlarıyla ilgili sürekli “bilgilenim” yetkisidir. Üçüncüsü ise, en az yılda bir defa ilgili daimi komisyonlarda düzenlenecek “dinleme ve izleme” amaçlı bilgilenimdir. Kanunların uygulamasını izleme anlamında parlamento çatısı altında gerçekleştirilecek bilgilenim, fiilen başarıyla uygulandığı takdirde, ülkemizden dünya parlamentolarına örnek uygulama modeli olabilecek bir mekanizma ortaya çıkabilir.

Anahtar Sözcükler: Bilgi alma, denetim, gözetim, yasama, “hearing” yetkisi, bilgilenim

➤ Bu makale Etik Kurul iznine tabi değildir/This article is not subject to Ethics Committee permission.

➤ Makale Geliş Tarihi/Article Received Date: 20.05.2024

➤ Yayın Kurulu Kabul Tarihi/Editorial Board Acceptance Date: 02.07.2024

* Doç. Dr., Ufuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı (k.z) Öğretim Üyesi ve TBMM Başkan Müşaviri, serefiba@hotmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-3803-5770>.

** Dr. Öğr. Üyesi, Okan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı, sinem.sirin@okan.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0003-1350-1317>.

Abstract

In terms of the relations and interaction between the legislative and executive branches, the way in which the principle of “separation of Powers” is adopted and implemented in the Constitution is decisive. In presidential systems based on a strict separation of powers, the functioning and updating of balancing and control mechanisms become more important. In line with the inevitable goal of strengthening the parliament in the face of a strong executive, the constitution, the rules of procedure of the GNAT and other laws related to parliamentary life need to be reformed. In this context, the power of “hearing”, which has been successfully implemented in parliaments around the world, needs to be introduced with new articles that do not require a constitutional amendment and can only be added to the GNAT Rules of Procedure.

Based on this requirement, this study aims to develop a model for the application of the “hearing” method, which exists in most legislative bodies regardless of the system of government, in the Turkish Grand National Assembly. Through a comparative study of the legal basis and established practices of the “hearing” method in different systems, such as the UK, the US, Germany, France, Hungary, Spain, Poland and the European Parliament, a proposal has been prepared on what kind of amendment to the Rules of Procedure specific to Turkey is required.

In the concluding part of the study, a draft proposal for the Rules of Procedure, consisting of three articles was prepared. The draft RP proposes three types of “hearing” powers for the Turkish Grand National Assembly. The first is related to the process of appointment of top-level public administrators by the executive branch, which can be found in almost all systems of government, including the US presidential system; the second is the permanent “hearing” power of the standing commissions in relation to their areas of responsibility. The third is a hearing for the purpose of “listening and monitoring” to be held at least once a year in the relevant standing commissions. The hearing to be held under the roof of the Parliament in terms of monitoring the implementation of laws, if successfully implemented, can become a mechanism that can be a good practice model from our country to the world parliaments.

Key Words: Information, supervision, oversight, legislation, hearing power, hearing

GİRİŞ

Demokratik anayasal sistemlerde yürütme organının artan gücü karşısında yasama organının yürütme organı üzerindeki gözetim ve denetim yetkisini geliştirmeye yönelik araçlar ve uygulamalar önem kazanmaktadır. Diğer taraftan, yasama organlarının var olan klasik yasama ve denetim araçlarının daha etkin ve verimli işlemesini sağlayacak gelişmeler yaşanmaktadır. Bunlar içerisinde yasama organı genel kurulları ve/veya yasama komisyonları aracılığıyla kullanılan “hearing” yetkisi hem çok yaygın hem de etkili bir araç niteliği kazanmıştır. Bu anlamda, Dünya parlamentolarındaki farklı model ve uygulamaların ortak noktasında, yasama organının gücüne güç katan bir bilgi edinme, gözetim ve denetim aracı olarak “hearing” hayli yaygın ve dikkat çeken bir mekanizma durumundadır.

Hükümet şeklinden bağımsız olarak çoğu yasama organının yetkileri arasında bulunan “hearing” yetkisi, 1982 Anayasası’nda ve 1973 tarihli TBMM İçtüzüğü’nde Türkiye Büyük Millet Meclisine tanınan bilgi edinme ve denetleme araçları arasında bulunmamaktadır. Bunun temel nedenleri arasında TBMM’nin çalışma düzeninin genel kurula dayalı olması şeklindeki eski ve klasik anlayış sayılabilir. Nitekim TBMM komisyonlarının yetkilerinin niteliği, etkisi ve verimliliği uzun süredir tartışma konusu olmaktadır. Genel olarak yeni hükümet sistemi sonrası gerek yasama gerekse denetim anlamında komisyon merkezli/ağırlıklı bir sisteme

geçilmesi için TBMM İçtüzüğü'nde reform ihtiyacı hakkında genel bir görüş birliğinden söz edilebilir. Bu çerçevede, Meclisin yürütmeyi denetleme işlevini etkili biçimde yapabilmesi için komisyonların güçlendirilmesine yönelik dikkate değer öneriler arasında hearing yetkisi ön plana çıkmaktadır.

Yumuşak (ılımlı) kuvvetler ayrılığına dayanan parlamenter sistemlerde yürütme, yasama organının içinden çıkmakta ve yasama faaliyetine katılmaktadır. Başkanlık sisteminde ise kuvvetlerin katı (sert) ayrılığı ilkesi geçerlidir. Fakat hangi hükümet rejimi tercihi yapılsa yapılsın tarihsel süreçte temsili rejimlerde, yasama organının sahip olamadığı hareket kabiliyetine sahip olan yürütme organının güçlendirilmesi eğilimi öne çıkmıştır. Modern yaklaşımın bir sonucu olarak birçok anayasal sistemde yürütme organını güçlendirmeyi sağlayacak düzenlemeler gerçekleştirilmiştir ve bu eğilim hâlâ devam etmektedir. Buradaki önemli nokta yürütme organına, düzenleme yapma yetkisi de dâhil tanınan yetkiler karşısında yasama organının özgül ağırlığının aşınmaya ve gerilemeye başladığı gerçeğidir.

2017 Anayasa Değişikliği, Türkiye'de anayasa tarihi bakımından bir milat oluşturmuş, yeni bir hükümet sistemi uygulanmaya başlamıştır. "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi" olarak anılan bu kendine özgü hükümet sistemine geçilmesini öngören Anayasa değişikliği hakkındaki kanun teklifinin genel gerekçesinde, yasama ve yürütme organları arasında belirgin (katı) kuvvetler ayrılığını gerçekleştirme ve siyasi istikrarı temin etme hedefi vurgulanmıştır.¹ Bu amaçla yürütme organının yapısında değişikliğe gidilmiş ve tek yapılı yürütme anlayışı benimsenmiş; yürütme organı, başta düzenleme yapma yetkisi olmak üzere aşırı düzeyde güçlendirilmiştir. Fakat bu güçlendirme karşısında Meclisin bilgi edinme ve denetleme yetkileri sayısal olarak azaltılmış ve aynı zamanda mevcut bilgi edinme ve denetleme yetkileri uygulamada etkisiz kalmıştır. Güçlü yürütme karşısında güçlü meclis ihtiyacını karşılamak üzere dünyadaki çoğu parlamentonun kullandığı "hearing" yetkisinin, TBMM için yeni ve hayli elverişli bir araç olacağı ortadadır. Bu çalışmada "hearing" yönteminin hangi parlamentolarda, nasıl ve hangi amaçlarla kullanıldığına ve TBMM'de kullanılabilirliğine ilişkin inceleme yapmak, ardından TBMM'de bu aracın kullanılmasına ilişkin özgün bir model geliştirmek ve önermek amaçlanmıştır. Bu arada, Yasama dilimizdeki "birleşim" ve "oturum" örneklerinden yola çıkarak "hearing"e tam karşılık olarak "bilgilenim" sözcüğünün yerleşmesi önerilmiştir.

I. YASAMA ORGANLARINDA "HEARING" YETKİSİ

A. "Hearing" Kavramı ve "Bilgilenim" Olarak Türkçeleştirme Önerisi

1. Kavramsal Çerçeve ve Tanım

Komisyonların yürütme temsilcilerini, çıkar gruplarını, bağımsız uzmanları veya kendi yetkisi kapsamındaki konuyla ilgili herhangi birini çağırıp dinlemesi

¹ Anayasa Komisyonu Raporu (S. Sayısı: 447), <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/server/api/core/bitstreams/f435c218-afb8-410f-9b8f-797ffabcfedf/content> Erişim Tarihi 20 Mayıs 2024.

veya ifadelerini alması şeklinde uygulanan “hearing”’in temel işlevi komisyon üyelerinin bilgi toplamasıdır. Fakat bu temel işlev aynı zamanda özellikle halka açık uygulandığında kamuoyunun dikkatini çekme, kamuoyu oluşturma rolünü de üstlenmektedir.² Genel olarak “hearing” sistemi, yasama organının yürütmenin kendisinden bilgi edinmesini veya yürütme dışı kaynaklardan bilgi edinmesini, bu bilgiler doğrultusunda gerektiğinde başkaca yasama ve denetim çalışmaları yapabilmesini sağlayan bir yoldur; ancak önemli boyutu bu işlemlerin basına ve kamuya açık biçimde yapılmasıdır.³ Bu yöntemin temel amacı, yürütme organının, idarenin, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetlerinin takip edilip denetlenmesi, bu kurum ve kurullarda çalışan yetkili kişilerin belli bir konuyla ilgili görüş ve fikirlerinin alınması veya bunların kendi görev alanlarıyla ilgili icraatları hakkında haberdar olunmasıdır. Bu değerlendirmeler ışığında kısaca, parlamentoda gözetim, denetim ve yasalastırma çalışmalarına katkı sunmak veya destek sağlamak üzere yürütme temsilcilerinin kamuoyuna açık bir şekilde dinlenmesi ve bilgi edinilmesi amacıyla yapılan toplantılar, “hearing” şeklinde tanımlanabilir.

Yasama organlarının, klasik çerçevede yürütmeyi denetleme ve bilgi alma araçlarının güncellenmesi ve dinamizme kavuşturulması elzemdir. Dijital gelişmelerin dönüştürücü etkisi, parlamento hayatında da görülmektedir. Bu anlamda, klasik resmi süreç ve yazışmalarla yürüten soru önergesi, genel görüşme ve Meclis araştırması yöntemlerinin işleyişini düzenleyen İçtüzük hükümlerinin günün şartlarına göre yeniden ele alınması gerekmektedir. Anayasa ve İçtüzükte yasama organına tanınan denetim ve gözetim yetkilerinin ve araçlarının işlerliği, parlamentonun konumunun ve gücünün göstergesidir. Yasama organının gücü, yasama organı bünyesinde yer alan bütün organ ve alt kurumların güçlenmesine bağlıdır. Bu anlamda, parlamento komisyonları en başta gelmektedir.

Ülkemizde Meclis çalışmalarında Genel Kurulun aşırı yükünün, komisyon ekseninde yeniden ele alınması ve daimi komisyonların etkili bir yasama aktörü konumuna kavuşturulması için “hearing” yöntemi, düzenli ve kolayca işletilebilen itici bir güç şeklinde düzenlenmelidir.

2. “Bilgilenim” Olarak Türkçeleştirme Önerisi

“Hearing”, Türkçe’ye “açıklama, dinleme, duyma, duruşma-celse, görüşme, mahkeme, oturum, sorgu-sorgulama, soruşturma, söz hakkı, yargılama”⁴ “bilgi alma” veya “görüş alma”⁵ gibi birçok anlama gelecek biçimde çevrilebilmektedir.

² Kaare Strom, “Parliamentary Committees in European Democracies”, Lawrence D. Longley, Roger H. Davidson (Eds.), in The New Roles of Parliamentary Committees, (Frank Cass & Co. Ltd, London 1998, Digital Print 2005) 57.

³ Hironori Yamamoto, Tools For Parliamentary Oversight, A Comparative Study of 88 National Parliaments (Inter-Parliamentary Union 2007) 29.

⁴ <https://tureng.com/tr/turkce-ingilizce/public%20hearing>

⁵ Fahri Bakırcı, “2017 Anayasa Değişikliklerinin İçtüzüğe Uyarlanması Bağlamında İçtüzük Değişiklikleri Üzerine”, Av. Bülent Dağsalı, Doç. Dr. Fahri Bakırcı (eds.), Anayasa Değişikliği Sonrası TBMM İçtüzüğü Paneli, (Ankara Barosu 2021), 45.

Bunların çoğu hukuk ve yargılama alanında kullanılan terimlerdir ve bunun dışında yasama organlarınınca kullanılan bilgi edinme ve denetleme yetkisi bağlamında "hearing" kelimesi, söz hakkı, dinleme, görüşme, bilgi alma, sorgulama anlamında kullanılmaktadır. "Hearing" karşılığı olarak "bilgilenim" kelimesi, farklı anlamları ve bu amaçla yapılan toplantıları da kapsayacak biçimde tarafımızca "bilgilenmek" fiilinden türetilmiş ve yasama dilimize yerleşmesi için öneride bulunulmuştur.⁶

Parlamento tarihimizde "inikat" yerine "birleşim", "celse" yerine "oturum" sözcüklerinin üretilmesine benzer biçimde, "belirli bir konuda bilgilenilmesi için yapılan toplantı" anlamında "bilgilenim" sözcüğünün benimsenmesi mümkündür. Böylelikle, ayrıca "toplantı" ifadesinin kullanılmasına gerek kalmadan tek bir kelime yeterli olacaktır. Toplantı türü olarak kullanılan "birleşim" ve "oturum" kökünden yola çıkarak başka özel bir toplantı türü olan "hearing" karşılığında "bilgilenim" sözcüğü kanımızca isabetli olacaktır.

Bu nedenle Türkiye'de bu yönde yapılacak bir içtüzük değişikliğinde "hearing" karşılığı olarak toplantı türünü de kapsayacak şekilde "bilgilenim" kelimesinin tercih edilmesi uygun olacaktır. Çünkü kanun yapım süreçlerinde uzmanların dinlenmesi sürecinden ayrı olarak yasama organının bilgi edinme, gözetim ve denetim faaliyeti bakımından bu sistemin kabul edilmesinin önemli olduğunu düşünmekteyiz ve "bilgilenim" tam da böylesine bir usule uygun düşmekte, esasen görüş almanın⁷ ötesinde bir amaca hizmet etmektedir. Çünkü, "bilgilenim" mekanizması sayesinde yasama ve denetim süreçlerinde işlevsel ve pratik yeni katılım ya da katkı kanalları içselleştirilmiş olacaktır. Böylece, parlamento ile sivil toplum arasındaki bağ sıkı ve sürdürülebilir biçimde güç kazanacaktır.

Katılımcı anlayışa dayalı yasama süreçlerinin güçlenmesi ile "güçlü parlamento" olgusu arasında doğru orantılı bir ilişki bulunmaktadır. Bu doğrultuda, parlamento idari teşkilatı bünyesinde ancak bilimsel özerklik esaslarına uygun olarak bir "yasama akademisi"⁸ kurulduğu takdirde, yasama eğitimleri yoluyla ilgili bütün kamu görevlilerinin ve sivil toplum kuruluşlarının etkinliği olumlu yönde gelişeceğinden "bilgilenim" mekanizmasının işlerliği daha da artacaktır.

⁶ Türkçe karşılık türetilirken, TDK uzmanları ve alandaki çalışmalarıyla tanınan TOBB Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku öğretim üyesi Prof. Dr. Fahri Bakırcı ile istişarelerden istifade edilmiştir.

⁷ Bu konuda önemli bir öneri de Bakırcı tarafından geliştirilmiştir. Yazar, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmekle artık hükümet tasarılarının ortadan kaldırılması ve sadece kanun teklifleri ile kanun önerisinde bulunulmasına dikkat çekerek sistem değişmeden önceki hükümet tasarılarının oluşum sürecindeki sivil toplum kuruluşlarının katılımını hatırlatmaktadır. Aynı sistemin "hearing" yoluyla yine TBMM'ye aktarılmasını gerektiğini belirten yazar, TBMM tarafından çıkarılacak bir yönetmelikte yeni baştan bir düzenleme yapılarak STK'ların bu süreçlere dahil edilmesinin kanun yapım süreci bakımından önemli olduğunu vurgulamaktadır. Bu konuda örnek alınacak sistemin ise ABD'deki "hearing" mekanizması olduğunu belirtmektedir. Bkz. Bakırcı (n 5) 45 ve 47.

⁸ Sivil toplum kuruluşları ve yetkililerle yapılan görüşmelerde, 2011 Yılında, TBMM idari teşkilatınca MATRA Programı çerçevesinde yürütülen "Yasama Sürecinin Güçlendirilmesi Projesi" kapsamında hazırlanan bilgi notları ve kanun teklifinde de benzer değerlendirmelerin yer aldığı ifade edilmiştir.

B. Ülke Örnekleri

Bilgilenim (*hearing*), hükümet sistemi fark etmeksizin birçok yasama organında uygulanan araçlardandır. Örneğin başkanlık sisteminin uygulandığı Amerika Birleşik Devletleri Kongresinin, parlamenter sistemin uygulandığı Federal Almanya Parlamentosunun veya yarı-başkanlık sisteminin uygulandığı Fransa’da Ulusal Meclisin bilgi edinme ve denetleme yetkilerine dayanarak kullandığı araçlar arasında bilgilenim (*hearing*) mekanizması bulunmaktadır.

Her yasama organında “bilgilenim (*hearing*)” uygulamasının kim tarafından kullanılacağı, amacı, usulü ve sonuçları değişebilmekte veya bu açılardan farklılık gösteren birden fazla “bilgilenim (*hearing*)” tipi söz konusu olabilmektedir. Bazı sistemlerde herhangi bir konuyla ilgili çıkarılacak bir kanunun hazırlık süreçlerinde uzman kişilerin veya çıkarılacak kanunun muhataplarının, sivil toplum kuruluşlarının ve çıkar gruplarının da “bilgilenim (*hearing*)” toplantısında dinlenilmesi mümkündür. Komisyonun istişare ve araştırma amacına bağlı olarak bilgilenim oturumlarının sadece özel oluşturulan araştırma komisyonlarına tanınması mümkün olabildiği gibi daimî komisyonlara sürekli biçimde sadece yürütme temsilcileriyle sınırlı olarak verilmesi de mümkündür. Bu bağlamda elde edilen bilgilerin niteliği, etkisi ve bilgilenimin usulü de değişebilmektedir.⁹ Bir görüşe göre yasama organı komisyonlarının gözetim ve denetim faaliyeti, yürütmenin faaliyetlerinin hangi yönünün araştırılacağına ancak kendileri tarafından karar verebildiğinde etkili biçimde gerçekleşebilir.¹⁰ Başka bir ifadeyle bir yasama organı, ancak belirli bir konuda kendisi doğrudan bilgi edinebiliyorsa eli güçlenmiş demektir ve bu yürütme bünyesinde hazırlanma telaşı ve ürperti oluşturur.¹¹

Yapılan bir araştırmada ortaya konulduğu üzere yasama komisyonlarının hangi kişileri hangi konularda ifade vermeye zorlayabileceği duruma bağlı olarak değişmektedir. Bu tür yetkiler bakımından en güçlü olan parlamento komisyonlarının, Danimarka ve İspanya örneğinde olduğu gibi sadece yürütmeye sınırlı çağrıda bulunabilenler değil herhangi bir vatandaşın bile bilgi veya ifade vermeye çağrıldığı Avusturya’daki komisyonlar olduğu belirtilmektedir.

⁹ Bu konuda yapılan bir araştırmada ortaya konan verilere göre bazı daimî komisyonlar, delil toplamak amacıyla kamuya açık veya kamera önünde duruşma yapılması kararını kendisi alabilmekteyken bazılarında duruşmalarını kamuya açabilmeleri için Meclisten yetki almaları gerekmektedir. Bazılarında araştırma sonucunda elde edilen bilgilerin bir delil niteliği taşıması, meclisin vereceği karara bağlı olmaktadır. Örnekler için bkz. Yamamoto (n 3) 30.

¹⁰ Örneğin, Filipinler Temsilciler Meclisinde bu yetki komisyon üyelerinin çoğunluğu tarafından karar verilerek kullanılmaktadır. Norveç Parlamentosunda ise “İnceleme ve Anayasal İşler Daimi Komitesi” üyelerinin üçte birince kullanılabileceği yakın zamanda yapılan değişikliklerdendir. Bu düzenlemenin Parlamentosundaki azınlıkların korunması için önemli olduğu düşünülmektedir; bkz. David Beetham, *Parliament and Democracy In The Twenty-First Century, A Guide To Good Practice*, (Inter-Parliamentary Union, 2006) 129.

¹¹ Erdal Onar, *Meclis Araştırması*, (Sevinç Matbaası, 1977) 4-5.

Bazı komisyonlar kanun yapım sürecinde uzman veya ilgili tanıkları davet edebiliyorken zor kullanma yetkisine sahip değildir. Fakat bir komisyon huzuruna çıkmak zorunlu olmasa da davetli tanıkların bu araştırmaya konu ülkelerde çağrıya uymayı genelde kabul ettikleri gözlemlenmiştir.¹² Kanımızca bu yetkinin genel kurullarla komisyonlara da tanınması, komisyonların oluşum ve yetkilerinin demokratik yasama faaliyetini etkinleştirecek şekilde düzenlenmesi gerekir.

Amerika Birleşik Devletleri

Öncelikle komisyon temelli¹³ bir çalışma esasını benimseyen ABD Kongresi'nin bilgilenim (*hearing*) yetkisine değinmek gereklidir; çünkü Kongre'nin bilgi edinme ve denetleme yetkileri güçlü ve etkin, araçları da çok çeşitlidir. Kongre'de adeta küçük bir yasama organı gibi¹⁴ çalışan komisyonlar¹⁵ yasama, denetim, soruşturma ve onaylama olmak üzere dört farklı amaç için bilgilenim (*hearing*) gerçekleştirmektedir. Temel amacı Kongre'nin faaliyetlerinde kullanılmak üzere bilgi toplamak olan bu toplantılardan en çok kullanılanı bir kanunun çıkarılmasıyla ilgili gerçekleştirilen yasama amaçlı bilgilenimlerdir. Çıkarılması düşünülen veya hali hazırda hakkında bir teklif sunulmuş kanun önerileri hakkında ilgili komisyonlar bilgilenme toplantısı (bilgilenim) gerçekleştirmektedirler. Denetleme için yapılan (*oversight*) *hearing* ise Kongre'nin yürütme organı üzerindeki gözetim ve denetim yetkisini gerçekleştirmek üzere kullandığı bir yoldur.¹⁶ Kamu politikalarının izlenmesi, incelenmesi ve denetlenmesi amacıyla komisyonlar yürütmeye bağlı birimleri dinlemek üzere bu yetkisini kullanabilir. Bir üçüncü türü ise kamu görevlilerinin görevleriyle ilgili suç iddialarını araştırmak üzere yapılan soruşturma (*investigate*) *hearing* yoludur. Bir diğer bilgilenim (*hearing*) yolu ise sadece Senato düzeyinde gerçekleştirilen ve başkanın yargı ve yürütme alanındaki kamu görevlilerini atama yetkisini kullanması üzerine Senato'nun bu atamaları onaylaması için bu kişileri dinlemek üzere gerçekleştirdiği toplantılardır.¹⁷

Kongre'deki komisyonların bilgilenim (*hearing*) yetkisini kullanırken davet üzerine katılmayanları zorla getirme yetkisi de vardır. Bilgilenimin ne şekilde gerçekleştirileceğine de komisyon karar vermektedir. Ayrıca komisyonların bilgilenim (*hearing*) toplantıları genelde canlı bağlantı ile yayımlanmakta ve kayıt altına alınan bu toplantılar Kongrenin resmi internet sitesinde kamuoyuna açık şekilde tutulmaktadır.¹⁸

¹² Strom (n 2) 58.

¹³ Komisyon temelli yasama organları, çoğu yasama işinin komisyonlarda gerçekleştiği, kanun tekliflerinin kanunlara dönüştürüldüğü, *hearings* toplantılarının yapıldığı ve yürütmenin denetlendiği yasama organlarıdır. Rod Hague, Martin Harrop, John McCormick, *Comparative Government and Politics*, (11th Edition, Red Globe Press 2019) 145.

¹⁴ Hague, Harrop ve McCormick (n 13) 145.

¹⁵ <https://www.congress.gov/committees>

¹⁶ <https://www.congress.gov/committee/house-oversight-and-accountability/hsgo00>

¹⁷ <https://www.congress.gov/help/committee-materials#committee-hearings>

¹⁸ <https://www.congress.gov/committees/video/house-oversight-and-accountability/hsgo00/mSVT-HVEubbm>

Almanya

Almanya’da Federal Yasama Meclisi (Bundestag), bilgi edinme ve denetim yetkisine sahiptir ve bu yetkisini doğrudan kullanabildiği araçların yanı sıra komisyonların işlettiği mekanizma ve usullerin de bu sürece önemli katkısı olmaktadır. Bu amaçla oluşturulan Daimi Denetim Kurulları arasında “Parlamentar Denetim Kurulu” da yer almaktadır.¹⁹ Parlamentar Denetim Kurulu, istihbarat kuruluşlarının federal düzeydeki çalışmalarını denetlemekle yükümlüdür ve Federal Hükümetten istihbarat servislerinin genel ve özel faaliyetleri hakkında ayrıntılı bilgi vermesini isteyebilmektedir. Bu çerçevede istihbarat servislerine ait dosyaları ve verileri incelemek dışında istihbarat mensuplarını dinlemekle de yetkilidir. Bu özel yetkilendirme dışında genel olarak komisyonlar, Federal Meclisin hükümetin icraatlarıyla ilgili denetim ve gözetim yetkisi çerçevesinde kullandığı hükümet yetkililerini dinleme yetkisini (bilgilenim) de kullanabilmektedir.

Her komisyonun hem olağan toplantılarında hem de yapabileceği herhangi bir kamuya açık toplantıda (*public hearing*) bir Federal Hükümet üyesinin bulunmasını talep etme hakkı vardır. Başbakan veya konuyla ilgili herhangi bir bakan, kendi görev alanıyla ilgili bilgi vermek üzere siyasi parti grupları veya meclis üyelerinin yüzde beşinin talebiyle Meclis Genel Kurulunda dinlenilmek üzere çağrılabilir veya komisyonlarda çağrı üzerine dinlenebilmektedir. Uygulamada ise bir komisyonun çağrı yetkisini kullanmasından ziyade genelde önemli sorunlar veya konular olduğunda ilgili bakanın kendisi komisyonun görüşmelerine katılmaktadır veya kendisi katılamazsa yerine katılmak üzere birini görevlendirmektedir.²⁰

Komisyonlar, tartışılan bir konu hakkında bilgi edinmek amacıyla ilgili alanda Parlamento dışından uzmanların katılacağı kamuya açık oturumlar da düzenleyebilmektedir. Bu tür toplantıları komisyonların sıklıkla yaptığı bilinmektedir. Belirli bir konu hakkında kamuoyunu derinlemesine bilgilendirmek için de bir araç olarak kullanılan bu toplantılar, ilgili konunun muhataplarına ve çıkar gruplarına kendilerini Federal Mecliste kamuya açıklama fırsatı sunmaktadır.²¹ Bu toplantıların özellikle seçim dönemlerinde yoğun biçimde gerçekleştirildiği bilinmektedir.²²

Komisyonların yetkileri, *hearing* toplantılarının (bilgilenim) çeşitleri, usul ve esasları, Bundestag İçtüzüğünde çok ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir.²³

¹⁹ <https://www.bundestag.de/en/committees/bodies/scrutiny>

²⁰ Susanne Linn, Frank Sobolewski, The German Bundestag Functions And Procedures, 18th Electoral Terms, Organisation and Working Methods The legislation of the Federation, (Kürschners Politikkontakte 2015) 39.

²¹ Linn ve Sobolewski (n 20) 40.

²² ibid 111-112.

²³ <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf> Erişim Tarihi 10 Mayıs 2024.

Fransa

Fransa'da da Ulusal Meclisin bilgi edinme ve denetim yolları arasında hearing'e yer verilmektedir. Meclis hükümeti denetlerken Daimi Komisyonları kullanabilmektedir. Bu komisyonlar *hearing* toplantısı düzenleme yetkisine sahiptir.²⁴ Bilgi toplama faaliyeti kapsamında komisyonlar ve geçici komisyonlar da dinlenmesini gerekli gördüğü herhangi birine çağrıda bulunabilmektedir. Komisyonun çağrısına uymayanlar hakkında para cezası bir yaptırım olarak düzenlenmiştir.²⁵ Komisyonlar, hükümet üyelerini hükümetin faaliyetleriyle ilgili dinleyebildiği gibi bir kanunun yapım sürecinde gerekli olan bilgileri toplamak üzere ilgili kişileri dinleyebilmektedir. Bunun dışında bir konuyla ilgili uzman kişileri, sivil toplum kuruluşlarını da dinleyebilirler. Bazı komisyonlar ise görev alanlarıyla ilgili kamu idarelerinin faaliyetlerini takip ederek denetleme yetkisini kullanırlar. Örneğin, Kamu Politikalarının Denetlenmesi, Değerlendirme ve İzleme Kurulu, kamu fonlarının nasıl kullandığını araştırmak ve sorgulamak üzere kurulmuştur. Sosyal Güvenlik Finansmanı Kanunlarını Değerlendirme ve Denetim Kurulu da kendi yetkisi çerçevesinde Sayıştay üyelerinin de katıldığı "hearing" toplantıları düzenleyebilmektedir.²⁶ Özellikle komisyonların toplantılarının 2009 İktisat değişikliği ile basına ve halka açılması uygulamasına geçilmesi parlamenter denetimin etki ve işlevi açısından önemli bir gelişmedir.²⁷

İngiltere

Birleşik Krallık Parlamentosu, bilgi edinme ve denetleme yetkisi ve bunu sağlayacak araçlar bakımından donanımlı ve etkin bir parlamentodur. Hem Avam hem de Lordlar Kamarasının klasik (geleneksel) bilgi edinme ve denetleme araçları dışında Daimî Denetim Komisyonları (Select Committees) aracılığıyla da benzer yetkiler kullanmaktadır.²⁸ Hükümetin faaliyetlerini denetlemekle görevli bu komisyonların her birinin görev alanı, her bir bakanlığın çalışma alanıyla ilgili olarak oluşturulmuştur. Komisyonlar bu çerçevede ilgili bakanlığın politikalarını, harcamalarını ve alt idari birimlerini denetleyebilmektedir. Komisyonlar yazılı veya sözlü delil toplayabilmekte ve bu bağlamda da konuyla ilgili kimseleri ve bakanları bilgi vermek üzere toplantıya çağırabilmektedir. Bu toplantılara (hearings) katılanların sözlü ifadeleri alınmakta ve sonuçlar bir rapor halinde hem Avam Kamarasına gönderil-

²⁴ <https://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly#chap10> Erişim Tarihi 10 Mayıs 2024.

²⁵ The National Assembly In The French Institutions, (M. Declan Mc Cavanas, Service Des Affaires Internationales Et De Défense, 2011) 164.

²⁶ ibid 476-477. Ayrıca bkz. Fransa Ulusal Meclisinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri, (Hz. Fatih Çağrı Ocaklı, Hakan Palabıyık, Mehmet Solak, Ayşen Atlay, Mert Can Sever, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı 2019) 37 vd.

²⁷ The National Assembly In The French Institutions, (n 25) 248.

²⁸ <https://www.parliament.uk/about/how/committees/select/> Erişim Tarihi 15 Mayıs 2024.

mekte hem de resmi internet sitesinde yayımlanmaktadır.²⁹

Amerika Birleşik Devletleri Kongresinin uyguladığı bilgilenim (*hearing*) biçimlerinden başkanın atama yetkisi üzerine yapılan onaylama sürecindeki bilgilenim (*hearing*) uygulamasına benzer bir usul Birleşik Krallık Parlamentosunda da uygulanmaktadır. “Pre-Appointment Hearings” toplantıları, daimî denetim komisyonlarının belirli bir kamu görevine atanacak kişiler hakkında bilgi toplaması amacıyla yapılır. Komisyon bu toplantılar sonucunda bir rapor hazırlayıp yayımlayarak adayların göreve uygunluğu konusundaki görüşünü açıklamaktadır. Bu görüş, ilgili atamayı yapacak olan bakanlık tarafından dikkate alınmaktadır.³⁰

Polonya

Polonya Parlamentosunun (SEJM) denetim yetkisi, komisyonlarca kullanılabilen araçlarla da sağlanmaktadır ve bu çerçevede komisyonlar “hearings” toplantısı (bilgilenim) düzenleyebilmektedir. Komisyonlar, bilgi talep etmek dışında hükümet üyelerini kendi görev alanlarıyla ilgili konularda gerçekleştirilen komisyon toplantılarına davet edebilmektedirler. Bu toplantılar, hükümetin politikalarının denetimini sağlamaktadır.³¹ Benzer bir yetki Danimarka Parlamentosunda da kullanılabilir. Yirmi daimi komisyonun yetkileri arasında bilgilenim (*hearings*) de vardır ve geçici komisyonlar da bu yetkiyi kullanabilmektedir. Komisyonlar, hükümeti bu toplantılara davet edip dinlemeye yetkilidirler. Kamuya açık bir toplantı olup olmayacağını da ilgili komisyonun kendisi karar vermektedir.³²

Macaristan

Macaristan Ulusal Meclisinde komisyonlar, bakan adaylarının atanmasından önce onları dinlemek üzere “bilgilenim” yapmaktadır. Ayrıca bakanlıkların görevleriyle ilgili performanslarını takip etmek üzere bakanların bireysel olarak katılıp açıklamalarda bulunduğu yıllık “bilgilenim”ler gerçekleştirilmektedir.³³ Komisyonların karar alması üzerine kamu yönetiminin merkezi kurumlarının başkanlarını da dinlemesi mümkündür.³⁴ Bunun dışında özel bir atama bilgilenimi de yapılmaktadır. Avrupa Birliği’nin ilgili birimlerine atanmak üzere hükümet tarafından aday

²⁹ Etkinlikler ve raporlar, şu resmi kanaldan izlenebilmektedir: <https://www.parliamentlive.tv/Committees> Erişim Tarihi 15 Mayıs 2024

³⁰ <https://www.parliament.uk/about/how/committees/select/> Erişim Tarihi 15 Mayıs 2024

³¹ Parlamentolar ve Parlamenter Gözetim ve Denetim, Seçili Avrupa Ülkesi Tecrübelerinin Karşılaştırılması Sigma Raporu Çevirisi, (Çev. Muhammed Emin Güzel, Abdussamed Sığırtaç, TBMM Basımevi, 2016) 45 vd. <https://cdn.tbmm.gov.tr/TbmmWeb/Yayinlar/Dosya/e791d904-a1a8-4a8e-86f6-ef883ec10f75.pdf> Erişim Tarihi: 10 Mayıs 2024

³² Standing Orders of the Danish Parliament, 2021, Bölüm 8, Madde (9), https://www.ft.dk/-/media/sites/ft/pdf/publikationer/engelske-publikationer-pdf/forretningsorden_engelsk_2018_samlet_web.ashx Erişim Tarihi: 10 Mayıs 2024.

³³ Act XXXVI of 2012 on the National Assembly (as in force on 1 March 2024), House Committee, Section 11, 1 (k), <https://njt.hu/jogszabaly/en/2012-36-00-00>

³⁴ <https://www.parlament.hu/web/house-of-the-national-assembly/the-committees>

gösterilen kişiler, Meclisin Avrupa Birliği Komisyonu ve Avrupa Birliği'ndeki pozisyonun faaliyetiyle ilgili daimi komisyonu tarafından dinlenmektedir.³⁵ Komisyonların bilgilenim dahil tüm oturumları kural olarak basına ve ilgili herkese açık gerçekleştirilmektedir. Devlet sırrı içeren, resmi veya özel verilerin açıklanacağı toplantıların kapalı yapılmasına komisyon kendisi karar verebilmektedir. Komisyon toplantılarının tutanakları Ulusal Meclisin internet sitesinde kamuya açık olarak yayımlanmaktadır.³⁶

İspanya

İspanya'da da yasama organının yürütme üzerindeki denetim yetkisi (Anayasa Madde 66-2) çok çeşitli araçlarla gerçekleştirilmektedir. Bu anlamda "bilgilenim (hearings)" mekanizması da önemli bir yer tutmaktadır. Çift meclisli yasama organının (Congreso de los Diputados ve Senado) her ikisinin de *bilgilenim* düzenleme yetkisi vardır. Anayasa'nın 109. maddesi (Right to information of the Houses) her iki meclise ve komisyonlarına hükümet ve tüm merkezi ve bölge idarelerinin yetkili birimlerinden her türlü bilgiyi isteyebilme yetkisini tanımaktadır. Anayasa'nın 110. maddesine (Government in the Houses) göre de her iki Meclisin ve komisyonlarının hükümet üyelerini çağırması ve bu çağrı üzerine bakanların bu toplantılara katılma ve dinlenilme hakkı vardır.³⁷

Hükümet üyeleri kendi görev alanlarında çalışmakta olan görevlilerin Meclislere açıklama yapmalarına izin verilmesini isteyebilir. İçtüzük Madde 44'e göre Komisyonlar Meclis Başkanı aracılığıyla "hükümetten ve diğer idari organlardan kendilerini ilgilendiren konularda bilgi vermelerini" ve hükümet üyelerinin kendilerini ilgilendiren konularda bilgi vermek üzere "komisyon toplantısına katılmasını", "devlet memurları veya makamlarının uzman oldukları konularda bilgi vermek üzere komisyona çağrılmasını", "tartışılan konu üzerinde uzman olan şahısların, komisyona tavsiyede bulunmak veya bilgi vermek için çağrılmasını" isteyebilirler.³⁸ 202. maddede de hükümetin kendiliğinden veya istem üzerine bilgi vermek üzere komisyon huzuruna çıkacağı ve dinleneceği, bunun nasıl yapılacağına ilişkin usul düzenlenmektedir. Fakat bu ve devam eden maddedeki bilgi talebi ve üzerine konuşma daha çok genel görüşme usulüne benzemektedir; çünkü diğer parlamento grupları kendi görüşlerini bildirmek üzere söz alabilmektedir.³⁹

³⁵ <https://www.parlament.hu/documents/125505/138409/Resolution+on+certain+provisions+of+the+Rules+of+Procedure/968f2e08-f740-4241-a87b-28e6dc390407>

³⁶ <https://www.parlament.hu/web/house-of-the-national-assembly/the-operation-and-sitting-of-committees>

³⁷ The Spanish Constitution <https://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/detal-leconstitucioncompleta/index.html?lang=en#:~:text=The%20Constitution%20is%20based%20on,the%20solidarity%20among%20them%20all>. Erişim Tarihi 15 Mayıs 2024

³⁸ Standing Orders Of The Congress Of Deputies, https://www.congreso.es/webpublica/ficherosportal/standing_orders_02.pdf Erişim Tarihi: 15 Mayıs 2024

³⁹ İbid, Madde 203.

Bu uygulamalar dışında Anayasa’da düzenlenen daha çok yasama organının yargısal nitelikteki denetleme yetkisine benzer bir usul de bulunmaktadır (m. 76: Fact-finding committees-soruşturma kurulu). Bu maddeye göre her iki Meclis “kamu çıkarını ilgilendiren herhangi bir konuda ortaklaşa bilgi toplama komiteleri atayabilir. Soruşturma sonuçları gerektiğinde gerekli tedbirleri alması için Cumhuriyet Savcısına havale edilebilecek olsa da vardıkları sonuçlar mahkemeler için bağlayıcı olmayacağı gibi adli kararları da etkilemeyecektir.” Ancak 2. fıkra göre “Meclisler tarafından çağrıldığında hazır bulunmak zorunludur. Bu yükümlülüğe uyulmaması halinde verilebilecek cezalar kanunla belirlenir.” Bu uygulama bir suç iddiasının araştırılmasıyla ilgili Meclisin soruşturma yetkisini düzenlemektedir. Amerika’daki soruşturma dinlemeleri (*investigation hearings*) gibi bir uygulamayı andırmaktadır.

C. Avrupa Parlamentosu Örneği

Avrupa Birliği’ne üye devletlerde kendi yasama organlarınca kullanılan “hearing” yetkisinin yanı sıra üye devlet vatandaşlarının siyasi görüş ve menfaatlerinin temsil edilmesi amacıyla oluşturulan Avrupa Parlamentosu’nda da bilgilenim mekanizması bulunmaktadır. Avrupa Birliği kurumları üzerinde siyasi denetim yetkisini haiz Avrupa Parlamentosu, Birliğin müktesebatını, bütçesini ve programları uygulamakla yetkili yürütme organı olan Avrupa Komisyonuna sözlü, yazılı soru sorabildiği gibi soruşturma komiteleri kurarak da Birliğin kurumları üzerindeki denetim yetkisini kullanmaktadır. Avrupa Parlamentosu komitelerinin yetkileri arasında da AB kurumlarının faaliyetlerini inceleme ve uzmanları dinleme yetkisi bulunmaktadır.⁴⁰ Bununla birlikte ABD ve Almanya yasama organlarında görülen atama süreçlerinde *hearing* uygulaması (bilgilenim) benzeri bir usul de vardır. Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü’ne Ek VII’de Avrupa Komiserlerinin atanması sürecinde uygulanan *hearing* yetkisi (bilgilenim) detaylı olarak düzenlenmektedir. Buna göre her bir komiser adayı donanım ve yetkinliği bakımından kendi alanıyla ilgili komite tarafından göreve başlamadan önce dinlenmekte ve değerlendirilmektedir.⁴¹

II. KOMİSYON MERKEZLİ ÇALIŞMA SİSTEMİ VE “BİLGİLENİM”

Yasama organlarının hükümet üyelerini çağırma ve dinleme yetkisi bakımından güncel bir bilgi, Inter-Parliamentary Union tarafından oluşturulan veri tabanından elde edilebilmektedir. Bu verilere göre içinde Türkiye’nin de bulunduğu on dört ülke

⁴⁰ Komiteler ve yetkileri hakkında bkz. Rules of Procedure of the European Parliament, 9th Parliamentary Term - November 2023, “Annex VI: Powers and Responsibilities of Standing Committees” https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2023-11-01_EN.pdf ve <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/236967/About-committees-booklet-EN.pdf> Erişim Tarihi 10 Mayıs 2024.

⁴¹ Bu konudaki usul de belirlenmiştir. Komiserler görevlendirileceği alandan sorumlu AP komitelerinin önünde çevrimiçi olarak canlı yayınlanan üç saatlik bir *hearing* toplantısına davet edilir. Burada en fazla 15 dakikalık bir açılış konuşması yaptıktan sonra kendisine yöneltilen soruları yanıtlar. Sorumlu komite, bu toplantıdan sonra değerlendirme yapıp bir rapor hazırlayarak ilgili birimlere ve oylanmak üzere genel kurula gönderir. Ayrıntılı usul için bkz. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2023-11-01-ANN-07_EN.html Erişim Tarihi 10 Mayıs 2024.

dışında diğer tüm yasama organları hükümet üyelerini çağırıp dinleyebilme yetkisine sahiptir. Çift meclisli kimi yasama organlarının bazıları sadece bir kanada bu yetkiyi tanımış olsa da hükümet sisteminden bağımsız biçimde yasama organlarının yaklaşık yüzde doksan ikisinin bu yetkiyi haiz olması demokratik yasama organlarının denetim ve gözetim yetkisi bakımından kanımızca oldukça önemli bir veridir.

Birçok yasama organının hükümet üyelerini bizzat çağırıp dinleyebilmesi dışında yine üst düzey kamu görevlilerini de çağırıp dinleyebilmesi mümkündür. Bu yetkiyle ilgili güncel verilere göre Türkiye'nin de içinde bulunduğu yirmi bir ülke dışında yasama organları üst düzey kamu görevlilerini bizzat çağırıp dinleyebilmektedir. Bu çerçevede yasama organının farklı düzeylerde, şekillerde sahip olduğu dinleme yetkisinin yürütme organı üzerinde önemli bir gözetim ve denetim aracı olduğu anlaşılmaktadır. Bu verilerden anlaşıldığı üzere Türkiye, genel kabul görmüş modellere uygun şekilde bilgilenim yetkisinin olmadığı çok az sayıdaki ülkeler içerisinde yer almaktadır.

Üst düzey kamu görevlilerinin atanması usulü ülkeden ülkeye değişmekle birlikte ABD'de Başkanın üst düzey kamu yöneticilerini ataması yukarıda değinildiği gibi yasama organının onayına bağlı olup bu aşamada öncelikli olarak komisyonlar devreye girmektedir. Üst düzey kamu yöneticilerinin uzun bir adaylık sürecinden geçtikten sonra karşılaştıkları ikinci aşama, Senato'dur. Senato'nun atamayla ilgili tutumu, atama yapılacak kamu görevinin önemine, mevcut siyasi koşullara ve politika sonuçlarına bağlı olarak değişmektedir. Birçok başkan ataması, kamuoyunda tartışma olmadan Senato tarafından rutin olarak onaylansa da Senato, adayların görüşleri ve kamu politikasını nasıl etkileyebilecekleriyle özellikle ilgilenmektedir. Bu nedenle de ayrıntılı bir araştırma ve dinleme (hearing) sürecinden sonra onaylama gerçekleşmektedir. Bu süreçler ilgili komisyonun yürüttüğü süreçlerdir. Komisyon, kendi alanına giren pozisyona aday kişi hakkında hem Başkanlıktan bilgi talep edebilmekte hem de kendisi araştırma yapabilmektedir.⁴² Çünkü bazen yürütme organı talep edilen bilgiyi sağlamamaktadır. Komisyon, sadece mesleki deneyime ilişkin değil mali, kişisel bilgileri de araştırır ve hatta bazen FBI kayıtlarına kadar bilgi edinir. Genelde komisyonlar bu ayrıntılı bilgiler elde edilene kadar da diğer süreçleri işletmemektedir.⁴³ Araştırma aşamasından sonra ise komisyonda bilgilenim aşaması başlar ve aday, kamuoyuna açık biçimde gerçekleştirilen bu toplantılarda sözlü açıklamalar yapıp kendisine yöneltilen sorulara yanıt verir. Bu aşamadan sonra hazırlanan rapor üzerine adayın atanması, Senato tarafından onaylanır veya onaylanmaz.⁴⁴ Bu

⁴² Henry B. Hogue, Maeve P. Carey, Appointment and Confirmation of Executive Branch Leadership: An Overview (Congressional Research Service 2021) 4 vd.

⁴³ Maeve P. Carey, Presidential Appointments, the Senate's Confirmation Process, and Changes Made in the 112th Congress, (Congressional Research Service 2012) 5 vd.

⁴⁴ Komisyonlar ve Senato'nun üst düzey kamu yöneticilerini atama süreci, geçmişte bazı durumlarda ilgili komisyon veya Senato'nun bilinçli eylemsizliği sebebiyle uzun sürmüştür; çünkü önlerine gelen adaylık sürecini işletmek konusunda bir zorlayıcı kural yoktur. Bu konudaki uygulamaların

bağlamda komisyonların yürütme organını kendi huzuruna çağırıp sorduğu sorulara yanıt vermesini isteyebilmesi, yürütmeden belge talep edebilmesi bilgiye erişimin en etkili yoludur. Hatta gizli bilgilere erişimin de sağlanması gerekir ki yürütmenin hesap verebilirliği sağlanabilsin. Bu konuda -kapalı oturum gibi- özel düzenlemelerle gizlilik konusundaki sınırlamaların aşılabileceği düşünülmektedir.⁴⁵ Bu çok çeşitli uygulamalar arasında TBMM bakımından özellikle önemli olduğunu düşündüğümüz iki usul vardır. Bunlardan ilki üst düzey kamu yöneticilerinin atanması sürecinin Meclisin bilgi edinme faaliyeti çerçevesinde “bilgilenim” yetkisi kapsamında olmasıdır. İkinci ise genel olarak her bir daimi komisyonun kendi görev alanıyla ilgili bakanı ve cumhurbaşkanı yardımcısını rutin biçimde dinleyebilmesi amaçlı bilgilenim tipidir. Üçüncüsü ise yasaların uygulanmasının izlenmesi ve bilgi alma amaçlı bilgilenimdir. Bu önerileri sunmadan önce kısaca komisyonların yetkilendirilmesi ve komisyon uygulamaları konusunda hükümet değişikliği öncesinde de yapılmış tartışma ve önerilere değinmek gerektiği kanısındayız.

Türkiye’de yürütme organının güçlenmesi ihtiyacı ve gerçeği karşısında diğer temsili demokrasilerdeki gibi yasama organının gücü, yetkileri, etkinliği ve kurumsal değeri hakkındaki tartışmalar uzun yıllardan beri varlığını sürdürmektedir. En son 2017 Anayasa Değişikliği Kanunuyla getirilen yeni hükümet sistemi, bu tartışmalarda başka bir boyutu gündeme taşımıştır. Çünkü artık salt normatif düzeyde dahi TBMM ile yürütme organı arasındaki ilişkilerin kuvvetler ayrılığı bakımından sorunlu olduğu anlaşılmaktadır. Bu durum, hükümet sistemi değişikliği öncesi var olan tartışmalara yeni eklenen sorun alanlarına kaynaklık etmektedir. Yürütmenin tek başlılığı esasına dayanan “güçlü yürütme”nin, “güçlü Meclis” olgusu ile dengelenmesi gerekmektedir. Meclisin kurumsal ve işlevsel bakımdan güçlendirilmesi hedefi doğrultusunda, yasama süreçlerinde dijital mekanizmaların sürekli güncellenerek şeffaf işleyişin sağlanması ve çok-sesli sivil toplum katılım yollarının açık tutulması elzemdir.

TBMM İçtüzüğü’nün “Komisyonlarda Yürütmenin temsili ve uzman çağırılması” başlıklı 30. maddesine göre “Komisyon toplantılarına Cumhurbaşkanı yardımcıları, bakanlar, bakan yardımcıları ve üst kademe kamu yöneticileri katılabilir.” Aynı maddeye göre komisyonlar bir konuyla ilgili uzmanları da fikirlerini almak üzere komisyona çağırabilir. Meclis üyeleri dışında Cumhurbaşkanı yardımcıları, bakanlar, bakan yardımcıları ve üst kademe kamu yöneticilerine açık olan komisyon toplantılarında bu kişiler oy hakkı olmaksızın söz alabilmektedir.⁴⁶ Ayrıca, normalde söz sırasına bağlı şekilde konuşulan komisyon toplantılarında bu kişilere söz sırasına bağlı olmadan söz hakkı verilmektedir. Çağrı üzerine katılan uzmanlar

engellemelere sebep olması karşısında atama süreçleriyle ilgili daha ayrıntılı kurallar belirlenerek hangi atamaların hangi hallerde bu sürece tabi olmayacağı ve olacağı ayrıca düzenlemiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Carey (n 43) 19 vd.

⁴⁵ Beetham (n 10) 129-130.

⁴⁶ Komisyon toplantılarına girebilecek olanlar TBMM İçtüzüğü’nün 31. maddesinde düzenlenmektedir.

ise komisyon başkanının söz verdiği zamanlarda konuşabilmektedir.⁴⁷ Bu hükümlerin kaleme alınış biçiminden anlaşılan, yürütme organının temsilcilerinin ve üst kademe yöneticilerinin çağrı üzerine Meclis komisyonlarına katılıp bilgi vermesinin ihtiyari olduğudur. Yürütme temsilcileri, komisyon toplantılarına ancak "katılabilir"; bu konuda komisyonların zorlayıcı bir yetkisi olmayıp maddeden çağrıda bulunabileceklerine dair bir çıkarımda bulunmak da zordur. Çünkü tek taraflı ve dilediğinde yürütmenin komisyona katılabileceği anlaşılmaktadır. Komisyonların yetkileri arasında da yürütme ve temsilcilerine çağrıda bulunabileceğine dair bir ifade yer almamaktadır.⁴⁸ Bununla birlikte bakanlıklardan yazışma ile bilgi talep edebilecekleri açıkça tanınan bir yetkidir.⁴⁹ Ancak bir yaptırım açıkça öngörülmemiştir. Uygulamada da bu yolun kullanılmadığı bilinmektedir.⁵⁰ Oysa sert kuvvetler ayrılığının uygulandığı ABD'de yürütmenin ne komisyonlarda ne de meclislerde temsili, burada gerçekleştirilecek toplantılara ve faaliyetlere katılma, görüş bildirme, öneri sunma hak ve yetkisi vardır; ancak davet üzerine katılıp görüş bildirebilirler.⁵¹ Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin kuvvetler ayrılığı sistemi olduğu gerekçesiyle yürütme temsilcilerinin bilgi vermesinin ancak ihtiyari ve yürütme istediğinde olabileceği ileri sürülebilirse de ne normatif açıdan ne de uygulamada bu savunulabilir. Yasama organlarının bilgi edinme ve denetleme faaliyeti kapsamında yürütmeden bilgi toplayabilmesi, çağırabilmesi sert kuvvetler ayrılığında da mümkündür. Bu nedenle TBMM'nin yürütme organından bilgi edinebilmesi yolunu açacak kurumların geliştirilip uygulanması gerekmektedir.

Komisyonların yetkilerinin sınırlarının belirlenmesi hem yasama organının genel kurulu ile komisyonlar arasındaki hem de komisyonların kendi aralarındaki

⁴⁷ Bkz. TBMM İçtüzüğü'nün "Komisyonlarda söz alma" başlıklı 29. Maddesi.

⁴⁸ TBMM İçtüzüğü, "Komisyonların yetkisi, toplantı yeri ve zamanı", MADDE 35- "*Komisyonlar, kendilerine havale edilen kanun tekliflerini aynen veya değiştirerek kabul veya reddedebilirler; birbirleriyle ilgili gördüklerini birleştirerek görüşebilirler ve Türkiye Büyük Millet Meclisi binasında, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığınca kendilerine ayrılan salonlarda toplanırlar. Ancak, komisyonlar, kanun teklif edemezler; kendilerine havale edilenler dışında kalan işlerle uğraşamazlar; Başkanlık Divanının kararı olmaksızın Genel Kurulun toplantı saatlerinde görüşme yapamazlar ve kanun tekliflerini bölerek ayrı ayrı metinler halinde Genel Kurula sunamazlar. Komisyonlar, Cumhurbaşkanınca yayımlanması kısmen uygun bulunmayan ve bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderilen kanunların sadece uygun bulunmayan maddelerini görüşebilir. Bu durumda, sadece uygun bulunmayan maddelerle ilgili görüşme açılır.*"

⁴⁹ TBMM İçtüzüğü, "Bakanlıklarla yazışma", Madde 41: "*Komisyonlar, bütün bakanlıklarla doğrudan doğruya yazışabilirler ve kendilerine havale edilen işlerin sonuçlandırılması için gerekli bilgileri bakanlıklardan isteyebilirler.*"

⁵⁰ Günel Seyit, "2017 Anayasa Değişikliği Sonrasında Parlamenter Denetim: Sorun Alanları ve Olanaklar", in Av. Bülent Dağsalı, Doç. Dr. Fahri Bakırcı (Eds.), Anayasa Değişikliği Sonrası TBMM İçtüzüğü Paneli, (Ankara Barosu 2021) 121.

⁵¹ Bu konudaki kuralların karşılaştırmalı bir tablosu için bkz. "ABD, Güney Kore ve Fransa Parlamentoları Komisyon ve Genel Kurullarında Yürütmenin Temsili, Konuşma, Önerge Verme ve Görüş Bildirme Hakları", in Fatih Çağrı Ocaklı, Duygu Öksüz, Şeyma Seçilmiş (Hz.), Karşılaştırmalı İçtüzük Çalışmaları, (TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı 2018) 40-42.

iş bölümü açısından önemli bir sorundur ve yetkilerin sınırının ne olacağı meselesi öteden beri bir tartışma konusudur. Aslında bilgi edinme ve denetleme, kanun yapım süreci gibi yasama organının temel işlevleri çerçevesinde ona yardımcı olmak üzere komisyonlar kurulur. Yasama organı genel kurullarının “siyasal yönden bölümlere ayrılması” olarak görülen komisyonlar, yasama organına bağlı, yasama organından doğan ve onun bir iç organı sayılabilecek mini parlamentolar konumundadır. Şu halde, komisyonların gücü yasama kuvvetinin gücünü belirleyen temel bileşenlerin başında gelmektedir.

A. TBMM’nin Güçlendirilmesi için “Bilgilenim” Model Önerisi

TBMM, genel kurul merkezli çalışan bir yasama organıdır. TBMM’nin bu niteliği komisyonların yetkilerinin sınırı üzerinde önemli bir etken oluşturmaktadır. Komisyon yapısının ve işleyişinin genel kurulun işlerine destek olacak şekilde yeniden düzenlenmesi mümkündür. Nitekim TBMM komisyonlarının statüsü, oluşumu, yetkileri ve bunların çalışma biçimi bakımından Meclis çalışmalarını kolaylaştırıcı ve katılımcı bir süreç izlenemediği yapılan eleştiriler arasındadır. Komisyonların kendi yetkileri bakımından nihai karar verme yetkisine sahip olmaması sebebiyle yasama işlemlerinin ayrıca Genel Kurulda tekrar edilmesi sorunların başında gelmektedir. Ayrıca komisyonların oluşumunun ve idaresinin çoğunluk partisinin hakimiyetinde olacak şekilde kurgulanması ve siyasi parti grubu olmayan üyelerin faaliyetlere dahil olamaması, bu sebeple komisyonların uzmanlığını kaybetmesi ve nihayet komisyonlara sivil toplumun katılımının sınırlandırılması da önemli diğer temel sorun alanları arasında sayılmaktadır.⁵² Bu temel oluşum ve işleyişle ilgili sorunların çözümü için komisyonlara Meclis yetkilerinin devri zorunlu değildir. Aslında komisyonların yaptığı işin Genel Kurulda tekrarlanmasının yarattığı sorunlardan kurtulmanın bir yolu olarak İspanya ve İngiltere’de olduğu gibi Genel Kurulun yetkisini komisyonlara devretmeksizin komite ile Genel Kurul arasında işbirliği esasına dayalı bir çalışma yönteminin belirlenmesi mümkündür.⁵³ Diğer sorunlar ise demokratik, katılımcı ve müzakereci bir yasama faaliyetine ilişkin ilke ve usullerin hayata geçirilmesiyle aşılabılır. Öte yandan mevcut sistemde meclis araştırma komisyonları da bilgi toplama faaliyetini gerçekleştirmektedir. Ancak komisyonların bilgi talepleri devlet sırrı, ticaret sırrı gibi gerekçelerle reddedilmekte veya taleplere yanıt verilmemektedir. Bu konuda yaptırım olmaması bilgi edinme faaliyetini olumsuz etkilemektedir.⁵⁴ Ayrıca komisyonların edindiği bilgiler bir rapor haline getirilmektedir; fakat bu raporlar Genel Kurul gündeminde görüşülmeden

⁵² Fahri Bakırcı, “The Committees in the Turkish Parliament: Existing Problems and Solutions after 2017 Constitutional Reform”, (2018) 11, The Eurasia Proceedings of Educational & Social Sciences (EPESS) 199.

⁵³ ibid 199.

⁵⁴ Bu konudaki bazı örnekler için bkz. Salih Sağlam, “Meclis Araştırması ve Genel Görüşmede İşleyiş ve Uygulamadaki Sorunlar”, in Hasan Erikli, Bahadır Yeşilırmak (Eds.), Parlamento Denetim Sempozyumu (TBMM 2012) 98 vd.

beklemekte ve nihayet kadük olmaktadır. Meclisi bu konuda zorlayıcı bir süre sınırlaması bulunmamaktadır.⁵⁵ Bunun yanı sıra denetim işlevi bağlamında İnsan Hakları İnceleme Komisyonu, Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu, Avrupa Birliği Uyum Komisyonu gibi komisyonların kendi yetki alanlarını belirleyen kanunlar hem yıllık faaliyetlerini hem de görev alanlarına ilişkin gelişmeleri raporlamalarını emretmekte, bunların Genel Kurul gündemine alınmasını düzenlemektedir. Fakat görev alanına giren konuları izleme raporlarının komisyon faaliyet raporu gibi görülmesi, uygulamada bunların tüm komisyonca değil uzman üyelerce hazırlanıp komisyonda görüşülmeden TBMM Başkanlığına sunulması, Genel Kurula bilgi verilmemesi ve nihayet bu süreç sebebiyle Genel Kurulda da görüşülmeden rafa kaldırılması gibi çok önemli sorunlara işaret edilmektedir.⁵⁶ Aynı sorun idarenin işleyişiyle ilgili halktan gelen şikâyetlerin iletildiği Kamu Denetçiliği Kurumunun "ivedilikle görüşülmesi" kanunda açıkça belirtilen yıllık raporları bakımından da söz konusudur.⁵⁷

Görüldüğü gibi TBMM'nin Anayasa'nın tanıdığı bilgi edinme ve denetim yetkilerini Genel Kurul ve komisyonlar aracılığıyla etkin biçimde kullanması, değişen hükümet sisteminden sonra daha acil hale gelmiştir. Meclisin bilgi edinme ve denetleme faaliyeti, yürütme organının ve idarelerin işlem ve eylemlerinin keyfiyetini ve hukuka aykırı kullanılmasını engellemeyi, kaynakların ve kamu harcamalarının uygun kullanımını, yürütmenin politikalarını ne derece yerine getirip getirmediğinin ortaya çıkmasını sağlayacaktır. Dolayısıyla sadece temel hak ve özgürlüklerin korunması ve demokrasiye katkı sunulması amacıyla değil yürütmenin de halkın güvenini kazanması veya sürdürmesi bakımından güçlü meclise ihtiyaç vardır.

1. Daimi Komisyonların Kendi Görev Alanlarıyla İlgili Yıllık "Bilgilenim"

TBMM İçtüzüğü'nün yenilenmesi çalışmalarında, daimi komisyonların görev alanlarıyla ilgili olarak yürütmenin icraatları hakkında genel gözetim ve bilgilenme amaçlı yıllık toplantı düzenleme yetkisi tanınması, yasama organı bünyesinde komisyonları güçlendirecektir. Böylece komisyonların, sadece kendilerine havale edilen sınırlı işleri görüşen edilgen parlamento-içi kuruluşlar niteliği dönüşüme uğrayacak ve komisyonlar pro-aktif parlamento aktörü konumu kazanacaktır.

Bu amaçla, yılda bir defa Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanların çağrıldığı bilgilenim yapmaları isabetli olacaktır. Bilgilenim faaliyetlerinin ikincil bir çalışma niteliğinde görülmemesi için kamuoyuna açık olması ve geleneksel yasama ve denetim çalışmaları gibi TBMM TV veya web portal üzerinden yayımlanması gerekir. Bu anlamda, ihtisas komisyonları ve bakanlıklar arasında görev ve yetki karmaşasını önlemek üzere "Komisyon Başkanları Kurulu" na yetki verilmelidir.

⁵⁵ Seyit (n 50) 121.

⁵⁶ ibid 127-128.

⁵⁷ ibid 128-129.

TBMM İdari Teşkilatında teknik düzeyde yasama uzmanları tarafından gerçekleştirilen “2019 İçtüzük Çalışması Taslak Metinde”⁵⁸ de bu yönde çıkabilecek ihtilafların çözüm yeri olarak “Komisyon Başkanları Kurulu’nun görüşü üzerine TBMM Başkanı” modeli önerilmiştir.

2. Bilgi alma ve İzleme Amaçlı Sürekli “Bilgilenim”

TBMM komisyonları, bilgi alma ve izleme amaçlı bilgilenim yetkisi bakımından merkeze alınmalıdır. Daimi Komisyonlar, görev alanlarına giren konularda veya kendilerine havale edilen işlerle ilgili bilgi edinmek; kanunların uygulamalarını izlemek, mevcut kanunlarda yapılacak değişiklik veya yeni kanuni düzenleme ihtiyaçlarını tespit ve değerlendirmek üzere kamu idareleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, sendikalar, sivil toplum kuruluşları ve özel kişileri davet ederek bilgi alma ve izleme toplantıları düzenleyebilmelidir.

Komisyonlar, kanunların uygulanması izlemek ve genel olarak belirli bir konuda bilgi almaya yönelik bilgilenim yetkisine kavuştuğunda, kendilerine havale edilen kanun tekliflerinin öncesinde ve sonrasında da önemli bir yasama aktörü konumu kazanabilir.

İzleme ve bilgi alma amaçlı bilgilenime ilişkin raporlar yayımlanması kamuoyu denetiminin harekete geçmesine de katkı sunabilir. Kanunların uygulanmasını izleme amaçlı bilgilenimde, daimi komisyonlar süreç içerisinde esas komisyon olarak görüştüktan sonra kanunlaşan ve yürürlüğe giren kanunların uygulamasını izleme ve gerektiğinde yeni girişimler başlatma yetkisiyle donatılmış olacaktır.

3. Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atanması Sürecinde “Bilgilenim”

Yürütme organının sürekli biçimde yasama organının gözetim ve denetimi bakımından en sistematik ve etkili yöntem olarak yürütmenin kendi iç görev paylaşımına göre ayrılan ilgili bakanlıkların, idari birimlerin çalışmalarının ve politika yönetim süreçlerinin özel bilgi edinme ve denetleme usulleri ile yasama organı komisyonlarınca izlenmesidir. Zaman, uzmanlık ve ayrıntılı teknik araçların gerekliliği sebebiyle çoğu yasama organı bu amaca hizmet edecek biçimde komisyonlarını yeniden şekillendirmeye başlamıştır.⁵⁹

Bu çerçevede 2017 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanına üst kademe yöneticilerini ataması hakkında tanınan önemli yeni bir yetki vardır. Anayasa’nın 104. maddesinin 9. fıkrasına göre Cumhurbaşkanı, “Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler.” Bu yetki, görüldüğü gibi Anaya-

⁵⁸ TBMM İçtüzük Teklifi olarak resmen sunulmadığından atıf yapılmamıştır.

⁵⁹ Örneğin İsveç’teki eğilim yürütmenin genel hedefleri ve bu hedeflere nasıl ve ne kadar ulaştığı, talepleri karşılayıp karşılanmadığını kontrol etme düzleminde *Riksdag* komisyonlarının çalışmalarını desteklemek şeklinde olmuştur. Her yasama organı gereksinimlerine göre bunu şekillendirmektedir. Bkz. Beetham, (n 10) 128-129.

sa'nın doğrudan cumhurbaşkanına tanıdığı bir yetki olup başka bir işleme gerek kalmaksızın cumhurbaşkanının kullanabileceği bir yetkidir. 2017 Anayasa Değişikliği öncesinde de 128. maddede üst kademe yöneticilerinden bahsedilmekteydi ve fakat üst kademe yöneticilerinin kimler olduğu veya bunların belirlenmesiyle ilgili ölçütler belirtilmemişti. 2017 Anayasa değişikliği ile üst kademe yöneticilerinin sadece atanması ve görevden alınması değil CBK ile üst kademe yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esasları düzenleme yetkisi de Cumhurbaşkanına tanınmıştır. Bu doğrultuda 10 Temmuz 2018 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile üst düzey kamu yöneticileri ve atanmalarına ilişkin esaslar belirlenmiştir. Daha sonra 3 Sayılı CBK, Anayasa Mahkemesinin denetimine konu edilmiş ve 2023/171 sayılı Kararı ile AYM, üst kademe yöneticilerinin kimler olduğu, cumhurbaşkanının atama yetkisi ve bu düzenlemeye ilişkin bir tartışma yaparak CBK'nin birçok kuralını iptal etmiştir.⁶⁰ Bu kararda Anayasa Mahkemesi üst kademe yöneticilerinin kimler olduğu ve bunların belirlenmesine dair esasların belirsizliği tartışmasını, 1982 Anayasası'nın ilk yıllarında verdiği kararından⁶¹ hareketle yürütmüş ve bazı kriterler belirleyerek bu yeni anayasal kavramı açıklamaya çalışmıştır.⁶² Bu Kararda Mahkemenin 3 sayılı CBK'ya ekli I ve II Sayılı Cetvellerdeki kadroların üst kademe kamu yöneticisi olup olmadığı, atanmaları ve özlük hakları gibi birçok meseleyi tartışmasının yanında konumuz açısından önemli görülen husus, üst kademe kamu yöneticilerini atama ve görevden alma yetkisinin, Anayasa ile münhasıran Cumhurbaşkanına verildiğini ve bunların atanmasına ilişkin usul ve esasların belirlenmesinin de özel olarak CBK ile düzenlenebilecek konular arasında öngörüldüğünü ifade etmesidir. Mahkemeye göre üst kademe yöneticileri "...anayasal düzeyde kavramsal olarak üst kademe kamu yöneticileri diğer kamu görevlilerinden ayrılmıştır. Bu çerçevede bunların gerek atanmaları ve görevden alınmaları gerekse atanmalarına ilişkin usul ve esasların belirlenmesi yönünden tabi oldukları anayasal ilkeler üst kademe kamu yöneticisi olmayan kamu görevlilerinden farklıdır."⁶³Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanına tanı-

⁶⁰ AYM, E.2018/120, K.2023/171, 11/10/2023, RG. 1.12.2023-32386.

⁶¹ AYM, E.1985/3, K.1985/8, 18/06/1985.

⁶² AYM, E.2018/120, K.2023/171, 11/10/2023, § 35. "Genel anlamda bir tanımlama yapılacak olursa Anayasa'da yer verilen üst kademe kamu yöneticileri kavramının belirli bir kamu hizmetini yürüten kamu kuruluşunun hiyerarşik bakımından üst düzeylerinde görev alan ve aynı zamanda o hizmet alanıyla ilgili kamu politikalarının belirlenmesinde ve uygulanmasında etkin bir otoriteye, yetki ve sorumluluğa sahip olan kişileri ifade ettiği söylenebilir (AYM, E.2019/111, K.2023/63, 05/04/2023, § 81).

§ 36. Bu itibarla kurum içinde klasik anlamda belirli bir sevk ve idare, başka bir deyişle yönetim yetkisine sahip olmakla birlikte kurumun görev ve yetkileri çerçevesindeki politikaların belirlenmesi sürecine katılmayan, yönetim yetkisi bu politikaları uygulamakla sınırlı olan yöneticilerin ya da kurumun hizmet alanıyla ilgili kamu politikalarının tayininde sadece istişari nitelikte rol üstlenen kişilerin üst kademe kamu yöneticisi olarak kabulü mümkün değildir (AYM, E.2019/111, K.2023/63, 05/04/2023, § 82)."

⁶³ AYM, E.2018/120, K.2023/171, 11/10/2023, § 32.

nan önemli bir yetkiyi inceleyen bu kararın kamu hukuku açısından değerlendirilmesi gereken birçok yönü olmakla birlikte bizim çalışmamız açısından iki noktası önemlidir. Birincisi üst kademe kamu yöneticilerinin statüsüdür. Mahkemeye göre “...belirli bir kamu hizmetini yürüten kamu kuruluşunun hiyerarşik bakımdan üst düzeylerinde görev alan ve aynı zamanda o hizmet alanıyla ilgili *kamu politikalarının belirlenmesinde ve uygulanmasında etkin bir otoriteye, yetki ve sorumluluğa sahip olan kişiler*” üst kademe kamu yöneticisi sayılmaktadır.⁶⁴ İkincisi ise üst kademe kamu yöneticilerinin atanmasının münhasıran cumhurbaşkanına tanınmış bir yetki olduğunun ifade edilmesidir. Bu iki esastan şu sonuç çıkmaktadır: Üst kademe kamu yöneticileri kamu politikalarının belirlenmesinde, uygulanmasında etkili aktör konumundaki kişilerdir; bu bağlamda yetki ve sorumlulukları vardır. Fakat bu yetki ve sorumlulukta kişilerin atanması münhasıran Cumhurbaşkanına aittir. Dolayısıyla bu önemli kamusal statüdeki kişilerin doğrudan doğruya Cumhurbaşkanınca belirlenmesi sürecinde bir başka makamın teklifi veya onayı, başka bir şekilde dahil mümkün değildir.⁶⁵ Ancak, üst kademe kamu yöneticisi adaylarının parlamentoda bilgilenim faaliyetine katılma zorunluluğu getirilmesi, bu anlamda bir engel teşkil etmeyeceği gibi atama işleminin demokratik görünümünü güçlendirecektir. Bu çerçevede, bilgilenim mekanizmasının, parlamento komisyonlarında ve kulislerinde konuşulan bilgiler sayesinde sivil toplumun süreçlere aktif şekilde dahil olmasına ve kamuoyu oluşuma ciddi katkı sağlayacağı ortadadır. Böylece bilgilenim, diğer denetim ve yasama araçlarını sürekli olarak besleyen hayli etkili güncel bir mekanizma niteliğine bürünecektir.

SONUÇ

Ülkemizde Meclis komisyonlarının, kurumsal ve işlevsel yönden güçlendirilmesi özellikle denetim ve gözetim görevleriyle donatılması anlamında İçtüzük reformuna acil ihtiyaç vardır. İncelenen ülke örneklerinde yasama organının yürütme organını gözetim işlevini “bilgilenim (hearing)” yönteminin işlerliği sayesinde etkili biçimde gerçekleştirebildiği görülmektedir.

Türk parlamento hukukunda, yasama ve denetim faaliyetlerinde genel kurul merkezli klasik anlayış egemendir. Bu kapsamda, yasama ve denetim süreçlerinin, şeffaf bilgi akışının ve sivil toplum katılımının geliştirilmesine yönelik olarak genel eğilime uygun adımlarla güçlendirilmesi gerekmektedir. Diğer taraftan, kurumsal kapasiteye güç katacak bir yenilik anlamında “yasama akademisi” kurulması, uzmanlaşma ve komisyon ağırlıklı çalışmalara bilimsel destek sağlayabilir. Daha önceki İçtüzüklerimizde ve halen yürürlükte bulunan 1973 tarihli İçtüzüğün 59. maddesinde var olan yürütmenin (Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar) gündem dışı söz istemi ile “Komisyonlarda Yürütmenin Temsili ve Uzman

⁶⁴ Vurgular yazarlara aittir.

⁶⁵ Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku (Ekin Yayınevi, 3. Baskı, 2019) 822; AYM, E.2018/120, K.2023/171, 11/10/2023, §45.

Çağırılması" başlıklı 30. maddeye dayanılarak yapılan çalışmalar, "hearing" uygulamalarını andırmaktadır. Ancak, hearing, genel olarak komisyon odaklı bir çalışma ekseninin öne çıkması anlamına gelmektedir. Dolayısıyla, ülkemiz için bilgilenim (hearing) kavramı, komisyon ağırlıklı çalışma mantığına uygun şekilde ve bütünlük içerisinde gerek kurumsal gerekse işlevsel yönden TBMM'yi güçlendirecek fonksiyonel bir yenilik olarak değerlendirilmelidir. Bu çerçevede, daha evvel yapılmış olan teknik seviyedeki çalışmaları da dikkate alarak hazırlamış olduğumuz TBMM İçtüzük değişikliği teklif taslağı metni aşağıda sunulmuştur:

"Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların dinlenmesi amaçlı bilgilenim"

MADDE 1- (1) Daimi komisyonlar yılda bir defa Cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanları, çalışma alanları ile ilgili dinlemek üzere toplantıya çağırırlar. Komisyon üyesi olmayan milletvekilleri toplantıya katılamazlar. Komisyon üyeleri Cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanlara soru sorabilirler.

(2) Bilgilenme toplantıları, Başkanlıkça uygun iletişim kanalları ile yayınlatılır.

(3) Hangi komisyonların hangi Cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanları dinleyeceği Komisyon Başkanları Kurulunun görüşü üzerine Başkan tarafından belirlenir.

Bilgi alma ve izleme amaçlı bilgilenim"

MADDE 2- (1) Komisyonlar görev alanlarına giren konularda veya kendilerine havale edilen işlerle ilgili bilgi edinmek; kanunların uygulamalarını izlemek, mevcut kanunlarda yapılacak değişiklik veya yeni kanuni düzenleme ihtiyaçlarını tespit ve değerlendirmek üzere kamu idareleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, sendikalar, sivil toplum kuruluşları ve özel kişileri davet ederek bilgi alma ve izleme toplantıları düzenleyebilirler.

(2) Komisyon Başkanı toplantı gününden en az üç gün önce toplantının gün ve saatini, gündemini, usulünü ve çağırılan kişileri belirler ve aynı gün resmi internet sitesinde ve elektronik ilan panosunda yayımlar.

(3) Çağırılan kişilere toplantının amacı, konusu, konuya dair aktarmaları beklenen hususlar ve konuşma süreleri bildirilir.

(4) Bu toplantılarda toplantı yeter sayısına ilişkin hüküm uygulanmaz ve üye olmayan milletvekilleri de komisyon başkanının izin vermesi halinde söz alabilirler.

(5) Komisyonlar bu toplantılara ilişkin görüşmeler sonucunda değerlendirmelerini ve kanuni düzenleme önerilerini içeren raporlar hazırlayabilirler. Bu raporlar Başkanlığa gönderilir ve resmi internet sitesinde yayımlanır. Genel Kurulda bu raporlar üzerine ayrıca bir görüşme açılmaz.

Üst Kademe Kamu yöneticilerinin dinlenmesi amaçlı bilgilenim"

MADDE 3-(1) Üst kademe kamu yöneticilerinin atanma işlemi tamamlanmadan önce ilgili daimi komisyonda bilgilenime katılması zorunludur. TBMM Başkanı, Komisyon Başkanları Kurulu'nun görüşü üzerine gerekli düzenlemeleri yapar."

KAYNAKÇA

Act XXXVI of 2012 on the National Assembly (as in force on 1 March 2024), House Committee, Section 11, 1 (k), <https://njt.hu/jogszabaly/en/2012-36-00-00>

“ABD, Güney Kore ve Fransa Parlamentoları Komisyon ve Genel Kurullarında Yürütmenin Temsili, Konuşma, Önerge Verme ve Görüş Bildirme Hakları”, in Fatih Çağrı Ocaklı, Duygu Öksüz, Şeyma Seçilmiş (Hz.) in Karşılaştırmalı İçtüzük Çalışmaları, (TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı 2018)

Bakırcı F, “2017 Anayasa Değişikliklerinin İçtüzüğe Uyarlanması Bağlamında İçtüzük Değişiklikleri Üzerine”, in Ed. Av. Bülent Dağsalı, Doç. Dr. Fahri Bakırcı (Eds.), Anayasa Değişikliği Sonrası TBMM İçtüzüğü Paneli, (Ankara Barosu 2021) 3-53

Bakırcı F, “The Committees in the Turkish Parliament: Existing Problems and Solutions after 2017 Constitutional Reform”, (2018) 11, The Eurasia Proceedings of Educational & Social Sciences (EPESS) 198-227

Beetham D, Parliament and Democracy In The Twenty-First Century, A Guide To Good Practice, (Inter-Parliamentary Union, 2006)

Carey M P, Presidential Appointments, the Senate’s Confirmation Process, and Changes Made in the 112th Congress, (Congressional Research Service 2012)

Fransa Ulusal Meclisinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri, Fatih Çağrı Ocaklı, Hakan Palabıyık, Mehmet Solak, Ayşen Atlay, Mert Can Sever (Hz.) (TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı 2019)

Gözler K, Türk Anayasa Hukuku (Ekin Yayınevi, 2019)

Hogue H B, Carey M P, Appointment and Confirmation of Executive Branch Leadership: An Overview (Congressional Research Service 2021)

Hague R, Harrop M, McCormick J, Comparative Government and Politics, (11th Edition, Red Globe Press 2019)

Karamustafaoğlu T, Yasama Meclisinde Komisyonlar (Ajans Türk Matbaası, 1965)

Linn S, Sobolewski F, The German Bundestag Functions And Procedures, 18th Electoral Terms, Organisation and Working Methods The legislation of the Federation, (Kürschners Politikkontakte 2015)

Onar E, Meclis Araştırması (Sevinç Matbaası, 1977)

Parlamentolar ve Parlamentar Gözetim ve Denetim, Seçili Avrupa Ülkesi Tecrübelerinin Karşılaştırılması Sigma Raporu Çevirisi, Muhammed Emin Güzel, Abdussamed Sığırtaç (çev.), (TBMM Basımevi 2016) <https://cdn.tbmm.gov.tr/TbmmWeb/Yayinlar/Dosya/e791d904-a1a8-4a8e-86f6-ef883ec10f75.pdf>

Sağlam S, "Meclis Araştırması ve Genel Görüşmede İşleyiş ve Uygulamadaki Sorunlar", in Hasan Erikli, Bahadır Yeşilirmak (Eds.), *Parlamente Denetim Sempozyumu* (TBMM 2012) 95-100

Seyit G, "2017 Anayasa Değişikliği Sonrasında Parlamente Denetim: Sorun Alanları ve Olanaklar", in Av. Bülent Dağsalı, Doç. Dr. Fahri Bakırcı (Eds.), *Anayasa Değişikliği Sonrası TBMM İktüzüğü Paneli*, (Ankara Barosu 2021) 111-132

Strom K, "Parliamentary Committees in European Democracies", in Lawrence D. Longley, Roger H. Davidson (Eds.), *The New Roles of Parliamentary Committees*, (Frank Cass & Co. Ltd, London 1998, Digital Printing 2005) 26-64

Yamamoto H, *Tools For Parliamentary Oversight, A Comparative Study of 88 National Parliaments* (Inter-Parliamentary Union 2007)

The National Assembly In The French Institutions, (M. Declan Mc Cavanas, Service Des Affaires Internationales Et De Défense, 2011)

The Standing Orders of the Danish Parliament, 2021, https://www.ft.dk/-/media/sites/ft/pdf/publikationer/engelske-publikationer-pdf/forretningsorden_engelsk_2018_samlet_web.ashx

The Spanish Constitution <https://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/detalleconstitucioncompleta/index.html?lang=en#:~:text=The%20Constitution%20is%20based%20on,the%20solidarity%20among%20them%20all.>

The Standing Orders Of The Congress Of Deputies, https://www.congreso.es/webpublica/ficherosportal/standing_orders_02.pdf

Rules of Procedure of the European Parliament, 9th Parliamentary Term - November 2023, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2023-11-01_EN.pdf

İnternet Siteleri:

ABD Kongresi Resmi İnternet Sitesi <https://www.congress.gov>

Almanya Federal Meclisi Resmi İnternet Sitesi <https://www.bundestag.de/en/>

Anayasa Mahkemesi Resmi İnternet Sitesi

Avrupa Parlamentosu Resmi İnternet Sitesi

Birleşik Krallık Parlamentosu Resmi İnternet Sitesi

Macaristan Ulusal Meclisi Resmi İnternet Sitesi

TBMM Kütüphanesi Açık Erişim Sistemi, <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/>

TBMM Resmi İnternet Sitesi

Fransa Ulusal Meclisi İnternet Sitesi

<https://tureng.com/>



TAAD

| Türkiye Adalet Akademisi Dergisi