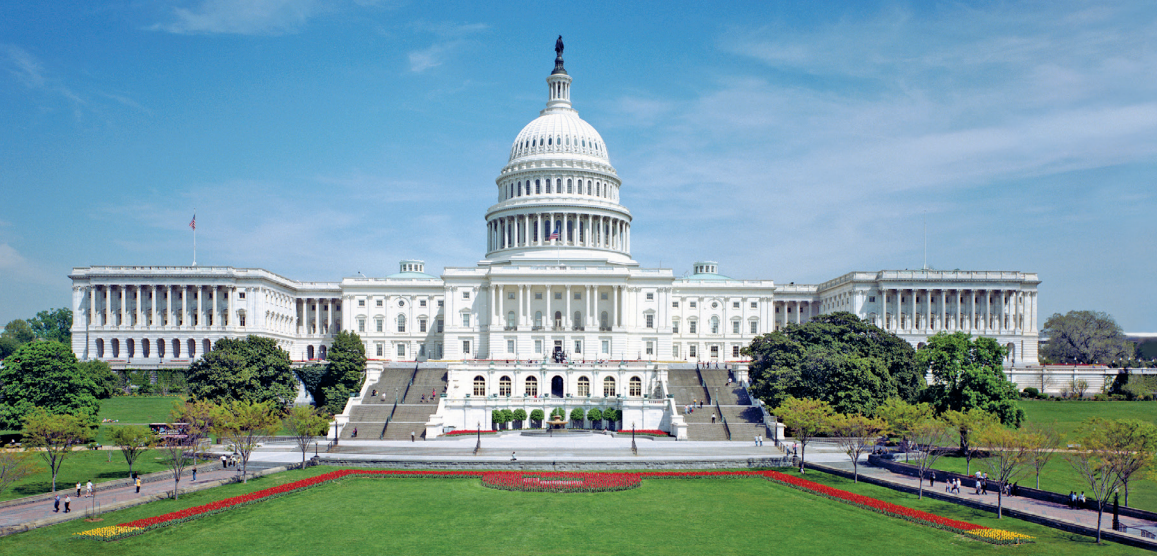




ABD KONGRESİNDE YASAMA, DENETİM VE BÜTÇE SÜREÇLERİ



TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ
ARAŞTIRMA HİZMETLERİ BAŞKANLIĞI



ABD KONGRESİNDE YASAMA, DENETİM VE BÜTÇE SÜREÇLERİ



TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ
ARAŞTIRMA HİZMETLERİ BAŞKANLIĞI

TBMM ARAşTIRMA HİZMETLERİ BAşKANLIğI YAYINLARI

ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri

Yayın No: 11

© TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı

Yayın Yönetmeni

Emrah Hurma

Editör

Semra Gökçimen

Yazarlar

Akın Törer
Beyhan Kaptıkaçtı Kayatekin
Ercan Çeliker
Fatih Çağrı Ocaklı
Hakan Palabıyık
Halit Tunçkařık

Hüdaı şencan
Kasım Erdem
Mehmet Solak
Murat Bilgin
Özcan Altay

Yayına Hazırlayanlar

Murat Bilgin Mehmet Burak Ünal

Katkıda Bulunanlar

Habip Kocaman Handan Karakař Demir

ISBN:

978-605-2089-11-8

978-605-2089-12-5 (e-kitap)

Grafik Tasarım

Ersan Sancak

Araştırma Hizmetleri Başkanlığı

Türkiye Büyük Millet Meclisi Ek Hizmet Binası,
Atatürk Bulvarı No:153 Bakanlıklar/Ankara

Tel: +90 312 420 68 38 **Faks:** +90 312 420 78 00

E-posta: iletisim.armer@tbmm.gov.tr

TBMM Basımevi – ANKARA

1. Baskı / Ekim 2019

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı Araştırma Hizmetlerinin Yürütölmesine İlişkin Yönetmelik'e göre; araştırma ürünlerinde yer alan bilgiler kaynak gösterilerek kullanılabilir. Araştırma ürünleri, TBMM Başkanlığının görüşlerini yansıtmaz.

ÖNSÖZ

Hükümet sistemi tartışmaları yakın siyasi tarihimizi yoğun bir şekilde meşgul etmiştir. Yaşanan her siyasi veya ekonomik kriz, sistem tartışmalarını biraz daha alevlendirmiş ve ülkemizi kriz üreten yapısal sorunları aşabilmek için yeni arayışlara sevk etmiştir. Bu çerçevede Türkiye, dünyadaki farklı hükümet sistemi örneklerini detaylı bir şekilde inceleyerek ve tartışarak kendine özgü bir hükümet sistemi modeli üretmiştir. 2017 yılında referandumla kabul edilen yeni hükümet sistemine dair Anayasa değişikliği, 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan seçimlerin ardından yürürlüğe girmiş ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiştir.

Türkiye köklü bir demokrasi ve parlamento tecrübesine sahiptir. Ancak bu tecrübe esasında, “meşruti monarşi”, “meclis hükümeti” ve “parlamentar sistem” gibi hükümet ile parlamentonun çok net ve kesin hatlarla birbirinden ayrılmadığı, hükümetlerin parlamentonun içinden çıktığı ve parlamento gündeminin neredeyse tamamıyla hükümetler tarafından belirlendiği, az çok birbirine benzeyen yönetim sistemlerine dayanmaktadır. Yürütmenin artık kanun teklif edemeyeceği, yasama ve yürütme organı üyeliklerinin bağdaşamayacağı gibi düzenlemelerle kuvvetler arasındaki ayrılığın net bir şekilde belirginleşmesi yeni bir durumdur. Unutulmamalıdır ki, yeryüzünde bütün toplumsal sorunları yapısal olarak kalıcı bir şekilde çözen bir sistem iddiası siyasetin doğasına da aykırıdır. Ancak bir sistemin sorunlara çözüm üretip kendisini iyileştirerek sağlıklı ve düzgün bir şekilde işlemesinden söz edilebilir, ki bu da sistem içindeki kurumların kendi üzerlerine düşen rolü hakkıyla yerine getirebilmeleriyle mümkündür. Bu açıdan bakıldığında Türkiye’de hayata geçen yeni sistemin işlerliğinde kritik unsurlardan biri TBMM’nin üstleneceği rol olacaktır.

TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, milletvekillerinin ve diğer karar alıcıların bu süreci daha iyi değerlendirebilmelerine katkı sağlayabilmek amacıyla yeni bir çalışma yapmış; ABD Kongresinin ABD devlet sistemi içindeki konumu, rolü ve diğer kuvvetlerle ilişkisini inceleyerek kitaplaştırmıştır. “ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri” adlı bu çalışma, ABD Kongresinin kurumsal özelliklerine ve işleyişine daha yakından bakmayı ve böylece

Kongrenin rolünün daha iyi anlaşılmasını hedeflemektedir. Okuyucuya ABD Kongresini tüm boyutlarıyla tanıma imkânı sunma iddiasında olan bu eser, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesinin ardından başta TBMM İctüzüğü değişikliği olmak üzere parlamento hukuku alanında yapılacak tartışma ve çalışmalarla karşılaştırılmalı bir perspektif sunacaktır.

ABD Kongresinin yapısı ve işleyişine dair referans/kaynak eser olma amacı taşıyan bu değerli çalışmanın ortaya çıkmasında emeği geçen herkese teşekkür ediyor, yapılacak çalışmalarda faydalı olmasını temenni ediyorum.

Prof. Dr. Mustafa ŞENTOP

Türkiye Büyük Millet Meclisi
Başkanı

SUNUŞ

Parlamentoların anayasal sistem içerisindeki konum ve öneminin daha iyi anlaşılması, parlamentoların işleyişini belirleyen temel kural ve kurumlar hakkında yeterli, güncel ve doğru bilgiyle mümkündür. TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, hükümet sistemi tartışmalarının yaşandığı dönemde “Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri” başlığı altında parlamenter, yarı-başkanlık ve başkanlık sistemlerinin ele alındığı üç kitap yayımlamıştır. Bu çalışmalarda, farklı hükümet sistemlerinin uygulandığı ülkelerde parlamentolar ve parlamentoların diğer organlarla ilişkileri teferruatlı bir şekilde ortaya konmuştur.

TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığının bu yeni çalışması ise ABD Kongresinin yasama, denetim ve bütçe süreçlerini daha ayrıntılı bir şekilde incelemeyi hedeflemektedir. Çalışmada; yasama, yürütme ve yargı organları, organlar arası ilişkileri şekillendiren kuvvetler ayrılığı ilkesi, Kongrenin yapısı, Kongre üyeliği ve Kongrenin çalışma takvimi gibi temel konular, Kongre komisyonlarının yapı ve işleyişi ile genel kurulların çalışma usul ve esasları ortaya konmaktadır. Kongrenin denetim yetkisinin hukuki dayanakları ve Kongrenin sahip olduğu denetim mekanizmaları ve üst düzey kamu görevlilerinin atanmasına ilişkin Kongrede cereyan eden onay sürecine ayrıca değinilmiştir. Son olarak, karmaşık bir faaliyet olan ABD federal bütçesinin hazırlanması, bütçenin uygulanması ve denetlenmesinde Kongrenin rolü ele alınmıştır. Kongrenin yasama ve denetim faaliyetlerine ilişkin usul ve esaslarının incelendiği çalışma, Kongrenin kendine has birçok özelliğe sahip olduğunu göstermektedir.

TBMM idari teşkilatı içerisinde yer alan Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, görev tanımında bulunan “yasama ve denetim faaliyetlerine ilişkin konu odaklı nesnel araştırmalar yaparak bunları milletvekillerinin ve komisyonların bilgisine sunmak” faaliyetini başarılı şekilde yürütmektedir. Bu çalışmaların yeni bir ürünü olan bu eserin otaya çıkmasında emeği geçen herkese teşekkür ediyorum.

Mehmet Ali KUMBUZOĞLU

Türkiye Büyük Millet Meclisi

Genel Sekreteri

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	iii
SUNUŞ.....	v
TABLolar VE ŞEKİLLER.....	xvii

ANAYASAL ORGANLAR ve KUVVETLER AYRILIĞI

1. GİRİŞ	1
2. YASAMA ORGANI: KONGRE	3
2.1. Kongrenin Yapısı	3
2.2. Kongrenin Görev ve Yetkileri	4
3. YÜRÜTME ORGANI: ABD BAŞKANI.....	7
3.1. Başkanın Seçimi.....	8
3.2. Göreve Başlama ve Yemin	9
3.3. Görev ve Yetkileri.....	9
3.4. Başkanın Suçlandırılması	10
3.5. Başkan Yardımcısı	11
3.6. Kabine.....	11
4. YARGI ORGANI: YÜKSEK MAHKEME VE DİĞER MAHKEMELER	12

KONGRE ÜYELİĞİ

1. GİRİŞ	15
2. SEÇİLMİŞ ÜYE HAKKINDAKİ İTİRAZ VE ÜYELİĞİN KABUL EDİLMEMESİ... 16	
3. KONGRE ÜYELİĞİNE ENGEL OLABİLECEK DİĞER ANAYASAL HUSUSLAR .. 18	
3.1. İsyan, Ayaklanma, Düşmana Yardım ve Yataklık Etme	18
3.2. Federal Bir Görevi Yürütme/Üstlenme	19
3.3. Suçlandırma	19
3.4. Yemin Etmeme	20
3.5. Ağır/Ciddi Bir Suçtan Mahkûm Olma	21

4. ÜYELİĞİN BAŞLAMASI VE SONA ERMESİ	23
4.1. Üyelikten Çıkarma	23
4.2. İstifa	23
4.3. Ölüm	24
5. BOŞALAN ÜYELİKLERİN DOLDURULMASI	25
6. YASAMA BAĞIŞIKLIĞI	26
6.1. Yasama Sorumsuzluğu	26
6.2. Tutuklanmama İmtiyazı	29

KONGRE LİDERLİĞİ

1. GİRİŞ	31
2. SENATO BAŞKANI VE GEÇİCİ BAŞKAN	32
3. TEMSİLCİLER MECLİSİ BAŞKANI.....	35
3.1. Temsilciler Meclisi Başkanının Seçimi.....	35
3.2. Temsilciler Meclisi Başkanının Görev ve Yetkileri	36
4. ÇOĞUNLUK LİDERİ VE AZINLIK LİDERİ	38
5. ÇOĞUNLUK/AZINLIK LİDER YARDIMCILARI	40
6. PARTİ GRUPLARI VE BAŞKANLARI.....	40

DİSİPLİN CEZALARI

1. GİRİŞ	43
2. ÜYELİKTEN ÇIKARMA	45
3. AĞIR KINAMA	47
4. KINAMA.....	48
5. PARA CEZASI VE DİĞER PARASAL TAHAKKUKLAR	49
6. KIDEM KAYBI	50

KONGRENİN ÇALIŞMA TAKVİMİ

1. GİRİŞ	51
2. GÜNLÜK BİRLEŞİM, BİRLEŞİMİN SONA ERMESİ VE BİRLEŞİME ARA VERME.....	51
3. YILLIK OLAĞAN DÖNEMLER, DÖNEMİN SONA ERMESİ VE ARA VERME ...	54
4. ARA VERME VE SONLANDIRMANIN ETKİLERİ	56

TUTANAK HİZMETLERİ

1. GİRİŞ	59
2. KONGRE KAYITLARI.....	59

KANUN TEKLİFLERİ

1. GİRİŞ	65
2. KANUN TEKLİF ETME YETKİSİ	65
2.1. Kongre Üyelerinin Teklifleri.....	65
2.2. Delege ve Komisyonerlerin Teklifleri	66
3. KANUN TEKLİFLERİNE KAYNAKLIK EDEN BAZI UNSURLAR	67
4. TEKLİFLERİN TÜRLERİ	69
4.1. Kanun Teklifleri	70
4.2. Kararlar	72
4.3. Teklif - Karar Ayrımı ve Adlandırma Sorunu	73
5. KANUN TEKLİFLERİNİN VERİLMESİ	74
6. KANUN TEKLİFLERİNİN TAŞIMASI GEREKEN VASIFLAR.....	76
7. KANUN TEKLİFLERİNİN HAHALESİ.....	79

ANA HATLARIYLA KANUN YAPIM SÜRECİ

1. GİRİŞ	85
2. KANUN YAPIM SÜRECİ ÖZETİ.....	86

TEMSİLCİLER MECLİSİNDE KOMİSYONLAR

1. GİRİŞ	91
2. KOMİSYON TÜRLERİ	92
2.1. Daimi Komisyonlar	92
2.2. Özel Komisyonlar	95
2.3. Ortak Komisyonlar	96
2.4. Komiteler	97
3. KOMİSYONLARIN YAPISI VE OLUŞUMU.....	98
3.1. Komisyon Üyelerinin Seçimi	98
3.2. Komisyon Üyeliğine İlişkin Sınırlamalar	98
3.3. Komisyonların Üye Sayıları ve Oranlar	99
3.4. Komisyonların Bütçesi.....	100
3.5. Komisyonların Yönetimi	101
3.5.1. Komisyon Başkanı	101
3.5.2. Azınlık Partisinin En Kıdemli Üyesi	102
3.6. Komisyon Personeli	102
3.7. Komisyonların Yetki Alanları	106
4. KOMİSYONLARDA KANUN YAPIM SÜRECİ.....	108
4.1. Komisyonlara Havale.....	108
4.2. Komisyon Toplantıları	109
4.3. Komisyonlarda Toplantı ve Karar Yeter Sayısı	110
4.4. Komisyonlarda Dinleme Toplantıları	111
4.4.1. Dinleme Toplantısı Türleri	111
4.4.1.1. Yasamayla İlgili Dinleme Toplantıları	112
4.4.1.2. Denetim Dinleme Toplantıları	112
4.4.1.3. Soruşturma Dinleme Toplantıları	112
4.4.1.4. Adayların Onaylanmasına İlişkin Dinleme Toplantıları	113
4.4.2. Dinleme Toplantısına Karar Verilmesi	113
4.4.3. Dinlenecek Kişilerin Seçilmesi ve Davet Edilmesi.....	113
4.4.4. Komisyonun Zorla Çağırma/Celp Yetkisi	114
4.4.5. Dinleme Toplantılarının Şekli ve Düzeni.....	115

4.4.6. Dinleme Toplantılarının Açıklığı ve Kapalı Hale Getirilmesi	116
4.5. Kanun Teklifinin Komisyonlarda/Alt Komisyonlarda	
Biçimlendirilmesi	116
4.5.1. Alt Komisyonlarla Çalışma Usulü	117
4.5.2. Biçimlendirme Toplantısı	118
4.5.2.1. Kanun Teklifinin Okunması	118
4.5.2.2. Üyelere Söz Hakkı Verilmesi ve Müzakere	118
4.5.2.3. Değişikliklerin Önerilmesi ve Görüşülmesi	118
4.6. Komisyon Raporu	120
4.7. Komisyonlarla İlgili Özel Durumlar	121
4.7.1. Komisyon Yeniden Görüşme Önergesi	122
4.7.1.1. Kanun Teklifini Komisyona Geri Gönderme	122
4.7.1.2. Uzlaşma Komisyonu Raporunun Geri Gönderilmesi	123
4.7.2. Kanun Teklifini Komisyondan Genel Kurula İndirme Önergesi	123

SENATODA KOMİSYONLAR

1. GİRİŞ	127
2. KOMİSYON TÜRLERİ	128
3. KOMİSYONLARIN YAPISI VE OLUŞUMU.....	129
3.1. Komisyon Üyelerinin Seçimi	129
3.2. Komisyon Üyeliğine İlişkin Sınırlamalar	130
3.3. Komisyonların Adları ve Üye Sayıları.....	131
3.4. Komisyonların Bütçesi.....	132
3.5. Komisyonların Yönetimi (Komisyon Başkanı, Çoğunluk ve Azınlık En Kıdemli Üyesi)	134
3.6. Komisyon Personeli ve Sayısı	135
3.7. Komisyonların Yetki Alanları	137
4. KOMİSYONLARDA KANUN YAPIM SÜRECİ.....	138
4.1. Komisyonlara Havale.....	138
4.1.1. Komisyon Aşamasını Atlama ve Komisyondan Doğrudan Genel Kurula İndirme	139
4.2. Komisyon Toplantıları	140

4.2.1. Dinleme Toplantıları	141
4.2.1.1. Toplantı Yeri ve Zamanı, Toplantının Duyurulması	141
4.2.1.2. Toplantıda Dinlenileceklerin Çağrılması ve Toplantının Seyri.....	142
4.3. Kanun Tekliflerinin Komisyonunda Biçimlendirilmesi	144
4.4. Komisyonların Gündemi ve Toplantıya Çağrılması.....	146
4.5. Komisyonlarda Toplantı ve Karar Yeter Sayısı	147
4.6. Komisyon Toplantılarında Düzeni Sağlama.....	148
4.7. Komisyon Toplantılarının Kamuya Açıklığı.....	148
4.8. Komisyonların Çalışma Zamanı ile Tatil ve Ara Verme Sırasında Çalışma	150
4.9. Komisyon Raporları.....	150

GENEL KURUL

1. GİRİŞ	153
2. GENEL KURULUN TOPLANMASI, BİRLEŞİM AÇMA/KAPAMA VE GÜNDEM DIŞI KONUŞMA	155
3. GENEL KURUL TAKVİMİ	157
4. GENEL KURULDA OYLAMA YÖNTEMLERİ	160
5. GENEL KURULDA KIYAFET KURALLARI.....	161
6. GENEL KURULDA EVRAKLARIN OKUNMASI.....	162
7. GENEL KURULDA KAPALI OTURUMLAR	163
8. TOPLANTI VE KARAR YETER SAYISI/YOKLAMA TALEBİ	164
9. TEMSİLCİLER MECLİSİ GENEL KURULUNDA KANUN YAPIM SÜRECİ.....	164
9.1. Kuralların Askıya Alınması	165
9.2. İhtüzük Komisyonu ve Özel Görüşme Kuralı	166
9.2.1. İhtüzük Komisyonu Aşaması.....	167
9.2.2. Özel Görüşme Kuralının Genel Kurulda Görüşülmesi.....	168
9.2.3. Özel Görüşme Kuralı Yöntemiyle Teklifin Genel Kurulda Görüşülmesi	168
9.3. Genel Kurul Komisyonu	169

10. SENATO GENEL KURULUNDA KANUN YAPIM SÜRECİ	171
11. KANUN YAPIM SÜRECİNDE TEMSİLCİLER MECLİSİ VE SENATONUN BİRBİRLERİ İLE İLİŞKİLERİ VE UZLAŞMA KOMİSYONU	172
12. KANUNLARIN BAŞKANA GÖNDERİLMESİ, YAYIMLANMASI VE YÜRÜRLÜĞE GİRMESİ	175

KONGRENİN DENETİM ARAÇLARI

1. GİRİŞ	177
2. DENETİME İLİŞKİN GENEL HUSUSLAR.....	179
2.1. Denetimin Amaçları.....	179
2.2. Kongrenin Denetim Yetki ve Sorumluluklarının Hukuki Temelleri	180
2.2.1. Anayasa Kaynaklı Yetki ve Sorumluluklar	180
2.2.2. İçtüzük Kaynaklı Yetki ve Sorumluluklar	181
2.2.3. Kanun Kaynaklı Yetki ve Sorumluluklar	183
2.3. Denetimi Gerçekleştiren Aktörler	185
2.3.1. Daimi Komisyonlar	185
2.3.2. Özel Komisyonlar	185
2.3.3. Alt Komisyonlar	186
2.3.4. Parlamento Üyeleri.....	186
2.4. Denetime Yardımcı Kişi ve Kurumlar	187
2.4.1. Komisyon Görevlileri	187
2.4.2. Kongre Üyelerinin Kendi Personeli	187
2.4.3. Kongre Bütçe Ofisi.....	187
2.4.4. Kongre Araştırma Servisi.....	188
2.4.5. Sayıştay	188
2.5. Denetimin Koordinasyonu.....	189
3. BİLGİLENME, ARAŞTIRMA VE SORUŞTURMA	190
3.1. Bilgilenme - Hükümetin Parlamenta Raporları	190
3.2. Araştırma ve Soruşturma Dinleme Toplantıları (Hearing).....	191

4. ATAMALARIN ONAYLANMASI VE SUÇLANDIRMAYLA GÖREVDEN ALMA..194

4.1. Atamaların Onaylanması	194
4.2. Suçlandırmayla Görevden Alma (Impeachment).....	196

5. VERGİLENDİRME, BÜTÇE, HÜKÜMET HARCAMALARININ YETKİLENDİRİLMESİ VE ÖDENEKLENDİRİLMESİ 196

5.1. Vergileendirme Süreci - Gelirler Komisyonu.....	197
5.2. Bütçenin Hazırlık Aşamasında Danışma.....	198
5.3. Bütçenin Görüşülmesi ve Kanunlaşması	198
5.4. Bütçenin Geçmemesinin Sonuçları	199
5.5. Yetkilendirme ve Ödeneklendirme Süreçleri.....	200
5.6. Hükümet Harcamalarının Genel Uygunluğu (Kesinhesap).....	201
5.7. Kamu Şirketlerinin Denetimi.....	201

6. DENETİME İLİŞKİN DİĞER HUSUSLAR 202

6.1. Kanunların Uygulanmasının Değerlendirilmesi.....	202
6.2. Dilekçe Hakkı.....	202
6.3. Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)	203
6.4. Kongrenin Kongre Dışı Kurumlarda Temsili	204
6.5. Yurt Dışına Asker Gönderilmesi ve Savaş İlanı	205
6.6. Milli Savunma Politikalarının Denetimi.....	206
6.7. Dış Politikanın Denetimi.....	207
6.8. Denetime İlişkin Bazı İstatistik Veriler	208
6.8.1. Dinleme Toplantısı Sayıları	208
6.8.2. Kongreye Denetimde Yardımcı Olan Kurumlara İlişkin Bilgiler ...	209

SENATONUN ÜST DÜZEY KAMU GÖREVLİLERİNİN ATANMASINDAKİ ONAY YETKİSİ

1. GİRİŞ	211
2. SENATONUN TAVSİYE VE ONAY VERME YETKİSİNİN NİTELİĞİ	213
3. TAVSİYE VE ONAY SÜRECİ.....	217
3.1. Adaylığın Alınması ve Komisyonlara Havale.....	218

3.2. Komisyon Süreci.....	221
3.2.1. Yazılı Kurallar	221
3.2.2. Soruşturmalar.....	222
3.2.3. Dinleme Toplantıları	223
3.2.4. Raporlama	224
3.3. Genel Kurul Süreci.....	226
3.3.1. Yürütme İşleri Takvimi ve Yürütme İşleri Oturumu	226
3.3.2. Adaylığın Görüşülmesi.....	227
3.3.3. Adaylığın Değerlendirilmesi ve Onaylanması.....	227
3.3.4. Konuşarak Engelleme, Engellemeyi Sona Erdirme ve Engelleme/Durdurma Mekanizmaları	228
3.3.5. Başkana Geri Gönderilen Adaylıklar	232
4. TATİL ATAMALARI	232

FEDERAL BÜTÇENİN KONGREDE GÖRÜŞÜLMESİ

1. GİRİŞ	233
2. BÜTÇE SÜRECİNİN HUKUKİ TEMELLERİ	233
3. BÜTÇE SÜRECİNİN TEMEL ÖZELLİKLERİ	236
4. BAŞKANIN BÜTÇE TEKLİFİNİN HAZIRLANMASI	238
5. KONGRE BÜTÇE SÜRECİ.....	240
5.1. Kongre Bütçe Kararı	243
5.1.1. Kongre Bütçe Ofisi ve İlk Raporların Hazırlanması	244
5.1.2. Bütçe Kararında Komisyonların Faaliyetleri	245
5.1.3. Bütçe Kararının İçeriği.....	248
5.1.4. Senato ve Temsilciler Meclisi Genel Kurullarının Görüşmeleri.....	248
5.1.5. Uzlaşma Komisyonu Kurulması	250
5.1.6. Bütçe Kararının Tamamlanması	252
5.2. Uyumlaştırma Süreci.....	253
5.3. Gelir Kanunları.....	256
5.4. Ödenek Tahsisi Süreci	258
5.4.1. Yetki Kanunları.....	258
5.4.2. Ödenek Kanunları	261

5.4.2.1. Temsilciler Meclisi ve Senato Ödenek Komisyonları	263
5.4.2.2. Görüşme Takvimi	266
5.4.2.3. Komisyon Aşaması.....	266
5.4.2.4. Genel Kurul Aşaması.....	267
5.5. PAYGO ve İsteğe Bağlı Harcama Tavanları.....	269
6. KONGRENİN GÖZETİM FONKSİYONU VE BÜTÇE DENETİMİ.....	271
6.1. Bütçenin Uygulanması.....	271
6.2. Hesaplar Arası Ödenek Aktarımı ve Yeniden Programlama	273
6.3. Ödenekleri Alıkoyma.....	274
6.4. Kongreye Sunulan Bütçe Uygulama Raporları	276
6.5. İç Denetim.....	277
6.6. Kongrenin Genel Gözetim Yetkisi	277
6.7. Dış Denetim: Kongre-Sayıştay İlişkileri.....	279
7. HÜKÜMET KAPATMA	281
KAYNAKÇA.....	283
EKLER	
EK 1: KONGRE KOMİSYONLARININ İSİMLERİ VE TÜRKÇE KARŞILIKLARI ..	306
EK 2: KAVRAMLARIN İNGİLİZCE VE TÜRKÇE KARŞILIKLARI	309

TABLOLAR VE ŞEKİLLER

Kongre Liderliği.....	32
Temsilciler Meclisi ve Senato Başkanlarının Karşılaştırılması	38
Kanun ve Karar Teklifi Örnekleri	82
114'üncü Kongre Döneminde Temsilciler Meclisinde Daimi Komisyonlar	94
114'üncü Kongre Döneminde Temsilciler Meclisinde Özel Komisyonlar.....	95
Temsilciler Meclisinde Bazı Özel Komisyonlar ve Görev Alanları.....	96
Temsilciler Meclisinde Sürekli Nitelik Gösteren Ortak Komisyonlar	97
1977-2016 Yılları Arasında Temsilciler Meclisinin Toplam Çalışan Sayısı ve Komisyonlardaki Personel Sayısı.....	104
2007-2016 Yılları Arasında Temsilciler Meclisi Komisyonlarındaki Personel Sayısı.....	105
Temsilciler Meclisi Komisyon Faaliyetlerine İlişkin Toplantı Yeter Sayıları.....	111
Senatoda Daimi Komisyonlar	131
Senatoda Özel Komisyonlar	132
Senatoda Ortak Komisyonlar.....	132
2016 Yılı İtibarıyla Senato Daimi ve Özel Komisyonları Personel Sayısı	136
Senatoda Seçili Komisyonların Yetki Alanları.....	137
Senato İçtüzüğünde Karar Yeter Sayısının Açıkça Belirtildiği Durumlar.....	148
Dinleme Toplantısı Sayıları.....	208
Kongreye Denetimde Yardımcı Olan Kurumlara İlişkin Bilgiler.....	209
Federal Bütçenin Kongre Süreci	241

ANAYASAL ORGANLAR ve KUVVETLER AYRILIĞI

Kasım Erdem*

1. GİRİŞ

Amerika Birleşik Devletleri (ABD) anayasal sisteminde siyasi güç, bağımsız fakat birbiriyle ilişkili şekilde faaliyet gösteren organlar arasında bölüştürülmüştür. Montesquieu'nun düşüncelerinden etkilenen Anayasa yapıcılar, bilhassa tiranlıktan kaçınmanın ve özgürlükleri korumanın başlıca yolu olarak kuvvetler ayrılığı ilkesi¹ (*separation of powers*) üzerinde uzlaşmışlar ve neticede yasama, yürütme ve yargı yetkisini üç ayrı organa devretmişlerdir.² ABD Anayasası³, 1, 2 ve 3'üncü bölümlerin ilk maddelerinde, yasama, yürütme ve yargı yetkisini kullanacak organları açıkça belirlemiştir. Buna göre;

- “Anayasada yer alan tüm yasama yetkileri, Senato ve Temsilciler Meclisinden oluşan Birleşik Devletler Kongresine aittir.” (b.1/m.1)
- “Yürütme yetkisi, ABD Başkanına aittir.” (b.2/m.1)

* Yasama Uzmanı, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Bölümü, e-posta: kasim.erdem@tbmm.gov.tr

¹ Bu ilke, modern yorumuyla, 17 ve 18'inci yüzyıl aydınlanma düşünürleri ve özellikle John Locke ve Montesquieu tarafından geliştirilmiştir. Bu düşünürler, yasama ve yürütme yetkilerinin bir elde toplanmasının özgürlükleri tehlikeye atacağı ve tiranlığa yol açacağı düşüncesi ile bu yetkilerin birbirinden bağımsız ancak birbirlerini sınırlayan organlar arasında bölüştürülmesini savunmuşlardır. Bu teörinin temelinde insan doğasına duyulan güvensizlik yatmaktadır. Glassman, M.E., *Separation of Powers: An Overview*, Kongre Araştırma Servisi, CRS (*Congressional Research Service*) Report R44334, 2016, s.4, Erişim:14.05.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R44334.pdf>

² Bennett, A.J., *US Government and Politics*, 4. Baskı, Philip Allan, Londra, 2013, s.14.

³ ABD Anayasası 7 bölüm (*Article*) ve Anayasanın sonuna eklenen 27 değişiklikten (*Amendment*) oluşur. Çalışmada, daha geniş bir hüküm kümesini içermesi nedeniyle “Article” ifadesinin, Bölüm (b.) şeklinde çevrilmesi tercih edilmiştir. Bölümleri oluşturan “section”lar madde (m.) olarak, bölüm içerisindeki paragraflar da fıkra (f.) olarak adlandırılmıştır. (Elbette ki Article-Madde ve Section-Bölüm şeklinde bir çeviri de mümkündür.) Constitution of the United States, ABD Senatosu, Erişim:14.06.2018, https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm

- “Birleşik Devletlerin yargı yetkisi, tek bir Yüksek Mahkemeye ve Kongrenin zaman zaman belirleyeceği ve kuracağı alt mahkemelere aittir.” (b.3/m.1)

Kuvvetler ayrılığı ilkesine göre anayasal yetkiler, birbirinden bağımsız olan yasama, yürütme ve yargı organları arasında bölüştürülmüştür. Başka bir ifadeyle, birbirlerinin yetkilerini paylaşan ayrı organlar oluşturulmuştur.⁴ Denge ve denetleme (*checks and balances*) olarak nitelendirilen bu sistemde hiçbir organ asli yetkisini kullanırken tek başına hareket edemezken, her organ diğer organların faaliyetlerini de denetleyebilmektedir.⁵ Örneğin; Anayasa, yasama yetkisini Kongreye vermiş ancak Başkanı da yasama organı karşısında pazarlık gücünü arttıracak veto yetkisiyle donatmıştır. Yürütme yetkisi Başkana verilmiş ancak yürütme organının bürokratik yapısı üzerinde ve yürütme birimlerine tahsis edilecek mali kaynaklar üzerinde Kongrenin ciddi denetimi öngörülmüştür. Kongrenin Başkan, Başkan Yardımcısı ve diğer kamu görevlilerini suçlandırma yoluyla görevden alabilmesi öngörülmüş ama bu yetki de Kongre içerisinde meclisler arasında paylaştırılmıştır. Anayasa, Başkana “başkomutanlık” payesi vermekte ancak savaş ilanını Kongrenin uhdesinde tutmaktadır.⁶ Benzer şekilde kanunların ve yürütmenin işlemlerinin yargısal denetimi yetkisi mahkemelere verilmiş ancak hâkimlerin atanması ve af yetkisi Başkana; mahkemelerin kuruluşu ve hâkimlerin azledilmesi yetkisi Kongreye verilmiştir. Yetkilerin farklı meşruiyet temellerine sahip organlar arasında bölüştürülmesi, özellikle yasama (Kongre) ve yürütme (ABD Başkanı) erkleri içerisindeki aktörlerin davranışlarını başka bir ifadeyle siyasi pratiği doğrudan etkilemektedir. Yetki paylaşımı kimi durumlarda uzlaşmayı teşvik ederken kimi durumlarda ise siyasi kilitlenmeye neden olmaktadır.⁷

⁴ Glassman, M.E., *Separation of Powers: An Overview*, s.10; Bennett, A.J., *US Government and Politics*, s.14.

⁵ Bennett, A.J., *US Government and Politics*, s.15-16.

⁶ Glassman, M.E., *Separation of Powers: An Overview*, s.10-11; Bennett, A.J., *US Government and Politics*, s.16-21.

⁷ Bennett, A.J., *US Government and Politics*, s.21.

2. YASAMA ORGANI: KONGRE

2.1. Kongrenin Yapısı

ABD Kongresi, Temsilciler Meclisi ve Senatodan oluşan çift meclisli bir parlamentodur.⁸ Temsilciler Meclisi 435 temsilciden⁹, Senato 100 senatörden oluşmaktadır.



Kongre Binası (Capitol)

Anayasa, Temsilciler Meclisinde her eyaletin en az bir temsilciye sahip olacağını belirtmekle birlikte (b.1/m.2/f.3) toplam üye sayısını açıkça belirlememiştir. Temsilciler Meclisinin üye sayısı 1911’de kabul edilen bir kanunla 435 olarak tespit edilmiştir.¹⁰ 435 sandalye, eyaletler arasında

⁸ Çift meclisli Kongre, anayasa yapıcılarının *Philadelphia Konvansiyonunda* yoğun tartışmalar sonrasında vardıkları uzlaşmanın neticesidir. Bazı delegeler, eyaletlerin Kongrede eşit temsilini, bazıları ise nüfusla orantılı temsili savunmuştur. Nihayetinde her iki tarafın talebinin, çift meclisli Kongre yapısı ile karşılanabileceği üzerinde anlaşmaya varılmıştır. Böylece, meclislerden birinde, eyaletlerin nüfuslarıyla orantılı şekilde temsil edilmesi ve diğerinde nüfuslarına bakılmaksızın eşit sayıda üye ile temsil edilmesi sağlanmıştır. Bennett, A.J., *US Government and Politics*, s.182; Haskell, J., *Congress in Context*, Westview Press, Philadelphia, 2010, s.49.

⁹ Anayasada yer almamakla birlikte Temsilciler Meclisinde, Columbia Bölgesi, Amerika Samoası, Guam, Kuzey Mariana Adaları ve Virgin Adaları birer delege ve Puerto Rico bir Mukim Komiser (*Resident Commissioner*) ile temsil edilmektedir. Bu delegeler, pek çok açıdan temsilcilerle benzer hak ve yetkilere sahip olmakla birlikte Genel Kurulda oy kullanamamaktadırlar. Davis, C.M., *Delegates to the U.S. Congress: History and Current Status*, CRS Report R40555, 2015, FAS İnternet Sitesi, s.6, Erişim:16.03.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R40555.pdf>

¹⁰ Temsilciler Meclisi, *Adding Voting Members*, Erişim:16.03.2018, <http://history.house.gov/Institution/Apportionment/Adding-Voting-Members/>

nüfuslarıyla orantılı şekilde dağıtılmaktadır. Bu amaçla her 10 yılda bir nüfus sayımının yapılması anayasal bir zorunluluktur.¹¹

Senatoda her eyalet, nüfuslarına bakılmaksızın, ikişer senatörle temsil edilir (Any., b.1/m.3/f.1). 1959’da Alaska ve Hawaii eyaletlerinin Birliğe katılmasından beri Senatodaki üye sayısı 100’dür. Senatörler, 1913 yılına kadar, eyalet yasama organları tarafından seçilmekteydi. 1913’te yapılan anayasa değişikliği ile senatörlerin halk tarafından seçilmesi öngörülmüştür.¹²

Senato üyelerinin görev süresi altı, Temsilciler Meclisi üyelerinin görev süresi iki yıldır. Senato üyelerinin üçte biri, her iki yılda bir yenilenir (Any., b.1/m.2/f.3). Temsilciler Meclisi üyeleri ile Senatonun üçte biri için çift sayılı yıllarda kasım ayının ilk pazar gününü takip eden salı günü seçim yapılır.¹³

2.2. Kongrenin Görev ve Yetkileri

Anayasanın ilk bölümünün 1’inci maddesi “Anayasada yer alan tüm yasama yetkilerinin, Senato ve Temsilciler Meclisinden oluşan Birleşik Devletler Kongresine ait olduğunu” belirtmektedir. Aynı bölümün 8’inci maddesinde ise Kongreye ait 17 yetki sıralanmıştır. Bu yetkilerden bazıları şunlardır:

- Borçların ödenmesi, Birleşik Devletler’in ortak savunması ve genel refahının sağlanması için vergi koymak ve toplamak,
- Yabancı ülkelerle, eyaletler arasında ve yerli kabileler ile ticareti düzenlemek,
- Madeni para basmak ve bunun değeri ile birlikte yabancı paraların değerini düzenlemek ve ağırlık ve ölçü standartlarını saptamak,
- Birleşik Devletler’in tümünde geçerli olacak şekilde, vatandaşlığa geçiş için standart kural belirlemek ve iflaslar konusunda standart kanun yapmak,
- Postaneler ve posta yolları kurmak,

¹¹ Temsilciler Meclisi, *Determining Apportionment*, Erişim:16.03.2018, <http://history.house.gov/Institution/Apportionment/Determining-Apportionment/>

¹² Haskell, J., *Congress in Context*, s.23.

¹³ Bennett, A.J., *US Government and Politics*, s.98-99.

- Yazarlara ve mucitlere, sınırlı bir süre için yazıları ve buluşları üzerinde münhasıran hak tanıyarak, bilimin ve yararlı sanatların gelişmesini teşvik etmek,
- Yüksek Mahkemeden alt düzeydeki mahkemeleri oluşturmak.

Kongrenin, aynı maddede sayılan, münhasıran savaş durumu ve askeri konuları ilgilendiren yetkilerinden bazıları şunlardır:

- Savaş ilan etmek,
- Ordular teşkil etmek ve bunları tahkim etmek,
- Bir deniz gücü kurup devamını sağlamak,
- Kara ve deniz kuvvetlerinin idare ve nizamı için yönetmelikler yapmak,
- Birliğin kanunlarını yürürlüğe koymak, isyanları bastırmak ve istilaları geri püskürtmek üzere milis kuvvetlerinin göreve çağrılmasını sağlamak,
- Milis kuvvetlerinin Birleşik Devletler hizmetinde kullanılacak bölümüne emir ve komuta sağlamak.

Bahsi geçen maddenin son fıkrasına göre Kongre, “Daha önce belirtilmiş olan yetkilerin ve bu Anayasa ile ABD Hükümetine ya da bu Hükümetin herhangi bir dairesine ya da görevlisine verilmiş bütün diğer yetkilerin yerine getirilmesi (yürütülmesi) için gerekli ve uygun bütün kanunları yapmaya” yetkilidir.¹⁴

Anayasanın 1’inci bölümü dışında muhtelif bölümlerde de Kongreye ait yetkilerden bahsedilmektedir. Örneğin Anayasanın 4’üncü bölümünün 3’üncü maddesinde, yeni eyaletlerin sadece Kongre tarafından Birliğe kabul edilebileceği; ilgili eyalet meclisleri ile Kongrenin onayı olmadan iki veya daha fazla eyaletin ya da eyalet parçalarının birleşmesi suretiyle eyalet kurulamayacağı belirtilmektedir. Kongre, Birleşik Devletler topraklarını ya da herhangi bir mülkü kullanma ve bunlarla ilgili bütün gerekli kural ve düzenlemeleri yapma yetkisine sahiptir. Ayrıca 5’inci bölüme göre, anayasa değişikliği önerme yetkisi Kongreye aittir.

¹⁴ Bu hüküm, “*Necessary and Proper Clause*” veya “*Elastic Clause*” olarak da bilinir. Yüksek Mahkeme, Anayasanın bu maddesini geniş yorumlamıştır. Mahkemeye göre bu hüküm, verilmiş bir yetkinin kullanılması için başvurulacak araçlar konusunda Kongreye geniş takdir yetkisi tanımaktadır. Nolan, A., *Constitutional Authority Statements and the Powers of Congress: An Overview*, CRS Report R44729, 2017, FAS İnternet Sitesi, s.3-4, Erişim:14.04.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R44729.pdf>

Anayasada yıllar içinde yapılan değişiklikler de Kongreyi belirli bazı konularda kanuni düzenleme yapmakla yetkilendirmiştir. Örneğin; köleliğin kaldırılmasına (13'üncü Değişiklik), hiçbir vatandaşın temel haklarından mahrum edilememesine (14'üncü Değişiklik) ve oy kullanma hakkının, ırk, renk veya daha önce köle olarak çalışmış olmaları nedeniyle reddedilmemesine veya kısıtlanmamasına (15'inci Değişiklik) dair anayasa değişikliklerinin (uygun kanunlarla) uygulanmasını sağlama yetkisi Kongreye verilmiştir.

Kongrenin yukarıda sayılan yetkileri sınırsız değildir. Bizzat Anayasada yer alan kimi düzenlemelerle Kongrenin gücü kısıtlanmıştır. Öncelikle Kongreye ait yetkilerin tek tek sayılması ve yetkilerin kapsamı kendi içinde bir sınır kabul edilmektedir. Ayrıca Anayasanın bazı maddelerinde Kongrenin yetkisiz olduğu alanlara işaret edilmektedir. Örneğin, "Kongre; bir dinin tesisi/kurumlaşmasıyla ilgili veya bir dinin serbestçe yaşanmasını yasaklayan; ya da ifade özgürlüğünü, basın özgürlüğünü kısıtlayan ya da halkın sükûnet içinde toplanmasına ve şikâyetle neden olan bir halin düzeltilmesi için Hükümetten talepte bulunma hakkını kısıtlayan herhangi bir kanun yapamaz" şeklindeki madde (1'inci Değişiklik) bu tarz yetki sınırının en bariz örneğidir. Ayrıca, Anayasanın 1'inci bölümünün 9'uncu maddesinde Kongrenin; barış zamanında *Habeas Corpus*'u¹⁵ askıya alamayacağı, vatandaşlık haklarının alınmasına ilişkin veya zaman olarak geriye dönük kanun yapamayacağı, eyaletlerden herhangi birinden ihraç edilen mallardan vergi ya da gümrük alamayacağı ve asalet unvanı veremeyeceği belirtilmektedir.¹⁶

Kongreye ait yetkiler, bu yetkileri kullanacak meclisler dikkate alınarak farklı şekilde de sınıflandırılabilir. Kongreye ait yetkilerin bir kısmı münhasıran Temsilciler Meclisi, bir kısmı ise sadece Senato tarafından kullanılabilir. Kimi yetkiler de her iki meclisin birlikte kullanabileceği yetkilere aittir.

¹⁵ *Habeas Corpus*, başkasını alıkoyan bir kişiye, alıkoyduğu kişiyi serbest bırakmasını veya mahkemeye bu alıkoyma için geçerli hukuki sebep göstermesini emretmek suretiyle, alıkoymanın hukukîliğini araştırmayı hedefleyen "ayrıcalıklı" (*prerogative*) bir mahkeme emridir.

¹⁶ Nolan, A., *Constitutional Authority Statements and the Powers of Congress: An Overview*, s.5-6.

Anayasaya göre münhasıran Temsilciler Meclisine ait yetkiler şunlardır:

- Gelir getirici/parasal kanun teklifi vermek (b.1/m.7),
- ABD Başkanı, Başkan Yardımcısı ve kamu görevlilerini suçlandırmak (*impeachment*) (b.1/m.2/f.5),
- Delegeler/Seçiciler Kurulunun (*Electoral College*) ABD Başkanını seçememesi durumunda Başkanı seçmek (b.2/m.1/f.3).

Münhasıran Senatoya ait yetkiler şunlardır:

- Yürütme ve yargı görevlerine ABD Başkanı tarafından yapılan atamaları onaylamak (b.2/m.2/f.2),
- ABD Başkanı tarafından yapılan uluslararası andlaşmaları (*treaties*) 2/3 çoğunlukla onaylamak (b.2/m.2/f.2),
- Temsilciler Meclisince suçlandırılan kişileri yargılamak (b.1/m.3/f.6).

Son olarak, her iki meclisin birlikte kullanabildiği yetkiler şunlardır:

- Kanun yapmak: Bir önerinin kanunlaşması için her iki meclisin de öneriyi kabul etmesi gerekir (b.1, m.7),
- ABD Başkanının vetosunu aşmak: Başkanın kanun önerisini veto etmesi durumunda, vetonun aşılması için her iki meclisin kanun önerisini 2/3 çoğunlukla kabul etmesi gerekir (b.1/m.7/f.2),
- Anayasa değişikliği önermek: Anayasa değişikliğinin, eyaletlere onay için gönderilmeden önce her iki meclis tarafından 2/3 çoğunlukla kabul edilmesi gerekir (b.5),
- Savaş ilanı kararını almak (b.1/m.8),
- Yeni atanan Başkan Yardımcısını onaylamak: Başkan Yardımcısı makamının boşalması üzerine, ABD Başkanı tarafından aday gösterilen yeni Başkan Yardımcısı her iki Meclisin çoğunluk oylarıyla onaylandıktan sonra göreve başlar (25'inci Değişiklik).

3. YÜRÜTME ORGANI: ABD BAŞKANI

ABD Anayasasına göre, yürütme yetkisi ABD Başkanına aittir. Başkan, halk tarafından seçilir ve görev süresi dört yıldır (b.2/m.1).

3.1. Başkanın Seçimi

Anayasaya göre, ABD Başkanı seçilmek için; 35 yaşına ulaşmış olmak, Birleşik Devletler'de 14 yıl ikamet etmek ve doğuştan ABD vatandaşı olmak gerekir (b.2/m.1/f.5). Bir kişi en fazla iki kez başkan seçilebilir (22'nci Değişiklik).



Beyaz Saray

Başkanlık seçimleri, dört yılda bir (veya dörde bölünen yıllarda), kasım ayının ilk pazarını takip eden salı günü yapılır. Takip eden yılın ocak ayının altısında, Senato ve Temsilciler Meclisinin birleşik oturumunda oylar sayılır ve ABD Başkanı, Senato Başkanı tarafından resmen açıklanır.¹⁷

ABD Başkanı halk tarafından, dolaylı seçimlerle belirlenir. Seçmenler, doğrudan bir Başkan adayına oy vermezler, Başkan seçecek delegeleri (*elector*) belirlemek için sandığa giderler. Delegeler, eyalet yasama organları tarafından belirlenen yönteme göre seçilirler. Anayasaya göre, bir eyaletin seçeceği delege sayısı, eyaletin Kongrede sahip olduğu temsilci ve senatör sayısının toplamı kadardır. Toplam delege sayısı, Temsilciler Meclisi (435) ve Senato (100) üye sayısı ile Columbia Bölgesinin delege sayısının (3) toplamı olan 538'dir (b.2/m.1). Seçilen delegeler, Başkan

¹⁷ Neale, T.H., *The Electoral College: How It Works in Contemporary Presidential Elections*, CRS, Report RL32611, 2016, FAS İnternet Sitesi, s.12-14, Erişim:11.04.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL32611.pdf>

adaylarından birisi için oy kullanırlar.¹⁸ Delegelerden beklenen, kendilerini aday gösteren partilerin Başkan adaylarına oy vermek olsa da böyle bir zorunluluk bulunmamaktadır.¹⁹ 538 delegenin çoğunluğunun oyunu (en az 270 oy) alan aday Başkan seçilmiş olur (12'nci Değişiklik).

3.2. Göreve Başlama ve Yemin

Anayasaya göre Başkanın görevi, görev süresinin bittiği yılın ocak ayının 20'nci günü öğleden sonra sona erer ve halef Başkanın görev süresi başlar (20'nci Değişiklik). Göreve başlamadan önce, Başkan Anayasada yer alan aşağıdaki yemini eder ya da sözü verir:²⁰

“Birleşik Devletler Başkanlığı görevini sadakatle yerine getireceğime ve Birleşik Devletler Anayasasını elimden geldiğince gözeticeğime, koruyacağıma ve savunacağıma onurum üzerine ant içerim (söz veririm).” (b.2/m.1)

3.3. Görev ve Yetkileri

Anayasa, yürütme yetkisinin ABD Başkanına ait olduğunu belirtmiş ve 2'nci bölümün 2 ve 3'üncü maddelerinde Başkanın görev ve yetkilerini sıralamıştır. Buna göre Başkan;

- Birleşik Devletler kara ve deniz kuvvetleri ile göreve çağrıldıklarında eyaletlerin milis güçlerinin başkomutanıdır.
- Her bir yürütme biriminin en üst görevlisinden kurumunun görevleriyle ilgili herhangi bir konuda görüşünü yazılı olarak isteyebilir.
- Suçlandırma durumları hariç, Birleşik Devletler aleyhine işlenen suçlarda cezayı erteleme ve affetme yetkisine sahiptir.
- Senatonun tavsiye ve rızası ile ve mevcut senatörlerin 2/3'ünün onayı ile uluslararası andlaşmalar yapma yetkisine sahiptir.

¹⁸ Kendi eyaletlerinde toplanan delegeler, aralık ayının ikinci çarşambasını takip eden ilk pazartesi günü oylarını kullanarak ABD Başkanını seçerler. Neale, T.H., *The Electoral College: How It Works in Contemporary Presidential Elections*, s.9.

¹⁹ Delegeler, çoğunlukla, kendilerini aday gösteren parti adayının lehine oy kullanmışlarsa da, nadiren de olsa “sadakatsiz” delegelerin farklı adaylara oy verdikleri durumlar yaşanmıştır. Neale, T.H., *The Electoral College: How It Works in Contemporary Presidential Elections*, s.6.

²⁰ Anayasada, “Oath” ve “Affirmation” ibareleri birlikte kullanılmaktadır. “Oath”, Tanrı’yı veya kutsal bilinen bir şeyi tanık göstererek yemin etme, “affirmation” ise bir şeyi yapmaya veya yapmamaya söz vermek şeklinde daha seküler içerikli yemin etme olarak anlaşılabilir.

- Büyükelçileri, diğer diplomatik kişi ve konsolosları, Yüksek Mahkeme hâkimlerini ve bu Anayasada öngörülme ve kanunla kurulacak Birleşik Devletler makamları için bütün görevlileri aday gösterir, Senatonun tavsiyesi ve onayı üzerine atar.²¹
- Zaman zaman, Birliğin Durumu (*State of the Union*) hakkında Kongreye bilgi verir, gerekli ve uygun gördüğü önlemleri onların değerlendirmesine sunar.²²
- Olağanüstü durumlarda her iki meclisi veya bunlardan herhangi birini toplantıya çağırabilir ve tatile girme konusunda aralarında bir anlaşmazlık olduğunda, uygun gördüğü bir tarihe kadar onları tatil edebilir.
- Büyükelçileri ve diğer yabancı devlet temsilcilerini kabul eder.
- Kanunların sadakatle uygulanmasını gözetir.
- Birleşik Devletlerin bütün görevlilerini yetkilendirir.

Başkanın yasamaya ilişkin önemli yetkileri bulunmaktadır. Kongrede kabul edilen kanun önerilerini imzalamak veya veto etmek, bu yetkilerin başında gelmektedir (Any., b.1/m.7). Bunun yanı sıra Federal Hükümet bütçesini Kongreye sunmak da Başkanın görevleri arasındadır.²³

3.4. Başkanın Suçlandırılması

Anayasaya göre, ABD Başkanı, Başkan Yardımcısı ve diğer tüm kamu görevlileri, vatana ihanet, rüşvet ve diğer ağır suç ve kabahatlerden dolayı suçlandıkları ve mahkûm edildiklerinde görevden alınır (b.2/m.4). Suçlandırma yetkisi Temsilciler Meclisine, suçlandırılan kişiyi yargılama yetkisi de Senatoya aittir. ABD Başkanının yargılanması esnasında

²¹ Kongre, uygun gördüğü alt düzeydeki görevlileri atama yetkisini kanun ile yalnızca Başkana, mahkemelere ya da birim başkanlarına verebilir. Başkanın, Yüksek Mahkeme hâkimlerini görevden alma yetkisi yoktur. Ömür boyu görev yapan hâkimler, ancak Temsilciler Meclisinin suçlandırması ve Senatonun yargılayıp mahkûm etmesi halinde görevden alınabilirler. Rutkus, D.S., *Supreme Court Appointment Process: Roles of the President, Judiciary Committee, and Senate*, CRS Report RL31989, 2010, FAS İnternet Sitesi, s.1-2, Erişim:12.04.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL31989.pdf>

²² Başkan, bahsedilen yetkiye dayanarak, Birliğin Durumu konuşmasında Kongreye bazı yasama önerilerinde bulunabilmektedir. Ancak Başkan, Kongreye doğrudan kanun önerisi sunamaz. Bennett, A.J., *US Government and Politics*, s.229.

²³ Başkanın, şubat ayının ilk pazartesi günü bütçe önerisini Kongreye sunması gerekir. Saturno, J.V., *The Congressional Budget Process: A Brief Overview*, CRS Report RS20095, FAS İnternet Sitesi, s.1, Erişim:13.04.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/RS20095.pdf>

Senatoya Yüksek Mahkeme Başkanı başkanlık eder. Mahkûmiyet kararı, hazır bulunan senatörlerin 2/3'ünün oyu ile alınır (b.1/m.3/f.6). Mahkûmiyet kararı ile birlikte Başkanın görevden alındığı da ilan edilir.²⁴

3.5. Başkan Yardımcısı

Anayasaya göre, Başkan Yardımcısı (*Vice-President*), Başkanla birlikte aynı yöntemle ve dört yıllığına seçilir (b.2/m.2; 12'nci Değişiklik). Başkan Yardımcısı seçilmek için de ABD Başkanı seçilmek için gerekli yeterlilik koşullarına sahip olmak gerekir (12'nci Değişiklik). Seçmenlerin belirlediği delegeler, Başkanla birlikte Başkan Yardımcısı için ayrı ayrı oy verirler. Delegelerin yarısından çoğunun (270 delege) oyunu alan kişi Başkan Yardımcısı seçilir (b.2/m.1/f.3).

Anayasa gereği, ABD Başkanının görevden alınması, ölümü, istifası veya makamın görev ve yetkilerini kullanamayacak durumda olması durumunda, bu yetki ve işlevler Başkan Yardımcısına geçer (b.2/m.1/f.6; 25'inci Değişiklik). Başkan Yardımcısı aynı zamanda Senatonun da başkanıdır (b.1/m.3/f.4).

3.6. Kabine

Kabine, Başkan Yardımcısı ve yürütme organına bağlı 15 bakan ile Başkanın uygun göreceği birim başkanlarından oluşur.²⁵ Anayasada bahsi geçmeyen²⁶ ve daha ziyade geleneksel olarak²⁷ var olan Kabinenin görevi, bakanlıkların görev alanlarıyla ilgili konularda Başkana yardımcı olmaktır. Kabineyi oluşturan bakanlar ile diğer birim başkanlarının tamamı, ABD Başkanının önerisi ve Senatonun onayı ile atanırlar. Bu yüzden atamaların

²⁴ Halstead, T.J., *An Overview of the Impeachment Process*, CRS Report, 2005, Senato İnternet Sitesi, s.5-6, Erişim:11.04.2018, <https://www.senate.gov/reference/resources/pdf/98-806.pdf>

²⁵ Kabinede, bakanların yanı sıra, Merkezi İstihbarat Ajansı (CIA) Başkanı, Ulusal İstihbarat Başkanı, Yönetim ve Bütçe Ofisi Başkanı gibi üyeler de yer almaktadır. "The Cabinet", White House İnternet Sitesi, Erişim:14.04.2018, <https://www.whitehouse.gov/administration/cabinet>

²⁶ Başkanın "her bir yürütme biriminin en üst görevlisinden birimin görevleriyle ilgili herhangi bir konuda görüşünü yazılı olarak isteyebileceğine" dair Anayasa hükmü, Kabinenin anayasal dayanağı olarak değerlendirilmektedir.

²⁷ Başkanların, bakanlarla birlikte toplanmak, başka bir ifadeyle Kabine toplantıları yapmak gibi bir mecburiyeti yoktur. 1789'da Başkan George Washington'un birkaç bakanla yaptığı toplantı "Kabine toplantısı" şeklinde adlandırılmış ve diğer başkanlar da Kabine toplantıları yapmaya devam etmişlerdir. Kabine toplantısı yapıp yapmamak Başkanın tercihidir. Örneğin, sekiz yıllık görev süresinde (2000-2008) George W. Bush 49, ilk dönem başkanlığında (2008-2012) Barack Obama sadece 16 Kabine toplantısı yapmıştır. Bennett, A.J., *US Government and Politics*, s.247-248 ve 253.

onayına ilişkin Senato görüşmelerine büyük önem atfedilir.²⁸ Büyük bütçe ve örgütleri yöneten bakanlar bireysel olarak önemli olsalar da onların oluşturduğu Kabinenin kolektif olarak önemi ve işlevi Başkana göre değişmektedir.²⁹

4. YARGI ORGANI: YÜKSEK MAHKEME ve DİĞER MAHKEMELER

ABD Anayasasının yargı yetkisini düzenleyen 3'üncü bölümünün ilk maddesi mahkemelerden ve hâkimlerden bahsetmektedir:



Yüksek Mahkeme

“Birleşik Devletlerin yargı yetkisi, tek bir Yüksek Mahkemeye ve Kongrenin zaman zaman belirleyeceği ve kuracağı alt mahkemelere aittir. Yüksek Mahkeme ve alt mahkeme hâkimleri, iyi halleri sürdüğü sürece görevde kalır ve görevde bulundukları sürece hizmetleri karşılığında belli zamanlarda, azaltılamayacak bir maaş alırlar.”

Aynı Bölümün 2'nci maddesi federal mahkemelerin yetkilerini düzenlemektedir. Buna göre, federal yargı organlarının yetkileri

²⁸ Carey, M.P., Greene, M., Hogue, H.B., *Nominations to Cabinet Positions During Inter-Term Transitions Since 1984*, CRS Report R42963, 2014, FAS İnternet Sitesi, s.1-2, Erişim:12.04.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R42963.pdf>

²⁹ Her şeyden önce Anayasa yürütme yetkisini sadece ABD Başkanıyla vermektedir. ABD anayasal sisteminde, bakanlara doğrudan bir yürütme yetkisi verilmediği gibi Kabinenin kolektif sorumluluğundan söz edilemez. Bennett, A.J., *US Government and Politics*, s.258-259.

şu hususları kapsamaktadır:

- Anayasa, ABD kanunları ve andlaşmalardan doğan davalar,
- Büyükelçi, konsolos ve yabancı devlet görevlilerini ilgilendiren davalar,
- Deniz hukuku ile ilgili davalar,
- İki ya da daha fazla federe devlet, çeşitli federe devletlerin vatandaşları, bir federe devlet vatandaşı ile yabancı devlet vatandaşı arasındaki anlaşmazlıklar.

Anayasada adı zikredilen tek federal yargı organı Yüksek Mahkemedir. Ancak Anayasa, Mahkemenin yapısı, görev ve yetkilerini düzenlememiştir. Yüksek Mahkemenin ve alt mahkemelerin yapısı, görev ve yetkileri ile çalışmalarına dair usul ve esasları belirleme yetkisi Kongreye bırakılmıştır. Yüksek Mahkeme, bir başkan (*Chief Justice*) ve sekiz yardımcı hâkim (*associate justice*) olmak üzere dokuz üyeden oluşmaktadır. Üyeler, ABD Başkanı tarafından aday gösterilir ve Senato çoğunluğunun tavsiye ve rızası (*advice and consent*) üzerine Başkan tarafından atanırlar (Any., b.2/ m.2/f.2). Yüksek Mahkeme, en yüksek temyiz merci olmakla birlikte bazı davalara ilk derece mahkemesi olarak da bakmaktadır.³⁰ Mahkemenin önemli görevlerinden biri, kanunların ve yürütmenin iş ve eylemlerinin yargısal denetimini yapmaktır.³¹ Mahkeme, kanunların anayasaya uygunluğunu somut norm denetimi yaparak incelemektedir.³²

ABD’de federal mahkemeler, Yüksek Mahkemenin altında olmak üzere; İstinaf Mahkemeleri (*Circuit Courts*) (13 adet), Bölge Mahkemeleri (*District Courts*) (94 adet) ve diğer Alt Mahkemeler şeklinde örgütlenmiştir.³³

³⁰ Arslan, Z., “ABD Yüksek Mahkemesi ve İfade Özgürlüğü”, *ABD Yüksek Mahkemesi Kararlarında İfade Özgürlüğü* içerisinde, Derleyen Zühtü Arslan, s.14-15, Erişim:14.03.2018, <http://www.libertedownload.com/ldt/ifade-hurriyeti/abd-yuksek-mahkemesi-karalarinda-ifade-ozgurlugu.pdf>

³¹ Bennett, A.J., *US Government and Politics*, s.311.

³² Avrupa’daki anayasa mahkemelerinin aksine, Amerikan Yüksek Mahkemesi soyut norm denetimi yapmamaktadır. Kanunların Anayasaya uygunluğunu, temyiz mahkemesi olarak somut norm denetimi yaparken incelemektedir. Daha da önemlisi, kanunların anayasaya aykırılığını belirleme tekeline de sahip değildir. Bütün mahkemeler, kanunları anayasallık açısından denetleyebilmektedir, ancak bu konuda nihai yetki Yüksek Mahkemenindir. Arslan, Z., “ABD Yüksek Mahkemesi ve İfade Özgürlüğü”, s.17.

³³ Bennett, A.J., *US Government and Politics*, s.295-296.

KONGRE ÜYELİĞİ

*Kasım Erdem**

1. GİRİŞ

ABD Anayasasına göre; senatör veya temsilci seçilebilmek için gerekli nitelikler şunlardır (b.1/m.2):

- **Yaş:** Temsilci en az 25; senatör en az 30 yaşında olmalıdır.
- **Vatandaşlık:** Temsilci en az yedi; senatör en az dokuz yıl ABD vatandaşı olmalıdır.
- **İkamet:** Temsilci veya senatör, seçildiği tarihte seçildiği eyalette ikamet etmelidir.

Anayasa doktrini ve yargı kararlarıyla desteklenen hâkim görüş; Anayasada sayılan bu niteliklerin tahdidi olduğu ve dolayısıyla, anayasa değişikliği hariç, Kongre veya eyaletler tarafından değiştirilemeyeceği veya ilave şartlar öngörülemediği şeklindedir.¹ Nitekim bazı eyaletlerin, üyelerin görev sürelerini sınırlayan, aday olmayı veya seçilmeyi farklı koşullara bağlayan düzenlemeleri Anayasaya aykırı bulunmuştur.²

Üyelerin Anayasada yazılı nitelikleri taşıyıp taşımadığı konusunda nihai kararı verme yetkisi Temsilciler Meclisi ve Senatoya aittir (b.1/m.5). Temsilciler Meclisi veya Senato, Anayasada yazılı seçilme yeterliliği koşullarına dayanarak “seçilmiş üyeyi” üyeliğe kabul etmeyebilir.³

* Yasama Uzmanı, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Bölümü, e-posta: kasim.erdem@tbmm.gov.tr

¹ Maskell, J., *Qualifications of Members of Congress*, CRS Report R41946, 2015, FAS İnternet Sitesi, s.1, Erişim:10.01.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R41946.pdf>

² Maskell, J., *Qualifications of Members of Congress*, s.25.

³ Maskell, J., *Qualifications of Members of Congress*, s.11.



Yeni seçilmiş Kongre üyeleri

2. SEÇİLMİŞ ÜYE HAKKINDAKİ İTİRAZ ve ÜYELİĞİN KABUL EDİLMEMESİ

Üyelerin seçilme yeterliliği, seçimlerin hukuka uygunluğu ve seçim belgelerinin geçerliliği konusunda karar verme yetkisi Kongrenin uhdesindedir (Any., b.1/m.5/f.1).⁴

Kongre üyesi olarak seçilen ve geçerli belgelerle Kongreye gelen kişi, “seçilmiş üye” (*member-elect*) statüsündedir. Yetkili mercilerden aldıkları seçim belgelerini sunmak, bu belgeleri taşıyan kişilerin seçildiğini gösteren şekli deliller olmakla birlikte, nihai kararı verme yetkisi Temsilciler Meclisi veya Senatoya aittir. Seçilmiş üyeler, yemin ettiklerinde ve ilgili meclis tarafından kabul edildiklerinde (*be seated by*) “Kongre üyesi” sıfatını kazanırlar. Temsilciler Meclisi ve Senato, kişinin Anayasada belirtilen seçilme yeterliliklerinden birine sahip olmadığına karar verirse veya seçim belgelerinin geçersiz olduğunu veya kişinin kanuna uygun şekilde seçilmediğini tespit ederse,⁵ basit çoğunluk kararıyla

⁴ Yargı organları da bahsedilen konularda tek yetkili organın Kongre olduğuna ve mahkemelerin bu konuda yetkisiz olduğuna dair değerlendirmeler yapmışlardır. Maskell, J., *Qualifications of Members of Congress*, s.4-5.

⁵ Maskell, J., *Qualifications of Members of Congress*, s.8.

kişinin Temsilciler Meclisi veya Senato üyeliğine kabulünü reddedebilir. “*Exclusion*” kavramıyla ifade edilen uygulama, disiplin cezası niteliğinde⁶ olmayıp “seçilmiş üye”ye sandalye verilmemesi/üyeliğe kabul edilmemesi anlamına gelir.⁷

“Seçilmiş üye”nin seçilme yeterliliği, seçimin hukuka uygunluğu veya seçilme evraklarının geçerliliği hakkında başka bir üye tarafından itirazda bulunulduğunda veya bu kapsamda geçerli bir itiraz/dilekçe sunulduğunda, meclisler geçmişte farklı uygulamalarda bulunmuşlardır. Bu uygulamalar şu şekildedir:⁸

- Hakkında itirazda bulunulan üye, diğer üyeler yemin ederken kenarda bekletilir ve daha sonra tek başına yemin ettirilir ve konu hakkında nihai karar verinceye kadar üyeliğe kabulüne izin verilir.
- Kenarda bekletmeksizin üyeye yemin ettirilir ve oturmasına izin verilir. Bu durumda da konu incelenmek üzere daha sonra ilgili komisyona⁹ havale edilebilir ve nihai karar daha sonra verilebilir.
- Üyenin yemin etmesine ve oturmasına izin vermeksizin, konu ilgili komisyona havale edilebilir.¹⁰

Seçimler, seçim belgelerinin geçerliliği ile seçilme yeterliliğine dair itirazlar, ilgili meclisler tarafından değerlendirilir. İnceleme neticesinde ilgili meclis, itirazın haklı olduğuna karar verirse, başka bir ifadeyle üyenin üyeliğe kabulünü reddederse, bu durumda sandalye boşalmış kabul edilir ve Anayasada belirtilen usule göre boşalan sandalyenin doldurulması gerekir.¹¹

⁶ Disiplin cezası niteliğindeki üyelikten çıkarma cezası/ihraç (*expulsion*), üyenin göreve başlamasını engelleyen “*exclusion*” uygulamasından farklıdır. Üyelikten çıkarma, görevi başındaki üye için ve ilgili meclisin 2/3 çoğunluğunun kararıyla mümkündür (Any. m.1/5).

⁷ Maskell, J., *Qualifications of Members of Congress*, s.5.

⁸ Maskell, J., *Qualifications of Members of Congress*, s.6.

⁹ Temsilciler Meclisinde üyeler hakkındaki itirazlar, Meclis İdari İşler Komisyonu (*House Administration Committee*), Senatoda ise İçtüzük ve İdari İşler Komisyonunda (*Rules and Administration Committee*) incelenir.

¹⁰ Whitaker, L.P., *Contested Election Cases in the Houses of Representatives:1933 to 2009*, CRS Report 98-194, 2010, FAS İnternet Sitesi, s.3, Erişim:10.01.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/98-194.pdf>

¹¹ Maskell, J., *Qualifications of Members of Congress*, s.8.

3. KONGRE ÜYELİĞİNE ENGEL OLABİLECEK DİĞER ANAYASAL HUSUSLAR

3.1. İsyana, Ayaklanma, Düşmana Yardım ve Yataklık Etme

Göreve başlarken Anayasaya sadakat yemini etmesine rağmen, isyana (*insurrection*) veya ayaklanmaya (*rebellion*) iştirak eden veya düşmana yardım ve yataklıkta bulunan, Kongre üyelerinin de dâhil olduğu bir kısım kamu görevlilerinin senatör, temsilci, ABD Başkanı, Başkan Yardımcısı ve kamu görevlisi vs. olmaları yasaktır. Ancak bu yasak/engel, her iki meclisin 2/3 çoğunluğu tarafından kaldırılabilir. Anayasanın ilgili maddesi şöyledir:

“Kongre üyesi, Birleşik Devletler görevlisi veya eyalet yasama meclisi üyesi, eyalet yürütme ya da yargı organı görevlisi olarak daha önceden yemin eden ve Birleşik Devletler’e karşı başkaldırma ya da ayaklanmaya katılan ya da Birleşik Devletler düşmanlarına yardım ve yataklıkta bulunan bir kimse, Kongrede senatör veya temsilci veya ABD Başkanı ve Başkan Yardımcısı seçimlerinde seçmen olamaz veya Birleşik Devletler’de ya da herhangi bir eyalette sivil ya da askeri hiçbir görev alamaz. Ancak Kongre, her iki mecliste üçte iki çoğunlukla alacağı kararla böyle bir ehliyetsizliği/engeli kaldırabilir” (14’üncü Değişiklik/m.3).

İç Savaş döneminde Birliğe karşı isyana iştirak eden veya isyanı destekleyenlerin durumu dikkate alınarak öngörülen bu engel nadiren uygulanmıştır. 1867’de Temsilciler Meclisi, isyana yardım ve yataklık etmekten hüküm giyen bir “seçilmiş üyeyi” (*John D. Young, Kentucky*), Anayasaya sadakat yeminini dürüstçe edemeyeceği gerekçesiyle salt çoğunluğun kararı ile üyelğe kabul etmemiştir. Anayasanın bu hükmü, 1919’da, İstihbarat Kanununu ihlal etmekten hüküm giyen ancak temyiz aşaması devam eden bir başka “seçilmiş üyeye” (*Victor L. Berger, Wisconsin*) de uygulanmıştır. Üyenin, hakkındaki mahkûmiyet kararına binaen üye olma yeterliliğine sahip olmadığı iddia edilmiş, yemin etmesine müsaade edilmemiş ve konu komisyona havale edilmiştir. Yapılan inceleme neticesinde salt çoğunluğun kararıyla kişinin üyelğe kabul edilmemesine karar verilmiştir.¹²

¹² Maskell, J., *Qualifications of Members of Congress*, s.18-20.

3.2. Federal Bir Görevi Yürütme/Üstlenme

Anayasa, Kongre üyelerinin görevleri süresince Birleşik Devletler'in otoritesi altındaki bir başka kamu görevine atanmalarını ve Birleşik Devletler'de görev üstlenen kimsenin, görevi devam ettikçe Kongre üyesi olmasını yasaklamaktadır. "Bağdaşmazlık Hükümü" (*Incompatibility Clause*) olarak bilinen Anayasa maddesi (b.1/m.6/f.2) şu şekildedir:

"Seçilmiş olduğu görev süresi içinde, hiçbir senatör veya temsilci, bu süre içinde kurulan veya ücreti bu süre içinde artırılan ve Birleşik Devletler yetkisindeki kamu görevine atanamaz ve Birleşik Devletler'de herhangi görev üstlenen bir kimse bu görevi sürdürdüğü sürece meclislerden herhangi birine üye olamaz."

Kuvvetler ayrılığı ilkesiyle uyumlu olarak Kongre üyesinin iki görevi birden üstlenmesi yasaktır. Bu hüküm, federal bir görevlinin, Kongre üyeliği için aday olup seçime girmesine doğrudan bir engel teşkil etmese de¹³ Kongre üyeliğine seçilen kişinin, yemin edip göreve başlamadan önce görevini bırakması gerekir.¹⁴

Anayasanın bahsedilen bu hükmü, Kongre üyelerinin, üyelik görevi dışında başka bir görev üstlenmelerini de yasaklamaktadır. Dolayısıyla, Kabine üyeliği, hâkimlik, büyükelçilik, temsilcilik, valilik, belediye başkanlığı gibi görevlere seçilen veya atanan Kongre üyesinin, Kongre üyeliğinden istifa etmesi gerekmektedir.¹⁵

3.3. Suçlandırma

Anayasaya göre, Temsilciler Meclisinin suçlandırma (*impeachment*), Senatonun yargılama ve karar verme yetkisi, ABD Başkanı dâhil tüm kamu görevlilerini (*civil officers*) kapsamaktadır (b.2/m.4).

¹³ Federal görevlilerin siyasi faaliyetlere katılmaları ve adaylıkları "*Hatch Act*" olarak bilinen Kanunla düzenlenmiştir. Bu Kanuna göre, federal görevliler, ABD Başkanlığı ve Başkan Yardımcılığı adaylığı hariç, bir siyasi partiyi temsilen aday gösterilemez veya seçilemezler. Ancak federal görevliler, adayların siyasi partiler tarafından belirlenmediği (*non-partisan election*) seçimlerde aday olabilirler. Maskell, J., *Hatch Act: Candidacy for Office by Federal Employees in the Executive Branch*, CRS Report R43630, 2014, FAS İnternet Sitesi, s.2,3, Erişim:13.03.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R43630.pdf>

¹⁴ Maskell, J., *Qualifications of Members of Congress*, s.21.

¹⁵ Dewshirst, R.E., Rausch, J.D., *Encyclopedia of The United States Congress*, Facts on File, New York, 2007, s.521.

Anayasa, suçlandırma sonucu verilecek kararın sonuçları hakkında bir çerçeve sunmaktadır (b.1/m.3/f.7):

“Suçlanan federal görevli hakkında verilecek karar; (kişiyi) görevden almaktan ve (kişinin) Birleşik Devletler hizmetinde, güven isteyen, fahri veya ücretli bir görevi üstlenmesini engellemekten öteye gidemez...”

Suçlandırma neticesinde mahkûmiyet kararı verilmesi, görevlinin doğrudan görevden alınması anlamına gelmektedir. Ancak mahkûmiyet kararı ile görevli, federal bir görev üstlenmekten mahrum edilmek isteniyorsa bunun açıkça kararda belirtilmesi ve oylanması gerekmektedir. Federal bir görevde iken Senatoda yargılanan ve mahkûmiyet kararı ile birlikte kamu görevinden mahrum edilmesine karar verilen kişi, Kongre üyesi seçildiğinde Temsilciler Meclisi veya Senatoda üyeliğe kabul edilmeme durumuyla karşı karşıya kalabilir. Ancak suçlandırılıp mahkûm edilen ve kamu görevinden mahrum edilen birisinin Kongre üyesi olarak seçildiğine dair bir örnek olay yaşanmamıştır.¹⁶

3.4. Yemin Etmeme

Anayasaya göre, senatör ve temsilciler, Anayasaya bağlı kalacaklarına dair yemin (*oath*) ederler veya yeminsiz beyanda (*affirmation*) bulunurlar (b.6/f.3). Kongre üyelerinin edecekleri yemin metni kanunla belirlenmiştir. Yemin etmek, “seçilmiş üyenin” “Kongre üyesi” sıfatını kazanması için gerekli koşullardan birisidir. Üye, geçici nedenlerle yemin edemeyecek durumdaysa üyenin müsait olması beklenebileceği gibi, olağanüstü durumlarda “seçilmiş üyenin” Kongre görevlisinin nezaretinde başka bir yerde yemin etmesi de mümkündür. “Seçilmiş üye”, hastalık veya kaza gibi çeşitli nedenlerle yemin edemeyecek durumda ise veya yemin etmeyi reddederse ilgili Meclis, üyeliğin boşalmasına karar verebilir.¹⁷

Temsilciler Meclisi Başkanı seçilen kişi yemin ederek göreve başlar. Başkanın yemin töreni, en yaşlı üye tarafından yönetilir. Daha sonra Meclis Başkanının yönetiminde diğer üyeler de topluca yemin ederler. Başkan, üyelerden sağ ellerini kaldırmalarını ister ve “...yemin eder misiniz?”

¹⁶ Maskell, J., *Qualifications of Members of Congress*, s.21.

¹⁷ Maskell, J., *Qualifications of Members of Congress*, s.22.

(*Do you solemnly swear...?*) şeklindeki soru formuyla üyelere hitaben yemin metnini okur. Yemin şu şekildedir:¹⁸

“Amerika Birleşik Devletleri Anayasasını destekleyeceğime; iç ve dış düşmanlara karşı koruyacağıma; ona sadakat ve doğru bir inanç taşıyacağıma; başlamak üzere olduğum görevimin gereklerini doğru ve içtenlikle yerine getireceğime; bu yükümlülüğü özgürce ve zihinsel hiçbir çekincem veya kaçınma amacım olmadan aldığımı yemin ederim. Tanrı yardımcım olsun.”

Senato üyeleri de Temsilciler Meclisi üyeleri ile aynı yemini ederler. Günümüzde, senatörler dört kişilik gruplar halinde kürsüye yaklaşarak birleşimi yöneten Başkan tarafından okunan yemini tasdik ederler ve yemin metnini imzalarlar.¹⁹

3.5. Ağır/Ciddi Bir Suçtan Mahkûm Olma

Hakkında ağır/ciddi bir suçtan (*felony*) dolayı dava açılan (*indicted*) veya mahkûm olan (*convicted*) birisinin seçimlerde aday olmasına ve Kongre üyesi seçilmesine anayasal²⁰ veya yasal bir engel yoktur. Anayasada tahdidi olarak sayılan yaş, vatandaşlık ve ikametgâh şartlarını yerine getiren birisi, hukuka uygun seçilmiş ise hakkında dava açılmış veya mahkûm olmuş olsa bile anayasal açıdan Kongrede görev yapmaya ehliyetli (*qualified*) sayılır.²¹ Eyaletler de, Anayasada sayılan nitelikleri taşıyan kişilerin aleyhine olacak şekilde, mahkûmiyeti, kişinin seçimlerde aday olmasına veya seçilmesine engel olarak ileri süremezler. Ayrıca, kişinin hapiste olması da seçimlerde aday olmasına veya seçilmesine engel değildir.²²

¹⁸ Schneider, J., Koempel, M.L., *The First Day of a New Congress: A Guide to Proceedings on the House Floor*, CRS Report RL30725, 2016, FAS İnternet Sitesi, s.6-7, Erişim:07.03.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL30725.pdf>

¹⁹ ABD Senatosu, *The Senate's First Act -the Oath Act*, Erişim:05.03.2018, https://www.senate.gov/artandhistory/history/minute/The_Senates_First_Act_-_The_Oath_Act.htm,

²⁰ Anayasaya göre sadece, göreve başlarken Anayasaya sadakat yemini etmesine rağmen, isyana veya ayaklanmaya iştirak eden veya düşmana yardım ve yataklıkta bulunan, Kongre üyelerinin de dâhil olduğu bir kısım kamu görevlileri, senatör veya temsilci olamazlar (14'üncü Değişiklik/m.3).

²¹ Maskell, J., *Status of a Member of the House Who Has Been Indicted for or Convicted of a Felony*, CRS Report RL33229, 2014, s.1, Erişim:05.03.2017, <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL33229.pdf>

²² Maskell, J., *Qualifications of Members of Congress*, s.24.

Ağır/ciddi bir suçtan dolayı hakkında dava açılan veya mahkûm olan temsilci/senatörün görevi, davanın açılmasıyla veya mahkûmiyetle sona ermemekte, başka bir ifadeyle üyeliği devam etmekte olup hak ve ayrıcalıkları büyük ölçüde korunmaktadır. Hakkında dava açılan veya mahkûm olan temsilci/senatör, Kongre faaliyetlerine katılabilmektedir. Ancak, partilerin iç kuralları gereği, üyenin komisyon veya parti grubu başkanlığı gibi belirli makamlardan istifa etmesi gerekebilir.²³ Dava açılan veya mahkûm olan temsilci/senatör, aylık almaya devam eder ancak Temsilciler Meclisi kuralları gereği temsilci hapsedilmiş ise yok sayıldığı süre için aylığından kesinti yapılmasına karar verilebilir. Senatoda aylık hakkının kaybına ilişkin bir düzenleme yoktur.²⁴

Temsilciler Meclisi İçtüzüğü, iki yıl ya da daha uzun hapis cezasına çarptırılan temsilcinin, masumiyeti kanıtlanıncaya veya yeniden seçilinceye kadar komisyon ve Meclis Genel Kurulunda oy kullanmaktan kaçınmasını (*refrain from*) “tavsiye” etmektedir. Dolayısıyla karar temsilciye aittir. Senatoda buna benzer bir hüküm yoktur.²⁵

Belirli suçlardan mahkûm olan Kongre üyeleri hakkında geçmişte kınama, ağır kınama ve hatta 2/3 çoğunlukla üyelikten çıkarma/ihraç gibi disiplin cezaları da uygulanmıştır.²⁶

Belirli bazı suçlardan dolayı mahkûm olmak, temsilcinin/senatörün emeklilik haklarını kaybetmesine neden olabilmektedir. Örneğin, milli güvenliği ilgilendiren suçlardan mahkûm olmak, temsilcinin/senatörün yıllık emeklilik gelirlerini (*retirement annuities*) kaybetmesine; yolsuzlukla ilgili bazı suçlardan mahkûm olmak, üye olarak geçen sürenin (*creditable service*) emekliliğe esas hizmet süresi içinde değerlendirilmemesine neden olmaktadır.²⁷

²³ Maskell, J., *Status of a Member of the House Who Has Been Indicted for or Convicted of a Felony*, s.1; Maskell, J., *Status of a Senator Who Has Been Indicted for or Convicted of a Felony*, CRS Report RL34716, 2015, s.1, Erişim:05.03.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL34716.pdf>

²⁴ Maskell, J., *Status of a Member of the House Who Has Been Indicted for or Convicted of a Felony*, s.8; Maskell, J., *Status of a Senator Who Has Been Indicted for or Convicted of a Felony*, s.7.

²⁵ Maskell, J., *Status of a Senator Who Has Been Indicted for or Convicted of a Felony*, s.2.

²⁶ Maskell, J., *Status of a Member of the House Who Has Been Indicted for or Convicted of a Felony*, s.1.

²⁷ Maskell, J., *Status of a Member of the House Who Has Been Indicted for or Convicted of a Felony*, s.8-10; Maskell, J., *Status of a Senator Who Has Been Indicted for or Convicted of a Felony*, s.8.

4. ÜYELİĞİN BAŞLAMASI ve SONA ERMESİ

Anayasa, senatör ve temsilcilerin görev sürelerinin ne zaman başlayıp ne zaman biteceğini belirlemiştir. Buna göre;

“...Senato ile Temsilciler Meclisi üyelerinin görev süresi, Ocak ayının üçüncü günü öğleyin sona erecek ve onların yerine seçilenlerin görev süreleri de o zaman başlayacaktır.”(20’nci Değişiklik)

Örneğin, 115’inci Kongre 3 Ocak 2017’de göreve başlamıştır. Bu tarih aynı zamanda 114’üncü Kongre Temsilciler Meclisi üyeleri ile Senato üyelerinin 1/3’ünün görev süresinin bittiği tarihtir.

Anayasa ve Kongre uygulamasına göre Kongre üyelerinin üyelikleri; istifa, ölüm, üyelikten çıkarma gibi nedenlerle anayasada belirtilen görev süresi dolmadan önce sona erebilir. Halkın, Kongre üyelerini geri çağırma/azletme (*recall*) yetkisi bulunmamaktadır.²⁸

Kongre üyeleri, yürütme ve yargı görevlileri gibi suçlandırma yoluyla görevden alınamazlar.²⁹ Suçlandırmayı düzenleyen Anayasa hükmündeki “kamu görevlileri” ifadesine ilişkin Kongrenin yorumu, bu ifadenin Kongre üyelerini kapsamadığı şeklindedir. Ancak Kongre üyesini üyelikten çıkarmak, daha basit bir süreçle ve ilgili meclis kararı ile mümkündür.³⁰

4.1. Üyelikten Çıkarma

Anayasaya göre, her bir Meclis, düzeni bozan davranışlar nedeniyle üyelerini cezalandırır ve üçte iki çoğunlukla bir üyeyi üyelikten çıkarabilir (b.1/m.5/f.2). Üyelikten çıkarma (*expulsion*), meclislerin üyelerine verebileceği en ağır disiplin cezasıdır. Meclisler, 2/3 çoğunlukla üyelerinin üyelikliğini sonlandırabilir.³¹

4.2. İstifa

Anayasada, Kongre üyelerinin istifa edebileceklerine dair açık bir hüküm bulunmamakla birlikte, Senatoyla ilgili bölümde “...istifa veya diğer nedenlerle bir boşalmanın olması halinde...” geçici bir senatör atanmasına cevaz veren bir düzenleme yer almaktadır (b.1/m.3/f.2).

²⁸ Maskell, J., *Recall of Legislators and the Removal of Members of Congress from Office*, CRS Report RL30016, 2012, s.1, Erişim:03.04.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL30016.pdf>

²⁹ Maskell, J., *Recall of Legislators and the Removal of Members of Congress from Office*, s.2.

³⁰ Maskell, J., *Qualifications of Members of Congress*, s.21.

³¹ Maskell, J., *Recall of Legislators and the Removal of Members of Congress from Office*, s.1,2.

Temsilciler Meclisi İçtüzüğünde de istifanın görevi sonlandığına dair dolaylı bir hüküm bulunmaktadır. İlgili hüküm şu şekildedir:

“Üye toplam sayısı (*whole number of the House*), seçilen, yemin eden ve hayatta olup istifa veya Meclisin bir tasarrufuyla görevi sona ermemiş üyelerin sayısını ifade etmektedir.”

Senato veya Temsilciler Meclisi içtüzüklerinde istifa müessesesinin usul ve esaslarına dair bir düzenleme bulunmamaktadır. Temsilciler Meclisi uygulamasında temsilcinin, seçildiği eyaletin yürütme makamına istifa mektubunu gönderdikten sonra Meclisi bu durumdan haberdar etmesi istifa için yeterli sayılmaktadır.³² İstifa mektubunun doğrudan Meclise sunulması durumunda, eyalet yürütme makamına durum bildirilir.³³ Her iki durumda da Temsilciler Meclisi Başkanı, Genel Kurulu durumdan haberdar eder. İçtüzük gereği, temsilcinin istifası üzerine Meclis Başkanı yeni üye toplam sayısını belirler ve Genel Kurula açıklar.³⁴ Temsilcilerin istifası sıklıkla rastlanan bir durumdur. Temsilcilerin istifa ederken bir gerekçe sunmaları zorunlu değildir. İstifa, Meclisin kabulüne bağlı bir tasarruf değildir.³⁵

4.3. Ölüm

Üyenin ölümü ve doğuracağı sonuçlar hakkında Temsilciler Meclisi ve Senato İçtüzüğünde herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak, Temsilciler Meclisi İçtüzüğünde temsilcinin ölümü, istifası, üyelikten çıkarılması vs. halinde tamsayının buna göre ayarlanması gerektiğine dair bir hüküm bulunmaktadır. Ayrıca, üyenin ölümü söz konusu olduğunda Başkan, gerekli görürse federal, eyalet veya yerel mercilerden alınan belgeleri Meclise sunabilir. Temsilcinin ölümü, Genel Kurula duyurulur ve teamülen duyulan üzüntüyü dile getiren bir karar alınır.³⁶ Ölüm nedeniyle üyeliğin boşaldığının tespiti, Meclisin herhangi bir bildirimine bağlı olmadan eyalet makamları tarafından da yapılabilir.³⁷

³² Deschler-Brown-Jonhson Precedents, *Resignation of a Member From the House*, Bölüm 37/3, ABD Devlet Yayın Ofisi (US Government Publishing Office), s.354, Erişim:15.04.2018, <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-HPREC-DESCHLERS-V17/pdf/GPO-HPREC-DESCHLERS-V17-5-3-1.pdf>

³³ Deschler-Brown-Jonhson Precedents, *Resignation of a Member from the House*, s.358.

³⁴ Deschler-Brown-Jonhson Precedents, *Resignation of a Member from the House*, s.365.

³⁵ Wickham, T.J., *Jefferson's Manual and Rules of the House of Representatives*, ABD Devlet Yayın Ofisi, s.11, Erişim:15.04.2018, <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/HMAN-114/pdf/HMAN-114.pdf>

³⁶ Brown, H., Johnson, C., Sullivan, J., *House Practice*, ABD Devlet Yayın Ofisi, s.490-491, Erişim:16.04.2018, <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-HPRACTICE-112/pdf/GPO-HPRACTICE-112.pdf>

³⁷ Wickham, T.J., *Jefferson's Manual and Rules of the House of Representatives*, s.10.

5. BOŞALAN ÜYELİKLERİN DOLDURULMASI

Anayasa, Kongre üyeliğinin, ölüm, istifa veya nadiren de olsa üyelikten çıkarma gibi gerekçelerle boşalması durumunda, boşalan üyeliklerin nasıl doldurulacağına ilişkin genel kurallar getirmektedir. Senato ve Temsilciler Meclisindeki boş üyelikler kısmen farklı yöntemlerle doldurulmaktadır.

Anayasa, Temsilciler Meclisinde, boşalan üyeliklerin sadece seçimle doldurulmasını öngörmektedir (b.1/m.2/f.4):

“Temsilciler Meclisinde herhangi bir eyaletten üyeliğin boşalması halinde, ilgili Eyalet Yürütme Makamı, boşalan üyelikleri doldurmak için seçim emri/ilamı yayımlar.”

Temsilciler Meclisinde boşalan üyelikler için yapılacak seçimlerin usul ve esaslarını belirleme yetkisi eyaletlere aittir ve dolayısıyla eyaletlerde farklı seçim kuralları uygulanmaktadır. Üyeliğin, ilk dönem boşalması halinde tüm eyaletlerde, yeni seçimlerin yapılması zorunludur. Ancak üyeliğin Kongrenin ikinci döneminde boşalması halinde eyaletler, üyeliğin boşalması ile olağan seçimler arasındaki süreye bağlı olarak farklı uygulamalar benimsemişlerdir.³⁸ Bu durumda bazı eyaletler, üyeliğin sonraki olağan seçime kadar boş kalmasına izin verirken bazı eyaletler en kısa zamanda seçimlerin yapılmasını öngörmektedirler.³⁹

Anayasa, Senatodaki boş üyeliklerin doldurulması için valilere seçim emri/ilamı çıkarmalarını emretmektedir. Ancak eyalet yasama organları, yeni seçimler yapılincaya kadar valilere geçici senatör atayabilme yetkisi verebilmektedir. İlgili Anayasa maddesi şöyledir:

“Bir eyaletin Senatodaki üyeliklerinde bir boşalma olması halinde, söz konusu eyaletin yürütme makamı bu boşlukları doldurmak üzere seçim emrini verecektir: Ancak, eyalet yasama meclisi, o eyalet halkı yasanın öngördüğü şekilde yapılacak seçimle boşlukları dolduruncaya kadar, eyalet yürütme makamına bu yerlere geçici atamalar yapma yetkisi verebilir.”
(17’nci Değişiklik)

³⁸ ABD Temsilciler Meclisi, *Vacancies & Successors*, Erişim:05.04.2018, <http://history.house.gov/Institution/Vacancies-Successors/Vacancies-Successors/>

³⁹ Dewshirst, R.E., Rausch, J.D, *Encyclopedia of The United States Congress*, s.138.

Çoğu eyalet yasama organı, boşalan üyeliklere yenisi seçilinceye kadar, geçici senatör ataması konusunda valileri yetkilendirmiştir. 37 eyalette valinin atadığı geçici senatör yeni olağan seçimlere kadar, sekiz eyalette de derhal yapılacak özel seçimlere kadar görev yaparlar. Dört eyalette, boşalan üyelikler sadece özel seçimle doldurulabilmektedir.⁴⁰ Vali tarafından atanan geçici senatörlerin görev süresi, atandıkları tarihte başlar ve yeni senatör seçilip üyeliğe kabul edilinceye kadar devam eder.⁴¹

6. YASAMA BAĞIŞIKLIĞI

Kongre üyeleri, Kongredeki “konuşma ve müzakerelerden” dolayı başka bir yerde sorumlu tutulamaz. Ancak Kongre üyeleri, cezaî alanda dokunulmazlığa sahip değildir. Kongre üyeleri, ülkedeki herhangi biri gibi, kanunlara aykırı davranışlarından dolayı cezai kovuşturmayaya tabidirler.⁴²

Anayasada, belirli suçlar dışında Kongre üyelerinin, oturum süresince veya meclislerine giderken veya meclislerinden dönerken tutuklanamayacaklarına dair hüküm yer alsa da bu hükmün bugün için geçerliliği kalmamıştır.

6.1. Yasama Sorumsuzluğu

ABD Anayasasının 1’inci bölümünün 6’ncı maddesinin “Konuşma ve Müzakere Hükümü” (*Speech and Debate Clause*) olarak bilinen ilk fıkrasına göre;

“Temsilci ve senatörler, her iki meclisteki konuşma ve müzakerelerden dolayı başka bir yerde hesap vermezler/sorgulanamazlar.”

Yasama sorumsuzluğu, yasama işlemlerinden (*legislative acts*) dolayı hukuki ve cezai sorumsuzluğu ifade etmektedir. Sorumsuzluk mutlak olup

⁴⁰ Neale, T.H., *Filling U.S. Senate Vacancies: Perspectives and Contemporary Developments*, CRS Report, R40421, s.10-11, Erişim:23.02.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R40421.pdf>

⁴¹ ABD Senatosu, *The Term of a Senator, When Does It Begin and End?*, s.4. Erişim:05.04.2018, <https://www.senate.gov/reference/resources/pdf/termofasenator.pdf>

⁴² Maskell, J., *Expulsion, Censure, Reprimand, and Fine: Legislative Discipline in the House of Representatives*, CRS Report RL31382, 2016, s.1, Erişim:08.03.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL31382.pdf>

kötü niyet veya uygun olmayan niyet isnadı ile ortadan kaldırılamaz.⁴³ Ayrıca, yasama sorumsuzluğu, “ifade muafiyeti”ni (*testimonial privilege*) içermekte ve üyeyi yasama işlemi hakkında ifade verme veya yasama işlemi ile ilgili belge sunma yükümlülüğünden korumaktadır.⁴⁴

Anayasa yapıcılar tarafından tartışmasız bir şekilde kabul edilen bu ilkeyle; Kongre üyelerinin, yürütme veya yargı organları tarafından tehdit edilme korkusundan azade şekilde konuşma, tartışma ve müzakere özgürlüğüne sahip olması ve böylece yasamanın “bağımsızlığının ve dürüstlüğünün korunması” amaçlanmıştır. Yüksek Mahkeme de hükmün amacının, “Kongre üyelerinin şahsi ve özel çıkarlarını korumak olmayıp yasa koyucuların bireysel özgürlüklerini korumak suretiyle yasama sürecinin doğruluğunu/dürüstlüğünü korumak” olduğunu ifade etmiştir. Mahkemeye göre bu hüküm, kurucu iradenin bilinçli şekilde ortaya koyduğu kuvvetler ayrılığı ilkesini pekiştirici bir işlev görmektedir.⁴⁵

“Konuşma ve Müzakere Hükümü”nün çerçevesi/kapsamı, başka bir ifadeyle hangi iş ve eylemleri koruduğu, mahkeme kararları ile belirlenmiştir. Yasama sorumsuzluğu, üyeleri sadece “yasama işlemlerinden” (*legislative act*) dolayı korumaktadır. Yasama işlemi, Yüksek Mahkeme tarafından “genellikle Kongrede ve Kongrenin gündemindeki bir konuda yapılan işlem” olarak tanımlanmıştır. Mahkemeye göre, “Konuşma ve Müzakere Hükümü”nün özü, her bir Meclisteki konuşma ve müzakerelerdir. Sorumsuzluk kapsamında olması için bir eylemin/meselenin, üyenin komisyon veya Meclis çalışmalarına katılımına imkân veren “müzakere ve iletişim süreçlerinin mütemmim bir cüzü” niteliğinde olması gerekir. Dolayısıyla, Kongreye ilişkin görevlerin (*congressional duties*) tamamı sorumsuzluk kapsamında değerlendirilmemektedir. Üyenin üyelik görevleriyle ilişkili olmakla birlikte doğası gereği “siyasi” nitelikli olan, örneğin, seçmen hizmeti veya basın açıklamaları gibi faaliyetler sorumsuzluk kapsamında değildir. Örneğin, bir Kongre üyesinin basın açıklaması yoluyla veya televizyondaki bir mülakatta bir kamu görevlisinin aşırı harcamalarını ifşa etme sadedinde bu kişi hakkında karalayıcı ifadelerde bulunması, “Konuşma ve Müzakere

⁴³ Dolan, A.M., Garvey, T., *The Speech or Debate Clause: Constitutional Background and Recent Developments*, CRS Report R42648, 2012, s.1, Erişim:10.01.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R42648.pdf>

⁴⁴ Dolan, A.M., Garvey, T., *The Speech or Debate Clause: Constitutional Background and...*, s.1.

⁴⁵ Dolan, A.M., Garvey, T., *The Speech or Debate Clause: Constitutional Background and...*, s.1-2.

Hükmü”nün koruması dışındayken aynı konuşmaların Kongre meclislerinde yapılması durumunda üye korumadan faydalanmaktadır.⁴⁶

“Konuşma ve Müzakere Hükmü”, yasama sürecinin uygun icrası (*due functioning*) niteliğinde olmayan suç niteliğindeki eylemleri korumamaktadır. Örneğin, belirli bir yönde oy kullanmak üzere rüşvet alan ya da gizli bilgileri komisyon toplantısında açıklayan üye cezai yargılamaya tabidir. Burada yasama işleminin kendisi (kullanılan oy) sorumsuzluk kapsamındadır. Ancak yasama işlemlerinin hazırlığı ve icrasında, yürürlükteki bir ceza kanununa aykırı nitelikteki eylemler sorumsuzluk kapsamında değildir.⁴⁷

Yasama sorumsuzluğu, üyelerin yasama işlemleri hakkında ifade vermeme özgürlüğünü de garanti etmektedir. “İfade/beyan muafiyeti” (*testimonial privilege*) olarak adlandırılan bu koruma, Kongre üyelerine, yasama işlemleri hakkında ifade vermeyi reddetme imkânı vermektedir. Ayrıca bu muafiyet, uygun şekilde icra edilen yasama faaliyetinin kendisinin veya işlemin arkasındaki niyetin/saikin mahkemeye delil olarak sunulmasını da engellemektedir.⁴⁸

Özetle, mahkemelerin “Konuşma ve Müzakere Hükmü”ne ilişkin yorumları ile yasama sorumsuzluğunun çerçevesi belirlenmiştir. Buna göre, sorumsuzluk; Temsilciler Meclisi veya Senato Genel Kurulunda konuşurken, önerge verirken ve oy kullanırken, komisyon toplantılarında görev yaparken, komisyon raporları hazırlar ve sunarken, inceleme yaparken veya celpname (*subpoena*) çıkarırken üyelere mutlak koruma sağlamaktadır. Ancak, tesadüfen veya durum gereği yasama işleriyle veya kongre göreviyle ilgili olmasına rağmen “yasama sürecinin bir parçası olmayan”, örneğin Kongre dışındaki konuşmalar, bülten yazısı, basın açıklaması, özel kitap yayımı, yasama alanı (*legislative sphere*) dışında resmi komisyon raporlarının dağıtımı ve seçmen hizmeti gibi faaliyetler yasama sorumsuzluğunun kapsamı dışındadır.⁴⁹

⁴⁶ Dolan, A.M., Garvey, T., *The Speech or Debate Clause: Constitutional Background and...*, s.2-3.

⁴⁷ Dolan, A.M., Garvey, T., *The Speech or Debate Clause: Constitutional Background and...*, s.3-4.

⁴⁸ McGuire, K.M., *Limiting the Legislative Privilege: Analyzing the Scope of the Speech or Debate Clause*, s.2138-2139, Erişim:06.03.2018, <http://scholarlycommons.law.wlu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4302&context=wlulr>

⁴⁹ Dolan, A.M., Garvey, T., *The Speech or Debate Clause: Constitutional Background and...*, s.4.

6.2. Tutuklanmama İmtiyazı

ABD Anayasasının 1'inci bölümünün 6'ncı maddesinin ilk fıkrasına göre;

“Senatörler ve temsilciler... ihanet (*treason*), cürüm/suç (*felony*) ve asayiş ihlâl (*breach of the peace*) hâli dışında, kendi meclislerinin toplantılarına katıldıkları sırada, bu toplantılara gelir veya giderken tutuklanmama imtiyazından yararlanırlar.”

Bahsedilen Anayasa hükmüne “Tutuklanma Hükümü” (*arrest clause*), bu hükümle öngörülen imtiyaza ise “Tutuklanmama İmtiyazı” (*privilege from arrest*) denilmektedir. Söz konusu Anayasa hükmü, Anayasanın hazırlandığı dönemde üyelerin hukuki davalardan dolayı sık sık tutuklanmalarına karşı bir önlem olarak öngörülmüştür.

“Tutuklanmama İmtiyazı”nın çerçevesi, Yüksek Mahkeme kararları ile belirlenmiştir ve dar bir yoruma tabi tutulmuştur. Mahkeme, istisna tutulan “vatana ihanet, ciddi suç, barışı bozma” ifadelerini ceza gerektiren tüm suçları (*criminal offence*)⁵⁰ içerecek şekilde yorumlamıştır.⁵¹ Dolayısıyla, bu hüküm, Kongre üyelerini sadece hukuki davalardaki tutuklamaya karşı korurken, ceza davalarındaki tutuklamaya karşı koruma sağlamamaktadır.⁵²

Günümüzde ceza davaları dışında tutuklanma söz konusu değildir ve bu yüzden bahsedilen hükmün pratikte bir karşılığı/hükmü kalmamıştır. Örneğin trafik kurallarını ihlal eden bir Kongre üyesinin tutuklanmama ayrıcalığı bulunmamaktadır.⁵³

Özetle Kongre üyelerinin işledikleri suçlardan dolayı her türlü ceza davasında tutuklanmaları mümkündür. Başka bir ifadeyle cezaî alanda Kongre üyelerine tanınan bir dokunulmazlık bulunmamaktadır. Yüksek Mahkeme, yalancı şahitlikten mahkûm olan Temsilciler Meclisi üyesinin tutuklanmama imtiyazından yararlanamayacağına hükmetmiştir.⁵⁴

⁵⁰ *Criminal offences* kavramı, tazminat veya hapsedmenin “ceza olarak” öngörüldüğü tüm suçları ifade etmektedir.

⁵¹ Descler's Precedent, *From Arrest*, s.815-816, Erişim:10.01.2018, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/GPO-HPREC-DESCHLERS-V2/pdf/GPO-HPREC-DESCHLERS-V2-1-5-4.pdf>

⁵² Descler's Precedents, *Conduct or Discipline of Members, Officers, or Employees*, s.1704-1705, Erişim:03.03.2018, <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-HPREC-DESCHLERS-V3/html/GPO-HPREC-DESCHLERS-V3-3.htm>

⁵³ Maskell, J., *Expulsion, Censure, Reprimand, and Fine: Legislative Discipline in the House of Representatives*, CRS Report RL31382 2016, s.1, Erişim:10.01.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL31382.pdf>

⁵⁴ Gözler, K., “Yasama Dokunulmazlığı: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C:56, S:3, Temmuz-Eylül 2001, s.71-101, Erişim:08.03.2018, <http://www.anayasa.gen.tr/dokunulmazlik.htm>

KONGRE LİDERLİĞİ

Kasım Erdem*

1. GİRİŞ

ABD Anayasası, Kongrede sadece üç liderlik makamından bahsetmektedir: Temsilciler Meclisi Başkanı (*Speaker*), Senato Başkanı (*President of the Senate*) ve Senato Geçici Başkanı (*President Pro Tempore*). Anayasaya göre;

“ABD Başkan Yardımcısı Senato başkanıdır, fakat oyların eşitliği söz konusu olmadıkça oy kullanamaz.” (b.1/m.3/f.4)”

“Senato, diğer görevlileri seçer ve ayrıca ABD Başkan Yardımcısının yokluğunda veya Başkan Yardımcısının ABD Başkanlığı görevini yürüttüğünde, yerine geçici başkan yardımcısını seçer.” (b.1/m.3/f.5)”

“Temsilciler Meclisi, başkanını ve diğer görevlileri seçer...” (b.1/m.2/f.5)”

Anayasa; ABD Başkan Yardımcısı seçilen kişinin Senato Başkanı olacağını, Senato Başkanının yokluğunda Geçici Başkan seçileceğini ve Temsilciler Meclisinin kendi başkanını seçeceğini belirtmektedir. Bahse konu hükümler dışında, Kongrenin liderlik kadrosu, seçimi, görev ve yetkilerinin neler olduğu konusunda Anayasada bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu çalışmada bahsedilecek diğer makamlar, sonradan ortaya çıkmış olup görev ve yetkileri teamüllerle şekillenmiştir. Hem Senatoda hem de Temsilciler Meclisinde parti grupları¹ (*caucus* veya *conference*) yeni Kongre toplanmadan önce çoğunluk/azınlık liderini, *Whip*'leri ve grup başkanlarını seçmektedir.

* Yasama Uzmanı, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Bölümü, e-posta: kasim.erdem@tbmm.gov.tr

¹ Demokrat Parti grubu “*caucus*”, Cumhuriyetçi Parti grubu “*conference*” adıyla anılmaktadır.

Kongre Liderliği

Temsilciler Meclisi	Senato
Başkan	Başkan
-	Geçici Başkan
Çoğunluk/Azınlık Lideri	Çoğunluk/Azınlık Lideri
Whip'ler	Whip'ler
Grup Başkanı	Grup Başkanı

2. SENATO BAŞKANI ve GEÇİCİ BAŞKAN

Anayasa gereği, ABD Başkan Yardımcısı (*Vice-President*) seçilen kişi, aynı zamanda Senato Başkanıdır (*President of the Senate*). Anayasa ayrıca, Senato Başkanının sadece oyların eşitliği durumunda oy kullanabileceğini hüküm altına almıştır (b.1/m.3/f.4).

Anayasaya göre; ABD Başkanının görevden uzaklaştırılması, ölümü, istifası veya yetki ve işlevlerini yerine getirmede yetersiz olması durumunda, başkanlık yetki ve görevleri Başkan Yardımcısına geçmektedir (b.2/m.1/f.6).

ABD Başkan Yardımcısının yokluğunda veya ABD Başkanlığı görevini yürüttüğü durumlarda Senato, “Geçici Başkan” (*President Pro Tempore*) seçer (b.1/m.3/f.5). Geçici Başkan, Senato tarafından ve senatörler arasından seçilmektedir. Çoğunluk partisine mensup en kıdemli üyenin Senato Geçici Başkanı seçilmesi teamül haline gelmiştir. Geçici Başkan, yerine bir başkası seçilinceye veya senatörlük görevi sona erinceye kadar görev yapmaktadır (İçt. m.1/1). Senato Geçici Başkanı, ABD Başkanlığına vekâlet etme sırasında Başkan Yardımcısı ve Temsilciler Meclisi Başkanından sonra üçüncü sıradadır.²

Uygulamada, Senato Başkanı ve Geçici Başkan Senato görüşmelerini nadiren yönetirler.³ 1950'lere kadar, Senato görüşmelerinin yönetimi ABD başkan yardımcılarının asli göreviydi ve başkan yardımcıları kabine toplantılarına veya yürütme faaliyetlerine nadiren davet edilmekteydi.

² ABD Senatosu, *President Pro Tempore*, Erişim:02.01.2018, https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/President_Pro_Tempore.htm,

³ ABD Senatosu, *President Pro Tempore*.

1961’de Başkan Yardımcısı Lyndon B. Johnson, ofisini Beyaz Saray’a taşımış ve yürütme faaliyetlerine daha fazla zaman ayırmaya ve oyuna ihtiyaç duyulacağını düşündüğü nadir zamanlarda Senatoyu yönetmeye başlamıştır. Günümüzde başkan yardımcılarının, Senato başkanlığından ziyade yürütme erki içerisindeki görev ve sorumluluklarına önem verdikleri görülmektedir. Senato başkanları, törensel oturumlarda veya oy eşitliği ihtimalinin olduğu durumlarda oturumları yönetmektedir⁴ ve Senato başkanlarının çoğu, Senatodaki günlük faaliyetlere mesafeli durmaktadır.⁵ Senato Geçici Başkanı da, Senatoyu yönetmek üzere yerine başka bir senatörü görevlendirebilmektedir. Görevlendirilen senatör de dilerse yerine bir başka senatörü görevlendirebilir (İçt. m.1/3). Uygulamada Geçici Başkan, çoğunluk partisine mensup daha az kıdemli senatörleri birer saatlik değişimlerle oturumları yönetmek üzere görevlendirmektedir.⁶

Senato Başkanı, oyların eşitliği durumu hariç oy kullanamamaktadır. Başkan, eşitlik durumunda oy kullanmayarak konunun reddedilmesine neden olabilir.⁷ 1789’dan 2017 yılının sonuna kadar Senato başkanları 261 kez oy kullanmışlardır. Ocak 2017’de göreve başlayan Senato Başkanı Michael Pence, altı oylamada oy kullanarak oy eşitliğini mensubu olduğu parti lehine (51-50) bozmuştur.⁸

Senato Başkanının aksine, birleşimi yöneten başkan (Geçici Başkan veya görevlendireceği senatör) görüşmeleri yönetirken her konuda oy kullanabilir. Senato Başkanı, Senatonun oy birliğiyle rıza gösterdiği durumlar dışında Senatoya hitap edememektedir. Birleşimi yöneten başkanlar da, durumun gerektirdiği kararları alma, açıklamada bulunma ve düzeni sağlama amacı dışında konuşma hakkına sahip değildir.⁹

Anayasa, Senato Başkanı ve Geçici Başkanın görev ve yetkilerine değinmemektedir. Oturumu yöneten başkanın görevleri, genellikle

⁴ ABD Senatosu, *Vice President of the United States (President of the Senate)*, Erişim:02.01.2018, https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Vice_President.htm#2

⁵ *Presiding Officer: Senate*, CRS Report RS21553, 2003, s.2, Erişim:02.01.2018, https://www.everycrsreport.com/files/20031125_RS21553_6ef046baf84e204f5f7327568445bd42e730763b.pdf

⁶ ABD Senatosu, *President pro Tempore; Presiding Officer: Senate*, s.2.

⁷ *Presiding Officer: Senate*, CRS Report, s.2.

⁸ ABD Senatosu, *Tie Votes*, Erişim:02.01.2018, https://www.senate.gov/pagelayout/reference/four_column_table/Tie_Votes.htm

⁹ ABD Senatosu, *President pro Tempore*.

oturum düzeninin sağlanması ile ilgilidir. Oturumu yöneten başkanların görev ve yetkilerinden bazıları şunlardır:¹⁰

- Söz hakkı vermek: İchtüzük gereği, oturumu yöneten başkan, ayağa kalkan ve söz isteyen ilk senatöre söz vermek zorundadır. Söz hakkı verme konusunda oturumu yöneten başkanların takdir yetkisi, Temsilciler Meclisi Başkanına göre oldukça sınırlıdır. Teamül gereği, parti ve komisyon liderlerine öncelik verilmektedir.¹¹
- Kanun önerisinde bulunmak veya görüşülmekte olan kanun önerileri hakkında değişiklik önergesi vermek isteyen üyelere izin vermek,¹²
- Usul hakkında (*points of order*) karar vermek: Senatonun kurallara aykırı karar verdiği veya vermek üzere olduğunu düşündükleri konular hakkında senatörler usul tartışması açabilirler. Çoğu durumda başkan, senatörün görüşü doğrultusunda karar verir. Ancak bu karara itiraz, Senato tarafından neticelendirilir.¹³
- Senatörleri Temsilciler Meclisi ve Senato Uzlaşma Komisyonlarına (*Conference Committee*) atamak: Bu tür komisyonlara üyeler, genellikle parti liderlerinin görüşü alındıktan sonra ilgili komisyonların liderleri veya kıdemli üyeleri tarafından belirlenir. Dolayısıyla tavsiye niteliğindeki listeler başkana sunulur.
- Oylama ve değişiklik süreçlerini yönetmek,
- Kanun önerilerini Yasama Müşavirinin (*the Parliamentarian*) önerisi ve teamüllere göre ilgili komisyonlara havale etmek,
- Düzeni sağlamak,
- Yemin törenini yönetmek,
- Oy birliği ile yetkilendirilmesi halinde üyeleri özel komisyonlara (*special committee*) atamak.¹⁴

¹⁰ *Presiding Officer: Senate*, CRS Report, s.3.

¹¹ Cristopher, M.D., *The President Pro Tempore of the Senate: History and Authority of the Office*, CRS Report RL30960, 2015, s.9, Erişim:14.04.2018, <http://www.senate.gov/CRSpubs/6497e221-2551-4be5-bfc8-fa4837867771.pdf>

¹² *Presiding Officer: Senate*, CRS Report, s.3.

¹³ Heitshusen, V., *Constitutional Points of Order in the Senate*, CRS Report R40948, 2018, s.1, Erişim:15.04.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R40948.pdf>

¹⁴ Cristopher, M.D., *The President Pro Tempore of the Senate: History and Authority of the Office*, s.9.

3. TEMSİLCİLER MECLİSİ BAŞKANI

3.1. Temsilciler Meclisi Başkanının Seçimi

Anayasa, Temsilciler Meclisinin, Başkanını (*Speaker*) ve diğer görevlileri seçeceğini belirtmekte ancak seçim yöntemiyle, görev ve yetkilerine ilişkin bir hüküm içermemektedir. Temsilciler Meclisi Başkanının temsilci olmasını gerektiren mecburiyet de bulunmamaktadır.¹⁵

Temsilciler Meclisi Başkanlığı seçimi, yeni Kongrenin toplandığı ilk gün veya görevdeki başkanın ölmesi, istifa etmesi veya görevden alınması durumunda derhal yapılır.¹⁶

Uygulamada adaylar, çoğunluk ve azınlık parti gruplarınca belirlenmektedir. Temsilciler de bireysel olarak adaylıklarını koyabilirler. Temsilciler, partilerin gösterdikleri adaylardan birine oy vermek zorunda değildir. Başka bir temsilciye oy verebilecekleri gibi, temsilci olmayan kişilere de oy verebilirler. Ancak pratikte tüm Temsilciler Meclisi başkanları, temsilciler arasından seçilmiştir.¹⁷

Meclis Genel Sekreterinin¹⁸ (*Clerk Of the House*) yönettiği seçim, açık oylama (*roll-call voting*) yöntemiyle yapılır. Temsilciler, tercih ettikleri adayın soyadını yüksek sesle açıklar (*viva voce*) ve açıklanan oylar görevli kâtip üyelerce kaydedilir. Kullanılan oyların salt çoğunluğunu alan aday Meclis Başkanı seçilir, ancak bu sayı boşalan üyelikler, oylamaya katılmama veya çekimser oy kullanma (*vote "present"*) gibi nedenlerle Meclis üye sayısının salt çoğunluğundan (218) az olabilir. Adaylardan hiçbirisi gerekli çoğunluğu sağlayamazsa, oylama tekrar edilir. Tekrar edilen oylamalarda da temsilciler diledikleri adaya veya adayların dışında birine oy verebilirler.¹⁹ Pratikte bu oylama bir formaliteden ibarettir, zira çoğunluk partisinin adayı, her zaman Başkan seçilmiştir.²⁰

¹⁵ Temsilciler Meclisi, *Speakers of the House (1789 to Present)*, Erişim:04.04.2018, <http://history.house.gov/People/Office/Speakers/>

¹⁶ Heitshusen, V., *Electing the Speaker of the House of Representatives: Frequently Asked Questions*, CRS Report R44243, 2015, s.1, Erişim:10.04.2018, <https://fas.org/spp/crs/misc/R44243.pdf>

¹⁷ Heitshusen, V., *Electing the Speaker of the House of Representatives: Frequently Asked Questions*, s.2.

¹⁸ Temsilciler Meclisi, her Kongrenin açılış birleşiminde, yenisi seçilinceye kadar görev yapmak üzere, çoğunluk ve azınlık parti gruplarının gösterdiği adaylar içinden Temsilciler Meclisi Genel Sekreterini seçer. Temsilciler Meclisi, *The Clerk of the House*, Erişim:05.04.2018, <http://clerk.house.gov/about/index.aspx>

¹⁹ Heitshusen, V., *Electing the Speaker of the House of Representatives: Frequently Asked Questions*, s.2-3.

²⁰ Haskell, J., *Congress in Context*, s.53.

Oylama tamamlandıktan sonra, “seçilmiş başkan” (*speaker-elect*), partiler üstü bir heyet eşliğinde kürsüye gelir ve teamüllere göre azınlık grubu lideri “seçilmiş başkanı” Genel Kurula takdim eder. Seçilmiş başkan, Genel Kurula hitap ettikten sonra en kıdemli temsilcinin huzurunda yemin eder ve göreve başlamış olur.²¹

3.2. Temsilciler Meclisi Başkanının Görev ve Yetkileri

Anayasa, ismen zikrettiği başkanlık makamının görev ve yetkilerine değinmemektedir. Meclis Başkanı, Başkan Yardımcısından sonra ABD Başkanlığı görevini üstlenecek ikinci makamdır. İlgili kanuna göre, ABD Başkanı ve Başkan Yardımcısının görevini yerine getirememesi durumunda Temsilciler Meclisi Başkanı, başkanlık görevinden ve kongre üyeliğinden istifa ettikten sonra Başkanlık görevini üstlenir. Bu durumda ilgili şahsın, ABD Başkanı seçilme yeterliliğine sahip olması gerekir.²²

Temsilciler Meclisi Başkanı; Meclisin idari ve siyasi başı, parti lideri ve Meclis üyesi olarak oldukça farklı rolleri icra etmektedir. Temsilciler Meclisi çalışma kurallarına göre, Meclisin lideri olarak Meclis Başkanının görev ve yetkilerinden bazıları şunlardır:²³

- Temsilcilerin yemin törenini yönetmek,
- Birleşim başında üyeleri düzene davet etmek,
- Genel Kurul, galeri ve lobilerde düzen ve intizamı sağlamak,
- Temsilcilere söz hakkı veya önerge sunma izni vermek,
- Usul tartışmasına karar vermek,
- Kanun önerileri ile kararları incelemek ve ilgili komisyonlara havale etmek,
- Meseleleri oylamaya sunmak, oyları saymak ve oylama sonuçlarını açıklamak,
- Yeter sayılarının (*quorum*) varlığına (veya yokluğuna) karar vermek,

²¹ Heitshusen, V., *The Speaker of the House: House Officer, Party Leader, and Representative*, CRS Report 97-780, 2017, s.2, Erişim:14.04.2018, <https://www.hsdl.org/?view&did=801018>; Schneider, J., Koempel, M.L., *The First Day of a New Congress: A Guide to Proceedings on the House Floor*, CRS Report RL30725, 2016, s.3, Erişim:17.04.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL30725.pdf>

²² Heitshusen, V., *The Speaker of the House: House Officer, Party Leader, and Representative*, s.1.

²³ Heitshusen, V., *The Speaker of the House: House Officer, Party Leader, and Representative*, s.3; Heitshusen, V., *Party Leaders in the House: Election, Duties, and Responsibilities*, CRS Report RS20881, 2014, s.3, Erişim:06.01.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/RS20881.pdf>

- Özel (*select*) ve uzlaşma (*conference*) komisyonlarının üyelerini atamak,
- Parti grup kuralları çerçevesinde ilave komisyon veya kurul üyelerini atama yetkilerini kullanmak,
- Genel Kurul Komisyonu (*Committee of Whole*) Başkanını ve Temsilciler Meclisi Geçici Başkanını²⁴ (*Speaker Pro Tempore*) atamak,
- Meclis tarafından kabul edilen kanun önerileri ve kararları imzalamak,
- Meclisin bazı görevlilerini (müfettiş, tarihçi ve müşavir vs.) atamak,
- Bir önceki birleşimin tutanaklarını incelemek ve onaylamak.

Temsilciler Meclisi Başkanı, Meclis oturumlarını yönetirken geniş bir serbestlik içerisinde hareket eder. Örneğin, söz hakkı isteyen bir temsilciye, gerekçesini sorduktan sonra izin verip vermeyeceğine karar verir. Genel Kurula sunulacak önergeler, yapılacak işlemler ve dolayısıyla Genel Kurulun iş akışı üzerinde geniş bir denetim yetkisine sahiptir.²⁵ Meclis Başkanı, yokluğunda oturumları yönetmek üzere çoğunluk partisinden bir temsilciyi görevlendirir.²⁶

Temsilciler Meclisi Başkanı, kurumsal olarak Meclis idaresinin yönetiminden sorumludur. Meclis Binası ve çevresinin genel denetiminden sorumlu olan Başkan, Meclis Binası İnşaat Komitesinin (*Office Building Commission*) de başkanıdır. Başkan, temsilcilerin değişik kurul (*board*) ve heyetlere (*commission*) atamasını yapar.²⁷

Temsilciler Meclisi Başkanı, bir temsilci olarak diğer temsilcilerle aynı hak ve ayrıcalıklara sahiptir. Başkan, dilerse, Genel Kurul görüşmelerine katılabilir veya her konuda oy kullanabilir. Geçmişte kürsüye gelerek konuşma yapan, önerge veren veya usul tartışmasına katılan başkanlar olsa da, uygulamada nadiren söz almakta veya oylamaya katılmaktadırlar.²⁸

²⁴ Temsilciler Meclisi Başkanı, oturumları yönetmek üzere, üç yasama gününü aşmamak üzere bir üyeyi Geçici Başkan (*Speaker Pro Tempore*) olarak atayabilir. Meclis Başkanı hastaysa, 10 günü geçmemek kaydıyla bir üyeyi oturumları yönetmek üzere görevlendirebilir ki bu görevlendirme Meclisin onayına tabidir. Eğer Başkan yoksa ve yerine Geçici Başkan atayamamışsa Meclis, Başkanın yokluğunda görev yapmak üzere Geçici Başkan atar (İçt., Kural 1/7).

²⁵ Heitshusen, V., *The Speaker of the House: House Officer, Party Leader, and Representative*, s.4.

²⁶ Schneider, J., *House and Senate Rules of Procedure: A Comparison*, CRS Report RL30945, 2008, s.7, Erişim:20.04.2018, <https://www.senate.gov/reference/resources/pdf/RL30945.pdf>

²⁷ Heitshusen, V., *The Speaker of the House: House Officer, Party Leader, and Representative*, s.4.

²⁸ Heitshusen, V., *The Speaker of the House: House Officer, Party Leader, and Representative*, s.7-8.

Başkanın, teamül gereği herhangi bir komisyonda görevi bulunmamaktadır. Ancak Daimi İstihbarat Komisyonunun (*Permanent Select Committee on Intelligence*) doğal üyesidir.²⁹

Temsilciler Meclisi Başkanı, aynı zamanda, mensubu olduğu çoğunluk partisinin de lideridir. Parti lideri olarak parti gruplarında önemli görev ve yetkilere sahiptir. Meclis Başkanı, komisyon üyelikleri için öneride bulunan parti organlarının başkanıdır.³⁰ Her iki parti grubunun kurallarına göre, çoğunluk partisine mensup Meclis Başkanı, İçtüzük Komisyonu veya Meclis İdari İşler Komisyonu Başkan ve adaylarını önermek ve Bütçe Komisyonuna bir üye atamakla yetkilidir. Ayrıca, grup kuralları uyarınca parti bünyesindeki komitelere üye atama yetkisine sahiptir.³¹

Temsilciler Meclisi ve Senato Başkanlarının Karşılaştırılması

Temsilciler Meclisi Başkanı	Senato Başkanı
Temsilciler Meclisi tarafından seçilir.	ABD Başkan Yardımcısı seçilen kişi aynı zamanda Senato Başkanıdır.
Çoğunluk partisinin lideridir.	Çoğunluk partisinin lideri değildir.
Meclis oturumlarını yönetir.	Senato oturumlarını nadiren yönetir.
Görüşmelerde söz alabilir ve oy kullanabilir.	Senato izin vermedikçe söz alamaz ve sadece oyların eşitliği halinde oy kullanabilir.
Meclis gündeminin belirlenmesinde başat aktördür.	Senatonun günlük faaliyetlerinden uzak durur, gündemin belirlenmesinde çoğunluk partisi lideri etkilidir.

4. ÇOĞUNLUK LİDERİ ve AZINLIK LİDERİ

Temsilciler Meclisi çoğunluk lideri, parti içi hiyerarşide Meclis Başkanından (*Speaker*) sonra ikinci sıradadır. Çoğunluk lideri, yeni Kongre göreve başlamadan önce çoğunluk partisi grup toplantısında (*caucus veya conference*) gizli oyla seçilir. Çoğunluk liderinin rolü geleneklerle

²⁹ Heitshusen, V., *Party Leaders in the House: Election, Duties, and Responsibilities*, s.1.

³⁰ Bu öneri, parti gruplarının ve sonrasında Meclisin onamasına tabidir.

³¹ Heitshusen, V., *Party Leaders in the House: Election, Duties, and Responsibilities*, s.2.

şekillenmiştir. Lider, Meclis komisyonlarında görev almamaktadır. Meclis Başkanı ve *Whipler*le yakın şekilde çalışan çoğunluk liderinin, Genel Kurulun günlük, aylık ve yıllık yasama gündeminin/takviminin belirlenmesinde büyük rolü vardır.³² Çoğunluk lideri, Genel Kurulda partisinin asli sözcüsüdür.³³

Çoğunluk liderinin asli görevi, parti disipliniyi sağlamak suretiyle çoğunluk partisinin yasama gündeminin/hedeflerinin hayata geçirilmesini temin etmektir. Bu kapsamda, başta muhalif partinin manevraları olmak üzere Genel Kurul çalışmalarını yakından takip eder ve üyelere istişare ederek nabızlarını yoklar. Genel Kurulun gündemindeki konunun lehinde ya da aleyhinde hareket edilmesi için üyelere baskı yapar veya onları yönlendirir. Ancak, teamül gereği, Genel Kurulda önemli konular görüşülürken yönlendirme veya baskı yapmamaktadır.³⁴

Azınlık lideri, yeni Kongre toplanmadan önce azınlık partisi grubu tarafından gizli oyla seçilir ve genellikle partinin Temsilciler Meclisi başkanlığına aday gösterdiği kişidir. Azınlık lideri, Meclis Başkanının azınlık partisindeki dengi konumundadır.³⁵

Azınlık lideri, çoğunluk lideri ile benzer rollere sahiptir. Azınlık lideri, azınlık partisinin Genel Kuruldaki sözcüsü ve parti taktik ve stratejilerini belirleyen kişidir. Asli görevi, partisinin disiplin içinde beraber hareket etmesini sağlamaktır. Çoğunluk lideri, Genel Kurul gündeminin belirlenmesinde zaman zaman azınlık lideri ile istişare eder ancak genellikle belirlenen gündem hakkında azınlık liderini sadece bilgilendirir.³⁶ Çoğunluk lideri gibi, azınlık lideri de, teamül gereği, önemli konularda Genel Kurul görüşmelerini yönlendirmekten kaçınır. Azınlık lideri, komisyonlara üye seçen parti kurullarına başkanlık eder ve bazı komisyonlara atanacak üyeleri belirler. Meclis Başkanı gibi, Daimi İstihbarat Komisyonunun (*Permenant Select Committee on Intelligence*) doğal üyesidir.³⁷

³² Heitshusen, V., *Party Leaders in the House: Election, Duties, and Responsibilities*, s.2.

³³ Smith, S.S., Roberts, J.M., Vander Wielen R.J., *The American Congress*, Cambridge, 2011, New York, s.147.

³⁴ Heitshusen, V., *Party Leaders in the House: Election, Duties, and Responsibilities*, s.2.

³⁵ Heitshusen, V., *Party Leaders in the House: Election, Duties, and Responsibilities*, s.3; ABD Temsilciler Meclisi, *Minority Leaders of the House (1899 to Present)*, Erişim:19.05.2018, <http://history.house.gov/People/Office/Minority-Leaders/>

³⁶ Smith, S.S., Roberts, J.M., Vander Wielen, R.J., *The American Congress*, s.147.

³⁷ Heitshusen, V., *Party Leaders in the House: Election, Duties, and Responsibilities*, s.3.

Senatodaki çoğunluk ve azınlık liderleri, parti grupları tarafından belirlenir. Liderler, partinin sözcüleri olarak Genel Kurul gündeminin ve çalışma usul ve esaslarının parti politikaları doğrultusunda şekillenmesinde, Temsilciler Meclisindeki mevkidaşları gibi önemli görevler icra ederler.³⁸

5. ÇOĞUNLUK/AZINLIK LİDER YARDIMCILARI

Temsilciler Meclisinde azınlık ve çoğunluk partileri, grup toplantılarında çoğunluk/azınlık liderlerine yardımcı olmakla görevli *Whip*'leri seçerler³⁹. *Whip*'ler, çoğunluk parti grubunda Temsilciler Meclisi Başkanı ve liderden sonra üçüncü; azınlık parti grubunda liderden sonra ikinci konumdadır.⁴⁰ *Whip*, *whip* yardımcısı ve diğer *whipler*den oluşan geniş bir *Whip* ekibi ile birlikte görev yapar. Asli görevleri; üyelerle parti liderliği arasındaki iletişimi sağlamak ve oylamalarda üyelerin partinin politikasına uygun oy kullanmalarını temin etmek ve önemli konularda oyları saymaktır. *Whip* büroları, Genel Kurul gündemi, önergeler ve oylamalar konusunda üyeleri bilgilendirir.⁴¹

Senatodaki parti *Whip*'leri de, senatörlerin oturumlara ve oylamalara katılımını sağlamak suretiyle çoğunluk veya azınlık liderlerine yardımcı olurlar.⁴²

6. PARTİ GRUPLARI ve BAŞKANLARI

Demokrat Parti grubu (*Caucus*) ve Cumhuriyetçi Parti grubu (*Conference*), parti temsilcilerinin tamamından oluşur. Grup, parti liderlerini seçer, parti politikalarını ve yasama gündemini görüşmek üzere haftalık toplantılar yapar. Grup başkanları da grup tarafından seçilir.

³⁸ ABD Senatosu, *Majority and Minority Leaders and Party Whips*, Erişim:16.03.2018, https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Majority_Minority_Leaders.htm

³⁹ "*Whip*" ifadesi, köken olarak tilki avcılığına has bir kavramdır. Av köpeklerini, belirli bir yöne doğru bir arada tutmakla görevli kişiye "*whipper in*" denmekteydi. Parti *Whip*'leri; 18'inci yüzyılın sonlarında İngiltere Avam Kamarasında görev yapmaya başlamışlardır. İlk Whip Senatoda 1913 Temsilciler Meclisinde ise 1987'de seçilmiştir. ABD Senatosu, *Majority and Minority Leaders and Party Whips*; ABD Temsilciler Meclisi, *Republican Whips (1897 to present)*, <http://history.house.gov/People/Office/Republican-Whips/>

⁴⁰ Smith, S.S., Roberts, J.M., Vander Wielen, R.J., *The American Congress*, s.147.

⁴¹ Heitshusen, V., *Party Leaders in the House: Election, Duties, and Responsibilities*, s.3.

⁴² ABD Senatosu, *Majority and Minority Leaders and Party Whips*.

Grup başkanları, grup toplantılarının organize edilmesinden sorumludurlar.⁴³ Grup başkanları, parti politikalarının kamuoyu önünde savunulması konusunda üyeleri yönlendirirler.⁴⁴

Senatoda da parti grupları, benzer şekilde parti liderlerini seçer, komisyon görevlendirmelerini yapar ve yasama gündemini belirler. Demokrat Parti çoğunluk lideri aynı zamanda parti grubunun da başkanırken Cumhuriyetçi Parti çoğunluk lideri ile parti grup başkanı farklı kişilerdir.⁴⁵

⁴³ ABD Temsilciler Meclisi, *Democratic Caucus Chairmen (1849 to present)*, Erişim:17.01.2018, <http://history.house.gov/People/Office/Democratic-Caucus-Chairmen/>; *Republican Conference Chairmen*, <http://history.house.gov/People/Office/Republican-Conference-Chairmen/>.

⁴⁴ Haskell, J., *Congress in Context*, s.55-56.

⁴⁵ ABD Senatosu, *Conference Chairpersons*, Erişim:20.03.2018, https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Conference_Chairpersons.htm#1

DİSİPLİN CEZALARI

Kasım Erdem*

1. GİRİŞ

Kongre meclisleri, üyelerine disiplin cezası verme ve üyelerini üyelikten çıkarma yetkisine sahiptir. Kongre, bu yetkiyi doğrudan Anayasadan almaktadır. Anayasanın ilgili hükmü şu şekildedir (b.1/m.5/f.2):

“Her meclis kendi içtüzüğünü yapabilir, düzeni bozucu davranış nedeniyle üyelerini cezalandırabilir ve üçte iki çoğunlukla, bir üyenin ihracına karar verebilir.”

Anayasa hükmünün gayesi, üyeyi cezalandırmaktan ziyade yasama organının ve faaliyetlerinin itibarını ve dürüstlüğünü korumaktır. Meclisler bu yetkiyi, üyenin kötü davranışından dolayı karşılaşılabileceği cezai ve hukuki sorumluluğa ilaveten de kullanabilirler.¹

Anayasa, genel olarak meclislerin üyelerini cezalandırabilme yetkisinden ve özel olarak sadece 2/3 çoğunlukla verilebilecek “üyelikten çıkarma” cezasından bahsetmektedir. Meclislerin üyelerini cezalandırabilmesine cevaz veren bahse konu Anayasa hükmü, disiplin cezalarının mahiyetini belirleme konusunda meclislere geniş bir takdir yetkisi vermektedir. Hatta Kongrenin, teoride, disiplin cezası olarak üyeyi hapsedebileceği de kabul edilmektedir.² Meclisler, disiplin cezalarının belirlenmesi konusunda,

* Yasama Uzmanı, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Bölümü, e-posta: kasim.erdem@tbmm.gov.tr

¹ Maskell, J., *Expulsion, Censure, Reprimand, and Fine: Legislative Discipline...*, s.1.

² Maskell, J., *Expulsion, Censure, Reprimand, and Fine: Legislative Discipline...*, s.14; Maskell, J., *Expulsion and Censure Actions Taken by the Full Senate Against Members*, CRS Report, 2008, s.19, Erişim:09.03.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/93-875.pdf>; Deschler's Precedents, *Conduct or Discipline of Members, Officers, or Employees*, s.1720, Erişim:02.03.2018, <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-HPREC-DESCHLERS-V3/html/GPO-HPREC-DESCHLERS-V3-3.htm>

“yargısal denetime tabi olmayan” geniş bir takdir yetkisine sahiptir ki bu husus Yüksek Mahkeme kararlarında da vurgulanmıştır.³

Düzeni bozan Kongre üyeleri hakkında uygulanan geleneksel disiplin cezaları şunlardır:⁴

- Üyelikten çıkarma (*expulsion*)
- Ağır kınama (*censure*)
- Kınama (*reprimand*)
- Para cezası (*fine*) veya tazminat (*monetary restitution*)
- Kıdem kaybı (*loss of seniority*)
- Belirli ayrıcalıklardan mahrumiyet (*loss of certain privileges*)

Gerek Senato gerekse Temsilciler Meclisi içtüzüklerinde, disiplin cezalarından ve düzeni bozan/uygunsuz davranışların neler olduğundan bahsedilmemektedir. Temsilciler Meclisi Etik Komisyonu kurallarında, yukarıda bahsedilen geleneksel disiplin cezaları sayıldıktan ve Komisyonun farklı bir cezayı Genel Kurula önerebileceği belirtildikten sonra, cezaların ağırlığı hakkında genel bir ilke ortaya konmaktadır:⁵

“Cezalar söz konusu olduğunda Komisyon; ciddi ihlaller için kınama, daha ciddi ihlaller için ağır kınama, en ciddi ihlaller için üyelikten çıkarma cezası önerebilir. İhlal, kişisel mali kazanç elde etmek amacıyla gerçekleştirilmişse para cezasının önerilmesi daha uygundur ve ihlal, üyenin hak, yetki, ayrıcalık ve bağımsızlığını kullanmasından veya bunlara sahip olmasından kaynaklanıyorsa, üyenin hak, yetki, ayrıcalık ve bağımsızlığından mahrum edilmesi ve bunların sınırlandırılmasının önerilmesi uygundur. Bu hüküm, genel ilkeleri ortaya koymakta olup Komisyonun başka cezalar önerme yetkisine herhangi bir sınırlama getirmemektedir (m.24).”

³ Maskell, J., *Expulsion, Censure, Reprimand, and Fine: Legislative Discipline...*, s.8.
Maskell, J., *Expulsion, Censure, Reprimand, and Fine: Legislative Discipline...*, s.2.

⁴ Maskell, J., *Expulsion, Censure, Reprimand, and Fine: Legislative Discipline...*, s.2; Deschler's Precedents, *Conduct or Discipline of Members, Officers, or Employees*, s.1719-1720.

⁵ ABD Temsilciler Meclisi, *Rules of the Committee on Ethics*, Erişim:07.03.2018, <https://ethics.house.gov/sites/ethics.house.gov/files/Committee%20Rules%20for%20114th%20Congress--FINAL.pdf>

Kongre kanunların, Meclis iç kurallarının veya davranış standartlarının ihlaline neden olan her davranışından dolayı üyeyi cezalandırabilir. Meclisler, belirli bir kanun veya kuralın ihlal edilmediği durumlarda bile, Kongrenin haklarına ve saygınlığına halel getirdiğini düşündüğü davranışlar için üyelerini cezalandırabilirler.⁶

Üyelere, geçici olarak Meclis çalışmalarından uzaklaştırma (*suspension*)⁷ cezası verilmesi ihtimal dâhilindeyse de, böyle bir cezanın yerindeliği/mahiyeti Temsilciler Meclisinde tartışmalara neden olmuştur. Çünkü böyle bir ceza, üyenin oylamalara ve Meclisin diğer çalışmalarına katılamaması sonucunu doğurmaktadır ki, mahkûmiyet hallerinde bile,⁸ üyenin Kongre çalışmalarından mahrum bırakılmamasına yönelik Kongredeki hâkim düşünce ve uygulama, böyle bir kararın (oylamalara veya Kongre çalışmalarına katılıp katılmama kararı) başka bir otoriteye değil üyenin kendisine ait olduğu yönündedir.⁹

Geleneksel disiplin cezalarının yanısıra, etik ve davranış ilkelerinin uygulanmasından sorumlu Etik Komisyonları da Genel Kurullarda görüşülmesine gerek görmediği daha önemsiz haller için üyelere “Kınama/Uyarı Mektubu” (*Letter of Reproval/Letter of Admonition*) gönderebilir veya bildirimde bulunabilir.¹⁰ Komisyonların idari bir işlemi olan bu uygulama, mahiyeti ve sonuçları itibarıyla Genel Kurullar tarafından verilen diğer disiplin cezalarından farklıdır.¹¹

2. ÜYELİKTEN ÇIKARMA

Üyelikten çıkarma, Kongre üyesinin yemin edip göreve başlamasından sonra, “hazır bulunan ve oy kullananların 2/3’ünün kararı” ile üyesi olduğu Meclisin üyeliğinden çıkarılmasıdır. Anayasada bahsedilen üyelikten çıkarma cezası bir disiplin işlemidir ve daha önce bahsedilen “seçilmiş

⁶ Maskell, J., *Expulsion, Censure, Reprimand, and Fine: Legislative Discipline...*, s.2.

⁷ *Suspension* ifadesi, üyenin oylama ve Kongre çalışmalarından mahrum bırakılması şeklinde de anlaşılabilir.

⁸ Örneğin, Temsilciler Meclisi İçtüzüğü, iki yıl ya da daha fazla süreli hapis cezasına çarptırılan temsilcinin, masumiyeti kanıtlanana veya yeniden seçilene kadar Komisyon ve Meclis Genel Kurulunda oy kullanmaktan kaçınmasını (*refrain from*) “tavsiye” etmektedir. Senato İçtüzüğünde buna benzer bir hüküm yoktur.

⁹ Maskell, J., *Expulsion, Censure, Reprimand, and Fine: Legislative Discipline...*, s.15.

¹⁰ Maskell, J., *Expulsion, Censure, Reprimand, and Fine: Legislative Discipline...*, s.2, 16; Maskell, J., *Expulsion and Censure Actions Taken by the Full Senate Against Members*, s.2, 21.

¹¹ Maskell, J., *Expulsion, Censure, Reprimand, and Fine: Legislative Discipline...*, s.16.

üyenin" üyeliğe kabul edilmemesi anlamına gelen "*exclusion*" işleminden farklıdır. Seçilme yeterliliğine sahip olunmadığı veya seçimlerin hukuka uygun cereyan etmediği gerekçesiyle hakkında itirazda bulunulan seçilmiş üyenin, salt çoğunluğun kararıyla üyeliğe kabul edilmemesi, bir disiplin işlemi değildir.¹²

Anayasada yer alan 2/3 çoğunluk kararı dışında, üyelikten çıkarma işleminin gerekçesi ve yöntemine ilişkin herhangi bir sınırlama bulunmamaktadır. Dolayısıyla hangi davranışın üyelikten ihraç cezası ile cezalandırılacağı hususunda Meclislerin takdir yetkisi geniştir ve bu yetki, Yüksek Mahkeme kararları ile de tasdik edilmiştir.¹³

Üyelikten çıkarma, nadiren ve ihtiyatlı bir şekilde uygulanagelen bir disiplin cezasıdır. Kongre tarihinde sadece, 5 temsilci¹⁴ ve 15 senatör¹⁵ hakkında üyelikten çıkarma cezası uygulanmıştır. Üyelikten çıkarma cezası, çoğunlukla İç Savaş döneminde, vatana ihanet ve isyana teşvik gibi gerekçelerle verilmiştir.

Uygulamada, üyenin ihracını öngören karar, Temsilciler Meclisi ve Senato Etik Komisyonlarında görüşülür. Etik Komisyonları, şikâyet üzerine, kendiliğinden veya meclislerin direktifi üzerine, "üyelere uygulanan kanun, kural, düzenleme ve davranış standardının" üyeler tarafından ihlal edildiğine dair iddiaları incelemektedir.¹⁶ Etik Komisyonları, üye hakkındaki iddiaları inceledikten sonra hazırladıkları raporda üyelikten

¹² Maskell, J., *Expulsion, Censure, Reprimand, and Fine: Legislative Discipline...*, s.3.

¹³ Maskell, J., *Expulsion, Censure, Reprimand, and Fine: Legislative Discipline...*, s.3-4; Maskell, J., *Expulsion and Censure Actions Taken by the Full Senate Against Members*, s.4-5.

¹⁴ Temsilciler Meclisinde üç üye İç Savaş döneminde Birliğe (*Union*) karşı hareket ettiği gerekçesiyle 1861'de üyelikten çıkarılmıştır. 1980 ve 2002'deki örneklerde ise yolsuzluk suçlaması ile haklarında mahkûmiyet kararı verilen iki temsilci üyelikten çıkarılmıştır. Kimi üyeler de, haklarında üyelikten çıkarılma cezası verilmeden önce, olay duyulduğunda, komisyon aşamasında veya Genel Kurul oylamasından önce istifa etmişlerdir. Maskell, J., *Expulsion, Censure, Reprimand, and Fine: Legislative Discipline...*, s.4.

¹⁵ Senato; bir senatörü, 1797'de, 14 senatörü ise İç Savaş döneminde Birliğe (*Union*) karşı hareket ettikleri gerekçesiyle ihanet ve isyana destek gibi suçlamalarla 1861'de üyelikten ihraç etmiştir. Senatoda yolsuzluk suçlamasıyla da bazı üyeler hakkında üyelikten çıkarma işlemi başlatılmıştır. Bu üyelerden bazıları süreç neticelenmeden istifa etmiş veya görev süreleri dolmuştur. ABD Senatosu, *United States Senate Expulsion Cases*, Erişim:06.02.2018, https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/expulsion_cases/intro.htm

¹⁶ "Jurisdiction", US Senate Committee on Ethics, <http://www.ethics.senate.gov/public/index.cfm/jurisdiction>; "Jurisdiction", House Committee on Ethics, <https://ethics.house.gov/jurisdiction>

çıkarma cezasının uygulanmasını Genel Kurula önerebilirler. Genel Kurul öneriyi değiştirebilir, kabul veya reddedebilir.¹⁷

Üyelikten çıkarma cezası, üyeliğin sona ermesi dışında üye açısından başka bir sonuç doğurmaz. Üyelikten ihraç edilen kişi, bir sonraki seçimde aday olabilir ve tekrar seçilebilir. Ancak meclisler, teorik olarak, geçmiş dönemdeki davranışından dolayı üyeyi tekrar ihraç edebilirler.¹⁸

3. AĞIR KINAMA

Gerek Temsilciler Meclisi gerekse Senatonun üyelerine uyguladığı disiplin cezalarından en önemlisi ağır kınamadır (*censure*). Ağır kınama, “hazır bulunan ve oy kullanan üyelerin çoğunluğunun oyuyla” temsilcinin veya senatörün davranışının tasvip edilmediğine dair Genel Kurulca alınan bir karardır.¹⁹ Temsilciler Meclisinde ağır kınama kararı, Genel Kurulda ayakta bekleyen üyenin yüzüne karşı başkan tarafından okunmaktadır.²⁰ Senatoda ise, cezalandırılan üye karar okunurken yerinde oturmaktadır.²¹

Senato’da *censure*, karar metninde olmasa dâhi, üyenin davranışının ağır şekilde kınandığı (*censure*), ayıplandığı (*condemnation*), ifşa edildiği (*denouncement*) veya tasvip edilmediğine (*disapproval*) ilişkin kararları kapsayan genel bir ifadedir. Senatoda herhangi bir kınama ifadesinin yer almadığı fakat kural ihlalinin tespitiyle yetinildiği kararların yanı sıra, içinde *condemn* veya *denounce* gibi onaylamama/kınama ifadelerinin geçtiği disiplin cezaları da ağır kınama kararları olarak değerlendirilmektedir.²²

Ağır kınama cezasının hangi fiiller için uygulanacağına dair yazılı hukukta bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu konuda meclislerin geniş takdir yetkisi bulunmaktadır. Örneğin, Temsilciler Meclisinin uygulaması, üyenin Kongre dışındaki davranışlarını da kapsamaktadır.²³

¹⁷ Maskell, J., *Expulsion, Censure, Reprimand, and Fine: Legislative Discipline...*, s.9; Maskell, J., *Expulsion and Censure Actions Taken by the Full Senate Against Members*, s.9-11.

¹⁸ Maskell, J., *Expulsion, Censure, Reprimand, and Fine: Legislative Discipline...*, s.7-8.

¹⁹ Maskell, J., *Expulsion, Censure, Reprimand, and Fine: Legislative Discipline...*, s.10; Maskell, J., *Expulsion and Censure Actions Taken by the Full Senate Against Members*, s.11.

²⁰ Maskell, J., *Expulsion, Censure, Reprimand, and Fine: Legislative Discipline...*, s.10.

²¹ Dewshirst, R.E., Rausch J.D, *Encyclopedia of The United States Congress*, s.174.

²² Maskell, J., *Expulsion and Censure Actions Taken by the Full Senate Against Members*, s.12-14.

²³ Maskell, J., *Expulsion, Censure, Reprimand, and Fine: Legislative Discipline...*, s.10.

1789'dan günümüze kadar sadece dokuz senatör ve 23 temsilci hakkında ağır kınama cezası verilmiştir. Temsilciler Meclisinde ağır kınama cezası, daha çok 19'uncu yüzyılda ve genelde Kongre adabına yakışmayan veya düzeni bozan (yaralayıcı dil kullanma ve şiddete başvurma vs.) davranışlar için verilmiştir. Geçmişte, rüşvet, personel maaşlarının kişisel harcamalar için kullanılması, hukuka aykırı hediye alma, kampanya fonunu hukuka aykırı kullanma, stajyerlerle cinsel münasebet, bildirim yükümlülüklerini eksiksiz yerine getirmemek gibi fiillerden dolayı da ağır kınama cezası verilmiştir.²⁴ Senatoda ise gizli belgelerin açık oturumda okunması, Senatoya sunulan bir belgenin medyaya sızdırılması, usulsüz personel istihdamı, hakkında inceleme yapan komisyonla iş birliği yapmayı reddetme, kampanya fonlarını kişisel çıkarları için kullanma, usulsüz bildirim ve haksız ödenek alma gibi fiiller gerekçe gösterilerek ağır kınama cezası uygulanmıştır.²⁵

Senato ve Temsilciler Meclisi kurallarında, ağır kınama cezasının sonuçlarından bahsedilmemektedir. Ağır kınama cezasına muhatap olan üye, hak ve ayrıcalıklarından mahrum kalmamaktadır. Ancak, gerek Cumhuriyetçi Parti gerekse Demokrat Parti, parti kuralları gereğince, ağır kınama cezası alan üyeleri komisyon veya alt komisyon başkanlıkları dâhil bazı liderlik mevkilerinden mahrum bırakmaktadır.²⁶

4. KINAMA

1970'lere kadar Temsilciler Meclisi uygulamalarında, kınama (*reprimand*) ve ağır kınama (*censure*) ifadeleri eş anlamlı şekilde kullanılıyordu ve aynı kararda her iki ibare de yer alabilmekteydi. Kınamanın, daha hafif onaylamama/tasvip etmeme durumları için kullanılması ve ağır kınama cezasından farklılaşması görece yeni bir gelişmedir. Usul bakımından da kınama, zamanla ağır kınama cezasından farklılaşmıştır. Ağır kınama kararı genellikle yazılı bir ihtar içermektedir ve karar, ortaya çağrılan üyenin yüzüne okunmaktadır. Kınamada ise ilgili

²⁴ Maskell, J., *Expulsion, Censure, Reprimand, and Fine: Legislative Discipline...*, s.11.

²⁵ ABD Senatosu, *Expulsion and Censure*, Erişim:03.03.3018, https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Expulsion_Censure.htm#censure

²⁶ Maskell, J., *Expulsion, Censure, Reprimand, and Fine: Legislative Discipline...*, s.12; Maskell, J., *Expulsion and Censure Actions Taken by the Full Senate Against Members*, s.12.

komisyon raporunun oylanması ile yerinde bekleyen üyeye ceza verilmiş olur.²⁷

Temsilciler Meclisinde kınama cezası, çok farklı fiillerden dolayı verilmiştir. Uygulamada, resmi konularda kişisel çıkarları açıklamama, makamı kişisel çıkar için kullanma, araştırma veya soruşturma komisyonlarına yanlış bilgi verme, kampanya yardımlarını bildirmeme, kampanya yardımlarını kişisel amaçla kullanma, yanlış mali bildirimde bulunma ve idari konularda siyasi nüfuzunu kullanma gibi gerekçelerle kınama cezası verilmiştir. 2009'da bir üye; ABD Başkanının Kongrenin birleşik oturumunda yaptığı konuşmasına müdahale ettiği için kınama cezasına çarptırılmıştır.²⁸

Senato uygulamasında, kınama cezası verilmesine dair Genel Kurulda bir karar alınmadığı gibi herhangi bir üyenin kınanması yönünde bir komisyon tavsiyesi de vaki olmamıştır.²⁹

5. PARA CEZASI ve DİĞER PARASAL TAHAKKUKLAR

Temsilciler Meclisi ve Senato, üyelikten ihraç, ağır kınama veya kınama gibi geleneksel cezaların yanı sıra üyelere para cezası da verebilir ki bu yetki de Kongreye üyelerini cezalandırma yetkisi veren Anayasanın ilgili hükmünden kaynaklanmaktadır. Temsilciler Meclisi Etik Komisyonu kurallarında da, diğer cezaların yanı sıra para cezasından da bahsedilmektedir. Kongrenin, üyelerine para cezası verebileceği, Yüksek Mahkeme kararıyla da kabul edilmiştir.³⁰

Para cezası gerek Senatoda gerekse Temsilciler Meclisinde nadiren uygulanan bir cezadır. 1990'da Senato, hakkında kınama cezası verdiği bir senatörden, Senatodan haksız şekilde aldığı miktarı geri ödemesini talep etmiştir. 1969'da Temsilciler Meclisi, bir üyesine, kendisine verilen ödenekleri kötüye kullandığı için maaşından peyderpey kesilmek üzere toplam 25.000 dolar para cezası vermiştir. 1979'da hakkında ağır kınama cezası verilen bir üyeye, 2012'de hakkında kınama cezası verilen bir başka üyeye çeşitli miktarlarda para cezası verilmiştir. 2014'te Temsilciler Meclisi Etik Komisyonu, hukuka aykırı olarak hediye alan ve kampanya

²⁷ Maskell, J., *Expulsion, Censure, Reprimand, and Fine: Legislative Discipline...*, s.13.

²⁸ Maskell, J., *Expulsion, Censure, Reprimand, and Fine: Legislative Discipline...*, s.13.

²⁹ Maskell, J., *Expulsion and Censure Actions Taken by the Full Senate Against Members*, s.18.

³⁰ Maskell, J., *Expulsion, Censure, Reprimand, and Fine: Legislative Discipline...*, s.13-14.

fonlarını kötüye kullanan temsilci hakkında Kınama Mektubu (*Letter of Reproval*) yazmış ve üyeden hukuka aykırı hediyelerin ve kampanya fonlarının tutarı kadar geri ödemede bulunması istenmiştir.³¹

Kimi durumlarda da adına açıkça para cezası denmese de Temsilciler Meclisi, üyeleri için parasal ödeme yükümlülükleri de öngörebilmektedir. Bu türden uygulamalar, “disiplin cezası” niteliğinde değerlendirilmemekte, yanlışlıkla tahsis edilen ve yanlış kullanılan fonların geri ödenmesi şeklinde uygulanmaktadır.³²

6. KIDEM KAYBI

Temsilciler Meclisi, ilgili komisyonun tavsiyesi ile temsilciye kıdem kaybı cezası verebilir. Kıdem, üyelerin görev süresine göre belirlenen bir statüdür ve kıdemli üyelere, komisyon görevlendirmeleri gibi birtakım hususlarda ayrıcalıklar sağlar.³³ Senatoda ise Etik Komisyonu, üyeye kıdem kaybı cezası verilmesi için ilgili partinin grubuna tavsiyede bulunmaktadır.³⁴

Temsilciler Meclisi Etik Komisyonu, üyeye kınama, ağır kınama gibi geleneksel cezaların verilmesini önerebileceği gibi aynı raporunda üyenin kıdeminin düşürülmesini de önerebilmektedir.³⁵ Örneğin, 90’ıncı Kongrede Temsilciler Meclisinde Komisyon, seçilmiş üye hakkında bir önceki Kongre dönemindeki davranışlarından dolayı diğer cezaların yanı sıra kıdem düşürülmesi cezasının verilmesini önermiş ancak Temsilciler Meclisi üyenin üyeliğini kabul etmemiştir; 91’inci Kongre döneminde yeniden seçilen üyeye Temsilciler Meclisi, diğer cezaların yanı sıra üyenin kıdeminin ilk dönem üyeler seviyesine düşürülmesi cezası vermiştir. Üyenin kıdemi, mensup olduğu partinin kurulları tarafından da düşürülebilmektedir. Nitekim 1965’te kendi partisinin başkan adayını desteklemedikleri gerekçesiyle iki temsilcinin kıdemleri parti grubu ve ilgili kurulun kararları gereği düşürülmüştür.³⁶

³¹ Maskell, J., *Expulsion, Censure, Reprimand, and Fine: Legislative Discipline...*, s.14.

³² Maskell, J., *Expulsion, Censure, Reprimand, and Fine: Legislative Discipline...*, s.15.

³³ ABD Senatosu, *Seniority*, Senate Glossary, Erişim:03.03.2018, https://www.senate.gov/reference/glossary_term/seniority.htm

³⁴ Straus, J.R., *Enforcement of Congressional Rules of Conduct: An Historical Overview*, CRS Report RL30764, 2011, s14, Erişim:06.03.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL30764.pdf>

³⁵ Maskell, J., *Expulsion, Censure, Reprimand, and Fine: Legislative Discipline...*, s.13.

³⁶ Deschler’s Precedents, *Conduct or Discipline of Members, Officers, or Employees*, s.1755.

KONGRENİN ÇALIŞMA TAKVİMİ

Kasım Erdem*

1. GİRİŞ

Gerek Temsilciler Meclisi gerekse Senatoda günlük ve yıllık çalışmalar için birleşim/dönem (*Session*¹), ara verme (*Recess*) ve sonlandırma (*Adjournment*) kavramları kullanılmaktadır. Bu üç kavramın günlük ve yıllık bağlamda kullanımı özü itibarıyla benzer anlamları muhtevidir. Kavramların genel manaları şu şekildedir:

- **Birleşim (*Session*):** Meclisin resmi olarak toplandığı ve ilke olarak faaliyette bulunabildiği (günlük) birleşim veya (yıllık) dönem.
- **Sona Erdirme (*Adjournment*):** Birleşimin veya yıllık dönemin sonlandırılması.
- **Ara Verme (*Recess*):** Birleşime veya yıllık döneme geçici olarak ara verme; birleşim veya yıllık dönem içinde ara verme.

2. GÜNLÜK BİRLEŞİM, BİRLEŞİMİN SONA ERMESİ ve BİRLEŞİME ARA VERME

Meclisler, toplanmalarından birleşime son verinceye (*adjourn*) kadar “birleşim halinde” (*in session*) kabul edilir. Birleşim hali, meclislerin resmi işlemlerini yapabildiği zaman dilimidir.

Normalde, belirli bir gün toplanan meclis, aynı günün ilerleyen saatlerinde birleşimi sona erdirebilir veya birleşime ara verebilir. Birleşimin başladığı ve bir sonraki takvim gününe kadar sona erdirildiği veya ara verildiği güne “birleşim günü” (*day of session*) denir ki, Temsilciler Meclisinde olmasa bile Senatoda bu teknik zaman diliminin ileride bahsedilecek bazı pratik

* Yasama Uzmanı, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Bölümü, e-posta: kasim.erdem@tbmm.gov.tr

¹ *Session* kavramı, günlük bağlamda TBMM’deki birleşime, yıllık bağlamda da TBMM’deki yasama yılına tekabül etmektedir.

yansımaları vardır. Elbette ki, bir günde başlayan birleşim, sona ermeden veya ara verilmeden, bir sonraki takvim gününe veya hatta günlerine sarkabilir. Bu durumda “birleşim günü”nden değil, yasama gününden (*legislative day*) söz edilir. Dolayısıyla birleşim günü ile yasama günü aynı anda başlayan veya biten zaman dilimleri olmak zorunda değildir. Yasama günü, birleşimin sona ermesiyle biter, meclisin “sonlanmayı takiben” yeniden toplanması ile başlar. Böylece, gün içerisinde başlayan birleşim daha sonraki güne sarksa veya sarkacak şekilde ara verilse bile, yeni bir birleşim günü başlar ancak aynı yasama günü içinde kalınır. Dolayısıyla bir birleşim, sonlandırma işlemi ile sonlandırılmadığı müddetçe, haftalar veya aylar boyunca sürebilir.² Bazen de, meclisler, ara vermektense, aynı gün içinde sonraki bir saatte tekrar toplanmak üzere birleşimi kapatabilir. Bu durumda, aynı birleşim gününde olmakla birlikte yeni bir yasama günü başlamış olur. Bu durumun usule ilişkin yansımaları vardır.³

Birleşimin sona ermesi, teknik anlamda “*adjournment day to day*” şeklinde ifade edilir. Aslında, bu sona erme, teknik anlamda “yasama günü”nün sona ermesi demektir. Meclisler, sona erme önergesini onaylamak suretiyle birleşimi kapatırlar. Kimi durumlarda oy birliği ile veya Başkanın inisiyatifi ile de birleşimi sonlandırmak mümkündür.⁴

Birleşim sona erdiğinde, meclisler “*in adjournment*” halindedir. Bu durumda Meclisler, organ olarak resmi işlemlerini yerine getiremezler. Ancak, idari işler hakkında karar alabilir, Başkanlığın mesajlarını veya komisyon raporlarını kabul edebilir.⁵

² Bu uygulamanın, kimi zaman usule dair sonuçları vardır. Örneğin, Senato kuralları, yasama gününün erken saatlerinde “sabah işleri”nin görüşülmesini öngörmektedir. Dolayısıyla, bu görüşmelerden kaçınmak için Senato geçmişte sıklıkla, birleşimi sonlandırmaktansa ara verme yoluna giderek günlerce aynı yasama günü içinde kalmayı tercih etmiştir. Temsilciler Meclisinde de bu yola gidildiği görülmüştür. Bugün ise her iki meclis de günlük birleşimi sonlandırmaktadır. Bu durum birleşim günü ile yasama gününün çıkışması anlamına gelmektedir. Beth, R.S., Tollestrup, J., *Sessions, Adjournments, and Recesses of Congress*, CRS Report R42977, 2013, s.6, Erişim:12.03.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R42977.pdf>

³ Örneğin, Senato veya Temsilciler Meclisi kuralları, komisyon raporları veya komisyon kararlarının yasama günü olarak ifade edilen bir zaman aralığı geçtikten sonra görüşülebilmesini öngörmektedir. Dolayısıyla her iki Meclis de, birleşimi sona erdirerek, aynı takvim günü içinde bir sonraki yasama gününün başlamasını sağlamak suretiyle görüşmeleri hızlandırabilirler ki, her iki Meclis de duruma göre bu yola başvurmaktadır. Beth ve Tollestrup, “*Sessions, Adjournments, and Recesses of Congress*”, s.7.

⁴ Beth, R.S., Tollestrup, J., *Sessions, Adjournments, and Recesses of Congress*, s.3.

⁵ Beth, R.S., Tollestrup, J., *Sessions, Adjournments, and Recesses of Congress*, s.3.

Sona ermeden sonra, meclisler yeniden toplandığında yeni bir birleşim günü başlamış olur. Bu durumda, meclis kuralları ile belirlenen günlük iş takvimi yeniden başlar. Örneğin, yeni birleşim günü, görevlinin (*Chaplain*) duası ile başlar, yeminler tazelenir. Bir önceki birleşimde görüşülen fakat bitirilemeyen iş, yeni birleşimin görüşülmesi bitirilmemiş işler (*unfinished business*) kategorisine dönüştürülür.⁶

Birleşim içinde, meclisler, bir sonraki birleşimin ne zaman başlayacağını kararlaştırabilirler. Eğer, birleşim, bir sonraki birleşimin ne zaman başlayacağına dair bir karar alınmadan sonlandırılmışsa, bu durumda meclisler, yeni Kongrenin başında belirlenen normal günlük çalışma programına göre⁷ birleşimi açarlar.⁸

Meclisler, birleşime ara verebilirler (*recess*). Ara verme, birleşimi sona erdirmemektedir. Ara vermeden sonra aynı birleşim başlar ve görüşmelere kalınan yerden devam edilir. Ara verme, gün içinde kısa bir zaman dilimi için olabileceği gibi, gün aşırı veya daha uzun bir süre için de kararlaştırılabilir. Gün aşırı ara verme ile birleşimi sonlandırmanın kimi durumda benzer yansımaları vardır. Örneğin Senato, gün aşırı ara verdiğinde, birleşimi sonlandırdığı durumdakine benzer şekilde, yeni birleşim öncesi dua ve yemin tekrarı etmek zorundadır. Temsilciler Meclisi ise gün aşırı ara vermelerde bu tür törenleri atlayarak görüşmelere kaldığı yerden devam etmektedir. Belirttiğimiz gibi, gün aşırı da olsa ara verme, yasama gününü sonlandırmamaktadır. Sonraki bir takvim gününde başlasa bile, devam eden önceki yasama günüdür ve görüşmelere kaldığı yerden devam edilir. Teknik olarak, meclislerin hem ara vermede (*in recess*) hem de sona erme halinde (*in adjournment*) olmaları mümkün değildir.

Ara verme durumunun usule ilişkin farklı sonuçları da vardır. Örneğin, Temsilciler Meclisinde “gürz” kürsüde kalmaya devam eder⁹ ve kanun önerisi verme, komisyon raporlarını dosyalama gibi rutin işlemler devam

⁶ Beth, R.S., Tollestrup, J., *Sessions, Adjournments, and Recesses of Congress*, s.4.

⁷ Temsilciler Meclisi ve Senato, günlük oturumların kaçta başlayacağını Kongre döneminin başında kararlaştırmaktadır. ABD Kongresi, *S.Res.3-A resolution fixing the hour of daily meeting of the Senate*, Erişim:12.03.2018, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-resolution/3/text>; *H.Res.9-115th Congress (2017-2018)*, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-resolution/9/text>

⁸ Beth, R.S., Tollestrup, J., *Sessions, Adjournments, and Recesses of Congress*, s.4.

⁹ Gürz, Meclisin otoritesini ve yetkisini temsil eder ve Temsilciler Meclisinde günlük birleşimlerde kaidenin üzerine konur.

edebilirken, Senatoda bu tür işlerin ara verme esnasında yapılması, oy birliği ile karar alınmasına bağlıdır. Dolayısıyla, Senato açısından ara verme, birleşim dışı olma hali (*out of session*) ile benzer sonuçları doğurur.

Her iki Mecliste de ara verme kararı, aynı zamanda birleşimin yeniden başlayacağı zamanı da belirler ya da aksi halde “başkanlığın çağrısıyla” toplanılmasını öngörür. Ara verme kararı, ara verme önergesi ile kabul edilir. Senatoda, ara verme önergelerine, sonlandırma önergelerinden sonra en yüksek öncelik verilir. Ayrıca Senatoda oy birliği ile veya daha önce oy birliği ile alınmış bir karara dayanarak ara verme kararı alınabilir. Ancak Temsilciler Meclisinde durum farklıdır. Ara verme, oy birliği ile alınabileceği gibi genellikle Başkanın inisiyatifindedir. Başkanın, bir başka üyeye ara verme önergesi vermesi için müsaade etmesi gerekir. Başkanın “kısa süreli” veya “tehlike durumlarında” ara verme yetkisi de vardır.¹⁰

Anayasaya göre, “Hiçbir meclis, dönem içinde, diğer meclisin rızası olmadan, üç günden fazla birleşimlerine son veremez.” (b.1/m.5/f.4). *Adjournment Clause* olarak bilinen bu hükme göre, meclisler tek başlarına üç takvim gününü aşacak şekilde günlük birleşimlerini sonlandıramazlar. Teamül gereği, bu yasak ara vermelerine de uygulanmaktadır.¹¹

3. YILLIK OLAĞAN DÖNEMLER, DÖNEMİN SONA ERMESİ ve ARA VERME

Her bir Kongre, iki yıllık görev süresi için seçilir ve bu görev süresi sabittir. Örneğin, 3 Ocak 2017’de göreve başlayan 115’inci Kongre 2017 ve 2018 yıllarında görevde kalacak, 2019 ve 2020’de ise 116’ncı Kongre görev yapacaktır.

Anayasaya göre Kongre (her iki Meclis), kanunla farklı bir tarih belirlenmemişse, ocak ayının 3’ünde başlayacak şekilde yılda en az bir kez toplanmak zorundadır (20’nci Değişiklik). Bu hükme göre, açıkça zikredilmese de, bir yasama dönemi birer yıllık iki dönemden (*annual sessions*) oluşmaktadır. Her bir Kongre, sayısal sıralama ile ifade edildiği gibi, yıllık dönemler de sayısal sıralama ile ifade edilir. Örneğin, 3 Ocak 2017’de başlanan dönem, 115’inci Kongrenin ilk dönemidir. Yıllık Dönem (*Annual Session*), Meclisin, “süresiz sona ermesinin” ardından resmi

¹⁰ Beth, R.S., Tollestrup, J., *Sessions, Adjournments, and Recesses of Congress*, s.5.

¹¹ Beth, R.S., Tollestrup, J., *Sessions, Adjournments, and Recesses of Congress*, s.7.

olarak ilk kez toplanmasından bir sonraki süresiz sona ermeye kadar geçen dönemi kapsar.¹²

Yeni Kongrenin ilk döneminde, Senato ABD Başkan Yardımcısı veya Geçici Başkanın başkanlığında; Temsilciler Meclisi de önceki Meclisin Genel Sekreterinin (*Clerk*) başkanlığında toplanır. Yemin töreni, yeter sayının sağlanması, diğer kurumlara bildirimler, Meclis görevlilerinin seçimi ve içtüzük değişiklikleri ilk dönemde yapılır.¹³

Yıllık dönemler, “*adjournment sine die*” ile sona erer. “*Sine die*” ifadesi, “gün belirtilmeksizin” anlamına gelir. “*Adjournment sine die*” ile bir sonraki toplantı tarihi belirtilmeksizin dönem sona erer. Bu, ilgili meclisin diğer yıllık dönem başlayıncaya kadar toplanmayacağı anlamına gelir. Kısaca, “*adjournment sine die*”, yıllık dönemi sona erdirir ve ilgili meclis, yeniden toplandığında ikinci dönem başlamış olur. Meclisler, toplantıya başladıktan yıllık dönemi sona erdirinceye kadar “dönem içinde” (*in session*) kabul edilir. Yıllık dönemin son ermesi ve diğer dönemin başlamasına kadarki dönemde meclisler “*in adjournment*” veya “*out of session*” halindedir.

Meclisler, günlük birleşimlerini kapatmadan ara verebildikleri (*recess*) gibi, yıllık dönemleri de sona erdirmeden ara verebilirler. Aynı dönem içinde günlük birleşimlere ara vermek “*recess*” kavramı ile ifade edilir. Günlük birleşimlerdeki ara ile yıllık dönemlerdeki ara benzerdir. Her ikisinde de görüşmeler, aynı birleşim veya dönem içinde yeniden başlar.¹⁴ Yıllık döneme ara verildiğinde, günlük birleşimlere verilen aralarda olduğu gibi, sonraki toplantıda kalınan yerden görüşmelere devam edilir.¹⁵

Anayasada “son verme hükmü” (*adjournment clause*) olarak bilinen hüküm, Meclislerin, bir diğerinin rızası olmadan üç günden fazla birleşimlerine son vermesini veya ara vermesini yasaklamaktadır. Üç günden fazla sona erdirme veya ara vermelerde, her iki Meclisin ortak karar alması gerekir. Bu gereklilik, yıllık dönemi sonlandırma (*adjournment sine die*) veya dönem içerisinde ara verme halleri için de geçerlidir.¹⁶

¹² Beth, R.S., Tollestrup, J., *Sessions, Adjournments, and Recesses of Congress*, s.13.

¹³ Beth, R.S., Tollestrup, J., *Sessions, Adjournments, and Recesses of Congress*, s.8-9.

¹⁴ Beth, R.S., Tollestrup, J., *Sessions, Adjournments, and Recesses of Congress*, s.10.

¹⁵ Beth, R.S., Tollestrup, J., *Sessions, Adjournments, and Recesses of Congress*, s.11.

¹⁶ Beth, R.S., Tollestrup, J., *Sessions, Adjournments, and Recesses of Congress*, s.11.

Uygulamada, yıllık dönemler içinde günlük birleşimlere sıklıkla üç günden daha az sürelerle ara verilir. Meclislerin, perşembe günkü birleşimi sonraki pazartesi veya cuma günkü birleşimi gelecek salı toplanmak üzere kapatması veya ara vermesi yaygın bir durumdur.¹⁷ Ayrıca, üç günden fazla ara vermiş olmamak için meclisler, olağan yasama işlemlerinin yapılmadığı birkaç dakikalık formalite birleşimler düzenlemektedir (*pro forma sessions*). Böylece, örneğin, pazartesi ve perşembe günleri yapılacak formalite birleşimlerle üyelerin bir hafta seçim bölgesinde kalmaları mümkün hale gelmektedir.¹⁸

Kısaca, sona erdirme ve ara verme, hem yıllık dönem hem de günlük birleşimler için kullanılır. Süresiz sona erme (*adjournment sine die*) yıllık dönemi; günlük kapatma (*adjournment day to day*) o günkü birleşimi sona erdirir. Döneme ara verme (*recess of the session*) yıllık dönemi, birleşime ara verme birleşimi sonlandırmaz. Günlük oturumları kapatma ve ara verme, yıllık dönemi etkilemez.¹⁹

4. ARA VERME ve SONLANDIRMANIN ETKİLERİ

Günlük ve yıllık çalışmaların sona erdirilmesi veya ara verilmesinin önemli bazı sonuçları bulunmaktadır:

- Günlük birleşime ara vermelerde; görüşülmekte olan konu, bekleyen (*pending*) iş olarak kalırken birleşimin sona ermesi ile görüşülmekte olan iş, bitmemiş işe (*unfinished business*) dönüşür.
- Yıllık dönem içinde ara verme ve yıllık dönemin sonlandırılması durumunda, Kongrenin görev süresi sona ermiyor ise görüşülmekte olan konuların statüsü değişmemektedir. Uygulamada, Kongrenin görev süresinin de bittiği ikinci dönemin bitmesiyle gündemdeki işler kadük olmaktadır.
- Senatoda, yıllık dönemin sonlandırılması durumunda atama onayları (*nominations*) ve andlaşmalara (*treaties*) ilişkin yürütme organını ilgilendiren işlerin durumu, diğer yasama işlerine göre farklılık arz eder. Senato önünde bekleyen atama onayları, Senato

¹⁷ Beth, R.S., Tollestrup, J., *Sessions, Adjournments, and Recesses of Congress*, s.11.

¹⁸ Beth, R.S., Tollestrup, J., *Sessions, Adjournments, and Recesses of Congress*, s.14.

¹⁹ Beth, R.S., Tollestrup, J., *Sessions, Adjournments, and Recesses of Congress*, s.12.

aksini kararlaştırmadıkça Başkana geri gönderilir. Ara vermede ise, 30 günü aşan ara vermeler hariç, atama onayları geri gönderilmez. Andlaşmalar ise, Senato bir karar verinceye veya Başkan geri çekinceye kadar, Senatonun gündeminde kalmaya devam eder.²⁰

- Yıllık dönemin sonlandırılmasının en önemli yansıması, cep vetosu (*pocket veto*) olarak bilinen durumda ortaya çıkar. Kanun teklifinin onay için ABD Başkanına gönderilmesinden sonraki 10 günlük dönem içinde, Kongre, yıllık dönemi sonlandırmış ve bu şekilde teklifin Kongreye geri gönderilmesi engellenmişse, Başkan, kanun teklifini onaylamayabilir. Bu durumda teklif kanunlaşmamış olur. Oysa olağan durumlarda, Başkan 10 günlük süre içerisinde teklifi geri göndermez veya imzalamaz ise teklif kanunlaşmış olur. Cep vetosu, olağan vetolardan farklı olarak Kongre tarafından aşılamamaktadır. Ancak, yeni bir teklif olarak sunulmalı, görüşülüp kabul edildikten sonra imza için yeniden Başkana gönderilmelidir.²¹
- Kongre seçimleri çift haneli yılın kasım ayında yapılır ve yeni Kongre ocak ayının 3'ünde toplanır. Seçimlerin yapıldığı ve yeni Kongrenin toplandığı bu zaman aralığına "topal ördek dönemi" (*lame duck session*) denir. Bu ifade Kongrenin ikinci dönemi içindeki özel bir zaman aralığı için kullanılır, yeni bir döneme işaret etmez. Bu dönemde toplanan Kongrede, görev süresi bittiği için bir sonraki Kongrede görev yapmayacak üyeler bulunur.²²
- Anayasaya göre, Başkan, Senatonun onayı ve rızası ile üst düzey yürütme ve yargı organı görevlilerini atayabilmektedir (b.2/m.2/f.2). Anayasa, bu genel kurala bir istisna getirmiştir. Buna göre, Senato ara verme durumunda iken Başkanın atama yaptığı makamlarda boşalma olursa Başkan, Senatonun sonraki döneminin sonuna kadar geçici olarak bu makamlara atama yapabilmektedir (b.2/m.2/f.3). ABD Başkanları, gerek iki dönem arasında gerekse bir dönem içindeki, Yüksek Mahkeme yorumuna göre 10 günü aşan ara vermelerde bu tür atamaları yapabilmektedir.²³

²⁰ Beth, R.S., Tollestrup, J., *Sessions, Adjournments, and Recesses of Congress*, s.15.

²¹ Stuessy, M.M., *Regular Vetoes and Pocket Vetoes in Brief*, CRS Report RS22188, 2016, s.1-2, Erişim:06.02.2018, <https://www.senate.gov/CRSPubs/090a8d2a-c3f8-4c8a-9e48-e47dc35a11d9.pdf>

²² Beth, R.S., Tollestrup, J., *Sessions, Adjournments, and Recesses of Congress*, s.17.

²³ Hogue, H.B., *Recess Appointments: Frequently Asked Questions*, CRS Report RS21308, 2015, Erişim:14.04.2018, <https://www.senate.gov/CRSPubs/3d313cc2-9515-4533-b1f0-3f762cd09007.pdf>

TUTANAK HİZMETLERİ

*Beyhan Kaptıkaçtı Kayatekin**

1. GİRİŞ

Amerika Birleşik Devletleri (ABD) Anayasası, Kongreyi oluşturan Temsilciler Meclisi ve Senato görüşmelerinin tutanaklarının kayıt altına alındığı bir Tutanak Dergisinin (*Journal*) bulunmasını ve gizli kalması uygun görülenler dışında, bunların zaman zaman yayınlanmasını zorunlu kılmaktadır.¹ Temsilciler Meclisi ve Senatonun Genel Kurul görüşmelerinin özetlerinden oluşan tutanak dergileri, Kongre görüşmelerinin resmi kayıdır.

Anayasal bir zorunluluk olarak Kongre görüşmelerinin resmi tutanağı olan tutanak dergileri dışında, daha fazla bilinen ve daha kullanışlı olan, Kongredeki görüşmeler ve faaliyetlerin kamuoyuna yönelik yayınlanan bir izahatı niteliğindeki Kongre Kayıtları (*Congressional Record*) Dergisi bulunmaktadır.²

2. KONGRE KAYITLARI

ABD Kongresinde Temsilciler Meclisi ve Senatonun Genel Kurul görüşmeleri, “esas olarak kelimesi kelimesine” olacak şekilde Kongre Kayıtlarında (*Congressional Record*) kayda geçirilmektedir.³

* Yasama Uzmanı, Hukuk Bölümü, e-posta: beyhan.kaptikacti@tbmm.gov.tr

¹ ABD Any.b.1/m.5/f.3, “Constitution of the United States”, United States Senate, Erişim:04.01.2018, http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm#a1_sec5.

² Amer, M., *Congressional Record: Its Production, Distribution, and Accessibility*, CRS Report 98-266, 5 Mayıs 2008, FAS İnternet Sitesi, s.1, Erişim:09.01.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/98-266.pdf>.

³ Amerikan Federal Kanunlar Kodifikasyonu/Külliyatının 901’inci maddesi ile resmi *Kongre Kayıtları*’nın, “esasen müzakerelerin kelimesi kelimesine raporlanması” şeklinde yapılması kanunen düzenlenmiştir: “Title 44- Public Printing and Documents-§901. Congressional Record: arrangement, style, contents, and indexes”, Government Publishing Office, Erişim:09.01.2017, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2009-title44/pdf/USCODE-2009-title44-chap9-sec901.pdf>

Kongre Kayıtları, Kongre tarafından 1873 yılında oluşturulmakla birlikte, bunların güncel müzakereleri raporlayacağına dair bir koşul bulunmamaktaydı. 1873 yılından önce görüşmeler, sadece seçilmiş Kongre faaliyetlerini raporlayan ticari işletmeler tarafından kayıt altına alınmaktaydı. Söz konusu ticari kayıtların kesinliği veya doğruluğu ile ilgili endişeler, resmi Kongre Kayıtlarının oluşumuna yol açmıştır. Kongre Kayıtları, 12 Ocak 1895 tarihinden itibaren Kongre görüşmelerinin esasen kelimesi kelimesine raporlamasını içermektedir.⁴

Temsilciler Meclisi ve Senatonun, Genel Kurulda konuşulan her şeyi ve yapılan her işlemi kaydetmekle görevli resmi raportör ekipleri (stenograflar) bulunmaktadır.⁵ Bu kayıtlar her bir meclisteki resmi raportörler tarafından tutulan transkripsiyonlara dayanmaktadır. Genel kural, “müzakerelerin resmi raportörlerinin”, bir başka ifadeyle stenografların konuşması öngörülen Kongre üyesi tarafından sarf edilen sözleri kaydetmesidir. Bunun dışında alkış, yuhalama gibi Kongre üyeleri veya izleyiciler kaynaklı diğer “sesler” kaydedilmez. Söz konusu diğer sesler, ses ve görüntü kayıtlarının halka açık olması sebebiyle tarihi kaydın bir parçası olmakla beraber, basılı kayıta yer almazlar.⁶

Stenograflar Genel Kurul görüşmelerinde stenografik makineler ve el stenosu aracılığıyla tuttukları notları, görüşmelerin ses kaydını dinleyerek transkript ederler. Ardından kontrol edilmiş ham metinler düzeltildikten sonra dijital ortamda, Kongreye matbaa hizmeti veren bir devlet kurumu olan Devlet Yayın Ofisi’ne⁷ (*Government Publishing Office-GPO*) baskıya

⁴ ECPRD, “Stenographic Record of Plenary Debates - Treatment of Interjections (Genel Kurul Görüşmelerinin Stenografi Yoluyla Kayıt Edilmesi)”, Bilgi Talebine ABD Kongresi’nin Cevabı, Talep No:1927, 21 Şubat 2012, Erişim:01.02.2018 (Sınırlı Erişim), <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/file/archive5/137182/CongressionalRecordresponse.doc>

⁵ Raportörler bundan başka, konuşma metinlerinin veya müzakerelerde sarf edilen sözlerin Kongre Kayıtlarında yayınlanmadan rafine edilmelerini sağlamak üzere Kongre üyeleri ve personel için tutanakların bir kopyasını hazır bulundururlar. Yapılan konuşma veya sarf edilen sözlerin Kongre Kayıtlarında yer alacak şekilde değiştirilmiş nihai metinleri ertesi sabahki baskıya yetiştirilmek üzere stenograflara teslim edilir.

⁶ ECPRD, “Stenographic Record of Plenary Debates - Treatment of Interjections (Genel Kurul Görüşmelerinin Stenografi Yoluyla Kayıt Edilmesi)”, TBMM’nin Bilgi Talebi, Talep No:1927, 13 Şubat 2012, Erişim:01.02.2018 (Sınırlı Erişim), <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/136817>

⁷ 1860 yılında Kongre tarafından “Devlet Basım Ofisi (U.S. Government Printing Office - GPO)” adıyla kurulan kurumun adı 2014 yılında “Devlet Yayın Ofisi (Government Publishing Office - GPO)” olarak değişmiştir.

gönderilir.⁸ Kongre Kayıtlarında Genel Kurul görüşmelerinden başka ilgili meclisin onayıyla oylama sonuçları ve diğer materyallere yer verilir. Tutanaklarda yer verilmek üzere bu materyallerin bir kısmı elektronik ortamda, bir kısmı basılı şekilde sunulur. Tutanaklar Temsilciler Meclisi veya Senatonun biri veya her ikisinin toplandığı günlerde, günlük olarak, bir önceki günü esas alır şekilde, elektronik ve basılı şekilde yayınlanır.⁹ Kongre Kayıtları, elektronik belgelerin dağıtımı ve tevsik işlemlerini de yerine getirmekle görevli olan Devlet Yayın Ofisi tarafından Kongre çalışma ofislerine ve Temsilciler Meclisi ve Senato toplantı salonlarına sabah erken saatte dağıtılmak üzere posta ofislerine iletilir. Yukarıda ifade edildiği üzere günlük olarak düzenlenen Kongre Kayıtları, bir önceki günün Kongre çalışmalarının dökümünü içermektedir. Görüşmelerin gece yarısından sonrasına sarkması halinde genellikle, bir sayısı ertesi gün, gece yarısından sonraki faaliyetler ise izleyen günün sayısında olmak üzere iki parça halinde basılır. Kongre Kayıtlarının kopyası Temsilciler Meclisi üyeleri için Temsilciler Meclisi Genel Kurul salonundaki, senatörler için ise Senato salonundaki kendi sıralarına konulur.

Günlük ortalama 200 sayfa halinde hazırlanan Kongre Kayıtları, dört bölümden oluşmaktadır:

- Temsilciler Meclisi işlemleri,
- Senato işlemleri,
- Genişletilmiş Beyanlar (*Extensions of Remarks*),
- Kongre faaliyetlerinin günlük özeti (*Daily Digest*)

Kongre Kayıtlarının arkasında yer alan Günlük Özet, Temsilciler Meclisi ve Senato için ayrı ayrı olmak üzere bir önceki güne ait, önerilen, raporlanan, görüşülen ve alınan kararlar ile yapılan atamaların yer aldığı Genel Kurul faaliyetleri hakkında özet bilgi sunmaktadır. Temsilciler Meclisi ve Senatonun bir sonraki toplantısının tarih ve saatini belirten Günlük Özet, ayrıca komisyon çalışmalarını özetler, Kongre Kayıtlarının dağıtıldığı

⁸ Eroğlu, F., Şencan, H., Erdem, K., Solak, M., *Bazı Ülke Parlamentolarında Tutanak Hizmetleri*, TBMM Araştırma Merkezi Bilgi Notu, Mart 2008, s.8

⁹ ECPRD, "Recording and Distribution of Plenary Proceedings (Genel Kurul Görüşmelerinin Kayıt Altına Alınması ve Dağıtımı)", ABD Kongresi'nin Bilgi Talebi, Talep No:1691, 4 Nisan 2011, Erişim:01.02.2018 (Sınırlı Erişim), <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/121203>

güne ilişkin planlanmış komisyon ve alt komisyon toplantılarının yerini ve zamanını bildirir. Günlük Özet, Temsilciler Meclisi ve Senato bünyesindeki Günlük Özet Büroları tarafından hazırlanmaktadır.

Kongre üyelerinin Kongre Kayıtlarının Senatoya ait İlave Açıklamalar (*Additional Statements*) veya Temsilciler Meclisine ait Genişletilmiş Beyanlar bölümlerinde yer almasını istedikleri beyanlara, ilgili üyenin imzası karşılığında yer verilir. Söz konusu beyanlar Kongre üyeleri veya onların personeli tarafından kürsüde ya da Temsilciler Meclisi veya Senatonun ilgili ofislerinde teslim edilmelidir.

Kongre Kayıtlarına Devlet Yayın Ofisi ve Kongre Kütüphanesi üzerinden çevrim içi olarak erişilebilmektedir. Kayıtlardan belirli bir tarihteki tam metne ulaşılabildiği gibi, belirlenmiş bir Kongre üyesi veya bir kavram üzerinden tarama yapmak da mümkündür. Kayıtlara, Devlet Yayın Ofisinin <https://www.govinfo.gov/> adresinden ulaşılabilir. Söz konusu adreste Kongre Kayıtlarının 1994'ten günümüze kadar olan elektronik versiyonu bulunmaktadır. Kayıtlara ayrıca Kongre Kütüphanesi yoluyla THOMAS üzerinden (<http://thomas.loc.gov>) herkes; Yasama Bilgi Sistemi üzerinden (<http://www.congress.gov>) ise Kongre personeli ulaşabilmektedir.

Kayıtların, günlük ve kalıcı olmak üzere iki baskısı bulunmaktadır. Söz konusu iki versiyon arasında, sayfa düzenlemesinde yapılan teknik düzeltmeler ile Kongre faaliyetleri bağlamında yapılan maddi düzeltmeler ve değişiklikler bakımından farklılıklar bulunmaktadır.

Her iki yıllık Kongre döneminin sona ermesinin ardından Devlet Yayın Ofisi, söz konusu Kongreye ilişkin Kayıtların, bir fihristiyle birlikte kalıcı, çok ciltli ve sert kapaklı baskılarını yayınlar. Bu baskılar, 108'inci Kongrenin 1'inci yasama döneminden itibaren yayınlanmaktadır. Bununla beraber, Kayıtların çok büyük oranda çevrimiçi erişime açık olması sebebiyle basılı versiyonu Kongre tarafından azaltılmıştır.

Senato İçtüzük ve İdari İşler Komisyonu ile Temsilciler Meclisi İdari İşler Komisyonu üyelerinden oluşan Basım Ortak Komisyonu, Kayıtların basılmasını Devlet Yayın Ofisi aracılığıyla yönetir. Komisyon, Kayıtların düzenlenmesini ve şeklini denetler. ABD Federal Kanunlar Külliyyatının 44'üncü Başlığı, Kayıtların yayınlanması ve dağıtılmasına ilişkin kanunları içerir. Kongre Kayıtları politikası ile ilgili her türlü soru Basım Ortak

Komisyonuna iletilmelidir. Söz konusu Komisyonun yasamaya dair herhangi bir yetkisinin bulunmaması sebebiyle Kayıtların basımı ve yayın politikasını etkileyen yasama kararları, Senato İçtüzük ve İdari İşler Komisyonu ile Temsilciler Meclisi İdari İşler Komisyonu tarafından değerlendirilir.¹⁰

¹⁰ Amer, M., *Congressional Record: Its Production, Distribution, and Accessibility*, CRS Report 98-266, 5 Mayıs 2008, FAS İnternet Sitesi, s.1-2.

KANUN TEKLİFLERİ

*Halit Tunkaşık**

1. GİRİŞ

Amerika Birleşik Devletleri (ABD) Anayasası, kuvvetler ayrılığının ilk referanslarından biri olarak yasama yetkisini Kongreye hasretmiştir. İki meclisten oluşan yasama organının (Kongre) her bir meclisi kanun teklif etme ehliyetine sahiptir. Temsilciler Meclisi üyeleri ile senatörler bu yetkinin asli kullanıcıları olarak yasama faaliyetini gerçekleştirirler.

Bu bölümde ABD Kongresinde kanun teklif etme yetkisi, tekliflere kaynaklık eden unsurlar, tekliflerin türleri ve taşıması gereken vasıflar ile tekliflerin verilmesi ve havalesi süreçleri ele alınmaktadır.

2. KANUN TEKLİF ETME YETKİSİ

Yasama yetkisi Anayasa ile münhasıran Kongreye verilmiştir. Kongrenin iki kanadı olan Temsilciler Meclisi ve Senato üyeleri bu yetkiyi kullanan asli aktörlerdir. Her kanadın Kongre üyesi, kanun tekliflerini üyesi olduğu meclise sunabilir. Bu asli üyeler dışında, delege ve komisyonerlere¹ de kanun teklif etme yetkisi verilmiştir.²

2.1. Kongre Üyelerinin Teklifleri

Kanun çıkarmak için gerekli inisiyatif farklı şekillerde ortaya çıkabilir ve teklifin ham şekli farklı kaynaklarda üretilmiş olabilir. Bunlardan ilki Kongre üyelerinin kanun çıkarma konusundaki fikirleri ve girişimleridir.

* Yasama Uzmanı, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Bölümü, e-posta: halittunckasik@tbmm.gov.tr

¹ Delege ve komisyoner, ABD Temsilciler Meclisine Puerto Rico, District of Columbia, Guam ve Virgin Adaları gibi bölgelerden seçilmiş olan ancak Genel Kurul oylamalarına katılma dışında Kongre üyesi statüsüne sahip olan temsilcilerdir.

² Brown, H., Johnson, C.W., Sullivan, J.V., *House Practice A Guide to the Rules, Precedents, and Procedures of the House*, US Government Printing Office, Washington, 2011, s.168.

Bu girişimlerin arkasındaki saik, üyenin seçim kampanyalarında verdiği sözler olabildiği gibi, seçildikten sonra yeni bir hukuki düzenlemeye ihtiyaç duyması, var olan bir normun değiştirilmesi veya tümüyle kaldırılması yönündeki görüşü de olabilir.³

Kongre üyelerinin tekliflerinin kabul edilmesi konusundaki girişimleri sınırlı kalmaktadır. Bunun nedenleri kısmen zaman kısıtı, kısmen motivasyon eksikliği kısmen de üyelerin yeterli siyasi güçleri bulunmadığından herhangi bir teklifi kanunlaştıracak imkanlara sahip olmamalarıdır. Sadece muhalefet partisi değil, çoğunluk partisinde de üyelerin çoğu, parti liderlerinin dikkatini bir konuya çekebilecek durumda değildirler ki bu olmadan üyenin görüş ve girişiminin bir sonuç verme ihtimali pek bulunmamaktadır.⁴

Söz konusu nedenlerden dolayı teklif verme hacmine göre tekliflerin kanunlaşma oranı çok düşüktür. Örneğin 110 ve 111'inci Kongre dönemlerinde (2007 Ocak-2010 Aralık) tekliflerin kanunlaşma oranı yüzde 3 olarak kaydedilmiştir. 112'nci dönemde (Ocak 2011 - Ocak 2013) bu oran yüzde 2'ye düşmüş, 113'üncü ve 114'üncü dönemlerde (Ocak 2013 - Ocak 2017) yine yüzde 3 olarak gerçekleşmiştir.⁵

Üyeler, kabul edilme ihtimali düşük olsa da çok sayıda kanun teklifi vermektedir. Bunun sebeplerinden biri, kanun tekliflerinin gayriresmî olarak teklifi veren kişinin adıyla anılması ve böylece üyenin kendini gösterme imkânı bulmasıdır. Bir diğer sebep, bir teklif reddedilse bile kamuoyuna tanıtılma fırsatı bulur. Sonuçlanmasa bile teklifin kanunlaşma sürecine girmesi lehtar ve aleyhtarlarının gücünü ölçme fırsatı verir.⁶

2.2. Delege ve Komisyonerlerin Teklifleri

Delege ve komisyonerler, ABD Temsilciler Meclisine Puerto Rico, District of Columbia, Guam ve Virgin Adaları gibi bölgelerden seçilmiş üyelerdir. Bu üyeler Genel Kurul oylamalarına katılma dışında Kongre üyesi statüsüne sahiptirler ve kanun teklif edebilmektedirler.⁷

³ Congress Gov. Resources, "How Our Laws Are Made", Erişim:20.04.2018, <https://www.congress.gov/resources/display/content/How+Our+Laws+Are+Made+-+Learn+About+the+Legislative+Process#HowOurLawsAreMade-LearnAbouttheLegislativeProcess-FORMSOFCONGRESSIONALACTION>

⁴ Haskell, J., *Congress in Context*, Westview Press, Boulder, 2010, s.166.

⁵ GovTrack. us, "Statistics and Historical Comparison", Erişim:21.04.2018, <https://www.govtrack.us/congress/bills/statistics>

⁶ Solak, M., "ABD Temsilciler Meclisi Çalışma Usûl Ve Esasları", TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Raporu, 5.3.2013.

⁷ Brown, H., Johnson, C.W., Sullivan, J.V., *House Practice A Guide to the Rules*, s.168.

3. KANUN TEKLİFLERİNE KAYNAKLIK EDEN BAZI UNSURLAR

ABD’de yasama önerilerine ilişkin fikirler, Kongre üyelerinin kendilerinden kaynaklanabileceği gibi vatandaşlar, eyalet meclisleri, yürütme organ ve birimleri gibi farklı aktörler tarafından gündeme getirilmiş ve Kongre üyelerinin dikkatine sunulmuş olabilir. Ancak her halükarda gündeme getirilen yasama önerilerini kanun önerisi (*bill*) şeklinde Kongreye sunma yetkisi sadece Kongre üyelerine aittir.

Vatandaşlardan Gelen Dilekçeler (*Petitions*)

Yasama girişiminin kaynaklarından biri, bir vatandaşın veya vatandaş grubunun dilekçe hakkını kullanarak Kongre üyesine çeşitli önerilerde bulunmasıdır.⁸ Kongre üyesi, dilekçedeki kanuni düzenleme fikrini beğenirse öneriyi olduğu gibi veya değiştirerek kanun teklifi olarak sunabilir.⁹

Dilekçeler genellikle Temsilciler Meclisi üyelerine veya senatörlere bireysel olarak gönderilmektedir. Temsilciler Meclisinde üyeler dilekçeleri, ilgili komisyona havale edilmek üzere Genel Sekretere iletirler. Dilekçe metni, ilk imza sahibinin adı, diğer imza sahiplerinin sayısı ve ikamet bilgileri Meclis Tutanak Dergisinde (*Journal*) ve Kongre Kayıtlarında (*Congressional Record*) yayımlanır. Senatoda ise üyeler kendilerine gelen dilekçeleri ya Genel Kurulda başkanlığa verir ya da Genel Sekretere gönderir. Dilekçeler buradan ilgili komisyona havale edilir.¹⁰

Eyalet Meclislerinden Gelen Bildiriler (*Memorials*)

Eyalet meclislerinin, bir karar çıkarmak ve bunu Kongreye göndermek suretiyle kanuni bir düzenleme yapılması için önerilerde bulunmaları mümkündür. Bildiri (*memorials*) olarak adlandırılan bu öneriler eyalet yasama organlarında hazırlanan metinlerdir. Bu önerilerde Kongrenin bir konuda işlem yapması veya işlem yapmaktan kaçınması da talep edilebilir. Bildiriler, Temsilciler Meclisi veya Senato başkanlarına gönderilebildiği gibi, bir senatöre veya Temsilciler Meclisi üyesine yöneltilebilir. Senato bu

⁸ Sullivan, J.V., “How Our Laws Are Made”, Temsilciler Meclisi Yayını 110-49, Washington, 2007, s.4.

⁹ Brown, H., Johnson, C.W., Sullivan, J.V., *House Practice A Guide to the Rules*, s.168.

¹⁰ Petersen, R.E., “Messages, Petitions, Communications, and Memorial to Congress”, *Congress of The United States: Committees, Rules and Procedures* içinde, G. Thomason S. ed., Nova Science Publishers, Inc. New York, s.812.

önerileri tüm metniyle tutanağa kaydederken Temsilciler Meclisi sadece önerinin başlığını kayda geçirir.¹¹ Üyeler gelen öneriyi, benimsemeleri durumunda, aynen veya değiştirerek bir kanun teklifi olarak sunabilirler.

Gerek vatandaş dilekçeleri gerekse eyalet bildirilerinin, havale edildikleri komisyonlarda gündeme alınma ihtimali oldukça düşüktür. Bununla birlikte bu tür yasama kaynakları bazen yürütmeyi denetleme girişimlerini tetikleyebilmekte yahut benzeri bir yasama metni görüşülürken gündeme gelerek komisyon raporunda bahis konusu olmaktadır.¹²

Başkanlık Mesajları ve Yürütme Bildirimleri (*Presidential Messages and Executive Communication*)

ABD Anayasası, Başkana, Kongreyi zaman zaman Birliğin Durumu (*State of the Union*) hakkında bilgilendirme ve gerekli gördüğü düzenlemeleri tavsiye etme yetkisini vermiştir. Bu kapsamda, Başkanlar Kongre ile irtibatlarını esas olarak bu mesajlar vasıtasıyla sağlamışlardır. Günümüzde, Başkanın Kongreye sunduğu bütçe ile Başkanın “Birliğin Durumu” mesajları “başkanlık mesajları” arasında kabul edilmektedir.¹³ Başkanlık mesajları hem Kongre Kayıtlarında hem Tutanaklarda yer alır. Temsilciler Meclisi Başkanı ve Senatoda oturumu yöneten başkan bu mesajları ilgili komisyona havale eder. Örneğin, Temsilciler Meclisinde Birliğin Durumu mesajları Genel Kurul Komisyonuna (*Committee of the Whole*) havale edilir.

Bildirimler (*communications*), genel anlamıyla, bütün kamu kurumları tarafından Kongreye arz edilen, ödenek ayırmayı gerektirebilecek nitelikteki mektup, rapor, açıklama vs. evraktır. Bu bildirimler; yürütme kuvveti içindeki bir kurum tarafından gönderilirse “yürütme bildirimleri” (*executive communication*) adını almaktadırlar.¹⁴ Bir kabine üyesi, bağımsız bir kurumun amiri veya Başkanın kendisi tarafından iki

¹¹ Petersen, R.E., “Messages, Petitions, Communications, and Memorial to Congress”, s.812.

¹² Petersen, R.E., “Messages, Petitions, Communications, and Memorial to Congress”, s.813.

¹³ Rundquist, P.S., Messages, Petitions, Communications, and Memorials to Congress, CRS Report for Congress, August 5, 2003 s.1, Erişim:20.04.2018, https://www.everycrsreport.com/files/20030805_98-839GOV_9435ecdc137a24f24bc99ace15350e358a70c74e.pdf; Congress Gov, Glossary, “presidential message”, Erişim:20.04.2018, https://www.congress.gov/help/legislative-glossary#glossary_executivecommunication

¹⁴ Congress Gov, Glossary, “executive communication”; Glossary of Terms Related to Congressional Records <https://history.house.gov/Records-and-Research/FAQs/Congressional-Glossary/>.

meclisin başkanlarına iletilen bir bildiri veya mektup niteliğinde olan yürütme bildirimleri de kanun tekliflerine kaynaklık edebilmektedir.¹⁵ Bunlardan bazıları, ilgili yürütme organı tarafından bir kanun önerisi mahiyetinde hazırlanmış olabilmektedir. Bu öneri taslakları, ilgili komisyon başkanı veya komisyondaki ana azınlık partisinin en kıdemli üyesi tarafından, olduğu gibi veya değişiklik yapmak suretiyle kanun teklifi olarak sunulabilmektedir. Kuvvetler ayrılığı ilkesine rağmen ortaya çıkan bu uygulama, yukarıda anılan Anayasa hükmü bağlamında değerlendirilmektedir.¹⁶

4. TEKLİFLERİN TÜRLERİ

Kongredeki bütün kanun teklifleri ve resmi işlemler Kongrenin iki kanadından birinde başlatılır. Bu teklif ve işlemler öncelikle iki ana gruba ayrılır: kanun teklifi (*bill*) ve karar (*resolution*)¹⁷. Kararlar ise üçe ayrılır: basit kararlar (*simple resolutions*), mutabakat kararları (*concurrent resolutions*) ve ortak kararlar (*joint resolutions*).¹⁸

Tekliflerin türlerine geçmeden önce, teklif ve işlemlerle ilgili olarak şu hususlardan söz edilebilir:

- Teklif ve kararlar “kamusal” veya “özel” nitelikte olabilirler.¹⁹
- Kongrede ele alınan işlerden, sadece Senatoya veya sadece Temsilciler Meclisine özgülenmiş olanlar vardır. Senatonun münhasır yetkisi, yürütmenin yaptığı atamaları ve uluslararası andlaşmaları onaylamaktır.²⁰ Temsilciler Meclisine verilmiş münhasır yetki ise gelir sağlamaya yönelik kanun tekliflerini vermektir.²¹

¹⁵ Petersen, R.E., “Messages, Petitions, Communications, and Memorial to Congress”, s.811.

¹⁶ Sullivan, J.V., “How Our Laws Are Made”, s.5,6.

¹⁷ Congress.Gov Resources, “Enactment of a Law-Forms of Legislative Business”, Erişim:21.04.2018. <https://www.congress.gov/resources/display/content/Enactment+of+a+Law+-+Learn+About+the+Legislative+Process>

¹⁸ S. Beth, R., “Bills, Resolutions, Nominations, And Treaties: Origins, Deadlines, Requirements, And Uses”, *Congress of The United States: Committees, Rules and Procedures* içinde, G. Thomason S. ed., Nova Science Publishers, Inc. New York, s.853.

¹⁹ Brown, H., Johnson, C.W., Sullivan, J.V., *House Practice A Guide to the Rules*, s.164.

²⁰ S.Beth, R., “Bills, Resolutions, Nominations, And Treaties: Origins, Deadlines, Requirements, And Uses”, s.853.

²¹ S.Beth, R., “Bills, Resolutions, Nominations, And Treaties: Origins, Deadlines, Requirements, And Uses”, s.6.

- Temsilciler Meclisinde verilen kanun teklifleri “H.R.”, ortak kararlar “H.J.Res.”; Senatoda verilen kanun teklifleri “S.” ortak kararlar ise “S.J.Res.” ibarelerini taşır.²²

4.1. Kanun Teklifleri

Temsilciler Meclisi üyelerinin ve senatörlerin kanun çıkarmak üzere verdikleri tekliflere kanun teklifi (*bill*) adı verilir. Kanunların yapılmasında birincil kaynak Kongre üyelerinin kendi meclislerine verdikleri kanun teklifleridir. Bu teklifler; seçim kampanyası esnasında verilmiş bir sözün gerçekleştirilmesi, bireylerin, belli sayıda seçmenin veya çıkar gruplarının dilekçe haklarını kullanarak belli bir konuda kanun çıkarılması için Kongre üyesinden talepte bulunmaları gibi kaynaklardan beslenebilmektedir.²³

İki tür kanun teklifi bulunmaktadır: kamusal teklifler (*public bills*) ve özel teklifler (*private bills*). Kamusal teklifler, herkesi bağlayan genel kurallar içerirken, özel teklifler yalnızca belirli kişi veya kurumları ilgilendiren hükümler içerir (göç, vatandaşlığa kabul vb.).²⁴ Dolayısıyla bu iki tür arasındaki fark biçimsel değil etki itibarıylaadır.²⁵ Ayrıca özel tekliflerin kanunlaşma süreci de kamusal tekliflerden farklıdır.²⁶

Özel teklifler, İngiliz Parlamentosundan örnek alınmış ve 1’inci Kongreden itibaren verilmeye başlamıştır. Zaman içinde bu tür tekliflerin sayısı sürekli artmıştır. Öyle ki 59’uncu Kongre, 700’den az kamusal teklife karşılık 6.000’den fazla özel teklif kabul etmiştir. Ancak 1946’da çıkarılan Yasamada Yeniden Yapılanma Kanununun yürürlüğe girmesinden itibaren özel teklifler gittikçe azalmış ve 110 ile 111’inci Kongre dönemlerinde sadece ikişer özel teklif kabul edilmiştir.²⁷

Kamusal tekliflerde var olan “genellik” ilkesini taşımayan olmalarından dolayı özel teklifler anormal yasama işlemleri gibi görülebilir. Ancak Kongrenin bu tür teklifleri benimsemesinin mantığı, kamusal kanunların zuhur edecek her durumu veya sıradışı olayları kapsamasının mümkün

²² Congress.Gov, “The Legislative Process: Introduction and Referral of Bills”.

²³ Solak, M., “ABD Temsilciler Meclisi Çalışma Usûl Ve Esasları”, s.15.

²⁴ M. Davis, C., “Procedural Analysis of Private Laws Enacted: 1986-2007”, *Congress of The United States: Committees, Rules and Procedures* içinde, G. Thomason S. ed., Nova Science Publishers, Inc. New York, s.747.

²⁵ Brown, H., Johnson, C.W., Sullivan, J.V., *House Practice A Guide to the Rules*, s.164.

²⁶ Solak, M., “ABD Temsilciler Meclisi Çalışma Usûl Ve Esasları”, s.16.

²⁷ Brown, H., Johnson, C.W., Sullivan, J.V., *House Practice A Guide to the Rules*, s.174.

olmayabileceğidir.²⁸ Dolayısıyla Kongre, bu durumlar için, genel kanun yapımının bir parçası olarak eşitleyici/adil hukuki düzenleme yapmış olacaktır. Nitekim Yüksek Mahkeme 1940'ta, özel kanunların yapımını, yasama organının yargı işlevine müdahalesi olarak görmediğine dair görüşünü ortaya koymuştur.²⁹

Temsilciler Meclisi İçtüzüğü, birden fazla özel teklifin tek yasama paketi olarak hazırlandığı "omnibus" tekliflerine imkân vermektedir. Özel tekliflerin bir özelliği de ancak bir üye tarafından verilebilmesidir.³⁰

Özel tekliflerle ilgili özellik arz eden bir husus, Temsilciler Meclisinde bu teklifleri incelemek üzere özel bir komitenin bulunmasıdır (*official objectors*).³¹ Komite, her yasama döneminin başlangıcında, parti liderleri tarafından atanan üçer kişiden oluşur. Bu komite "özel takvim"de³² yer verilen teklifleri inceler ve önceden benimsenmiş kriterleri ihlal eden, haksız imkânlar tesis eden, uygunsuz teamül yaratan veya tartışmalı hükümler içeren teklifleri reddeder.³³

Tekliflerle ilgili yapılan bir başka ayırım ise "yetkilendirme teklifleri" (*authorizing bills*) ve "ödenek teklifleri" (*appropriation bills*) şeklindedir. Buna göre yetkilendirici tekliflerle, yeni bir federal birim veya program ihdas edilmektedir. Bu tekliflerde, ilgili kurumun izlemesi gereken politikalar veya programın amacı belirtilmekte ve genellikle de program için finansman tavanı belirlenmektedir. Ödenek teklifleriyle, kurulan birimler veya programların, yetkilendirici kanunda belirlenen ölçütler çerçevesinde ihtiyacı olan finansman sağlanmaktadır. Hükümet programlarının çoğunun ödenekleri yıllıktır. Kongreye verilen tekliflerin çoğu yetkilendirici tekliflerdir.³⁴

²⁸ M. Davis, C., "Procedural Analysis of Private Laws Enacted: 1986-2007", s.747.

²⁹ Brown, H., Johnson, C.W., Sullivan, J.V., *House Practice A Guide to the Rules*, s.174-175.

³⁰ Brown, H., Johnson, C.W., Sullivan, J.V., *House Practice A Guide to the Rules*, s.175.

³¹ Brown, H., Johnson, C.W., Sullivan, J.V., *House Practice A Guide to the Rules*, s.176.

³² "Özel takvim" (*private calendar*), Temsilciler Meclisinin özel teklifler ve kararlar için oluşturulmuş bir kayıt defteridir. Bu takvim, 2/3 oy çoğunluğu ile iptal edilmemişse, her ayın ilk salı günü ilan edildiği gibi, Meclis Başkanının isteği üzerine her ayın üçüncü salı günü de ilan edilebilir. Congressional Quarterly, "private calendar".

³³ Congressional Quarterly, "official objectors".

³⁴ Solak, M., "ABD Temsilciler Meclisi Çalışma Usûl Ve Esasları", s.16.

4.2. Kararlar

Kararlar (*resolutions*) üç gruba ayrılır: Basit kararlar, mutabakat kararları ve ortak kararlar.

Basit kararlar (*simple resolutions*), sadece bir meclisin iç işleyişini ve çalışma düzenini ilgilendiren kurallar içerir. Bir meclisin komisyon kurması, komisyona üye seçmesi ve içtüzükte değişiklik yapması gibi işler bu kararlarla yerine getirilir. Ayrıca siyasi meselelere ilişkin bağlayıcı olmayan görüşler de basit kararların konusu olabilir. Bu kararlar için ABD Başkanının onayı gerekli değildir.³⁵

Her iki meclisin iç işleyişine ilişkin veya birlikte yapacakları işlere ilişkin kararlara **mutabakat kararları** (*concurrent resolutions*) adı verilmektedir. Kongre bütçesini yapma, Kongrenin çalışmaya ara verme ve tatil zamanının belirlenmesi, birleşik oturum düzenlenmesi, iç ve dış politikaya ilişkin konularda Kongrenin görüşünü açıklama, tutanağa geçmiş kanun tekliflerindeki hataları düzeltme, her iki meclisi ilgilendiren evrakın basılmasını sağlama, geçici ortak komisyonların oluşturulması gibi işler bu tür kararların konusudur. Bu kararların her biri kabul edildikleri mecliste kabul ediliş sıralarına göre numaralandırılarak kaydedilir.³⁶ Mutabakat kararları her iki meclis tarafından kabul edilir fakat Başkanın onayına sunulmaz, bu nedenle kanun gücünde değildir.³⁷

Ortak kararlar (*joint resolutions*), kanun teklifleri ile hemen hemen aynı işleve sahiptir. Bu yüzden birçok düzenleme kanun teklifi olarak hazırlandığı gibi, ortak karar formunda da çıkarılabilir. Diğer bir deyişle, günümüzde kanun çıkarılmak istendiğinde kanun teklifi veya ortak karar biçimi kullanılabilir.³⁸

Ortak kararlar da kanun teklifleri gibi her iki meclis tarafından görüşülerek kabul edilir, Başkanın onayına tabidir ve kanun gücüne sahiptir. Anayasa değişikliği içerikli olanlar hariç, bu kararların kanunlaşması süreci de kanun teklifleri ile aynıdır.³⁹ Aradaki farklara gelince, birincisi ortak kararların düzenleme alanı genellikle daha

³⁵ Congressional Quarterly, "simple resolutions".

³⁶ Congressional Quarterly, "concurrent resolutions".

³⁷ US House of Representatives, "Glossary of Terms Related to Congressional Records", Erişim: 08.03.2018, <http://history.house.gov/Records-and-Research/FAQs/Congressional-Glossary/>

³⁸ S. Beth, R., "Bills, Resolutions, Nominations, And Treaties: Origins, Deadlines, Requirements, And Uses", s.853.

³⁹ Sullivan, J.V., "How Our Laws Are Made", s.7.

dardır.⁴⁰ Bu nedenle geniş yasama işlemi dışında kalan düzenlemeler için bu araçlara başvurulur.⁴¹ Örneğin mevcut bir kanuni düzenlemedeki bir hatanın düzeltilmesi, ödeneklerin devri, daimi bir ortak komisyonun kurulması bu tür kararların konusu olabilmektedir. Yine kanunlardan farklı olarak Anayasa değişikliği teklifleri sadece ortak kararlarla verilebilmektedir. Yalnız bunlar her iki meclisin 2/3'ü tarafından kabul edilirse Başkanın imzasına ihtiyaç duymaz ve doğrudan eyaletlerin yasama organlarına gönderilir. Eyalet parlamentoları bu kararları 3/4 çoğunlukla kabul ederse Anayasa değişikliği gerçekleşmiş olur.⁴²

Ortak kararların her biri kabul edildikleri mecliste kabul ediliş sıralarına göre numaralandırılarak kaydedilir.⁴³ Ortak kararların başında genellikle bir gerekçe yazılır. Temsilciler Meclisince başlatılan bir ortak karar "H.J. Res." ibaresini taşır ve ardından tüm yasama sürecinde kullanılacak bir sayı verilir. Aynı şekilde Senato tarafından başlatılan bir ortak karar da "S.J. Res." ibaresini taşır ve numaralandırılır.

4.3. Teklif - Karar Ayrımı ve Adlandırma Sorunu

Günümüzde bir kanun çıkarılmak istendiğinde ya teklif (*bill*) ya da ortak karar (*joint resolution*) kullanılmaktadır. Anayasa değişikliği yapılmak istendiğinde ise sadece ortak karar (*joint resolution*) kullanılmaktadır.⁴⁴ Basit kararlar ve mutabakat kararları ile kanun yapılmaz. Bunlar, meclislerin ayrı ayrı veya birlikte bir kamuoyu açıklaması yapmak için yahut kendi idare ve teşkilatını düzenlemek maksadıyla başvurduğu yasama araçlarıdır.⁴⁵

Dolayısıyla bu çalışma boyunca "kanun teklifi" veya "teklif" dendiğinde kastedilen sadece teklif (*bill*) değil aynı zamanda ortak karardır (*joint resolution*). Diğer bir deyişle "kanun teklifi"nden söz ederken kanun teklifleri + ortak kararlar anlatılmaktadır. Zira adı "ortak karar" olsa da bu öneri fiilen "kanun teklifi" hükmündedir.

⁴⁰ Congressional Quarterly, "joint resolutions".

⁴¹ Solak, M., "ABD Temsilciler Meclisi Çalışma Usûl Ve Esasları", s.16.

⁴² Sullivan, J.V., "How Our Laws Are Made" s.7.

⁴³ Congressional Quarterly, "joint resolutions".

⁴⁴ S. Beth, R., "Bills, Resolutions, Nominations, And Treaties: Origins, Deadlines, Requirements, And Uses", s.853.

⁴⁵ Congress.Gov, "The Legislative Process: Introduction and Referral of Bills", Erişim:15.04.2018, <https://www.congress.gov/legislative-process/introduction-and-referral-of-bills>

5. KANUN TEKLİFLERİNİN VERİLMESİ

Her Temsilciler Meclisi üyesi, delege ve komisyoner, Meclisin çalıştığı herhangi bir zaman teklif verebilir. Bu kişiler tekliflerini Genel Kurul kürsüsünün yanında bulunan ve bu iş için yapılmış olan kutuya bırakmak suretiyle tekliflerini sunmuş olurlar. Bu işlem için bir ön izne gerek yoktur.⁴⁶

Kongre üyeleri, hazırladıkları kanun teklifine meclislerindeki diğer üyeleri de ortak etmek için bu teklifi genellikle “Sayın Meslektaş” (Dear Colleague)” mektubu olarak bilinen bir mektup eşliğinde dolaştırırlar. Sunulacak teklifin sahip olduğu desteğin gösterilmesi için genellikle bu yola başvurulur.⁴⁷

Teklifi sunan üye “ilk imza sahibi” olarak bilinir. Özel teklifler haricinde, teklife ortak olmak için herhangi bir sayı sınırlaması söz konusu değildir. Bir üyenin, onayı olmaksızın kendisi adına bir teklifte bulunulmasını önlemek amacıyla, teklif verilirken ilk imza sahibi olduğunun görünmesi şarttır.⁴⁸ Verilen teklif ilgili meclisin maiyetine girdiğinden, teklif sahibinin ölümü, istifası gibi hallerde de işlem devam eder.⁴⁹

Teklif verildiği anda teklifte imzası bulunanlar teklifin asıl ortaklarıdır. Daha sonra ortak olan kimseler ise ilave ortaklar olarak anılırlar. Ortakların teklife imza atmaları şart değildir. Teklifte bulunanlar listesine, ilgili komisyon raporunu tamamlayıncaya kadar yeni isim eklenebilir. Aynı şekilde, komisyon raporu tamamlanıncaya kadar teklif sahipleri, diğerlerinin mutabakatıyla, çekilme imkânına sahiptirler.⁵⁰ Ancak görüşüldüğü komisyonda rapor tamamlandıktan sonra veya reddedildikten sonra teklif ortaklığına ekleme yapılması veya ortaklıktan çıkma söz konusu değildir. İlk imza sahibi ise hiçbir şekilde ortaklıktan çıkamaz. Ortakların isimleri ise oy birliği ile ya da ilk imza sahibinin isteği üzerine çıkarılabilir.⁵¹ Başka bir yol olarak, üye teklife desteğini çektiğini yahut teklif sahipleri listesinde isminin sehven yer aldığını bildirerek bunun kayıtlara geçmesini sağlayabilir.⁵²

⁴⁶ Congress Gov. Resources, “How Our Laws Are Made”.

⁴⁷ Congress.Gov, “The Legislative Process: Introduction and Referral of Bills”.

⁴⁸ Congress Gov. Resources, “How Our Laws Are Made”.

⁴⁹ Brown, H., Johnson, C.W., Sullivan, J.V., *House Practice A Guide to the Rules*, s.168-169.

⁵⁰ Brown, H., Johnson, C.W., Sullivan, J.V., *House Practice A Guide to the Rules*, s.168-169.

⁵¹ Congress Gov. Resources, “How Our Laws Are Made”.

⁵² Brown, H., Johnson, C.W., Sullivan, J.V., *House Practice A Guide to the Rules*, s.168-169.

Teklif sonradan ortak olmak isteyen için ilk imza sahibi gerekli talepte bulunur. İlk imza sahibi, artık Meclis üyesi değilse de teklif sonradan ortak olmak mümkündür; ancak bu durumda diğer teklif sahiplerinin oy birliği gerekir. Fakat ilk teklif sahibinin üyeliği devam ediyorsa teklife yeni ortakların katılması için, onun bu katılımı talep etmesi zorunludur.⁵³

Temsilciler Meclisi İçtüzüğüne göre özel teklifler birden fazla üyenin imzasıyla verilemez. Ancak bu yasağa rağmen, birden fazla üyenin imzasıyla verilmiş ve kanunlaşmış özel teklifler mevcuttur. Senatoda böyle bir içtüzük yasağı yoktur.⁵⁴

Temsilciler Meclisinde verilen tekliflerin, başlığının dâhi, okunması geleneği kalkmıştır. Ancak teklifin başlığı Meclis Tutanak Dergisinde yer aldığı gibi Kongre Kayıtlarında görüldüğü için maksat hasıl olmaktadır. Teklif, ilgili büroda sıra numarasını alır ve ilgili komisyona havale edilir. Havale, Yasama Müşavirinin (*Parliamentarian of the House*) yardımı ile Meclis Başkanı tarafından yapılır. Teklifin numarası ve komisyona havalesi Kongre Kayıtlarının müteakip nüshasında çıkar. Ardından bu teklifler, Devlet Yayın Ofisine gönderilir, basılır ve birer örnekleri Kongrenin her iki kanadında bulunan evrak bürolarına teslim edilir. Tekliflerin kağıt ortamında ve elektronik ortamdaki örnekleri de kamuya açık tutulmaktadır.⁵⁵

Tekliflerin bir örneği havale edildikleri komisyon başkanlarına gönderilir. Komisyon sekreteri (*clerk*) bu teklifi komisyonun Yasama Takvimine kaydeder.⁵⁶

Kanun teklifi verme konusunda Temsilciler Meclisinde geçerli olan kurallar ve usuller büyük ölçüde Senato için de geçerlidir. Ancak tekliflerin havalesi konusunda bazı farklılıklar söz konusudur.⁵⁷

Senatörler kanun tekliflerini, Senatoyu yöneten kişinin yanındaki görevlilere (*clerk*) teslim etmek suretiyle verir.⁵⁸ Bu teklif hakkında Genel Kurula bilgi vermesi gerekmez. Ancak isterse, daha resmi bir usul

⁵³ Brown, H., Johnson, C.W., Sullivan, J.V., *House Practice A Guide to the Rules*, s.169.

⁵⁴ M. Davis, C., "Procedural Analysis of Private Laws Enacted: 1986-2007", s.749.

⁵⁵ Congress Gov. Resources, "How Our Laws Are Made".

⁵⁶ Congress Gov. Resources, "How Our Laws Are Made".

⁵⁷ Haskell, J., *Congress in Context*, s.175.

⁵⁸ Congress Gov, "The Legislative Process: Introduction and Referral of Bills".

izleyerek teklifi, Genel Kurula bilgi vererek ve değerlendirerek de arz edebilir. Senatörler verdikleri teklif hakkında yaptıkları konuşmadan sonra genellikle tekliflerinin Kongre Kayıtlarında yer almasını sağlamaktadırlar.⁵⁹

Senatoda verilen teklifler için de teklife ortaklık hususunda bir sayı sınırlaması yoktur. Senato üyesi, teklifi, başka kişi veya grupların, genellikle Başkan veya Kabine üyelerinin, isteği üzerine verdiğini belirtmek için kendi adından sonra "...talebi ile" ibaresini koyabilir.⁶⁰

6. KANUN TEKLİFLERİNİN TAŞIMASI GEREKEN VASIFLAR

Kongre üyeleri ve onların hizmetinde çalışan personel, kanun teklifi hazırlarken düzenlemeyi yasama diline çevirmek için her mecliste bulunan Yasama Danışma Biriminden yardım alır.⁶¹ 1918'den beri bu hizmeti veren Yasama Danışma Birimi⁶² (*Office of the Legislative Counsel*) başta her iki meclise hizmet veren ortak bir birimken, 1970'ten sonra iki bağımsız daireye ayrılmış ve Temsilciler Meclisi için ayrı, Senato için ayrı Yasama Danışma Birimi oluşturulmuştur.⁶³

Temsilciler Meclisi Yasama Danışma Birimi, Meclis Başkanı tarafından atanan ve tarafsız olması gereken Meclis Yasama Müşaviri uhdesinde çalışır. Müşavir, Dairenin verimli ve etkin çalışması için ihtiyaç duyduğu yasama uzmanı hukukçu ve diğer çalışanları atama yetkisine sahiptir. Müşavir, kendi vekilini de atar. Müşavirin maiyetinde 50 kadar uzman hukukçu ile diğer personel çalışır.⁶⁴ Senato Yasama Müşavirinin atanması, tarafsızlığı, daire personeli ve görevlerine ilişkin usul ve esaslar, Temsilciler Meclisi Yasama Danışma Birimi ile paralellik arz etmektedir. Müşavirliklerin

⁵⁹ Congress Gov. Resources, "How Our Laws Are Made".

⁶⁰ Congress Gov. Resources, "How Our Laws Are Made".

⁶¹ Congress Gov, "The Legislative Process: Introduction and Referral of Bills".

⁶² Hem Temsilciler Meclisinde hem Senatoda bulunan bu birimler, TBMM idari teşkilatında yer alan Kanunlar ve Kararlar Başkanlığının işlevine benzer bir rol üstlenmiştir. Birim, esas olarak, Temsilciler Meclisi üyelerine kanun tekliflerinin hazırlanmasında yardımcı olur. Birim bağımsızlık, tarafsızlık, partiler üstü olma ve gizlilik gibi ilkelere sahiptir. Office of the Legislative Counsel US House of Representatives, "Our Services", Erişim:06.03.2018, <http://legcounsel.house.gov/>; US Senate, "Office of Legislative Counsel", Erişim:06.03.2018, <https://www.slc.senate.gov/>

⁶³ Glassman, M.E., "Office of Legislative Counsel: Senate", Congressional Research Service, CRS Report for Congress, March 31, 2008, Erişim:12.01.2018, <https://senate.gov/reference/resources/pdf/RS20856.pdf>

⁶⁴ "Congressional Research Service", CRS Report, May 21, 2014, "Office of Legislative Counsel: House".

görevleri esas olarak yeni kanun ve karar teklifleri taslağı hazırlamak; alt komisyon, komisyon ve Genel Kurul aşamalarındaki teklifler üzerinde değişiklik önergesi taslağı hazırlamak; kanun ve karar tekliflerinin usul ve esasları hakkında tavsiyede bulunmak; verilmiş teklifler ve raporlarla ilgili anayasal, hukuki ve teknik manada görüş belirtmek ve komisyonlara rapor hazırlamada yardımcı olmaktır.⁶⁵

Yasama Danışma Birimi, ilk defa 1989'da kanun tekliflerinin biçimsel kuralları için bir el kitabı hazırlamıştır: "Biçim Rehberi: Uzmanlar İçin Taslak Hazırlama Önerileri". Kitapçık, daha çok bu işle uğraşanları esas alsa da Kongre üyeleri, komisyonlar ve Kongre personeli için de yararlı olması amacıyla hazırlanmıştır. Daha sonra 1995'te "Meclis Yasama Danışma Birimi Taslak Hazırlama Biçim El Kitabı" adıyla güncellenen kitapçık, kanun teklifi hazırlamada esas alınacak genel ilkelerle tekliflerde uyulmasını faydalı gördüğü biçim kurallarını ihtiva etmektedir.⁶⁶ Ancak bu kitapçıktaki ilkeler ile biçime ilişkin tavsiyeler, içtüzük kuralları ve yaygın Meclis teamülleri gibi bir katılık taşımamaktadır.

Kanun tekliflerinin taşınması gereken özellikler hususunda İchtüzük hükümleri ve Meclis teamülleri ile sabitlenmiş kuralların dışına çıkılamaz. Bu şekil kurallarının dışına çıkmak ancak ortak karar (*joint resolution*) ile veya istisnai olarak kuralların askıya alınması ile mümkündür. Tekliflerde bir yanlışlık olduğuna dair iddialar, teklif üzerindeki görüşmeler esnasında Meclis tarafından karara bağlanır.⁶⁷

Meclise sunulan tekliflerde bulunması gereken unsurlar şunlardır:

Teklifin başlığı

Her kanun teklifinin kanunun içeriğini gösteren bir başlığı olur. Başka bir kanunda değişiklik yapan tekliflerin başlığında "...Kanunu'nda değişiklik yapılmasına dair" ibaresi bulunur. Şayet teklif ile çeşitli konularda hükümler getiriliyorsa "ve diğer konularda" ibaresi konur. Başlık, kanunun anlamında muğlaklık görüldüğünde yardımcı olabilir

⁶⁵ Glassman, M.E., "Office of Legislative Counsel: Senate".

⁶⁶ US House of Representatives Office of Legislative Counsel, "House Legislative Counsel's Manuel on Drafting Style", November 1995, Erişim:18.04.2018, https://legcounsel.house.gov/HOLC/Drafting_Legislation/draftstyle.pdf

⁶⁷ Brown, H., Johnson, C.W., Sullivan, J.V., *House Practice A Guide to the Rules*, s.165.

ancak kanunun açık içeriğini etkisizleştirmek için kullanılamaz.⁶⁸ Teklifi tanımlayacak teklif numarası sonra eklenir.

Gerekçe

Gerekçe, genellikle karar tekliflerinde bulunur ancak günümüzde kanun tekliflerinde bulunmamaktadır. Gerekçe, başlığın altında “whereas” ifadesi ile başlayan cümlelerden oluşmaktadır.

Bazen tekliflerin altında yatan sebebi göstermek için kullanılan gerekçeler daha çok basit kararlar ile mutabakat kararlarında yer alır. Ortak kararlarda ise daha az görülür. Zira maddelerde yer alan açıklamalar aynı işi görmektedir. Meclis ortak kararlardaki gerekçe kısmını, karar kabul edilmeden önce; basit kararlar ile mutabakat kararlarındaki gerekçeleri ise kabulden sonra kaldırabilir veya üzerinde değişiklik yapabilir.⁶⁹

“Enacting/Resolving” cümlesi

Teklifin hangi meclis/meclisler tarafından kabul edileceğini gösteren “enacting/resolving” cümlesi, teklifin ilk kısmında yer almaktadır. “Enacting” cümlesinde, “Kongrede toplanan Amerika Birleşik Devletleri Senatosu ve Temsilciler Meclisi tarafından kabul edilir.” ifadesi yer alır. Ortak kararlarda bulunması gereken “resolving cümlesi” ise şu şekildedir: “Kongrede toplanan Amerika Birleşik Devletleri Senatosu ve Temsilciler Meclisi tarafından kararlaştırılmıştır.”⁷⁰

Maddeler, madde başlığı ve alt başlıklar

Maddeler için başlıklar ve alt başlıklar kullanılabilir ve maddelerin anlamında muğlaklık olması halinde madde içeriklerini bu başlıklarla birlikte değerlendirerek net anlama ulaşılır.⁷¹

İstisnai hallerde tekliflerde görsel öğeler bulunabilir. Yine ender görülen bir uygulama olarak bir meclis, öteki meclis tarafından doldurulmak üzere, kanun metninde boşluklar bırakabilir.⁷²

⁶⁸ Brown, H., Johnson, C.W., Sullivan, J.V., *House Practice A Guide to the Rules*, s.167.

⁶⁹ Brown, H., Johnson, C.W., Sullivan, J.V., *House Practice A Guide to the Rules*, s.167.

⁷⁰ Brown, H., Johnson, C.W., Sullivan, J.V., *House Practice A Guide to the Rules*, s.165.

⁷¹ Brown, H., Johnson, C.W., Sullivan, J.V., *House Practice A Guide to the Rules*, s.166.

⁷² Brown, H., Johnson, C.W., Sullivan, J.V., *House Practice A Guide to the Rules*, s.165.

Madde numaraları ve diğer numaralandırmalar

Kanun teklifi sunulurken metnin her sayfasının numaralandırılması ve her satırın da yanındaki boşlukta numara ile gösterilmesi gerekir. Böylece atıf yapılırken ilgili hükme daha hızlı gidilmesi mümkün olacaktır. Ancak bu sayfa ve satır numaraları teklifin metninden sayılmaz. Daha sonra meydana gelecek değişikliklerde gerekli değiştirme ve düzeltmeler yapılır.⁷³

Teklif sahiplerinin adı ve imzası

Bütün kanun ve karar teklifleri ile bildirimlerde (*memorial*)⁷⁴ teklif sahibinin veya sahiplerinin adının ve ilk ismin imzasının bulunması gerekir.⁷⁵

7. KANUN TEKLİFLERİNİN HAVALESİ

Tekliflerin kabul edilmesi sürecinde ilk adım teklifin bir komisyona havale edilmesidir.

Temsilciler Meclisinde havale Meclis Başkanı tarafından yapılır ancak bu havale için Başkan, Yasama Müşavirinin (*the Parliamentarian*) görüşünden yararlanır.⁷⁶ Yasama Müşaviri, Meclis Başkanının atadığı ve siyasi tarafsızlığa sahip bir meclis bürokratıdır.⁷⁷ Havalenin hangi komisyona yapılacağı, içtüzükte belirlenmiş ilgili kurallara dayanarak ve önceki havalelerde izlenen usul göz önünde tutularak belirlenir.⁷⁸

1975'ten önce, Senatoda olduğu gibi, Temsilciler Meclisinde de tekliflerin tek bir komisyona havalesi esastı. Teklifin birden fazla komisyonun görev alanını ilgilendirmesi bu kuralı değiştirmiyordu.⁷⁹ Ancak bu tarihten itibaren komisyonların bir teklifin kendilerini ilgilendiren hükümleriyle ilgili yetki sahibi olduğu, bu hükümleri

⁷³ Brown, H., Johnson, C.W., Sullivan, J.V., *House Practice A Guide to the Rules*, s.166.

⁷⁴ Eyalet yasama organlarından gelen teklifler.

⁷⁵ Brown, H., Johnson, C.W., Sullivan, J.V., *House Practice A Guide to the Rules*, s.171.

⁷⁶ Congress.Gov, "The Legislative Process: Introduction and Referral of Bills".

⁷⁷ US House of Representatives, "Parliamentarian of the House" Erişim:24.04.2018, http://www.house.gov/content/learn/officers_and_organizations/parliamentarian.php

⁷⁸ Congress.Gov, "The Legislative Process: Introduction and Referral of Bills".

⁷⁹ Dewhirst, R. E., *Encyclopedia of The United States Congress*, New York, 2007, s.436.

değerlendirmek ve Meclise bilgi vermek konusunda sorumlu olduğu belirlenmiştir. 1995 yılındaki düzenleme ile havale konusunda Meclis başkanlarına geniş bir takdir yetkisi tanınmıştır: Başkan teklifi birden fazla komisyona havale edebilir; bu komisyonlardan birini asli, diğerlerini tali olarak belirleyebilir veya hepsini asli olarak atayabilir. Teklifi bölerek her bölümü ilgili komisyona havale edebilir. Teklifteki konularla ilgili komisyonlardan seçilecek üyelerden oluşan bir geçici komisyon kurarak teklifi bu komisyona havale edebilir. Başkan ayrıca, bir komisyon tarafından görüşülerek raporu tamamlanan teklifte öngörülen değişikliklerin incelenmesi ve değerlendirilmesi için bu raporu bir başka komisyona havale edebilir. Tali komisyon ilk komisyonun yaptığı değişikliklerde kendi faaliyet alanını ilgilendiren hususlarda değişiklik önerebilir.⁸⁰

Teklifin konusu dar veya spesifik bir meseleye ilişkin ise tek bir komisyona havale edilir ki tekliflerin çoğu bu niteliktedir.⁸¹ Ancak teklif kapsamlı bir konuyu ele alıyorsa ve tek komisyonun görev alanına birebir uymuyorsa durum daha karmaşık ve daha siyasi bir nitelik kazanmış olur.⁸² Özellikle son 40 yıldan bu yana, birden fazla komisyonun ilgili olduğu tekliflerin havalesi konusunda Temsilciler Meclisi başkanlarının kullandığı yetki önem kazanmıştır. Günümüzde ciddi ve kapsamlı konuları ihtiva eden tekliflerin çoğu tek bir komisyonun çerçevesini aştığı için Meclis Başkanlığının havalesi, teklifin gidişatını belirlemede önemli bir etkiye sahiptir.⁸³

İçtüzüğe göre Meclis Başkanı, teklifi havale ettiği asli ve tali komisyona belli bir görüşme müddeti koyabilir.⁸⁴ Ancak, uygulamada tali komisyonların raporlarını sunmaları için son gün belirlenirken asli komisyonlar için böyle bir süre sınırı ender görülmektedir.⁸⁵ Tali komisyon, kendisi için tayin edilmiş olan sürenin son günü gece yarısına kadar raporunu teslim etmek zorundadır. Çalışmasını bu süre içinde bitiremeyen komisyona Meclis Başkanı ilave süre verebilir. İlave süre verme işlemi bir defa ile sınırlı değildir. Diğer taraftan Başkan,

⁸⁰ Brown, H., Johnson, C.W., Sullivan, J.V., *House Practice A Guide to the Rules*, s.169.

⁸¹ Congress.Gov, "The Legislative Process: Introduction and Referral of Bills".

⁸² Haskell, J., *Congress in Context*, s.166.

⁸³ Haskell, J., *Congress in Context*, s.167.

⁸⁴ Brown, H., Johnson, C.W., Sullivan, J.V., *House Practice A Guide to the Rules*, s.173.

⁸⁵ Haskell, J., *Congress in Context*, s.167.

gündemdeki değişiklik gereğince ya da öngörülen sürenin tamamlanması nedeniyle, asli komisyon raporunu beklemeden, teklifi doğrudan Genel Kurula sunabilir veya başka bir komisyona havale edebilir. Bu durumda ilgili komisyonun teklifi görüşme yetkisi bitmiş olur.⁸⁶

Yukarıda belirtildiği üzere, teklif verme aşamasında Temsilciler Meclisinde cari olan kurallar Senato için geçerli olmakla birlikte, teklifin havalesi için durum farklıdır. Senatoda oturumu yöneten başkan, uygulamada ise genellikle Yasama Müşaviri (*the Parliamentarian*) teklifi içeriği itibarıyla en ilgili komisyona havale eder. Temsilciler Meclisindeki gibi birden fazla komisyonun görevlendirilmesi söz konusu değildir.⁸⁷ Yine de uygulamada kapsamlı veya karmaşık kanun tekliflerinde tek komisyon kuralı esnetilmektedir. Örneğin esas komisyonun başkanı, teklifle ilgili gördüğü diğer komisyon başkanları ile görüşür. Bazı maddelerin, o konuda yararlı olacak komisyon tarafından görüşülmesine imkân tanır. Bunu alicenaplık olsun diye değil, teklifin kanunlaşması için gerekli ve yararlı bir katkı olduğu için ister.⁸⁸ Diğer taraftan Senatoda çoğunluk liderinin, komisyonu baypas ettiği örnekler mevcuttur.⁸⁹

Senatoda verilmiş teklifler ve Temsilciler Meclisinden geçmiş teklifler, Senato kürsüsü adına Yasama Müşaviri tarafından ilgili komisyona havale edilir. Yani bu tekliflerin Senato yönetiminin takdiri ile birden fazla komisyona havalesi söz konusu değildir. Ancak Senato kararı ile böyle bir havale yapılması mümkündür.⁹⁰

⁸⁶ Brown, H., Johnson, C.W., Sullivan, J.V., *House Practice A Guide to the Rules*, s.173.

⁸⁷ Haskell, J., *Congress in Context*, s.177.

⁸⁸ Haskell, J., *Congress in Context*, s.177.

⁸⁹ 2002’de Senato çoğunluk lideri Tom Daschle ile komisyon başkanı Max Baucus arasında teklifteki bir değişiklik üzerinde anlaşmazlık çıkmıştır. Bunun üzerine Daschle, komisyon aşamasını beklemeden, teklifi doğrudan Genel Kurula taşımıştır.
Haskell, J., *Congress in Context*, s.177.

⁹⁰ Congress Gov. Resources, “How Our Laws Are Made”.

KANUN ve KARAR TEKLİFİ ÖRNEKLERİ⁹¹

115th CONGRESS

1st Session

H. R. 2828

To extend the deadline for commencement of construction of a hydroelectric project.

IN THE HOUSE OF REPRESENTATIVES

June 8, 2017

Mr. Newhouse introduced the following bill; which was referred to the Committee on Energy and Commerce

A BILL

To extend the deadline for commencement of construction of a hydroelectric project.

Be it enacted by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled,

SECTION 1. EXTENSION.

(a) In General.—Notwithstanding the time period specified in section 13 of the Federal Power Act (16 U.S.C. 806) that would otherwise apply to the Federal Energy Regulatory Commission project numbered 12569, the Commission shall, at the request of the licensee for the project, and after reasonable notice, in accordance with the good faith, due diligence, and public interest requirements of that section and the Commission's procedures under that section, extend the time period during which the licensee is required to commence the construction of the project for up to three consecutive 2-year periods from the date of the expiration of the extension originally issued by the Commission under that section.

(b) Reinstatement Of Expired License.—If the period required for commencement of construction of the project described in subsection (a) has expired prior to the date of the enactment of this Act, the Commission shall reinstate the license effective as of the date of its expiration and the first extension authorized under subsection (a) shall take effect on the date of such expiration.

⁹¹ Kanun ve karar teklifi örneklerinin tümü Kongrenin internet adresinden (<https://www.congress.gov>) alınmıştır.

115th CONGRESS

1st Session

H. J. RES. 101

Proposing an amendment to the Constitution of the United States to limit the number of terms an individual may serve as a Member of Congress.

IN THE HOUSE OF REPRESENTATIVES

May 18, 2017

Mr. Arrington (for himself and Mr. Khanna) submitted the following joint resolution; which was referred to the Committee on the Judiciary

JOINT RESOLUTION

Proposing an amendment to the Constitution of the United States to limit the number of terms an individual may serve as a Member of Congress.

Resolved by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled (two-thirds of each House concurring therein), That the following article is proposed as an amendment to the Constitution of the United States, which shall be valid to all intents and purposes as part of the Constitution when ratified by the legislatures of three-fourths of the several States within seven years after the date of its submission for ratification:

“Article —

“Section 1. No person who has been a Senator for 2 full terms shall again be eligible for election or appointment to the Senate.

“Section 2. No person who has been a Representative for 6 full terms shall again be eligible for election to the House of Representatives.

“Section 3. For purposes of this article, any term that began before the date of the ratification of this article shall not be included in determining the number of terms that a person has been a Senator or Representative.”.

115th CONGRESS

1st Session

H. CON. RES. 50

Supporting the goals and ideals of National Public Safety Telecommunicators Week.

IN THE HOUSE OF REPRESENTATIVES

April 6, 2017

Mrs. Torres (for herself, Ms. Jackson Lee, Ms. Bordallo, Mr. Foster, Ms. Shear-Porter, Mrs. Davis of California, Mr. Grijalva, Mr. Raskin, Ms. Norton, Mrs. Napolitano, Ms. Eshoo, Mr. Khanna, Mr. Aguilar, Mr. Payne, Mrs. Watson Coleman, Mr. Ruiz, Ms. Lofgren, and Mr. DeSaulnier) submitted the following concurrent resolution; which was referred to the Committee on Energy and Commerce

CONCURRENT RESOLUTION

Supporting the goals and ideals of National Public Safety Telecommunicators Week.

Whereas the Association of Public-Safety Communications Officials (APCO) International and other organizations have declared the second week of April as National Public Safety Telecommunicators Week;

Whereas there are over 6,000 public safety call centers, known as public safety answering points, in the United States;

Whereas public safety communications professionals dedicate their lives to helping others;

Whereas public safety communications professionals work under challenging and stressful circumstances;

Whereas public safety communications professionals are an important part of the first responder community, providing critical support to the Nation's law enforcement, fire, and rescue personnel; and

Whereas public safety communications professionals are critical to helping preserve public safety and the general welfare: Now, therefore, be it

Resolved by the House of Representatives (the Senate concurring), That Congress—

(1) supports the goals and ideals of National Public Safety Telecommunicators Week;

(2) honors and recognizes the importance and contributions of the Nation's public safety communications professionals; and

(3) encourages the people of the United States to remember the value of the work performed by public safety communications professionals.

ANA HATLARIYLA KANUN YAPIM SÜRECİ

Mehmet Solak*

1. GİRİŞ

ABD Anayasasının 1'inci maddesi ile yasama yetkisi iki meclisli Kongreye verilmiştir. Temsilciler Meclisi ve Senato, büyük eyaletler ile küçük eyaletler arasında varılan “büyük uzlaş” (*great compromise*) sonucunda oluşmuştur. Her iki meclis de temel olarak yasama sürecindeki rolü ve işlevi bakımından eşit yetkilere sahiptir. Bu kuralın iki istisnası vardır: 1) Gelirlerle ilgili yasa teklifleri ancak Temsilciler Meclisinde verilebilir. 2) Başkanın atamalarını ve uluslararası andlaşmaları onaylama yetkisi yalnızca Senatoya aittir.

Her iki meclisin de kendi içtüzüğünü yapma hakkı Anayasa ile tanınmıştır. Meclislerin kuralları ve teamülleri açısından bir değerlendirme yapıldığında Temsilciler Meclisinde çoğunluğun yasama sürecinde daha etkili olduğu ve nispeten hızlı bir yasama sürecine sahip olduğu görülmektedir. Senatoda ise konuşarak engelleme (*filibuster*) mekanizmasının varlığı ve etkililiği (Engellemenin aşılması için üye tam sayısının 3/5'inin oyu gerekmektedir.) sebebiyle hızdan ziyade müzakereler ön plana çıkmakta ve çoğunluk partisinin azınlık partisiyle ve bireysel olarak senatörlerle uzlaşması gerekmektedir.¹

Yasama süreci her iki mecliste de parti liderleri tarafından koordine edilmektedir. Parti liderleri siyasi partilerin gruplarınca belirlenmektedir. Temsilciler Meclisindeki parti liderleri siyasi gündemi ve hangi kanun tekliflerinin Genel Kurulda görüşüleceğini belirlemede önemli yetkilere sahiptir. Senatoda ise çoğunluk partisinin gündemi belirlemede nispeten daha az aracı vardır. Bu nedenle de çoğunluk partisinin işlerin yürütülmesinde azınlık partisiyle müzakere etmesi gerekebilmektedir.

* Yasama Uzmanı, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Bölümü, e-posta: mehmet.solak@tbmm.gov.tr

¹ Heitshusen, V., *Introduction to the Legislative Process in the U.S. Congress*, CRS Report 7-5700, 7 Nisan 2017, FAS İnternet Sitesi, s.3, Erişim:14.04.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R42843.pdf>

Kanun yapımı sürecinde komisyonlar önemli bir role sahiptir. Komisyonlar, kanun tekliflerinin görüşülmesi sürecinde ve mevcut kanunların uygulanmasının denetlenmesinde önemli aktörlerdir. Komisyonlarda görev yapan temsilci ve senatörler genellikle uzun süre aynı komisyonda görev yapmakta ve uzmanlaşmaktadır. Komisyonlarda başkanlık çoğunluk partisine aittir ancak komisyon işleri yürütülürken azınlık partisinin en kıdemli üyesinin de önemli yetkileri vardır. Genel olarak komisyonlarda partilerin üye sayılarının belirlenmesinde Kongrenin genelindeki çoğunluk-azınlık oranı dikkate alınmaktadır.²

ABD’de kanun teklifleri birçok noktada sonuçsuz kalabildikleri için kanunlaşma oranı oldukça düşüktür. Örneğin 110 ila 114’üncü Kongreler döneminde (2007-2017) kanun tekliflerinin kanunlaşma oranının ortalama %3 civarında olduğu görülmektedir.³

ABD’de bir kanun teklifinin Başkanın onayına sunulmadan önce her iki mecliste de noktasından virgülüne kadar aynı şekilde kabul edilmesi, yani her iki mecliste kabul edilen metinlerin tamamen aynı olması gerekmektedir.

2. KANUN YAPIM SÜRECİ ÖZETİ

Kanun yapım süreci dört temel aşamada özetlenebilir. Bunlar; kanun teklifinin verilmesi ve komisyona havalesi, komisyonlarda görüşme, genel kurullarda görüşme ve uzlaşma komisyonu ile Başkanın onayı aşamalarıdır.

Kanun Teklifinin Verilmesi ve Komisyona Havalesi: Yalnızca Temsilciler Meclisi ve Senato üyeleri kanun teklifi sunabilirler. Kongre üyeleri her iki mecliste de yer alan Yasama Danışma Birimlerinden (*Legislative Counsel Office*) kanun tekliflerini hukuki dile dönüştürmede yardım alabilirler. Bu birimler tarafsız bir uzmanlık desteği sağlamaktadır. Sunulan bu kanun tekliflerinin ilgili komisyonlara havale yetkisi Temsilciler Meclisinde Meclis Başkanına, Senatoda oturumu yöneten başkana aittir. Uygulamada ise Senatoda genellikle Yasama Müşaviri (*the Parliamentarian*) havale işlemlerini yerine getirmektedir.

² Heitshusen, V., *Introduction to the Legislative Process in the U.S. Congress*, s.3.

³ Govtrack İnternet Sitesi, “Statistics and Historical Comparison”, Erişim:14.4.2017, <https://www.govtrack.us/congress/bills/statistics>

Komisyonlarda Görüşme: Bu aşamada komisyon başkanları hangi kanun tekliflerinin görüşülüp hakkında dinleme (*hearing*) ve biçimlendirme toplantıları (*markup*) yapılacağını belirler.

Komisyonlar, alt komisyonlar vasıtasıyla işlerini görebilir. Alt komisyonlar, kendilerini kuran ana komisyonun belirlediği kurallar çerçevesinde ve onların belirlediği alanlarla sınırlı olarak çalışmaktadır. Bazı komisyonlar alt komisyonlara ciddi bir bütçe ve personel tahsis ederek ve ilk araştırma, dinleme toplantıları (*hearings*), kanun teklifinin komisyonda/alt komisyonda biçimlendirme (*markup*) gibi konularda daha fazla sorumluluk ve serbestiyet vererek ana komisyonun iş yükünü azaltma yolunu seçerken bazı komisyonlar bunu tercih etmemektedirler. Alt komisyonlar kanun teklifi hakkında Genel Kurula rapor sunamaz. Bunu ancak ana komisyon yapabilir.⁴

Komisyon ya da alt komisyon, kanun teklifini destekleyen ya da ona karşı çıkan kişilerin görüşlerini açıklayabilmeleri için bir dizi halka açık toplantı olan dinleme toplantıları düzenler. Birkaç hafta ya da birkaç ay sürebilecek bu toplantılar sayesinde, yasama sürecine halkın katılımı sağlanmış olur. Komisyon kendisine gönderilen bir kanun teklifini onaylayabilir, değiştirebilir, reddedebilir ya da gündemine almayabilir. Bir kanun teklifinin, komisyon onayı olmadıkça Temsilciler Meclisi ya da Senato Genel Kurulunda görüşülmesi çok zordur. Bir kanun teklifi üzerindeki komisyonun inceleme yetkisinin kaldırılması önergesi için Temsilciler Meclisinde salt çoğunluğun (218 üyenin) ve Senatoda tüm senatörlerin imzası gereklidir. Uygulamada, bu tür önergelerin yeterli desteği sağlaması pek seyrek gerçekleşir.⁵

Dinleme oturumları tamamlandıktan sonra, alt komisyon kanun teklifini incelemek ve değişiklikler yapmak için biçimlendirme toplantıları yapabilir. Bu süreçte teklif üzerindeki değişiklikler yazılı olarak önerilip değerlendirmeye alınır. Bu işlemden sonra teklifin ana komisyona sunulup sunulmayacağına dair oylama yapılır. Oyların çoğunluğu, sunulması yönünde olmazsa teklif iptal edilir. Ana komisyon alt komisyonun dinleme, biçimlendirme ve oylama gibi işlemlerini tekrarlayabilir. Ana komisyonun

⁴ Heitshusen, V., *Introduction to the Legislative Process in the U.S. Congress*, s.4-7.

⁵ Amerika Bülteni, "ABD Kongresi'nin yapısı; Senato ve Temsilciler Meclisi nedir? Yasa nasıl yapılır?", Erişim:17.04.2018, <http://amerikabulteni.com/2013/01/05/abd-kongresinin-yapisi-senato-ve-temsilciler-meclisi-nedir-yasa-nasil-yapilir/>

oylarıyla kanun teklifi kabul edilirse komisyonun bağlı olduğu meclise göre teklifin Temsilciler Meclisi veya Senato Genel Kuruluna komisyon raporu eşliğinde sunulması kararlaştırılır.⁶

Genel Kurullarda Görüşme ve Uzlaşma Komisyonu: Kanun teklifi Temsilciler Meclisine veya Senato Genel Kuruluna geldiğinde Temsilciler Meclisi veya Senato üyeleri teklifi müzakere ederler. Bu noktada, kanun teklifi tekrar değiştirilebilir, komisyona geri gönderilebilir veya oylamaya sunulabilir.

Kanun teklifi Temsilciler Meclisi veya Senato Genel Kurulundan kabul edilerek geçerse diğer meclise sevk edilir. Her iki meclisteki alt komisyon ve komisyonlar teklif üzerinde değişiklik yapma yetkisine sahiptir. Benzer veya aynı kanun teklifleri Temsilciler Meclisi ve Senatoda genellikle eş zamanlı olarak incelenir.

Aynı kanun teklifinin Temsilciler Meclisi ve Senatoda kabul edilen metinleri arasında farklılıklar varsa bunları gidermek için Temsilciler Meclisi ve Senato başkanları tarafından bir uzlaşma komisyonu görevlendirilir. Uzlaşma komisyonuna katılan üyeler uzlaşmaya varamazsa kanun teklifi iptal edilir. Uzlaşmaya varırlarsa teklif tekrar her iki meclise de gönderilir. İlgili teklif burada değişiklik yapılmadan oylamaya sunulmalıdır.

Başkanın Onayı: Her iki meclis, uzlaşma komisyonundan gelen metni aynen onaylarsa teklif imzalanmak üzere ABD Başkanına sunulur. Başkanın dört seçeneği vardır: 1) Teklifi imzalayarak kanunlaştırmak; 2) Kongrede yasama dönemi devam ederken herhangi bir eylemde bulunmamak ki bu durumda kanun teklifi 10 gün sonra kanunlaşır; 3) Kongrenin yasama döneminin son 10 gününde herhangi bir eylemde bulunmamak ki bu durumda kanun teklifi iptal edilir (buna cep vetosu da denir); ya da 4) Doğrudan kanun teklifini veto etmek.

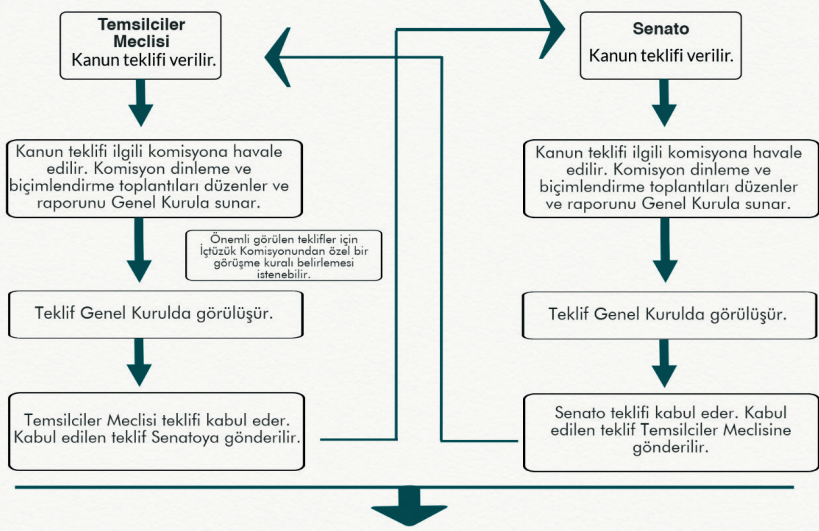
Başkan bir kanun teklifini veto ederse vetonun hükümsüz kalması için hem Temsilciler Meclisi hem de Senato üyelerinin 2/3'ünün oyları gereklidir. Bir başka deyişle Temsilciler Meclisi veya Senatonun 2/3'ü kanun teklifi lehinde oy kullanmazsa kanun teklifi reddedilmiş olur. Her ikisi de kanun teklifinin lehinde oy kullanırsa teklif kanunlaşır.⁷

⁶ ABD Türkiye Büyükelçiliği, "Federal Hükümet", Erişim:17.04.2018, http://www.usemb-ankara.org.tr/About_America_Government/federal.htm

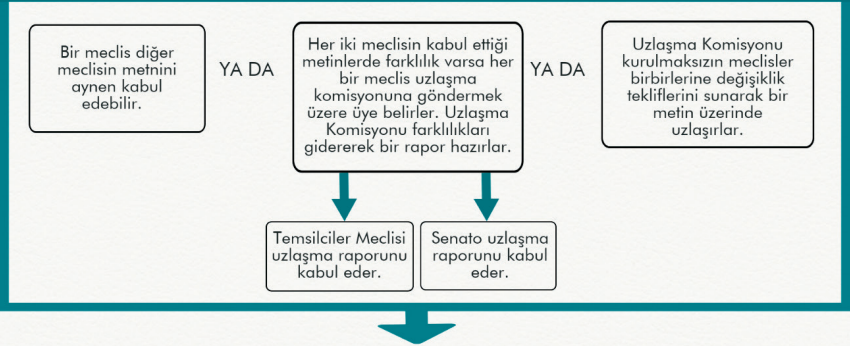
⁷ ABD Türkiye Büyükelçiliği, "Federal Hükümet".

ABD Kongresinde Yasama Süreci

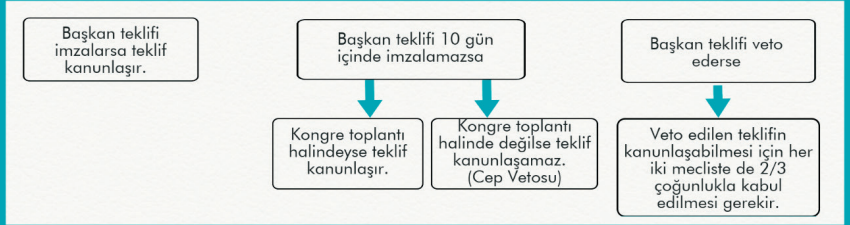
Yasama süreci her iki mecliste de başlayabilir.



Teklifin Başkana onay için sunulmadan önce her iki mecliste de aynen kabul edilmesi gerekir.



Teklif Başkana sunulur.



TEMSİLCİLER MECLİSİNDE KOMİSYONLAR

Mehmet Solak*

1. GİRİŞ

Amerika Birleşik Devletleri (ABD) Temsilciler Meclisinde komisyonlar kanun yapımı ve denetim süreçlerinin önemli aktörleridir. ABD'nin 28'inci Başkanı olan Woodrow Wilson'ın şu sözü komisyonların sistem içindeki önemini belirtir: "Genel Kuruldaki Kongre halka gösteri sergileyen bir Kongreyken; komisyon odalarındaki Kongre, çalışan Kongredir (*Congress in session is Congress on public exhibiton, whilst Congress in its committee-rooms is Congress at-work.*)".¹

Komisyon sistemi neredeyse Temsilciler Meclisinin kuruluşundan itibaren işletilmektedir. Meclis ilk 25 yılında özel komisyonlar aracılığıyla işlerini görmüştür. İlk daimi komisyon ise 1789 tarihliidir. Komisyonlar yasama sürecinin her aşamasında önemli bir role sahiptir. Genel kural olarak kanun teklifleri Genel Kurulda görüşülmeden önce komisyonlara havale edilir. Komisyon kendine havale edilen bir kanun teklifini değiştirmeksizin, değişiklik yaparak (teklifi tamamen de değiştirebilir), veya hakkında olumsuz bir rapor hazırlayarak Genel Kurula gönderebilir ya da gündemine hiç almayabilir.² Komisyonları devre dışı bırakmanın tek yolu, kanun teklifinin komisyonda görüşülmeden Genel Kurul gündemine alınması yöntemidir ki nadiren kullanılır ve başarı şansı oldukça düşüktür.

Ayrıca Genel Kurul aşamasında da ilgili kanun teklifini Genel Kurula gönderen komisyonun rolü devam etmektedir. Örneğin Genel Kurulda komisyon üyelerinin değişiklik önergesi verme ve söz alma konusunda

* Yasama Uzmanı, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Bölümü, e-posta: mehmet.solak@tbmm.gov.tr

¹ Richie, D.A., *The U.S. Congress: A Very Short Introduction*, Oxford University Press, Great Britain, 2010, s.44.

² Brown, Wm. H., Johnson, C.W., Sullivan, J.V., *House Practice: A Guide to the Rules, Precedents, and Procedures of the House*, U.S. Government Printing Office, Washington, 2011, s.236, Erişim: 14.01.2018, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/GPO-HPRACTICE-115/pdf/GPO-HPRACTICE-115.pdf>

öncelikleri vardır. Ayrıca Genel Kurulda müzakere süresinin kullanımını komisyon başkanı ve azınlık partisinin en kıdemli üyesi yönetmektedir. Yine eğer ilgili kanun teklifi konusunda meclisler arasında anlaşmazlıklar ortaya çıkar ve bir uzlaşma komisyonu (*conference committee*) kurulması gerekirse, bu komisyona gönderilecek üyeleri Meclis Başkanı çoğunlukla o kanun teklifini görüşmüş olan komisyonların üyeleri arasından seçmektedir.³

2. KOMİSYON TÜRLERİ

Temsilciler Meclisinde üç tür komisyon vardır. Bunlar daimi komisyonlar, özel komisyonlar ve ortak komisyonlardır. Bunların yanında soruşturma ya da politika ile ilgili konularda danışma organı olarak görev yapması ya da idari görevleri ve anma görevlerini yerine getirmesi için çeşitli geçici ve kalıcı komiteler oluşturulabilmektedir. Komisyon türlerine girmese de benzer özelliklere sahip olması nedeniyle komitelere de kısaca değinilecektir.

2.1. Daimi Komisyonlar

Daimi komisyonlar (*Standing Committees*) İçtüzükle ihdas edilir ve üyeleri Meclis tarafından seçilir. Meclis Başkanı tarafından kendisine havale edilen ve yetki alanına giren işleri, kanun tekliflerini ve diğer işleri görüşür.⁴ Kanun yapımının büyük bir bölümü daimi komisyonlar tarafından gerçekleştirilmektedir. Ayrıca bu komisyonların kendi yetki alanlarına giren konularla ilgili denetim yetkileri bulunmaktadır.⁵

Yeni bir daimi komisyon kurulması veya var olan komisyonun yetki alanının değiştirilmesi veya komisyonun varlığının sona erdirilmesi gibi işlemler İçtüzük Komisyonu tarafından yapılan değişikliğin Genel Kurulda oylanması ile olur.⁶

Her bir daimi komisyon, İçtüzük kurallarına aykırı olmayacak şekilde, kendi çalışma usul ve esaslarını (tüzüklerini) yazılı olarak belirlemek

³ Brown, Wm. H., Johnson, C.W., Sullivan, J.V., *House Practice*, s.237.

⁴ Brown, Wm. H., Johnson, C.W., Sullivan, J.V., *House Practice*, s.237.

⁵ Heitshusen, V., *Committee Types and Roles*, CRS Report 98-241 (ABD Kongresi Araştırma Servisi Raporu), 10 Kasım 2014, FAS (*Federation on American Scientists*) İnternet Sitesi, s.1, Erişim:19.04.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/98-241.pdf>

⁶ Brown, Wm. H., Johnson, C.W., Sullivan, J.V., *House Practice*, s.239.

zorundadır. Alt komisyonlar da bağlı bulunduğu ana komisyonun çalışma kurallarına tabidir (İçt. m.11)⁷.

Komisyon tüzükleri yeni Kongre toplandıktan ve komisyon üyeleri seçildikten hemen sonra kabul edilir. Komisyon tüzükleri Kongre Kayıtlarında (*Congressional Records*) yayımlanır ve komisyon başkanının seçilmesinden itibaren 30 gün içinde elektronik ortamda da erişime açılır. Uygulamada komisyonlar, bir önceki Kongre dönemindeki tüzükleri aynen veya kısmen değiştirerek kabul ederler. Komisyon kuralları üzerinde yapılan değişiklikler son derece sınırlıdır.⁸

⁷ ABD Temsilciler Meclisi, *Rules of the House of Representatives*, 115'inci Kongre, Erişim:04.01.2018, <https://republicans-rules.house.gov/sites/republicans.rules.house.gov/files/115/PDF/House-Rules-115.pdf>

⁸ Koempel, M.L., Schneider, J., *House Standing Committees' Rules on Legislative Activities: Analysis of Rules in Effect in the 114th Congress*, CRS Report R41605, 11 Ekim 2016, FAS İnternet Sitesi, s.3-4, Erişim:19.04.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R41605.pdf>

114'üncü Kongre Döneminde Temsilciler Meclisinde Daimi Komisyonlar⁹

Komisyon Adı	Üye Sayısı	Dağılım (Cumhuriyetçi/Demokrat)
Adalet	39	23-16
Bilim, Uzay ve Teknoloji	39	22-17
Bütçe	36	22-14
Denetim ve Yönetim Reformu	43	25-18
Dış İlişkiler	44	25-19
Doğal Kaynaklar	44	26-18
Eğitim ve İşgücü	38	22-16
Emekli Asker ve Gaziler	24	14-10
Enerji ve Ticaret	54	31-23
Etik	10	5-5
Gelirler (Ways and Means)	39	24-15
İç Güvenlik	30	18-12
İçtüzük	13	9-4
Küçük İşletmeler	24	14-10
Mali Hizmetler	60	34-26
Meclis İdari İşler	9	6-3
Ödenek	51	30-21
Silahlı Kuvvetler	63	36-27
Tarım	45	26-19
Ulaşım ve Altyapı	59	34-25

⁹ Haas, K.L., *List of Standing Committees and Select Committees And Their Subcommittees of The House of Representatives of The United States together with Joint Committees of The Congress with an alphabetical List of the Members and their Committee Assignments One Hundred Fourteenth Congress, ABD Temsilciler Meclisi Genel Sekreterliği*, Erişim:19.04.2017, http://clerk.house.gov/committee_info/scsoal.pdf

2.2. Özel Komisyonlar

Özel komisyonlar (*Select Committees*) geçici olarak kurulan ve üyeleri Meclis Başkanı tarafından atanan komisyonlardır. Genellikle bir meclis kararıyla, araştırma ve soruşturma faaliyetlerini yerine getirmeleri amacıyla kurulurlar. Nadiren kanun tekliflerini görüşme yetkileri vardır. Özel komisyonlar, mevcut daimi komisyonların açıkça yetki alanına girmeyen konularda veya birden fazla daimi komisyonun yetki alanının kesiştiği konularda da kurulabilirler. Bu komisyonlar yukarıda da belirtildiği gibi geçici olarak kurulmakta, görevleri sona erince varlıkları da sona ermektedir. Bununla birlikte Temsilciler Meclisindeki İstihbarat Komisyonu örneğinde olduğu gibi kalıcı hale gelebildiği bir örnek de mevcuttur.¹⁰

114'üncü Kongre Döneminde Temsilciler Meclisinde Özel Komisyonlar¹¹

Komisyon Adı	Üye Sayısı	Dağılım (Cumhuriyetçi/ Demokrat)
Daimi İstihbarat Özel Komisyonu	22	(13-9)
Bingazi 2012 Terör Saldırısıyla İlgili Olayları Araştırma Özel Komisyonu	12	(7-5)

Temsilciler Meclisinde 1946 tarihli Yasamanın Yeniden Yapılandırılması Kanununun (*Legislative Reorganization Act*) kabulünden beri yirmiden fazla özel komisyon kurulmuştur. Bir fikir vermesi bakımından bu komisyonlardan bazılarına ve üstlendikleri görevlere aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.¹²

¹⁰ Heitshusen, V., *Committee Types and Roles*, s.2.

¹¹ Haas, K.L., *List of Standing Committees.*, s.44-45.

¹² Brown, Wm. H., Johnson, C.W., Sullivan, J.V., *House Practice*, s.257.

Temsilciler Meclisinde Bazı Özel Komisyonlar ve Görev Alanları

Adı (Kuruluş/Sona Eriş Tarihi)	Görev Alanı	Raporlama Yetkisi
Yaşlılık (3 Ocak 1975/ 5 Ocak 1993)	Yaşlı Amerikan vatandaşlarının problemleri: Sağlık, iskân, gelir vs.	Her yıl Genel Kurula rapor sunmak. Kanun teklifine dair yetkisi yok.
Suikastlar (17 Eylül 1976/ 3 Ocak 1979)	John Fitzgerald Kennedy ve Martin Luther King Jr.'ın uğradığı suikastlar	Soruşturmanın sonucunda Genel Kurula rapor sunmak. Kanun teklifine dair yetkisi yok.
Suç (1 Mayıs 1969/ 30 Haziran 1973)	Birleşik Devletlerde suçların bütün yönleri: Suçun unsurları, sebepleri, mütekabiliyet, kentsel suçlar	Soruşturma sonucunda önerilerde bulunmak. Kanun teklifine dair yetkisi yok.
Hükümet Araştırmaları (11 Eylül 1963/ 3 Ocak 1965)	Federal birimlerin araştırma programları, harcamaları, hükümet harcamalarının maliyetleri	Bulgularını kanun teklifiyle birlikte Temsilciler Meclisi Genel Kuruluna sunmak.

2.3. Ortak Komisyonlar

Ortak komisyonlar, (*Joint Committees*) adından da anlaşılabilceği üzere her iki meclisin üyelerinden oluşur. Bu komisyonlar kanunla veya mutabakat kararı (*concurrent resolution*) ile kurulur. Üyelerinin seçimi de komisyonun dayanağı olan kanun veya mutabakat kararıyla belirlenir. Her iki meclisten eşit sayıda alınan üyeyle oluşturulur.¹³

Ortak komisyonlar çoğunlukla kanun teklifi görüşmeyen, kendi alanlarına giren konularda ve Meclisin idari işleriyle ilgili konularda çalışma yürüten ve hizmet veren komisyonlardır. Bunlardan dört tanesi

¹³ Brown, Wm. H., Johnson, C.W., Sullivan, J.V., *House Practice*, s.237,241.

daimi nitelik kazanmıştır ve komisyonların başkanlıkları her iki meclis arasında dönem başında el değiştirmektedir.

Ortak komisyonların bir alt türü olan Uzlaşma Komisyonu (*Conference Committee*) bir kanun teklifiyle ilgili olarak iki Meclis arasındaki görüş ayrılıklarını gidermek için kurulan geçici bir ortak komisyondur.¹⁴

Temsilciler Meclisinde Sürekli Nitelik Gösteren Ortak Komisyonlar¹⁵

Ortak Komisyonun Adı	Üye Sayısı
Ekonomi Ortak Komisyonu	20
Kütüphane Ortak Komisyonu	10
Basım Ortak Komisyonu	10
Vergileme Ortak Komisyonu	10

2.4. Komiteler

Öncelikle belirtmek gerekir ki komiteler (*commissions*) aslında, komisyon türlerine girmemektedir. Bununla birlikte komiteler belli özellikleri açısından komisyonlara benzediği için kısaca değinilecektir.

Komiteler genellikle kanunla ya da Meclis kararıyla kurulur ve Temsilciler Meclisi üyeleri, vatandaşlar ya da ikisinin bileşiminden oluşabilir. Kongre, soruşturma ya da politika ile ilgili konularda danışma organı olarak görev yapması ya da idari görevleri ve anma görevlerini yerine getirmesi için çeşitli geçici ve kalıcı komiteler oluşturmaktadır. Bazı durumlarda komiteler, Meclisin veya Kongrenin kendi birimi olarak, bazı durumlarda da yasama bünyesinde ancak bağımsız kuruluşlar olarak kurgulanırlar.¹⁶ Komiteler, belli bir konunun araştırılması için kurulmaları bakımından özel komisyonlara benzemektedirler ancak özel komisyonlardan farklı olarak üyeleri arasında vatandaşlar ve devlet kurumlarından temsilciler bulunabilmektedir.¹⁷

¹⁴ Heitshusen, V., *Committee Types and Roles*, s.2.

¹⁵ ABD Temsilciler Meclisi, "Committees", Erişim:19.04.2017, <http://www.house.gov/committees/>

¹⁶ ABD Temsilciler Meclisi, "Commissions", Erişim:19.04.2017, <http://www.house.gov/content/learn/>

¹⁷ Brown, Wm. H., Johnson, C.W., Sullivan, J.V., *House Practice*, s.238.

Komite örnekleri:

- Mali Kriz Soruşturma Komitesi: Kanunla ihdas edilen ve kamu görevi ifa etmeyen sivil vatandaşlardan (*private citizens*) oluşan geçici, bağımsız bir araştırma organıdır.
- Avrupa Güvenlik ve İş Birliği Komitesi (*Helsinki Komitesi*): Senatonun 9 üyesi, Temsilciler Meclisinin 9 üyesi ile Dışişleri, Savunma ve Ticaret Bakanlıklarından birer üyeden oluşan bağımsız bir devlet kurumudur (*government agency*).
- Meclis Stajyer Belirleme (*Page*) Kurulu: Kanunla kurulan ve Temsilciler Meclisi üyeleri, memurlar ve vatandaşlardan oluşan sürekli bir Kongre danışmanlık grubudur.
- Temsilciler Meclisinde 115. dönem itibarıyla bulunan komiteler şunlardır: Kongre Çin Komitesi, Helsinki Komitesi, Demokrasi Ortaklık Komitesi, Tom Lantos İnsan Hakları Komitesi ve ABD-Çin Ekonomi ve Güvenlik Değerlendirme Komitesi.¹⁸

3. KOMİSYONLARIN YAPISI ve OLUŞUMU

3.1. Komisyon Üyelerinin Seçimi

1911'e kadar Meclisteki daimi komisyonlar ve özel komisyonların üyeleri Meclis Başkanınca belirlenirken 1911'den sonra daimi komisyonların başkan ve üyeleri üç aşamalı bir süreç sonunda seçilmeye başlanmıştır: Birinci aşamada her siyasi parti grubunun (*caucus/conference*) seçim komitesi (*selection/steering committee*) komisyon adaylıkları için üyeleri önerir. Daha sonraki aşamada parti grubunda ilgili adaylıklar kabul edilir. Üçüncü aşamada ise Temsilciler Meclisi önüne "öncelikli iş" olarak gelen komisyon üyeliklerinin onaylanması görüşülür. Özetle; komisyon üyelerini siyasi parti grupları belirlemekte, Meclis ise onaylamaktadır.¹⁹

3.2. Komisyon Üyelğine İlişkin Sınırlamalar

Hiçbir üye ikiden fazla daimi komisyonda ve bu komisyonların dörtten fazla alt komisyonda görev alamaz (İçt. m.10). Bunun dışında

¹⁸ ABD Temsilciler Meclisi, "Commissions".

¹⁹ Brown, Wm. H., Johnson, C.W., Sullivan, J.V., *House Practice*, s.242.

siyasi parti grupları kendi içlerinde özel kurallar belirleyebilmektedir. Örneğin Demokratlar ve Cumhuriyetçiler bazı komisyonları özel komisyonlar²⁰ olarak tayin etmişler ve özel komisyonlarda görev yapan üyelerin özel olmayan komisyonlarda görev yapmalarını yasaklamışlardır.²¹

Ayrıca yine İçtüzükte bazı komisyon üyelikleri ile ilgili belli sınırlamalar, istisnalar bulunmaktadır. Örneğin Etik Komisyonu üyeliği, en fazla iki komisyonda görev alma kuralının istisnasını oluşturmaktadır. Art arda beş Kongre dönemi içinde en fazla üç dönemde Etik Komisyonu üyeliği yapılabilmektedir. Benzer şekilde Bütçe Komisyonuna art arda altı Kongre dönemi içinde en fazla dört kere üye olunabilmektedir.²²

3.3. Komisyonların Üye Sayıları ve Oranlar

Geleneksel olarak, ilgili parti liderleri, genel seçimlerden sonraki ilk organizasyon toplantılarında komisyonların üye sayıları ve partilerin oranları üzerinde müzakerelerde bulunur. Kongre göreve başlamadan önce komisyonların üye sayıları belirlenir ve genellikle bu sayılar dönemden döneme büyük değişiklik göstermez. Komisyon üyeliklerindeki oranların Temsilciler Meclisindeki oranları yansıtmaya özen gösterilir. Ancak bu oranların tekil komisyon bazında değil de toplamda (bütün komisyon üyelikleri bazında) sağlanmasına önem verilir. Genellikle de önemli-özel addedilen komisyonlarda çoğunluk partisinin rahat bir çoğunluk elde edebileceği şekilde bir oranlama yapılır.²³

Etik Komisyonunda her iki partiden eşit sayıda üye bulunmaktadır (5-5). İçtüzük Komisyonunda ise her zaman çoğunluk partisinin azınlık

²⁰ 114'üncü Kongrede Ödenekler (*Appropriations*), İçtüzük (*Rules*), Gelirler (*Ways and Means*), Enerji ve Ticaret ile Finansal Hizmetler Komisyonları özel (*exclusive*) komisyonlar olarak belirlenmiştir. Schneider, J., *House Committees: Categories and Rules for Committee Assignments*, CRS Report 98-151, 17 Ekim 2014, FAS İnternet Sitesi, s.1-2., Erişim:02.01.2017, <https://fas.org/sgp/crs/misc/98-151.pdf>

²¹ Schneider, J., *House Committees: Categories...*, s.1-2.

²² Schneider, J., *House Committees: Categories...*, s.2.

²³ Schneider, J., *House Committees: Assignment Process*, CRS Report 98-367, 25 Şubat 2008, CRS Reports İnternet Sitesi, s.1, Erişim:02.01.2017, https://www.everycrsreport.com/files/20080225_98-367GOV_57a3cb348e98fc34c905cd48b583734b2b2eb1d3.pdf

partisinin iki katından bir fazla üyeye sahip olduğu bir oranlama yapılmaktadır (9-4).²⁴

3.4. Komisyonların Bütçesi

Kongrede yeni bir yasama dönemi başladığında bir komisyonun ilk işlerinden biri 2 yıllık Kongre yasama dönemi boyunca yapacağı giderleri karşılayacak bir bütçe oluşturulmasıdır. Bütçe hazırlama işi komisyon başkanınca yapılır. Azınlık partisine mensup üyeler de komisyon ödeneklerinin bir kısmının kendi kullanımlarına bırakılmasını isterler. Burada komisyon başkanı genellikle daha önceki komisyon bütçesini dikkate alarak ve o bütçe üzerinde komisyonun beklenen harcamaları çerçevesinde uygun değişiklikleri de yaparak bir bütçe taslağı hazırlar. Komisyon bütçesinde temel olarak komisyon personelinin maaşları ve danışmanlık hizmetleri, basım, büro malzemeleri, sarf malzemeleri, abonelikler, seyahat ve diğer masraflar gibi kalemleri içeren harcamalar yer almaktadır.²⁵

Daha sonra her komisyon kendi bütçesini onaylamak için toplanır. Bütçe onaylanmadan önce komisyon üyeleri komisyon bütçesi üzerinde değişiklik önergesi verebilir. Komisyonun bütçeyi onaylaması sonrasında komisyon bütçesi bir Meclis kararı taslağı (*house resolution*) olarak Temsilciler Meclisine sunulur. Daha sonra bütçe ile ilgili bütün dokümanlar ilgili komisyon başkanınca Meclis İdari İşler Komisyonuna sunulur. Meclis İdari İşler Komisyonunda genellikle komisyon başkanı (*chair*) ve azınlık partisinin en kıdemli üyesi (*ranking minority member*) komisyon bütçesiyle ilgili olarak dinleme toplantısında (*hearing*) dinlenir.²⁶

Daha sonra Meclis İdari İşler Komisyonu, bütün komisyon bütçelerini birleştirerek “birincil harcama kararı” (*primary expense resolution*) adıyla Temsilciler Meclisine geleneksel olarak mart ayında sunar. Komisyonların beklenmeyen, öngörülmeyen harcamalarını fonlamak üzere de fazladan

²⁴ ABD Temsilciler Meclisi, “About the Committee on Rules-History and Processes”, Erişim:21.04.2017, <https://rules.house.gov/about>

²⁵ Schneider, J., Koempel, M.L., *House Committee Chairs: Considerations, Decisions, and Actions as One Congress Ends and a New Congress Begins*, CRS Report RL34679, 27 Ocak 2017, FAS İnternet Sitesi, s.5, Erişim:03.01.2017, <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL34679.pdf>

²⁶ Schneider, J., Koempel, M.L., *House Committee Chairs...*, s.5.

bir ödenek birleştirilmiş bütçeye eklenir. Yine ihtiyaç halinde “ilave harcama kararı” (*supplemental expense resolution*) verilebilir.²⁷

Komisyonların bütçesi Genel Kurulda bir Meclis kararı (*House Resolution*) ile kabul edilir. Örneğin 114’üncü Kongre döneminde (3 Ocak 2015-3 Ocak 2017) komisyonların bütçesi 132 sayılı Meclis Kararı ile işaretle oylama şeklinde 19 Mart 2015’te kabul edilmiştir. Bu Meclis kararı ile komisyonların harcamaları için toplam 248,1 milyon ABD doları ödenek tahsis edilmiştir.²⁸

3.5. Komisyonların Yönetimi

3.5.1. Komisyon Başkanı

Komisyon başkanları (*chair*), genellikle, çoğunluk partisinin en kıdemli üyesidir ve önemli görevleri vardır.

Komisyon başkanı;

- Komisyon toplantılarını yönetir.
- Komisyon toplantısı ve dinleme toplantısı (*hearing*) zamanlarını ayarlar.
- Komisyon dinleme toplantıları esnasında dinlenecek şahıslara yemin ettirir.
- Düzen ve uygun davranış kurallarını ihlal edenleri kınamak veya geçici olarak dinleme salonundan çıkarmak suretiyle cezalandırabilir.
- Komisyon tarafından kendisine zorla çağırma/*celp* (*subpoea*), çıkarma yetkisi devredildiğinde bu yetkiyi kullanabilir.
- Belli rehber ilkeler ışığında komisyon personelinin maaşlarını belirler.
- Komisyon raporlarını Meclise sunar.
- Genel Kurul aşamasında komisyon raporunun görüşülmesiyle ilgili önemli yetkilere sahiptir.²⁹

²⁷ Schneider, J., Koempel, M.L., *House Committee Chairs...*, s.6.

²⁸ Glassman, M.E., *House Committee Funding: Description of Process and Analysis of Disbursements*, CRS Report 7-5700, 16 Mayıs 2017, Homeland Security Digital Library İnternet Sitesi, s.1, Erişim:03.01.2017, <https://www.hsdl.org/?view&did=801037>

²⁹ Brown, Wm. H., Johnson, C.W., Sullivan, J.V., *House Practice*, s.245.

- Başkan komisyonda dinlenecek kişileri belirler ve kendi imzasıyla davette bulunur. Dinleneceklerin sıralamasını, dinleme şeklini ve süreleri belirler.³⁰
- Komisyon bütçesinin hazırlanması, harcamaların yapılması ve komisyon gündeminin belirlenmesi de komisyon başkanının kontrolündedir.

3.5.2. Azınlık Partisinin En Kıdemli Üyesi

Komisyon başkanının karşısında azınlık partisinin en kıdemli üyesi (*ranking minority member*) yer almaktadır. Komisyon çalışmalarının yürütülmesinde önemli görevleri vardır. Azınlık partisinin en kıdemli üyesi için yapılan tanımlama şudur: Eğer azınlık partisi bir sonraki seçimlerde çoğunluk haline gelirse komisyon başkanı olacak kişidir.³¹

Azınlık partisinin en kıdemli üyesinin, azınlık partisi için ayrılan komisyon personelinin atanması, komisyonda görüşülen işler Genel Kurula indiğinde görüşme süresinin yönetimi (*minority floor manager*) ve uzlaşma komisyonunda azınlık partisinden görev alacak kişilerin (*conferee*) belirlenmesi gibi önemli yetkileri vardır.³²

3.6. Komisyon Personeli

Komisyonlar 19'uncu yüzyılın başlarında personel yardımı almaksızın çalışmışlardır. Bu dönemde komisyonun idari işlerini komisyon başkanları yerine getirmiştir. 1800'lerin ortalarından itibaren artan iş yüküyle birlikte personel alım ihtiyacı duyulmuştur. İlk defa 1856'da Gelirler (*Ways and Means*) Komisyonunun personel edinmesine izin verilmiştir. 1890'a gelindiğinde her iki mecliste toplam komisyon çalışanı sayısı 100'ü geçmiştir. 1946 tarihli Yasamanın Yeniden Yapılandırılması Hakkındaki Kanun ile komisyona personel tahsisı yasal bir çerçeveye kavuşmuştur. Bu Kanunla Kongredeki daimi komisyonlara 4 yardımcı personel ve 6 büro işleri çalışanı (*clerical aide*) (toplam 10 kişi) görevlendirme yetkisi verilmiştir. 1970'teki ikinci Yasamanın Yeniden Yapılandırılması Kanunu ile bu sayı 12'ye çıkarılmıştır. Ayrıca komisyonlara kendilerine kanunla

³⁰ Davis, C.M., *House Committee Hearings: Arranging Witnesses*, CRS Report 98-304, FAS İnternet Sitesi, s.1-2, Erişim Tarihi: 03.01.2017. <https://fas.org/sgp/crs/misc/98-304.pdf>

³¹ Haskell, J., *Congress in Context*, Westview Press, Philadelphia, 2010, s.62,400.

³² Congressional Quarterly Kongre Terimleri Sözlüğü, "Ranking Minority Member" maddesi, (Sınırlı Erişim), www.cq.com

tahsis edilenden daha fazla sayıda personel talep etme fırsatı verilmiştir. 1974'ten itibaren Temsilciler Meclisinde her bir komisyonda 18 yardımcı personel ve 12 büro işleri çalışanı olmak üzere toplam 30 çalışan bulundurulmaktadır.³³

Her bir daimi komisyon, salt çoğunluğunun oyuyla, kendisine verilen bütçe çerçevesinde sayıları 30'u aşmayacak şekilde komisyon personeli görevlendirebilir. Bu çerçevede alınan personel, çoğunluk ve azınlık partileri arasında paylaştırılır. Azınlık partisine verilecek olan personelin sayısı toplam personel sayısının 1/3'ü veya toplam 10 olabilir. Bu iki sayıdan hangisi az ise o kadar sayıda personel hakkı vardır. (İçt. m.10/9)

Komisyonlar, 30 ile sınırlandırılan daimi personel sayısı dışında yıllık veya iki yıllık bütçe fonları çerçevesinde ilave çalışan edinebilmektedir.³⁴ 2007-2016 döneminde Temsilciler Meclisi komisyonlarında personel sayısına bakıldığında çoğu komisyonun ilave personel edindiği görülmektedir.

Kongredeki personel sayısının son 37 yıl içinde (1977-2014) nasıl bir gelişim gösterdiği Kongre Araştırma Servisinin (CRS) bir raporunda ayrıntılı şekilde ele alınmıştır.³⁵

Temsilciler Meclisinde komisyonlardaki personel sayısı 1977'de 1891 iken 2014'te 1262'ye düşmüştür. 2014'teki personel sayısı 1977'dekine göre kabaca %30 daha düşüktür. 1977'de komisyon çalışanları toplam Temsilciler Meclisi çalışanlarının %21,4'ünü oluştururken 2014'te bu oran %13,7 olarak gerçekleşmiştir. Sonuç olarak komisyonlardaki personel sayısı ile ilgili olarak son 37 yıllık eğilim değerlendirildiğinde personel sayısının ve oranının düşüş gösterdiği söylenebilir.³⁶

³³ Smith, S.S., Roberts J. M., Wander Vielen, R.J., *The American Congress*, Cambridge, New York, 2011, s.211-212.

³⁴ Congressional Quarterly Kongre Terimleri Sözlüğü, "Permanent Staff" maddesi, (Sınırlı Erişim).

³⁵ Chausow, L.E., Petersen, R.E., Wilhelm, A.H., *House of Representatives Staff Levels in Member, Committee, Leadership, and Other Offices, 1977-2014*, CRS Report R43947, 19 Mart 2015, US Archive İnternet Sitesi, Erişim:18.01.2017, <https://ia801209.us.archive.org/31/items/HouseOfRepresentativesStaffLevelsInMemberCommitteeLeadershipAndOtherOffices19772014/House%20of%20Representatives%20Staff%20Levels%20in%20Member%20Committee%20Leadership%20And%20Other%20Offices%201977-2014.pdf>

³⁶ Chausow, L.E., Petersen, R.E., Wilhelm, A.H., *House of Representatives Staff Levels...*, s.6.

1977-2016 Yılları Arasında Temsilciler Meclisinin Toplam Çalışan Sayısı ve Komisyonlardaki Personel Sayısı³⁷

Yıl	Meclis Personeli	Komisyonlar Personeli	Yıl	Meclis Personeli	Komisyonlar Personeli
1977	8.831	1.891	1997	9.056	1.277
1978	9.102	2.067	1998	9,251	1.361
1979	9.045	1.861	1999	9,050	1.311
1980	9.341	1.991	2000	8,994	1.334
1981	9.075	1.720	2001	9,349	1.295
1982	9.265	1.851	2002	9,389	1.321
1983	9.176	1.867	2003	9,112	1.328
1984	9.556	1.974	2004	9,556	1.399
1985	9.267	1.997	2005	9,521	1.379
1986	9.428	1.980	2006	9,568	1.370
1987	9.083	2.025	2007	9,718	1.426
1988	9.500	2.062	2008	10,004	1.472
1989	9.447	2.062	2009	9,808	1.362
1990	9.436	2.088	2010	9,867	1.508
1991	9.560	2.098	2011	9,985	1.380
1992	9.836	2.233	2012	9,932	1.381
1993	9.484	1.950	2013	9,386	1.309
1994	9.891	1.947	2014	9,175	1.262
1995	8.724	1.258	2015	9,127	1,255
1996	8.692	1.306	2016	9,420	1,298

³⁷ Bu tablo Chausow, L.E., Petersen, R.E., Wilhelm, A.H., *House of Representatives Staff Levels...* s.10-11'de bulunan tablodaki bilgiler kullanılarak hazırlanmıştır.

2007-2016 Yılları Arasında Temsilciler Meclisi Komisyonlarındaki Personel Sayısı³⁸

KOMİSYON	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Adalet	70	75	70	71	70	70	63	65	65	59
Bilim, Uzay ve Teknoloji	50	50	54	52	50	50	55	48	52	51
Bütçe	72	73	73	73	81	81	75	43	36	44
Denetim ve Yönetim Reformu	106	100	71	100	110	113	93	98	83	88
Dış İlişkiler	81	78	80	83	80	80	75	67	72	72
Doğal Kaynaklar	67	71	61	57	53	53	58	57	60	60
Eğitim ve İşgücü	72	78	76	74	55	55	61	58	58	63
Emekli Asker ve Gaziler	33	32	32	30	26	26	25	26	27	33
Enerji ve Ticaret	79	104	96	111	104	103	97	96	92	109
Etik	16	16	14	20	16	16	24	24	25	27
Gelirler (Ways and Means)	64	71	69	71	77	76	70	69	68	60
İç Güvenlik	63	62	62	67	64	64	63	62	56	59
İçtüzük	34	35	37	39	33	33	33	32	34	22
İstihbarat	39	36	32	35	27	27	30	31	24	26
Küçük İşletmeler	28	25	26	30	26	26	24	24	21	21
Mali Hizmetler	62	63	62	74	64	64	59	55	54	57
Meclis İdari İşler	38	43	41	41	44	44	34	32	37	37
Ödenek	158	154	130	157	117	117	114	118	125	119
Silahlı Kuvvetler	67	65	67	65	64	64	62	58	61	59
Tarım	45	45	45	46	43	43	22	34	37	37
Ulaşım ve Altyapı	76	77	82	85	67	67	67	64	69	71
Enerji Bağımsızlığı ve Küresel Isınma (Özel)	13	20	23	20	-	-	-	-	-	-
Bingazi (Özel)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	18

³⁸ Chausow, L.E., Petersen, R.E., Wilhelm, A.H., *House of Representatives Staff Levels...*, s.14.

3.7. Komisyonların Yetki Alanları

İçtüzükte komisyonlar ve bunların yetki alanları (*jurisdiction*) ayrıntılı bir şekilde belirlenmiştir. Buna göre kimi komisyonların yetki alanlarına (İçt.m.10) aşağıda yer verilmektedir:

- **İçtüzük Komisyonu:** **a)** Temsilciler Meclisi İçtüzüğü ve Meclis gündeminin belirlenmesi **b)** Yıllık dönemin sonlandırılması ve yıllık döneme ara verme (*adjournment and recess*).
- **Ödenek Komisyonu:** **a)** Hükümet işlerinin görülmesi için gelir tahsisatı **b)** Tahsisat Kanununa göre iptal ve ödenekler **c)** Kullanılmamış ödeneklerin (*unexpended appropriation*) transferleri **ç)** Diğer komisyonlar tarafından raporlanan 1974 tarihli Kongre Bütçe Kanununda tanımlanan harcamaya yetkili kuruluşların ihdasıyla ilgili kanun teklifleri **d)** Yeni bir bütçe otoritesi ihdas eden, fonların kullanımı üzerinde sınırlama getiren kanun teklifleri.
- **Gelirler (*Ways and Means*) Komisyonu:** **a)** Gümrük gelirleri, gümrüktoplama bölgeleri ve gümrük giriş kapıları **b)** Çift taraflı ticaret andlaşmaları **c)** Gelir artırıcı kanun teklifleri (*revenue measures*) **ç)** Bağlı bölgelerdeki (*insular possession*) gelir artırıcı kanun teklifleri **d)** Birleşik Devletlerin tahvile bağlı borçları **e)** Kamusal mevduatlar **f)** Gümrüğe tâbi malların taşınması **g)** Vergiden muaf vakıflar ve hayır vakıfları **ğ)** Ulusal sosyal güvenlik.
- **Etik Komisyonu:** Resmi Davranış Kodu (*Code of Official Conduct*)
- **Küçük İşletmeler Komisyonu:** **a)** Küçük işletmelere yardım ve koruma: Mali yardım, düzenleyici esneklik ve evrak işi/bürokrasiyi azaltma **b)** Küçük işletme girişimlerinin federal ihale ve devlet sözleşmelerine katılımı
- **Finansal Hizmetler Komisyonu:** **a)** Bankalar ve bankacılık: Mevduat sigortası ve federal para politikası **b)** Ekonomik istikrar, savunma üretimi, müzakere ve emtia fiyatlarının kontrolü, kiralar ve hizmetler **c)** Ticarete finansal yardım ve sanayi (ulaştırma hariç) **ç)** Genel sigorta **d)** Uluslararası finans **e)** Uluslararası mali ve parasal kuruluşlar **f)** Para ve kredi: Banknot basımı ve bunların geri çekilmesi; altın ve gümüş, doların değerlemesi ve yeniden değerlemesi **g)** Kamusal ve özel iskân **ğ)** Kentsel gelişim

- **Enerji ve Ticaret Komisyonu:** **a)** Biyomedikal araştırma ve geliştirme **b)** Tüketici işleri ve tüketici koruma **c)** Sağlık ve sağlık tesisleri (Bordro kesintileri ile sağlanan sağlık bakımı hariç) **ç)** Eyaletlerarası enerji kompaktörleri **d)** Eyaletlerarası ve genel dış ticaret **e)** Bütün fosil yakıtlar, güneş enerjisi ve diğer geleneksel olmayan veya yenilenebilir enerji kaynakları dâhil olmak üzere; enerji kaynaklarının arama, üretim, depolama, tedarik, pazarlama, fiyatlandırma ve düzenlenmesi **f)** Enerji kaynaklarının korunması. **g)** Genel olarak enerji hakkındaki bilgiler **ğ)** Enerjinin üretimi ve pazarlanması, enerjinin eyaletlerarası nakli ve güvenliği, **h)** Enerji Bakanlığının ve Federal Enerji Düzenleme Komisyonunun bütün işlevlerinin genel idaresi **ı)** Genel ulusal enerji politikası **i)** Kamu sağlığı ve karantina **j)** Yerli nükleer enerji endüstrisinin düzenlenmesi: Araştırma ve geliştirme reaktörlerinin düzenlenmesi ve nükleer düzenleyici araştırmalar **k)** Eyaletlerarası ve dış iletişimin düzenlenmesi **l)** Seyahat ve turizm
- **Adalet Komisyonu:** **a)** Sivil, cezai ve adli işlemler **b)** İdari uygulama ve prosedür **c)** Temsilcilerin (üyelerin) dağılımı **ç)** İflas, isyan/ayaklanma, casusluk ve sahtecilik **d)** Sivil özgürlükler **e)** Anayasa değişiklikleri **f)** Cezai kolluk uygulamaları ve suçluluk **g)** Federal mahkemeler ve hâkimler ve bağlı bölgelerdeki yerel mahkemeler **ğ)** Göç politikası **h)** Eyaletlerarası anlaşmalar (*Interstate compacts*) **ı)** Birleşik Devletler aleyhinde açılan davalar **i)** Kongre Toplantıları; Temsilciler Meclisi üyeleri, delegeler (*delegates*) ve Porto Riko Temsilcisi (*Resident Commissioner*) ve bu sayılanlarla ilgili bağdaşmazlıklar (incompatibilities) **j)** Ulusal ceza infaz kurumları **k)** Patentler, Patent ve Ticari Marka Ofisi, telif hakları ve ticari markalar **l)** Devlet başkanlığı sırası (*presidential succession*) **m)** Yasa dışı sınırlamalara ve tekellere karşı ticaretin korunması **n)** Birleşik Devletler kanunlarının gözden geçirilmesi ve kodifikasyonu **o)** Eyalet ve bölgesel sınır çizgileri **ö)** Birleşik Devletler iç güvenliğini etkileyen yıkıcı faaliyetler.
- **Emekli Asker ve Gaziler Komisyonu:** **a)** Emekli askerler ve gazileri ilgilendiren kanun teklifleri **b)** Birleşik Devletler adına savaşan askerlerin gömüldüğü mezarlıklar **c)** Eski muhاریplerin tazminat, mesleki rehabilitasyon ve eğitimi **ç)** Silahlı Kuvvetlerdeki

hizmet dolayısıyla devlet tarafından sağlanan hayat sigortası **d)** Birleşik Devletlerin bütün savaşları sonrasında bağlanan emekli aylıkları **e)** Askerlerin sivil hayata uyum sağlaması **f)** Askerlerin sivil mükellefiyetlerden muafiyetleri (*civil relief*) **g)** Eski muharıplerin hastaneleri, bakım ve tedavileri.

- **Bilim, Uzay ve Teknoloji Komisyonu:** **a)** Tüm enerji araştırma, geliştirme, gösterim ve projeleri ile federal olarak sahip olunan veya işletilen askeri olmayan enerji laboratuvarları **b)** Uzay yolculuğu araştırma ve geliştirme: Kaynaklar, personel, ekipman ve tesisler **c)** Sivil havacılık araştırma ve geliştirme **ç)** Çevrenin araştırılması ve geliştirilmesi **d)** Deniz araştırmaları **e)** Enerji teknolojisinin ticari uygulaması **f)** Ulusal Standartlar ve Teknoloji Enstitüsü, ağırlık ve önlemlerin standardizasyonu ve metrik sistem **g)** Ulusal Havacılık ve Uzay İdaresi (NASA) **ğ)** Ulusal Uzay Konseyi **h)** Ulusal Bilim Vakfı **ı)** Ulusal Hava Durumu Servisi **i)** Dış uzayın araştırılması ve denetimi **j)** Bilim bursları **k)** Bilimsel araştırma, geliştirme ve projeler.

4. KOMİSYONLARDA KANUN YAPIM SÜRECİ

4.1. Komisyonlara Havale

Temsilciler Meclisine sunulan kanun teklifine Genel Sekreter (*Clerk*) tarafından bir numara verilir. Daha sonra kanun teklifi Meclis Başkanı tarafından, Yasama Müşavirinin³⁹ (*the Parliamentarian*) görüşü alınarak, İçtüzük kurallarına uygun şekilde ilgili komisyona veya komisyonlara gönderilir. Kanun teklifi numarası ve komisyon havalesi bir sonraki Kongre Kayıtlarında yer alır. Kanun teklifi Devlet Yayın Ofisine (*Government Publishing Office*) gönderilir; burada basılır ve her iki mecliste de dağıtılır. Kanun teklifinin nüshaları ilgili komisyon başkanlığına/başkanlıklarına gönderilir ve ilgili komisyonun yasama takvimine girer.⁴⁰

Yukarıda da belirtildiği gibi her komisyonun yetki alanı İçtüzükte ayrıntılı bir şekilde tanımlanmıştır ve kanun teklifleri de bu çerçevede ilgili komisyona havale edilmektedir. 1975'e kadar Meclis Başkanı bir kanun

³⁹ Yasama Müşaviri (*the Parliamentarian*) Meclis İçtüzüğü ve teamüller konusunda Meclis Başkanına tarafsız uzmanlık bilgisi sağlamakla mükelleftir. 1927'den bu yana her Kongre döneminde Meclis Başkanı tarafından Yasama Müşaviri atanmıştır. ABD Temsilciler Meclisi, "Parliamentarian of the House", Erişim:30.01.2017, http://www.house.gov/content/learn/officers_and_organizations/parliamentarian.php.

⁴⁰ Sullivan, J.V., *How Our Laws Are Made*, Washington, U.S. Government Printing Office, 2007, s.9, Erişim:02.01.2017, <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CDOC-110hdoc49/pdf/CDOC-110hdoc49.pdf>

teklifini yalnızca bir komisyona havale edebiliyordu. Günümüzde ise bir kanun teklifini ilgili olan birden fazla komisyona havale edebilmektedir. Bu havale yapılırken bir komisyon esas komisyon (*primary committee of jurisdiction*) olarak Meclis Başkanı tarafından belirlenir. Meclis Başkanı, önerinin hangi sürede görüşüleceğine dair bir süre sınırlaması koyabilir. Genellikle bu süre sınırlaması esas komisyon için değil de tali komisyonlar için yapılmaktadır.⁴¹

4.2. Komisyon Toplantıları

İçtüzüğün 11'inci maddesine göre daimi komisyonlar ayda en az bir kez olmak üzere düzenli olarak toplanırlar. Komisyon başkanı ilave toplantılar için komisyonu toplantıya çağırabilir. 3 veya daha fazla sayıda üye komisyon başkanından yazılı bir talepte bulunarak özel bir toplantı düzenlenmesini isteyebilir. Bu talepte, görüşülmesi istenen konu açıkça belirtilmelidir. Başkan, bu konudaki yazılı talep kendisine ulaştıktan sonra 3 işgünü içinde özel toplantı için bir gün belirlemezse, 7 iş günü içinde komisyon üyelerinin salt çoğunluğunun yazılı bildirimle komisyon özel toplantıya çağrılabilir. Bu bildirimde toplantının yeri, zamanı ve özel toplantıda görüşülecek olan mevzu yer alır. Komisyonlar bütçe, personel işlerini görüşmek, komisyonda tanık dinlenmesi gibi sebeplerle toplanabilir.⁴²

Daimi komisyonların ve bunların alt komisyonlarının işlemlerini yerine getirirken gerçekleştirdiği bütün toplantılar kural olarak kamuya ve medyaya açıktır. Komisyon, üye sayısının salt çoğunluğunun hazır olduğu toplantıda komisyon kararıyla açık oturumu kapalı hale getirebilir. Komisyon, kapalı toplantıda ilgili Kongre çalışanları veya bakanlık görevlilerinin bulunmasına izin verebilir. Açık komisyon çalışmaları ve dinlemeler medya tarafından yayınlanabilir.⁴³ İçtüzüğün 11'inci maddesine göre açık toplantıda ortaya konulan bilgiler ulusal güvenliği tehlikeye düşürecekse; güvenlik güçleriyle ilgili hassas bilgilerin ifşasına sebep olacaksa; bir şahsın karalanması, küçük düşürülmesi veya suçlandırılması sonucunu doğuruyorsa veya kanunların veya içtüzüğün ihlali ile neticeleniyorsa toplantı kapalı hale getirilebilir.⁴⁴

⁴¹ Sullivan, J.V., *How Our Laws Are Made*, s.10.

⁴² Sullivan, J.V., *How Our Laws Are Made*, s.12.

⁴³ Sullivan, J.V., *How Our Laws Are Made*, s.12.

⁴⁴ Koempel, M.L., Schneider, J., *House Standing Committees' Rules on Legislative Activities: Analysis of Rules in Effect in the 114 th Congress*, s.24.

Komisyonların toplantılarına İttüzükle bir sınırlama getirilmiştir. Buna göre komisyonlar Temsilciler Meclisi ile Senato ortak oturum yaptığında⁴⁵ (*joint session*) toplanamazlar. Yıllık dönemin sonlandırılması (*adjournment*) ve döneme ara verme (*recess*) durumlarında ise komisyonların toplanmasına bir engel yoktur. Ancak bu dönemlerde yapılan ortak oturumlarda da komisyonlar toplanamaz.⁴⁶

İttüzüğün 11'inci maddesine göre komisyon başkanları kendi yokluğunda komisyon toplantılarını yönetecek olan bir başkan yardımcısı belirler. Bu şekilde atanacak kişinin komisyonun en kıdemli üyesi olma zorunluluğu bulunmamaktadır. Hem başkan hem de başkan yardımcısının yokluğunda ise çoğunluk partisinin en kıdemli üyesi (*ranking majority member*) komisyon toplantısını yönetir.⁴⁷

4.3. Komisyonlarda Toplantı ve Karar Yeter Sayısı

İttüzüğün 11'inci maddesinin ikinci fıkrasıyla komisyon faaliyetleriyle ilgili toplantı yeter sayıları belirlenmiştir. Bununla birlikte komisyonlar kendi kurallarında daha yüksek toplantı yeter sayıları belirleyebilirler.⁴⁸

Aşağıdaki tabloda farklı faaliyetler için belirlenen toplantı yeter sayıları yer almaktadır.⁴⁹ Karar yeter sayısı ise Anayasada veya İttüzükte özel bir çoğunluk öngörülmemişse, oylamaya katılanların salt çoğunluğudur.⁵⁰

Tablo değerlendirildiğinde; toplantı yeter sayısının, daha önemli olduğu kabul edilen işlemlerde (komisyon raporunun kabulü, celp çıkarma, komisyon toplantısını veya dinleme toplantısını kapalı hale getirme gibi) komisyonun salt çoğunluğu iken komisyonun diğer işlemlerinde

⁴⁵ Ortak Oturum: Temsilciler Meclisi ve Senatonun ABD Başkanının Kongreye hitabını dinlemesi; Başkan seçiminde oyların sayılması veya mutabakat kararlarının (*concurrent resolution*) kabulü gibi sebeplerle düzenlenir. Bu toplantılar genellikle Temsilciler Meclisinin Genel Kurulunda gerçekleştirilir. ABD Temsilciler Meclisi, "Joint Meetings, Joint Sessions, & Inaugurations", Erişim:06.01.2017, <http://history.house.gov/Institution/Joint-Sessions/Joint-Sessions/>

⁴⁶ Sullivan, *How Our Laws Are Made*, s.12.

⁴⁷ Koempel, M.L., Schneider, J., *House Standing Committees' Rules on Legislative Activities: Analysis of Rules in Effect in the 114 th Congress*, s.14.

⁴⁸ Koempel, M.L., Schneider, J., *House Standing Committees' Rules on Legislative Activities: Analysis of Rules in Effect in the 114 th Congress*, s.26.

⁴⁹ Brown, Wm. H., Johnson, C.W., Sullivan, J.V., *House Practice*, s.278.

⁵⁰ Karar yeter sayısı ne Anayasada ne de meclislerin İttüzüklerinde yer almamaktadır. Teamül olarak karar yeter sayısı, Anayasada veya İttüzükte özel bir çoğunluk öngörülmemişse, oylamaya katılanların salt çoğunluğudur. Congressional Quarterly Kongre Terimleri Sözlüğü, "Majority Vote" maddesi, (Sınırlı Erişim).

komisyonun 1/3'ü olarak belirlendiği söylenebilir. Dinleme toplantıları ise en az 2 üyeyle yapılabilmektedir.

Temsilciler Meclisi Komisyon Faaliyetlerine İlişkin Toplantı Yeter Sayıları

Faaliyet	Toplantı Yeter Sayısı
Komisyon raporunun kabulü	Komisyonun salt çoğunluğu
Kongreye hakaret (<i>contempt of congress</i>) kararı verme ⁵¹	Komisyonun salt çoğunluğu
Bir komisyon toplantısını veya dinleme toplantısını (<i>hearing</i>) kapalı hale getirme	Komisyonun salt çoğunluğu
Zorla çağırma/Celp çıkarma (<i>subpoena</i>)	Komisyonun salt çoğunluğu
Dinlemeye çağrılan tanığa cezai takibata karşı bağışıklık kazandırma	Komisyonun salt çoğunluğu
Gizli oturumda alınan ifadenin açık hale getirilmesi	Komisyonun salt çoğunluğu
Yukarıdakiler dışındaki bütün işlemler	Üyelerin 1/3'ü
Dinleme toplantısı (<i>hearing</i>) esnasında tanıkların ifadesini alma	2 üye

4.4. Komisyonlarda Dinleme Toplantıları

4.4.1. Dinleme Toplantısı Türleri

Kongredeki komisyon dinleme toplantıları (*hearings*) dörde ayrılır: Yasama, denetim, soruşturma ve adayların onaylanması için yapılan dinleme toplantıları. Söz konusu toplantılar genellikle Kongre binasında

⁵¹ Kongreye hakaret, 1938 tarihli ve 2 U.S.C.A. § 192 sayılı Kanunla (<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/2/192>) düzenlenmiştir. Komisyonlar işlerini yerine getirdikleri sırada eylem veya davranışlarıyla bunu engellemeye çalışan veya zorla çağırma/celp yoluyla çağrıldığı halde bu çağrıya icabet etmeyen kişiler hakkında Kongrenin verebileceği bir karardır. Karar üzerine açılacak dava sonucunda verilebilecek ceza 100 ila 1.000 ABD doları para cezası ve 1 ila 12 ay hapis cezasıdır. Cornell Üniversitesi, "Contempt of Congress", Erişim:30.01.2017, https://www.law.cornell.edu/wex/contempt_of_congress.

yapılır. Ancak bazı durumlarda Kongre binası dışında da (örneğin komisyon üyesinin seçim bölgesinde veya dinlemenin konusuyla ilgili olan bir yerde) dinleme gerçekleştirilebilir. Bu dinleme toplantılarına “Kongre dışındaki dinleme toplantısı” (*field hearings*) denir. Dinleme toplantılarının ortak amacı Kongrenin faaliyetlerinde kullanmak üzere bilgi toplanmasıdır.⁵²

4.4.1.1. Yasamayla İlgili Dinleme Toplantıları

Kongrede en çok kullanılan dinleme toplantıları yasa mayla ilgili olanlardır (*legislative hearings*). Komisyonun dinleme toplantısı düzenleme kararı alması, her şeyden önce ilgili konunun komisyonun zamanını ve ilgisini hak ettiğini göstermektedir. Dinleme toplantısının yapılması için kanun teklifinin verilmiş veya komisyona havale edilmiş olması şart değildir. Bazen komisyon bir konuda kanun teklifi verilmeden önce bilgi toplamak amacıyla da dinleme toplantısı düzenleyebilmektedir. Bir kanun teklifi birden fazla komisyona havale edildiğinde her bir komisyon dinleme toplantısı yapıp yapmayacağına kendisi karar verir.⁵³

4.4.1.2. Denetim Dinleme Toplantıları

Kongre, tarihsel olarak yürütme organının denetimi, özellikle kamusal politikaların incelenmesi, izlenmesi ve denetlenmesinden sorumludur. Denetim dinleme toplantılarının (*oversight hearings*) düzenlenmesi, komisyonun kullanabileceği tekniklerden biridir. Komisyon, devam eden hükümet programları ve birimlerini denetleme yükümlülüğünü yerine getirmek için veya bir programın kötü uygulandığına inandığı için denetim dinleme toplantısı düzenleyebilir. Yine, kendi yetki alanındaki bir programın geçerliliği sona ermek üzereyse ve bu programın devam edebilmesi için komisyonun yeniden ödenek aktarma kararı vermesi gerekiyorsa denetim dinleme toplantısı yapılmaktadır.⁵⁴

4.4.1.3. Soruşturma Dinleme Toplantıları

Soruşturma dinleme toplantıları (*investigative hearings*), temelde kamu görevlileri hakkındaki görevi kötüye kullanma ve suç işleme iddialarını araştırmak için yapılmaktadır. Bu dinleme toplantıları yapılırken celp ve yeminli dinleme ile ilgili hükümler daha fazla kullanılmaktadır.

⁵² Heithusen, V., *Types of Committee Hearings*, CRS Report 98-317, 10 Ağustos 2015, FAS İnternet Sitesi, s.1, Erişim:03.01.2017. <https://fas.org/sgp/crs/misc/98-317.pdf>

⁵³ Heithusen, V., *Types of Committee Hearings*, s.1.

⁵⁴ Heithusen, V., *Types of Committee Hearings*, s.1-2.

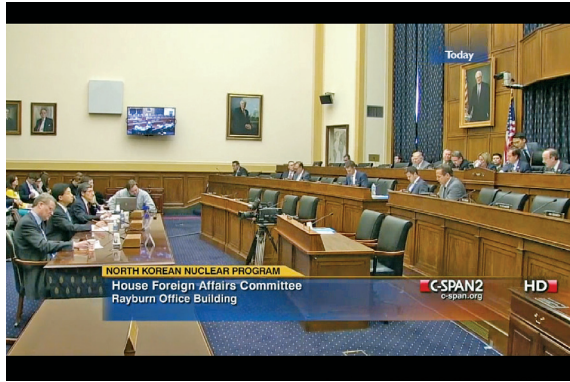
Bazen Temsilciler Meclisi ve Senato özel bir soruşturma komisyonu kurabilirler. O zaman ilgililerin dinlenmesi ile ilgili de özel hükümler ihdas edilebilmektedir.⁵⁵

4.4.1.4. Adayların Onaylanmasına İlişkin Dinleme Toplantıları

Adayların onaylanmasına ilişkin dinleme toplantıları (*confirmation hearings*) yalnızca Senatoda gerçekleştirilmektedir. Başkanın yargı ve yürütmedeki makamlar için belirlediği adayların onaylanıp onaylanmayacağına dair kanaat oluşturmak için gerçekleştirilir. Bu tür dinleme toplantıları genellikle üst düzey kamu görevleri (bakanlık, yüksek mahkeme üyeliği gibi) için yapılmaktadır.⁵⁶

4.4.2. Dinleme Toplantısına Karar Verilmesi

Komisyon, görüştüğü kanun teklifinin dinlemeyi gerektirecek kadar önemli olduğuna karar verirse öncelikle komisyon başkanı (İçtüzük Komisyonu hariç) dinleme toplantısı başlamadan en az bir hafta önce toplantının yeri, zamanı ve konusunu açıklar. Bu bir haftalık sürenin daha öne çekilmesi için komisyon başkanı ile birlikte komisyon azınlık en kıdemli üyesinin veya komisyonun salt çoğunluğunun kararı gerekir. Dinleme toplantısı ile ilgili kamusal ilan Kongre Kayıtlarının günlük özetinde ve medyada yer alır. Ayrıca, ilgili bireylere, organizasyonlara ve bakanlıklara da mektup yoluyla dinleme toplantısıyla ilgili bildirimde bulunulabilir.⁵⁷



Temsilciler Meclisi Dış İlişkiler Komisyonunun düzenlediği bir dinleme toplantısı

4.4.3. Dinlenecek Kişilerin Seçilmesi ve Davet Edilmesi

Dinlenecek kişiler (*witnesses*) resmen çağrılmadan önce başkan, komisyon personelinden dinlenecek kişileri tespit etmesini ister.

⁵⁵ Heithusen, V., *Types of Committee Hearings*, s.2.

⁵⁶ Heithusen, V., *Types of Committee Hearings*, s.2.

⁵⁷ Sullivan, J.V., *How Our Laws Are Made*, s.13.

Bu aşamada farklı çevrelerden gelen kişiler (yürütme organı, eyalet hükümetleri, akademi, iş dünyası, çıkar grupları gibi) seçilmeye çalışılır. Komisyon başkanı istediği kadar kişiyi davet edebilir ve çok sayıda dinleme günü belirleyebilir.

Bazı durumlarda, komisyon tüm makul bakış açılarının temsil edileceği şekilde davette bulunabilirken, bazen de yalnızca belirli bakış açılarını ifade eden kişileri davet edebilir. Genellikle, komisyondaki azınlık grubu, çoğunluk grubuyla anlaşmak suretiyle kendi seçtikleri kişileri de davet ettirmek için çalışır. Bu çabalar sonuç vermese bile İçtüzüğü'nün 11'inci maddesi uyarınca bir komisyonun azınlık grubunun en az bir dinleme gününde kendi seçtiği tanıkları çağırma ve dinleme hakkı vardır. Bunun için komisyon azınlık grubunun çoğunluğunun, dinlemeler tamamlanmadan önce komisyon başkanından talepte bulunması gerekir.⁵⁸ Bununla birlikte pratikte genellikle çoğunluk ve azınlık grupları çağrılacak olan kişilerin belirlenmesinde uzlaşırlar ve bu konuda sorun yaşanmadığı için azınlık partisi bu yetkisine başvurmak zorunda kalmaz.⁵⁹

Uygun kişiler belirlendikten sonra, komisyon başkanı dinlenecek kişilere resmi bir davet mektubu gönderir. Bu mektupta, dinlenecek kişilere dinlemenin amacı, konusu, tarihi, saat ve yeri bildirilir. Mektupta ayrıca, dinlenecek kişilerin ilgili konuya dair belirtmeleri beklenen hususlar iletilir ve konuşma süresi sınırlandırılabilir.⁶⁰

4.4.4. Komisyonun Zorla Çağırma/Celp Yetkisi (*Subpoea Power*)

Çoğu kişi, komisyonun dinleme toplantısına katılım davetine olumlu bir şekilde karşılık vermekte, bu daveti kamusal politikalar hakkında görüşlerini bildirme fırsatı olarak görmektedir. Bununla birlikte bir kişi çağrı üzerine komisyonda ifade vermek için gelmezse komisyonun ilgili kişiyi celp çıkararak zorla çağırma yetkisi vardır (İçt. m.11/2(m)). Komisyonlar bu yetkilerini daha ziyade soruşturma nitelikli işler yaparken kullanmaktadır. Komisyon, üyelerinin salt çoğunluğuyla bir zorla çağırma/celp çıkarabilir. Bazen de komisyon bu yetkiyi komisyon başkanına devredebilir.⁶¹

⁵⁸ Davis, C.M., *House Committee Hearings: Arranging Witnesses*, s.1.

⁵⁹ Koempel, M.L., Schneider, J., *House Standing Committees' Rules on Legislative Activities: Analysis of Rules in Effect in the 114 th Congress*, s.38.

⁶⁰ Davis, C.M., *House Committee Hearings: Arranging Witnesses*, s.1.

⁶¹ Davis, C.M., *House Committee Hearings: Arranging Witnesses*, s.1-2.

4.4.5. Dinleme Toplantılarının Şekli ve Düzeni

Dinleme toplantısının şekli ve düzenini komisyonlar belirler. Bununla birlikte genel olarak uygulanan yöntem şudur: Dinlenecek kişi bir sunum/ açıklama yapar ve daha sonra komisyon üyelerinden gelen soruları cevaplandırır. Daha sonra diğer dinlenecek kişinin sunumuna geçilir.

Komisyonlar, birbirinden oldukça farklı görüşlere sahip olan kişiler söz konusu olduğunda “panel” şeklinde bir düzen de belirleyebilirler. Burada da öncelikle bütün panelistler kendilerine verilen süre içinde açıklamalarını/ sunumlarını yaparlar. Daha sonra komisyon



Temsilciler Meclisi Silahlı Kuvvetler Komisyonunda bir Alt Komisyon dinleme toplantısı

üyeleri panelin geneline veya tek tek panelistlere soru sorabilirler. Kimilerine göre panel formatı müzakereleri kolaylaştırmakta ve faydalı bilgilerin ortaya çıkarılmasında daha iyi bir yöntem olarak ön plana çıkmaktadır. Komisyonlar bazen de seminerler, yuvarlak masa müzakereleri veya video konferans yöntemini benimseyebilirler.

Kişilerin dinlenme sırası, komisyonun takdirine bağlı olarak düzenlenir. Bu konuda resmi bir kural olmasa da teâmulen bir Kongre üyesi, genel olarak diğer kişilerden önce dinlenmektedir. Benzeri bir ayrıcalık yürütmenin üst düzey yöneticileri, eski Kongre üyeleri ve üst düzey memurlara da tanınmaktadır. Ünlülerin dinlenmesi de, medyada yer aldığı ve vatandaşların da daha çok ilgisini çektiği için ilk sıralara dikkatli bir şekilde konumlandırılmaktadır. Akademisyenlerin, çıkar gruplarının temsilcilerinin ve diğer sivil vatandaşların dinlenmeleri de komisyonun istediği bilgilerin edinilebileceği şekilde düzenlenebilir. Örneğin bir komisyon, dinlenen kişilerden bazılarının diğer dinlenecek kişilerin yorumlarına doğrudan cevap vermesine izin verebilir.⁶²

⁶² Davis, C.M., *House Committee Hearings: Arranging Witnesses*, s.2.

4.4.6. Dinleme Toplantılarının Açıklığı ve Kapalı Hale Getirilmesi

Dinleme toplantıları kural olarak kamuya açık yapılır. Toplantıların kamuya kapalı hale getirilmesi komisyon salt çoğunluğunun kararıyla mümkündür. Açıklanacak bilgilerin ulusal güvenliği, kanunların uygulanmasını tehlikeye düşürmesi, kanun veya İçtüzüğü'nün ihlaline sebep olması veya özel bir şahsın suçlanması, karalanması veya küçük düşürülmesi sonucunu doğuruyor olması durumunda dinleme toplantıları kapalı yapılır.⁶³

4.5. Kanun Teklifinin Komisyonlarda/Alt Komisyonlarda Biçimlendirilmesi

Kanun teklifinin komisyonlarda/alt komisyonlarda biçimlendirilmesi (*markup*) aşamasının temel amacı komisyon önüne gelen kanun teklifinin ciddi değişikliklere ihtiyacı olup olmadığının belirlenmesidir. Burada komisyonlar ilgili kanun teklifi üzerinde değişiklik yapmamakta, Genel Kurul aşamasında yapılmak üzere kendi değişiklik önermelerini belirlemektedirler.⁶⁴

Markup toplantılarına komisyonun kendi üyeleri dışında kimlerin katılabileceğine dair her bir komisyonun farklı kuralları vardır ve bu kurallar da her bir Kongre döneminde değişebilmektedir. Örneğin 114'üncü Kongre döneminde 9 komisyon kendi üyeleri dışındaki Meclis üyelerinin de komisyon toplantılarına katılabilesine izin vermiştir. Bu 9 komisyondan 6'sında⁶⁵ hem alt komisyon dinleme toplantılarına hem de *markup* toplantılarına katılma izni verilirken 3'ünde⁶⁶ diğer üyelerin yalnızca alt komisyon dinleme toplantılarına katılmasına izin verilmiştir. Ayrıca dinlemelerde dışarıdan katılan üyeler başkanın kararı veya alt komisyonda bu konuda yapılan oylama sonucunda veya

⁶³ Brown, Wm. H., Johnson, C.W., Sullivan, J.V., *House Practice*, s.245.

⁶⁴ Schneider, J., *House Committee Markup: Amendment Procedure*, CRS Report 98-335, 13 Mart 2007, Every CRS Report İnternet Sitesi, s.1, Erişim:10.01.2017, https://www.everycrsreport.com/files/20070313_98-335_1e88d17e4c456552fbb9a57e0a7648484a10243a.pdf

⁶⁵ Tarım; Etik; Doğal Kaynaklar; Bilim Uzay ve Teknoloji; Ulaşım ve Altyapı ile Emekli Askerler ve Gaziler Komisyonları. Koempel, M.L., Schneider, J., *House Standing Committees' Rules on Legislative Activities: Analysis of Rules in Effect in the 114 th Congress*, s.7.

⁶⁶ Silahlı Kuvvetler; Eğitim ve İşgücü; Küçük İşletmeler Komisyonları. Koempel, M.L., Schneider, J., *House Standing Committees' Rules on Legislative Activities: Analysis of Rules in Effect in the 114 th Congress*, s.7.

komisyonun kuralları gereğince dinlenmek üzere çağrılan uzmanlara soru sorabilmektedirler.⁶⁷

4.5.1. Alt Komisyonlarla Çalışma Usulü

Alt komisyonlar (*sub-committees*) yasama faaliyeti karmaşıklaştıkça ve uzmanlık gerektirdikçe ortaya çıkan ve komisyonların faaliyetlerini yerine getirirken işleri parçalara ayırıp daha rahat incelemelerini sağlayan bir mekanizmadır. Alt komisyonlar, kendilerini kuran ana komisyonun belirlediği kurallar çerçevesinde ve onların belirlediği alanlarla sınırlı olarak çalışmaktadırlar.⁶⁸

104'üncü Kongre (3 Ocak 1995-3 Ocak 1997) döneminde Temsilciler Meclisinde yapılan bir içtüzük değişikliğiyle 20'den fazla üyesi olan daimi komisyonların en az 4 alt komisyon kurması zorunluluğu getirilmiştir.⁶⁹ Temsilciler Meclisinde kurulabilecek alt komisyon sayısı en fazla 5'tir. Bunlara bir de denetim alt komisyonu eklenebilmektedir (Böylece birçok komisyon için azami alt komisyon sayısı 6 olarak gözükmektedir). Senatoda ise alt komisyon sayısında bir sınırlama bulunmamaktadır.⁷⁰ Temsilciler Meclisinde Ödenek Komisyonu ile Denetim ve Yönetim Reformu Komisyonu ise yukarıda belirtilen alt komisyon sınırlamasından muaf tutulmaktadır. Yani bu komisyonlar 5'ten fazla alt komisyon kurabilmektedirler.⁷¹

Alt komisyonların hangi ölçüde kullanılacaklarını her bir komisyon kendisi belirlemektedir. Bazı komisyonlar alt komisyonlara ciddi bir bütçe ve personel tahsis ederek ilk araştırma, dinleme toplantıları (*hearings*), kanun teklifinin komisyonda biçimlendirilmesi (*markup*) gibi konularda daha fazla sorumluluk ve serbestiyet vererek ana komisyonun iş yükünü azaltma yolunu seçerken bazı komisyonlar bunu tercih etmeyebilmektedir.⁷²

⁶⁷ Koempel, M.L., Schneider, J., *House Standing Committees' Rules on Legislative Activities: Analysis of Rules in Effect in the 114 th Congress*, s.7.

⁶⁸ Heitshusen, V., *Committee Types and Roles*, s.2.

⁶⁹ Brown, Wm. H., Johnson, C.W., Sullivan, J.V., *House Practice*, s.238.

⁷⁰ Heitshusen, V., *Committee Types and Roles*, s.2.

⁷¹ Sullivan, J.V., *How Our Laws Are Made*, s.11.

⁷² Heitshusen, V., *Committee Types and Roles*, s.2.

4.5.2. Biçimlendirme Toplantısı

4.5.2.1. Kanun Teklifinin Okunması

Biçimlendirme toplantılarında kanun teklifleri iki kez okunmak zorundadır. Genellikle birinci okuma uzlaşma sonucunda (*unanimous consent*) veya bu konudaki bir önerenin kabulüyle yapılmış sayılmaktadır. İkinci okuma ise komisyon başkanının komisyon sekreterine (*clerk*) kanun teklifini bölüm bölüm okutmasıyla gerçekleşmektedir.⁷³

4.5.2.2. Üyelere Söz Hakkı Verilmesi ve Müzakere

Üyelere değişiklik önergesi vermek veya kanun teklifi üzerinde konuşmak için söz hakkı tanınırken (*recognition*), komisyon başkanı genelde çoğunluk ve azınlık partileri arasında değişimli olarak ve ilgili partilerin en kıdemli üyelerine söz hakkı vermektedir. Bir üye bir değişiklik teklif ettiğinde komisyon sekreteri değişikliği okur ve komisyon personeli ilgili değişikliğin içerildiği metnin kopyalarını komisyon üyelerine dağıtır.

Bir üye kendi değişiklik önergesi hakkında konuşmadan önce diğer üyelerden herhangi biri usul itirazında (*point of order*) bulunabilir. Başkan derhal konu hakkında karar verir ve daha sonra değişiklik önergesi veren üyeye 5 dakikalık söz verilir. Çoğu komisyon da bu aşamada 5 dakika kuralı (*5 minutes rule*) çerçevesinde işlem yürütür.⁷⁴

4.5.2.3. Değişikliklerin Önerilmesi ve Görüşülmesi

Değişiklik önergeleri genellikle kanun teklifinin her bir bölümü görüşüldükçe o bölümle ilgili müzakereler sona ermeden önce verilir. Herhangi bir bölümle ilgili son değişiklik önergesi de görüşüldüğünde o bölüm yeni bir değişikliğe kapanmış kabul edilir. Uzlaşma olursa (*unanimous consent*) değişiklik önergeleri bütün halinde (*en bloc*) yani birden farklı bölümü kapsayacak şekilde de verilebilir. Değişiklik önergelerinin tamamen okunması zorunludur. Okuma işlemi de uzlaşma olursa atlanabilir.⁷⁵

⁷³ Schneider, J., *House Committee Markup: Amendment Procedure*, s.1.

⁷⁴ Schneider, J., *House Committee Markup: Amendment Procedure*, s.1.

⁷⁵ Schneider, J., *House Committee Markup: Amendment Procedure*, s.1-2.

Komisyonlarda değişikliklerin oylanmasıyla ilgili üç yöntem bulunmaktadır⁷⁶: 1) İşaretle oylama (*voice vote*)⁷⁷ 2) İkiye ayrılarak oylama (*division-show of hands*)⁷⁸ 3) Açık oylama⁷⁹ (*recorded vote*).

Özetle; komisyonların/alt komisyonların *markup* adı verilen biçimlendirme toplantılarında görüşülen kanun teklifi hakkındaki leh ve aleyhteki görüşler detaylı bir şekilde incelenir ve müzakerenin sonucunda komisyonun/alt komisyonun kararının ne yönde olacağı belirlenir. Teklif, lehinde görüş belirtilip değişiklik önerilerek; aleyhinde görüş belirtilerek veya öneri yapılmaksızın komisyona iletilir. Yine alt komisyon teklifin komisyonun gündemine alınmasını veya süresiz olarak ertelenmesini isteyebilir. Alt komisyonda ve komisyonda vekâleten oy kullanılması mümkün değildir.⁸⁰

Alt komisyonların hazırladıkları rapor komisyonda görüşülür. Alt komisyonun metni okunur ve komisyon üyeleri değişiklikler önerebilir. Sunulan teklife komisyon aşamasında getirilen değişiklik önermeleri Temsilciler Meclisi Genel Kurulunda oylanır. Komisyon, teklifi Genel Kurula lehte veya aleyhte görüş bildirerek veya görüş bildirmeksizin sevk edebilir. Uygulamada komisyon ya olumlu görüş bildirerek Genel Kurula sevk etmekte ya da eylemsizlik sergileyip Genel Kurula sevk etmemektedir. Komisyon bir kanun teklifi hakkında genel itibarıyla olumsuz bir görüşe sahipse genellikle olumsuz bir rapor yazmak yerine rapor üzerinde eylemsizlik sergilemeyi tercih etmektedir.

Komisyon lehte görüş bildirerek sevk ederse, teklif üzerinde değişiklik önererek veya değişiklik önermeksizin gönderebilir. Komisyonca çok sayıda ve kapsamlı değişiklikler önerilmişse, Komisyon, eski teklifin yerine, yaptığı değişiklikleri içeren yeni bir teklif (*clean bill*) sunabilir.

⁷⁶ Schneider, J., *House Committee Markup: Amendment Procedure*, s.2.

⁷⁷ *Voice Vote*: Bu oylama, lehindekilerin yüksek sesle evet, aleyhindekilerinse yine yüksek sesle hayır dediği ve komisyon başkanının hangi tarafın daha fazla olduğunu belirleyerek oylamanın sonucunu ilan ettiği bir oylama çeşididir. Congressional Quarterly Kongre Terimleri Sözlüğü, "Voice Vote" maddesi, (Sınırlı Erişim).

⁷⁸ Bu oylama genellikle sesli oylama sonucuna bir itiraz üzerine yapılmaktadır. Herhangi bir üye talepte bulunabilmektedir. Evet diyenler ve hayır diyenler ayrı ayrı sayılmaktadır. Congressional Quarterly Kongre Terimleri Sözlüğü, "Division" maddesi, (Sınırlı Erişim).

⁷⁹ Bu oylamada her bir üyenin adı ve hangi oyu verdiği kayıt altına alınmaktadır. Açık oylama için oy kullanan üyelerin 1/5'i tarafından desteklenmesi gerekmektedir. Congressional Quarterly Kongre Terimleri Sözlüğü, "Recorded Vote" maddesi, (Sınırlı Erişim).

⁸⁰ Sullivan, J.V., *How Our Laws Are Made*, s.14.

Bu yeni teklifi genellikle komisyon başkanı verir. Bu teklif komisyona tekrar geldikten sonra Genel Kurula lehte görüş bildirilerek gönderilir.⁸¹

4.6. Komisyon Raporu

Komisyon kanun teklifi hakkında raporunu hazırlamaya ve Genel Kurula sevk etmeye karar verirse, ilgili komisyonun personeli tarafından bir komisyon raporu hazırlanır. Bu raporda teklifin amacı, kapsamı ve onaylanma gerekçeleri yer alır. Genellikle, bölümler bazında yapılan bir analizle her bir bölümle ne amaçlandığı ortaya koyulur. Kanun teklifiyle birlikte ihdas edilen ve diğer kanunlarda değişikliklere yol açan hükümler veya ilga edilen ilgili kanunlardaki hükümler raporda açık bir şekilde ortaya koyulmalıdır. Bu zorunluluğa “Ramseyer Kuralı” (*Ramseyer Rule*) denmektedir. Komisyonca yapılan değişiklik önerileri ve her bir değişiklik önergesiyle ilgili açıklamalar da raporun başlangıç kısmında yer almalıdır.⁸²

Bir komisyon üyesi, komisyon raporuna ilave görüş veya muhalefet serhi eklemek niyetinde olduğunu komisyona bildirirse bildirim tarihinden itibaren 2 takvim gününden az olmamak üzere kendisine bir süre verilir. Bu sürede komisyon üyesi ilave görüşünü veya muhalefet serhini yazılı olarak bildirir. Zamanında bildirilen görüşlerin rapora eklenmesi zorunludur. Komisyon raporları Genel Kurul toplantı halindeyken gönderilir.⁸³

Rapora bir numara verilir ve basılması için Devlet Yayın Ofisine gönderilir. Temsilciler Meclisi raporlarının başında hangi Kongre döneminde bulunulduğunu gösteren sayı yer alır. Örneğin 110’uncu Kongre döneminde Meclisin ürettiği ilk raporun numarası 110-1 olur. Basılı raporda komisyon değişiklik önergeleriyle eklenen yerler italik, silinen bölümler üzeri çizgili olarak yazılır. Komisyon raporu numarası ve görüşüleceği meclis takvimi (*house calendar*) de raporda yer alır.⁸⁴

⁸¹ Sullivan, J.V., *How Our Laws Are Made*, s.15.

⁸² Sullivan, J.V., *How Our Laws Are Made*, s.16.

⁸³ Sullivan, J.V., *How Our Laws Are Made*, s.16.

⁸⁴ Sullivan, J.V., *How Our Laws Are Made*, s.16.

Komisyon raporları mahkemeler, yürütme birimleri ve genel olarak kamunun kanun koyucunun iradesini daha iyi anlamasını sağlayan önemli metinlerdir.⁸⁵

Komisyon raporunda bulunması gereken bazı hususlar şunlardır:

- Komisyonun denetimle ilgili bulguları ve önerileri
- 1974 Tarihli Kongre Bütçe Kanunu gereğince, incelenen kanun teklifi yeni bir mali yük veya gelirlerde veya harcamalarda bir artış veya azalış getirdiği takdirde bununla ilgili bir açıklama
- Kongre Bütçe Ofisi⁸⁶ Direktörü tarafından hazırlanmış bir maliyet tahmin ve kıyaslaması
- Genel performans hedef ve amaçlarına dair bir açıklama
- Kanun teklifi maddeleri ve değişiklik önermeleri üzerinde yapılan açık oylamaların (*record vote*) sonuçları⁸⁷

Komisyon tarafından rapora bağlanmış bir kanun teklifi, ilgili raporun Temsilciler Meclisi üyelerinin eline ulaşmasının üzerinden 3 takvim günü geçmeden önce Genel Kurulda görüşülmez. Öncelikli olarak görüşülmesi gereken imtiyazlı işler (*privileged measures*), savaş ilanı veya ulusal güvenlikle ilgili bazı durumlar bunun istisnasını oluşturmaktadır. Ayrıca bir kanun teklifi hakkında komisyon aşamasında dinleme toplantısı gerçekleştirilmişse bu kayıtların basılıp Genel Kurul aşamasından önce Temsilciler Meclisi üyelerinin bilgisine sunulması gerekmektedir. Komisyonların dinleme toplantısı kayıtlarını elektronik formatta da saklamaları gerekir.⁸⁸

4.7. Komisyonlarla İlgili Özel Durumlar

Burada “özel durumlar” ibaresiyle normal komisyon işleyişinin dışına çıkan istisnai durumlar kastedilmektedir. Bu çerçevede komisyonda

⁸⁵ Sullivan, J.V., *How Our Laws Are Made*, s.16.

⁸⁶ Kongre Bütçe Ofisi (*Congressional Budget Office*) 1975'te kurulmuş olup bütçe sürecinde ve kanun tekliflerinin maliyet tahminlerinde Kongreye destek sağlayan bir birimdir. Ekonomistler ve bütçe uzmanları çalıştırılan birimde tarafsız ve objektif analizler yapılmaktadır. Bütçe Ofisi siyasi tavsiyelerde bulunmamakta, yazdığı raporlar ve maliyet tahminlerinde kullanılan metodolojiyi açıkça ortaya koymaktadır. Congressional Budget Office, “Introduction to CBO”, Erişim:25.04.2017, <https://www.cbo.gov/about/overview>

⁸⁷ Sullivan, J.V., *How Our Laws Are Made*, s.16-17.

⁸⁸ Sullivan, J.V., *How Our Laws Are Made*, s.18.

yeniden görüşme önergesi (*motion to recommit*) ve komisyondan doğrudan Genel Kurul gündemine indirme önergesi (*motion to discharge from committees*) ele alınacaktır.

4.7.1. Komisyonda Yeniden Görüşme Önergesi

Komisyonda yeniden görüşme önergesinin kullanılması iki durumda mümkündür:

1. Herhangi bir kanun teklifinin Genel Kurulda oylanmasından önce bir üye ilgili teklifin komisyonda yeniden görüşülmesine dair önerge verebilir. Bu üye, genellikle ilgili kanun teklifini görüşen ve raporunu yazan komisyonun bir üyesidir.

2. Genel Kurulda uzlaşma komisyonu raporu (*conference report*) oylanmadan önce bir üye raporun yeniden uzlaşma komisyonuna gönderilmesini isteyebilir.

Her iki durumda da komisyona geri gönderme önergesini vermede azınlık partisi üyeleri önceliğe (*prerogative*) sahiptir.⁸⁹

4.7.1.1. Kanun Teklifini Komisyona Geri Gönderme

Bir kanun teklifi hakkında oylama aşamasına geçildiğinde oylama yapılmadan hemen önce komisyona geri gönderme önergesi verilebilir. Bu önerge, iki şekilde verilebilmektedir:

1- Basit Önergeler (*straight/simple motion*): Burada ilgili kanun teklifi, o teklifi görüşüp hakkında rapor hazırlayan komisyona geri gönderilmektedir. Eğer bu önerge kabul edilirse, genellikle ilgili kanun teklifi akamete uğramaktadır (*kill a bill*). Bunun sebebi komisyonun, Genel Kurulun kabul etmeyi reddettiği bir kanun teklifini tekrar görüşüp kabul etmeye pek de istekli olmamasıdır. Genel Kurul, genellikle bu tarzdaki yani basit şekilde verilen komisyona geri gönderme önergesini kabul etmemektedir.⁹⁰

2- Değişiklik Talimatlarını (*amendatory instruction*) İçeren Önergeler: Geri gönderme önergeleri genellikle bu şekilde verilmektedir. Bu önergelerde, ilgili kanun teklifi üzerinde değiştirilmesi gereken yerler belirtilmekte ve bu değişiklikler ayrı bir metin olarak geri

⁸⁹ Lynch, M.S., *Motions to Recommit in the House*, CRS Report 98-383, 3 Aralık 2012, Every CRS Report İnternet Sitesi, s.1, Erişim:10.01.2017, https://www.everycrsreport.com/files/20121203_98-383_a673d8f00f00b86d3d8c8399ded181c9cbc795e4.pdf

⁹⁰ Lynch, M.S., *Motions to Recommit in the House*, s.1

gönderme önergesinde yer almakta ve “derhal” Genel Kurula sunulması istenmektedir. Bu şekilde kabul edilen önergeler, aslında, tekrar komisyona gitmemektedir. Bu şekilde kabul edilen önergelerden sonra ilgili komisyonun başkanı ayağa kalkar ve ilgili önergenin içerdiği değişikliklerle birlikte kanun teklifini yeniden Genel Kurula sunar. Daha sonra Genel Kurulda önce bu değişiklik daha sonra da kanun teklifinin tümü üzerinde oylama yapılır. Bu şekilde verilen önerge, aslında azınlık partisine ilgili kanun teklifi üzerinde son bir değişiklik önerisinde bulunma şansı vermektedir.⁹¹

Kanun teklifini komisyona geri gönderme önermeleri üzerindeki müzakere süresi normalde 10 dakikadır. Ancak Genel Kuruldaki çoğunluk grubu yöneticisi (*majority floor manager*) bu sürenin 1 saate çıkarılmasını isteyebilir. Her iki durumda da süre, önerge lehinde ve aleyhinde eşit olarak paylaştırılmaktadır.⁹²

4.7.1.2. Uzlaşma Komisyonu Raporunun Geri Gönderilmesi

Genel Kurulda uzlaşma komisyonu raporu üzerinde oylamaya geçilmeden önce, eğer bu raporu ilk görüşen Temsilciler Meclisi ise, bir üye bu raporun uzlaşma komisyonuna geri gönderilmesi önergesi verebilmektedir. Kanun tekliflerinin komisyona geri gönderilmesi gibi bunda da iki şekilde önerge verilebilir. Ancak genellikle kullanılan yöntem değişiklik talimatlarının da yer aldığı bir önergedir. Burada Temsilciler Meclisinin pozisyonu ve bu çerçevede yapılması istenen değişiklikler yer alır. Bu önergelerde de azınlık partisinin önceliği bulunmaktadır.⁹³

4.7.2. Kanun Teklifini Komisyondan Genel Kurula İndirme Önergesi

Kanun teklifini komisyondan Genel Kurula indirme kuralı (*discharge rule*) İçtüzüğün 15’inci maddesinin ikinci fıkrasıyla düzenlenmiştir. Bu yöntem, hakkında rapor düzenlenmemiş olan bir kanun teklifinin komisyondan doğrudan Genel Kurula indirilmesini sağlamaktadır. Bu istisnai yöntem Temsilciler Meclisi üyelerinin, kanun teklifinin havale edildiği komisyon, çoğunluk partisi liderliği veya İçtüzük Komisyonunun iş birliğine ihtiyaç duymaksızın Genel Kurul gündemini etkileyebilecekleri

⁹¹ Lynch, M.S., *Motions to Recommit in the House*, s.1.

⁹² Lynch, M.S., *Motions to Recommit in the House*, s.1-2.

⁹³ Lynch, M.S., *Motions to Recommit in the House*, s.2.

tek araçtır. Bununla birlikte, gerçekleştirilmesi son derece zordur ve başarılı olduğu nadiren görülmüştür.⁹⁴ Öyle ki, şimdiye kadar bu şekilde görüşülüp de Temsilciler Meclisinin onayından geçen kanun teklifi sayısı 30, tamamen kanunlaşan kanun teklifi sayısı yalnızca 2'dir.⁹⁵

Normalde komisyonlar kendilerine gelen öneriler hakkında olumsuz bir kanaate sahiplerse hiçbir şey yapmayarak önerinin akıbetini belirleyebilmektedirler. Bu denetleme/bekçilik özelliği, komisyonların Genel Kurul gündemini belirlemesine de imkân vermektedir.⁹⁶

Kanun teklifini komisyondan alma işlemi temelde, komisyona havale edilmiş ve üzerinden en az 30 yasama günü geçmiş ancak komisyon raporu Genel Kurula sunulmamış olan bir kanun teklifi üzerinde yapılabilir. Bir üye ilgili talebini içeren dilekçeyi (*discharge petition*) Temsilciler Meclisi Genel Sekreterliğinden temin ederek doldurur. Genel Sekreter, Genel Kurulda bu dilekçeyi kürsüde herkesin bilgisine sunarak imzaya açar. Daha sonra haftalık olarak imzacıların isimleri Kongre Kayıtlarında (*Congressional Records*) ve Genel Sekreterlik internet sayfasında (<http://clerkweb.house.gov>) yayımlanır. Dilekçe üzerindeki imza sayısı 218'e (üye tamsayısının salt çoğunluğuna) ulaşana kadar üyeler imza ekleyebilir veya imzalarını çekebilirler. İmza sayısı 218'e ulaştığında liste imzaya kapanır; Kongre kayıtlarında yayınlanır ve ilgili el çektirme takviminde (*discharge calendar*) yerini alır. Yeterli sayıda imza toplandıktan sonra önerenin Genel Kurulda görüşülebilmesi için üzerinden en az 7 yasama günü geçtikten sonra ayın 2'nci veya 4'üncü haftasının pazartesi gününün beklenmesi gerekmektedir. Ayrıca yasama yılının son 6 gününde bu önerge verilemez.⁹⁷ Yine ilgili komisyon, kanun teklifini komisyondan alma önergesi Genel Kurulda görüşülmeden önce raporunu Genel Kurula sunarsa önerge Genel Kurulda görüşülemez.⁹⁸

⁹⁴ Beth, R.S., *The Discharge Procedure in the House*, CRS Report 98-394, 5 Aralık 2005, Every CRS Report İnternet Sitesi, s.1, Erişim:10.01.2017, https://www.everycrsreport.com/files/20051205_98-394_0f4221ecc7a78b67f1aa4d0eb2811e9deb26c38b.pdf

⁹⁵ Beth, R.S., *The Discharge Rule in the House: Principal Features and Uses*, CRS Report 97-552, 14 Ekim 2015, Every CRS Report İnternet Sitesi, s.2-3, Erişim:10.01.2017, https://www.everycrsreport.com/files/20051205_98-394_0f4221ecc7a78b67f1aa4d0eb2811e9deb26c38b.pdf

⁹⁶ Beth, R.S., *The Discharge Rule in the House...*, s.1.

⁹⁷ Beth, R.S., *The Discharge Procedure in the House*, s.1.

⁹⁸ Brown, Wm. H., Johnson, C.W., Sullivan, J.V., *House Practice*, s.459.

Kanun teklifini komisyondan Genel Kurula indirme önergesi (*motion to discharge*), dilekçeyi imzalamış bir Temsilciler Meclisi üyesi tarafından verilmelidir. Bu kişi genellikle dilekçeyi ilk imzalayan kişi (*initiator*) olur. Bu aşamadan sonra karar yeter sayısı oylamaya katılan üyelerin salt çoğunluğudur.⁹⁹ Önerge üzerinde görüşme süresi toplam 20 dakikadır. Bu sürenin 10 dakikasını önergeyi veren üye kullanır. İsterse bu sürede ikinci bir üyeye sözü bırakabilir. Diğer 10 dakikayı ise ilgili komisyon kullanır. Önerge kabul edilirse Genel Kurul ilgili kanun teklifini görüşmeye başlar.¹⁰⁰

⁹⁹ Beth, R.S., *The Discharge Procedure in the House*, s.1.

¹⁰⁰ Brown, Wm. H, Johnson, C.W., Sullivan, J.V., *House Practice*, s.462.

SENATODA KOMİSYONLAR

Özcan Altay*

1. GİRİŞ

ABD Senatosunda komisyonların tarihi 1789 yılına kadar uzanmaktadır, ancak ABD Anayasasında komisyonlara dair bir hüküm bulunmamaktadır. Senatoda kurulan ilk komisyonlar geçici özel komisyon (*temporary select committee*) niteliğindedir ve kurulan ilk komisyon Senato çalışma düzenini belirlemek üzere kurulmuştur.¹

Yasama faaliyetlerinin yürütülmesinde esneklik ve hız sağlayan bu geçici komisyon yöntemi ile Senato Genel Kurulunun egemen olduğu bir dönem yaşanmıştır. Zamanla artan iş gücü ve ihtisaslaşma ihtiyacı nedeniyle bu yöntem yetersiz kalmış ve 1816 yılı itibarıyla Senatoda daimi komisyonlar (başlangıçta 11 adet) kurulmuştur. Daimi komisyonların kurulmasıyla Senatoda komisyon odaklı çalışma ön plana çıkmış ve komisyonlar sadece teknik yardımla yükümlü yapılar olmaktan çıkıp politika ve gündem belirleyen bir konuma yükselmişlerdir.²

ABD Senatosunda aktif 20 esas komisyon (*primary committee*) (altısı daimi, dördü özel olmak üzere), 68 alt komisyon (*subcommittee*) ve Senato ve Temsilciler Meclisinden üyelerin bir arada temsil edildiği 4 ortak komisyon (*joint committee*) bulunmaktadır. Senatodaki komisyonların kuruluşu ve işleyişi Temsilciler Meclisine benzer şekilde düzenlenmiştir, ancak her bir komisyonun Senato çalışma düzenine uygun olmak üzere kendi çalışma kuralları da bulunmaktadır.³ Her bir komisyona ait

* Yasama Uzmanı, Hukuk Bölümü, e-posta: altay.ozcan@tbbm.gov.tr

¹ ABD Senatosu, "Senate Committees-History-The Formative Years", Erişim:25.04.2018, <https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Committees.htm#5>.

² "Senate Committees-History-The Formative Years".

³ ABD Senatosu, "About the Senate Committee System", Erişim:03.01.2018, http://www.senate.gov/general/common/generic/about_committees.htm.

kurallar yasama dönemleri başında mart ayının birinci günü itibarıyla kararlaştırılır ve Kongre Kayıtlarında (*Congressional Record*) yayımlanır. Komisyon kuralları bir önceki döneme göre değişiklik içermese de Senato İçtüzüğü'nün 26'ncı maddesi uyarınca her yasama dönemi başında Senato Genel Kurulunda kabul edilmek durumundadır.⁴

2. KOMİSYON TÜRLERİ

Temsilciler Meclisinde olduğu gibi Senatoda da daimi, özel ve ortak olmak üzere üç çeşit komisyon türü vardır. Daimi komisyonlar Senato İçtüzüğüne göre kurulmuş sürekli ve genellikle yasama alanında yetkili komisyonlardır. Bu komisyonların kendi yetki alanında faaliyet gösteren kuruluşları ve bazı durumlarda komisyonun yetki alanıyla kesişen hususları denetleme yetkileri de vardır. Özel komisyonlar (*select committees*) ise Senatonun kararıyla belli bir konuyu araştırmak veya çalışmak yahut bazı yasama işlemlerini gözden geçirmek amacıyla kurulan geçici veya sürekli komisyonlardır. Bu komisyonlar genellikle denetim komisyonlarıdır. Ortak komisyonlar ise Senato üyelerinin Temsilciler Meclisi üyeleriyle ortak çalıştıkları, parlamento kararlarından ziyade çalışma düzenine ilişkin işleri görüşen komisyonlardır.⁵

Senato daimi komisyonlarının yetki alanları İçtüzüğü'nün 25'inci maddesinde her bir komisyon için ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Buna göre komisyonlar yetki alanları (*jurisdiction*) içinde genel yasama yetkisine sahiptir ve yine yetki alanlarıyla bağlantılı kuruluşları, programları ve faaliyetleri denetler. Senato bazı daimi komisyonlara ek denetim yetkileri de vermiştir. Komisyonların yetkileri ile denetimi ve gözetimi altındaki ilgili kuruluşlar Senato El Kitabında (*Senate Manual*) da açıkça gösterilmiştir.⁶

⁴ Koempel, M.L., Schneider, J., *Senate Standing Committees' Rules on Legislative Activities and Executive Business: Analysis for the 114th Congress*, CRS Report R43799, 1 Aralık 2016, FAS İnternet Sitesi, s. i, Erişim:16.06.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R43799.pdf>

⁵ Schneider, J., *The Committee System in the U.S. Congress*, CRS Report RS20794, 14 Ekim 2009, VCU School of Pharmacy İnternet Sitesi, ss. 1-2, Erişim:16.06.2018, https://www.everycrsreport.com/files/20091014_RS20794_64d74bfc8f8aa83aafb5b05ee700eda5db27eb2d.pdf

⁶ Schneider, J., *Committee Jurisdiction and Referral in the Senate*, CRS Report 98-242, 15 Nisan 2008, Every CRS Report İnternet Sitesi, s. 1, Erişim:04.01.2018, https://www.everycrsreport.com/files/20080415_98-242_288be3de7fcd2da92490c0b9b61ee4f1cab76686.pdf

3. KOMİSYONLARIN YAPISI ve OLUŞUMU

3.1. Komisyon Üyelerinin Seçimi

Komisyonların oluşumuna ve partilerin komisyonlarda temsiline ilişkin hükümler Senato İçtüzüğü'nün 24'üncü ve 25'inci maddelerinde yer alır. 24'üncü maddenin ilk fıkrası gereği daimi komisyonlara aday gösterilen başkan ve üyeler Senato Genel Kurulunun onayıyla seçilir. Herhangi bir senatörün teklifiyle her bir komisyonun başkan ve üyelerine dair oylamalar ayrı ayrı yapılabilir. İkinci fıkrada ise bu türden oylamaların üyelerin 1/5'inin teklifiyle açık oylamayla yapılacağı düzenlenmiştir. Aynı maddenin üçüncü fıkrası gereği diğer bütün komisyonların (özel ve ortak) başkan ve üyeleri de aksine bir hüküm ya da karar olmadıkça daimi komisyonlardaki usule göre seçilir.⁷

Bütün daimi komisyonların üye sayısı Senato İçtüzüğü ile saptanmıştır, ancak yasama dönemlerinin başında partilerin ortak müzakereleri neticesinde bu kuralların değiştirilmesi mümkündür. Bu hususta, çoğunluk ve azınlık parti liderlerinin (*majority and minority leaders*), her Kongre yasama dönemi başında müzakereye bulunup anlaşmaya vardıkları belirtilmelidir.⁸ Senato İçtüzüğü üye dağılımının nasıl yapılacağı konusunda sessiz kalmıştır. Uygulamada partiler komisyonlardaki üyelerin dağılımını Senatodaki temsil güçlerine göre şekillendirirler.⁹

Komisyon üyeliklerine adaylık prosedürü ise partilerin kendi tüzüklerince saptanmıştır. Cumhuriyetçi Parti adaylarını öncelikle parti içi bir komisyon dâhilinde belirler, ancak bazı daimi komisyonlar bakımından Senato parti lideri adayları belirler. Demokrat Partide ise bütün adaylar parti içi bir komisyon tarafından belirlenir. Diğer siyasi partilerin adayları ve bağımsızlar teamül gereği iki büyük partiden biri ile ortak hareket eder

⁷ ABD Senatosu İçtüzüğü metnine orijinal dilinde aşağıdaki bağlantıdan ulaşılabilir. Çalışmada bu bölümden itibaren bu içtüzüğe yapılan atıflarda dipnot gösterilmeyecektir. ABD Senatosu, "Senate Rules", Erişim:04.01.2018, <http://www.rules.senate.gov/>.

⁸ Schneider, J., *Committee Assignment Process in the U.S. Senate: Democratic and Republican Party Procedures*, CRS Report RL30743, 3 Eylül 2006, Every CRS Report İnternet Sitesi, s. 1, Erişim:04.01.2018, https://www.everycrsreport.com/files/20061103_RL30743_70b3cb5b6586f8b3b6144bb76233e4e1f34910.pdf Senato İçtüzüğü'nün 24'üncü maddesi zaten genel kurala istisna getirilmesine izin vermektedir.

⁹ Glassman, M.E., Eckman, S.J., *Senate Committee Party Ratios: 98th–114th Congresses*, CRS Report RL34752, FAS İnternet Sitesi, 07 Aralık 2015, s. i, Erişim:04.01.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL34752.pdf>.

ve komisyon üyeliğine atanma usulü bakımından bu partiler içerisinde değerlendirilirler.¹⁰

İçtüzüğün 25'inci maddesinde daimi komisyonların üye sayıları tek tek belirlenmiştir. Ancak, yine aynı madde uyarınca çoğunluk ve azınlık parti başkanlıklarının anlaşması neticesinde daimi komisyonların üye sayıları geçici olarak artırılabilir.

3.2. Komisyon Üyeliğine İlişkin Sınırlamalar

İçtüzüğün 25'inci maddesinde komisyonlar A, B ve C şeklinde sınıflara ayrılmış, bu sınıflandırmaya dayanarak senatörlerin komisyon üyeliklerine dair sınırlamalara gidilmiştir. Buna göre her bir senatör A tipi komisyonların en fazla ikisinde, B tipi komisyonların en fazla birinde görev alabilmektedir. C tipi komisyonlara üyelikte bir sınırlama yoktur, her senatör birden fazla C tipi komisyonda çalışabilir.

Bunun dışında komisyon üyeliklerine ilişkin partilerin kendi tüzüklerinde de sınırlamalar mevcuttur. Örneğin, Demokrat üyeler, Ödenekler, Savunma ve Maliye komisyonlarının yalnız birinde görev yapabilir. Cumhuriyetçiler için sözü edilen komisyonlara Dış İlişkiler Komisyonu da dâhildir. Bunun dışında:

- Aynı eyaletten Cumhuriyetçi senatörler parti tüzüğü gereği, Demokrat senatörler ise teamül gereği aynı komisyonda görev yapamaz.
- İstihbarat Komisyonunda, Ödenek, Silahlı Kuvvetler, Adalet ve Dış İlişkiler komisyonlarından en az iki üye bulunmalıdır.
- Silahlı Kuvvetler Komisyonu Başkanı ve en kıdemli üyesi (ranking member) oy hakları olmaksızın İstihbarat Komisyonunun doğal üyesi sayılır.¹¹

Bu sınırlandırma kurallarına siyasi parti gruplarının (*caucuses/conferences*) önerisi ve Senatonun onayıyla istisna getirilmesi mümkündür ve uygulamada bu duruma sıkça rastlanır. Burada göz önüne alınan

¹⁰ Schneider, J., *Committee Assignment Process in the U.S. Senate: Democratic and Republican Party Procedures*, s. 1.

¹¹ Schneider, J., *Senate Committees: Categories and Rules for Committee Assignments*, CRS Report 98-183, 19 Aralık 2014, ss. 1-2, ABD Senatosu İnternet Sitesi, Erişim:04.01.2018, <https://www.senate.gov/CRSpubs/3f85020c-5fe6-40d7-955d-dfec9defb72a.pdf>.

öncelikli kıstaslar senatörlerin geldikleri coğrafyadan veya kişisel ilgi alanlarından kaynaklı uzmanlık alanları,¹² menfaatleri ve istekleridir.¹³

Komisyon başkanlık makamı ve üyeliklerinin boşalması halinde yine Senato Genel Kurulu kararıyla boş olan üyelikler doldurulur (Sen. İkt. m.24/4). Boşalan üyeliklerin doldurulmasına ilişkin Cumhuriyetçi Parti ve Demokrat Parti'nin benzer usulleri vardır. Bir komisyon başkanının istifası veya komisyon üyeliğinin sona ermesi halinde, aksine bir hüküm bulunmadıkça, başkan ve üyelerin seçiminde olduğu gibi Senato Genel Kurulu yeni başkanı seçer (Sen. İkt. m.24/4).

Komisyon başkanlıklarına ilişkin de niceliksel sınırlamalar söz konusudur. İktüzüğün 25'inci maddesinin dördüncü fıkrasına göre (4/e bendi) hiçbir komisyon başkanı, üyesi bulunduğu komisyonun doğrudan yetki alanına giren konulardaki ortak komisyonlar hariç, birden fazla daimi veya özel komisyonun başkanlığını yürütemez.

3.3. Komisyonların Adları ve Üye Sayıları

Senatoda 2018 yılı itibarıyla şu komisyonlar görev yapmaktadır:

Senatoda Daimi Komisyonlar

Daimi Komisyonlar	Üye Sayısı
Tarım, Beslenme ve Ormancılık Komisyonu	21
Ödenek Komisyonu	31
Silahlı Kuvvetler Komisyonu	27
Bankacılık, İskân ve Şehircilik Komisyonu	23
Bütçe Komisyonu	22
Ticaret, Bilim ve Ulaştırma Komisyonu	20
Enerji ve Doğal Kaynaklar Komisyonu	20
Çevre ve Bayındırlık Komisyonu	18
Maliye Komisyonu	20

¹² Dewhirst, R. E., Rausch, Jr., J. D., "Committee Assignments" maddesi, *Encyclopedia of the United States Congress*, Facts on File Inc., New York, 2007, s. 111.

¹³ Schneider, J., *Senate Committees: Categories and Rules for Committee Assignments*, s. 2.

Daimi Komisyonlar	Üye Sayısı
Dış İlişkiler Komisyonu	18
Sağlık, Eğitim, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Komisyonu	18
İç Güvenlik ve Federal Hükümet İşleri Komisyonu	16
Adalet Komisyonu	18
İçtüzük ve İdari İşler Komisyonu	16
Küçük İşletmeler ve Teşebbüsler Komisyonu	18
Emekli Asker ve Gaziler Komisyonu	12

Senatoda Özel Komisyonlar

Özel Komisyonlar	Üye Sayısı
Yerli Halklar Komisyonu	15
Etik Komisyonu	6
İstihbarat Komisyonu	15
Yaşlılık Komisyonu	17

Senatoda Ortak Komisyonlar

Ortak Komisyonlar	Üye Sayısı
Ekonomi Ortak Komisyonu	20
Kütüphane Ortak Komisyonu	10
Basım Ortak Komisyonu	10
Vergi Ortak Komisyonu	10

3.4. Komisyonların Bütçesi

Senatoda komisyon bütçeleri, personel ve işletme giderleri için daimi ödenğe sahip olan Ödenek ve Etik komisyonları haricinde, iki aşamalı bir sürecin sonunda belirlenir. Komisyon bütçelerine ilişkin hükümler Senato İçtüzüğü'nün 26'ncı ve 27'nci maddelerinde ve ayrıca ödenek kanunlarında yer alır. Sürecin ilk basamağı yetkilendirme, ikincisi ise ödenek çıkarmadır. İçtüzük ve İdari İşler Komisyonu (*Committee on*

Rules and Administration), komisyonların bütçelerine ilişkin kararlar ile komisyonların personel ve işletme giderlerine ilişkin kurallar üzerinde yetki sahibidir.

Senato İçtüzüğü'nün 26'ncı maddesinin dokuzuncu fıkrası hükmü gereği her bir komisyon (Ödenek ve Etik komisyonları hariç) harcamalarını karşılamak üzere cari yıl 1 mart tarihinden ertesi yıl şubat ayının son gününe kadarki harcamalarını bir yetkilendirme kararı ile Senatonun yedek bütçe ödeneginden karşılanmak üzere rapor eder. Yıl içinde komisyonlar ihtiyaç duyulan harcamanın olağan bütçe talebinde yer almama sebebini açıklamak suretiyle yeni bir karar ile ek bütçe talebinde bulunabilir.

İçtüzük ve İdari İşler Komisyonu, bu bir yıllık yetkilendirme yerine her bir komisyonu iki yıllık bütçe yetkisi hazırlamaya yönlendirebilir. Aynı komisyon birden fazla komisyonun ortak yetkilendirilmesi için Senatoya rapor sunabilir. Uygulamada daha ziyade bu yönetime başvurulmaktadır. Buna göre, İçtüzük ve İdari İşler Komisyonu, komisyon başkanlarının, çoğunluk partisi kademli üyelerinin ve diğer senatörlerin beyanlarına başvurduğu dinleme toplantıları tertip etmektedir. Daha sonra komisyon, diğer komisyonlardan gelen harcama kararlarını bir karar içinde birleştirerek Senatoya sunmaktadır. Uygulamada partiler arasında uzlaşma olduğunda bir komisyon toplantısı yapılmadan veya yazılı bir rapora gerek kalmadan komisyon ödeneklerinin doğrudan Senatoda görüşülmesi oy birliği ile sağlanabilmektedir.

Komisyon ödeneklerinin personel giderleri bölümünün yüzde 90'lık kısmı (yüzde 10'luk kısmı çoğunluk partisine idari giderleri karşılamak için ayrılmak suretiyle) çoğunluk ve azınlık partilerinin temsil güçleri oranında pay edilir. Partilerin azınlık grubuna ayrılacak pay için bir alt sınır belirlediği (yukarıda komisyon personeli başlığı altında yer verildiği gibi) görülmektedir. Örneğin, 114'üncü dönem Kongresinde bu oran yüzde 46 olarak tayin edilmiştir.

Bir sonraki aşamada Senato komisyonlarına ait ödeneklere Yasama Birimleri Ödenekleri (*Legislative Branch Appropriations*) kanun teklifleri içinde yer ayrılır. Teklif içinde bütün komisyonları kapsayan (Ödenek Komisyonu hariç) ortak tek bir toplam harcama miktarı belirlenir.

Ancak, her bir komisyonun harcama tavanı, yukarıda değinildiği gibi yetkilendirildiği miktarla sınırlıdır.¹⁴

3.5. Komisyonların Yönetimi (Komisyon Başkanı, Çoğunluk ve Azınlık En Kıdemli Üyesi)

Senatoda bütün komisyon başkanlıkları çoğunluk partisince temsil olunur. Komisyon başkanı asıl olarak komisyonun işlerini yürütür. Temsilciler Meclisinde olduğu gibi komisyonun yetkileri komisyon başkanı merkezinde icra olunmaktadır. Bu çerçevede genel olarak komisyon başkanının yetkileri komisyon gündemini belirlemek, toplantılara başkanlık etmek ve komisyona ayrılan bütçe üzerinde tasarrufta bulunmaktır (dinleme toplantılarına (*hearings*) ilişkin yapılacak masrafları onaylamak gibi).¹⁵ Bunun dışında komisyon başkanları, komisyonu olağan toplantıların dışında gerekli görürse ek toplantıya veya en az üç üyenin istemiyle olağanüstü toplantıya çağırma (Sen. İçt. m. 26/3), dinleme toplantılarına katılacakların en geç bir gün önceden haberdar edilmesi kuralına istisna getirme (Sen. İçt. m. 26/4b), dinleme toplantıları için tutanak tutulmasının komisyonca kararlaştırıldığı hallerde ortaya çıkan tanık beyanlarının özetini bastırma (Sen. İçt. m. 26/4c), komisyonca görüşülen ve kabul edilen kanun teklifleri (*bills*) ve ortak kararları (*joint resolutions*) derhal Senatoya rapor etme ve kabul edilen işin oya sunulması için gerekli işlemleri yapma (Sen. İçt. m. 26/10b) gibi görev ve yetkileri haizdir.

Komisyonca en kıdemli çoğunluk üyesi (*ranking majority member*) (genellikle ilgili komisyonda çoğunluk partisinin en uzun süre hizmette bulunmuş üyesi) komisyon başkanlığının kuralları uygulamasına katılır. Çoğunluk en kıdemli üyesi başkanın yokluğunda komisyon toplantılarına başkanlık eder (Sen. İçt. m.26/3).

Komisyonun en kıdemli azınlık üyesi (*ranking minority member*) ise ismine azınlık üyeleri içinde en üstte yer verilen üyedir. En kıdemli azınlık üyesi, azınlık partisince görevlendirilecek personeli belirleme, bağlı bulunduğu komisyonun rapor ettiği işlere dair Genel Kurulda partisi adına

¹⁴ Bu başlık altındaki tüm bilgiler şu kaynaktan derlenmiştir: Glassman, M.E., Chausow, L.C., *Senate Committee Funding: Description of Process and Analysis of Disbursements*, CRS Report R43160, 12 Mayıs 2015, FAS İnternet Sitesi, Erişim:16.06.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R43160.pdf>

¹⁵ Schneider, J., *The Committee System in the U.S. Congress*, s. 2.

idareyi üstlenme ve her iki meclisin yasama tasarruflarını ortaklaştırdığı uzlaşma komisyonlarına (*conference committees*) komisyonlardan seçilecek üyeleri tavsiye etme gibi görev ve yetkilere sahiptir.¹⁶ Bunun dışında en kıdemli azınlık üyesi, Senato İçtüzüğünde açıkça belirlenen, “komisyon başkanı ile birlikte komisyonda dinlenilecek kişilerin (*witnesses*) en geç bir gün önceden haberdar edilmesi” kuralına istisna getirme (Sen. İkt. m.26/4b) ve yine komisyon başkanı ile birlikte dinleme toplantıları için tutanak tutulmasının komisyonca kararlaştırıldığı hallerde alınan ifadelerin (*testimony*) özetini bastırma (Sen. İkt. m. 26/4c) kararlarının alınması hususlarında yetki sahibidir.

3.6. Komisyon Personeli ve Sayısı

Komisyon personeline ilişkin düzenlemeler Senato İçtüzüğünün 26’ncı maddesinin dokuzuncu fıkrası ve 27’nci maddelerinde yer almaktadır. Buna göre, her bir komisyon, İçtüzük ve İdari İşler Komisyonuna danışarak bünyesinde çalışacak azami personel sayısını bütçesi nispetinde belirlemektedir. Komisyonlara göre personel adedi farklıdır ve komisyonlar genellikle belirlenen azami sayının altında personel çalıştırır. Komisyonlar, kendi personelini alt komisyonlara dağıtma hususunda serbesttir.¹⁷

İçtüzüğün 27’nci maddesinin üçüncü fıkrası komisyonda çalışacak personelin çoğunluk ve azınlık üye sayısı ile orantılı şekilde ve azınlık partisine adil pay bırakılacak şekilde dağıtılacağını düzenlemektedir. Komisyondaki azınlık üyelerinin salt çoğunluğu komisyon bütçesinde yer alan personel giderlerinin en az üçte birinin azınlık partisinin görevlendireceği personele ayrılmasını teklif edebilir.

Daimi komisyon personeli dışında İçtüzük ve İdari İşler Komisyonunun (*Committee on Rules and Administration*) yazılı izni ile federal hükümete bağlı çalışan uzmanların da komisyonlarda görevlendirilmesi mümkündür (Sen. İkt. m.27/4).

¹⁶ Congressional Quarterly Kongre Terimleri Sözlüğü, “Ranking Minority Member” maddesi, (Sınırlı Erişim) <http://www.cq.com/>

¹⁷ Rundquist, P.S., *Committee Funding and Staff in the Senate*, CRS Report RS20023, 27 Mart 2001, s. 2, University of North Texas Digital Library İnternet Sitesi, Erişim:18.06.2018, https://www.everycrsreport.com/files/20010327_RS20023_hbe34e4eb8091e503f141dc65a4600d59ddad4c5.pdf

2016 Yılı İtibarıyla Senato Daimi ve Özel Komisyonları Personel Sayısı

Komisyonlar	Personel Sayısı
Tarım, Beslenme ve Ormancılık Komisyonu	33
Ödenek Komisyonu	133
Silahlı Kuvvetler Komisyonu	49
Bankacılık, İskân ve Şehircilik Komisyonu	44
Bütçe Komisyonu	39
Ticaret, Bilim ve Ulaştırma Komisyonu	71
Enerji ve Doğal Kaynaklar Komisyonu	50
Çevre ve Bayındırlık Komisyonu	37
Maliye Komisyonu	77
Dış İlişkiler Komisyonu	48
Sağlık, Eğitim, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Komisyonu	93
İç Güvenlik ve Federal Hükümet İşleri Komisyonu	104
Adalet Komisyonu	121
İçtüzük ve İdari İşler Komisyonu	18
Küçük İşletmeler ve Teşebbüsler Komisyonu	25
Emekli Asker ve Gaziler Komisyonu	20
Etik Komisyonu	14
İstihbarat Komisyonu	40
Yaşlılık Komisyonu	22
	Ortalama: 55

3.7. Komisyonların Yetki Alanları

Daimi komisyonların yetkili olduğu alanlar Senato İçtüzüğü'nün 25'inci maddesinde tek tek sayılmıştır. Aşağıda örnek olarak dört komisyonun yetki alanlarına yer verilmiştir:

Senatoda Seçili Komisyonların Yetki Alanları

Tarım, Beslenme ve Ormancılık Komisyonu	Tarım ekonomisi, tarımsal genişleme, tarımsal üretim, pazarlama ve fiyatların düzenlenmesi, hayvan endüstrisi ve hastalıkları, hasat sigortası ve toprak koruma, tarla kredileri ve tarla güvenliği; taze su ürünleri, besin etiketleme programları; ormancılık, orman rezervleri ve kamusal alan dışındaki atıl topraklar; ev ekonomisi, beslenme, besi hayvanları, et ve tarımsal ürünlerin teftişi; hasarat ve hasaratla mücadele, bitki endüstrisi, topraklar ve zirai mühendislik, kırsal gelişim, kırsal elektrik tesisi, nehir havzaları; okullarda beslenme programları ve yabancı ülkeler dahil besin, beslenme ve kıtlık.
Ödenek Komisyonu	Hazineden yapılacak tüm harcamalar için kanun çıkarma yetkisine sahip komisyondur. Genel olarak, Senato Bütçe Komisyonunun belirlediği rakamları gözeterek federal fonların kamu kurum ve kuruluşlarına dağıtımını üstlenir.
Silahlı Kuvvetler Komisyonu	Silah sistemleri ve askeri operasyonların geliştirilmesine yönelik havacılık ve uzay faaliyetleri, milli savunma, Panama Kanalı'nın bakım ve işletmesi, askeri araştırma ve geliştirme, nükleer enerjinin milli güvenliğe etkisi, Alaska haricindeki deniz petrol rezervleri, silahlı kuvvetler personelinin maaş, terfi, emeklilik ve diğer hak ve imtiyazları, askere alma sistemi, milli savunma için stratejik ve kritik mallar ve milli savunma politikası.
Bankacılık, İskân ve Şehircilik Komisyonu	Banka, bankacılık ve finansal kuruluşlar, mal, kira ve hizmetlerde fiyat kontrolü, mevduat sigortası, ekonomik seferberlik, ihracat ve dış ticareti geliştirme, ihracat denetimi, federal para politikası, Merkez Bankası, sanayi ve ticarete mali destek, para basma, konut inşasını geliştirme, kamusal ve özel konut inşası (emeklilere yönelik olanlar dahil), hükümet şartname ve sözleşmelerinin yeniden görüşülmesi, kentsel gelişim ve kentsel toplu ulaşım.

4. KOMİSYONLARDA KANUN YAPIM SÜRECİ

Komisyonlar kendilerine havale edilen işleri görüşme iradesine sahip ise öncelikle işin bağlantılı olduğu idari birimlerden yazılı görüş alma yoluna başvurur. Daha sonra komisyon gerekli görürse söz konusu kanun teklifi veya ortak kararların içerdiği konular hakkında bilgi toplamak ve komisyon dışından uzmanların (yürütme birimlerinden bakanlar, bürokratlar, sivil toplum örgütlerinden temsilciler, öğretim üyeleri, diğer uzmanlar vs.) görüşlerini almak üzere dinleme toplantıları tertip eder. Üçüncü aşama olan *markup* toplantıları komisyonun önündeki metni biçimlendirme ve değişiklik önergeleriyle metne son hali verme şeklinde yapılır. Son olarak, komisyon metne son halini verip karar aldıktan sonra, görüşülen iş Senato Genel Kuruluna, istisnalar haricinde, bir rapor eşliğinde sunulur.¹⁸

4.1. Komisyonlara Havale

Senatoya bir kanun teklifinin veya ortak kararın sunulmasının ardından kural olarak oturumu yöneten başkan (*presiding officer*) tarafından komisyonlara havale yapılır (Sen. İkt. m.17). Ancak, uygulamada Başkan, tartışmalı havaleler dışında, bu yetkisini Yasama Müşavirine (*the Parliamentarian*) devretmektedir.¹⁹

Yasama Müşaviri (*the Parliamentarian*), Senato İçtüzüğü'nün 25'inci maddesinde açıkça belirtilen komisyonların yetki alanlarını ve emsal uygulamaları gözeterek havale işlemini gerçekleştirir. Komisyonların daha önce kendi aralarında yaptıkları resmi anlaşmalar da gelecekteki havaleler için emsal teşkil eder. Bir kereliğine işin özelliğine göre yapılmış (*ad hoc*) havalelere ilişkin anlaşmalar emsal olarak kabul görmez.²⁰

Komisyonlara kanuni düzenlemelerin havalesi esnasında gözetilen temel kıstas hangi konu alanının ilgili düzenlemede daha "baskın" olduğudur. (Sen. İkt. m.17/1) Başkanın bu yöndeki kararına itiraz mümkündür. (Sen. İkt. m.17/1) Baskın unsur kriterinin bazı istisnai durumlarda uygulanmadığı görülmektedir. Bunun en tipik örneği gelirlere

¹⁸ ABD Senatosu, "The Role of Committees in the Legislative Process", Erişim:18.04.2018, <https://www.senate.gov/general/Features/Committees.htm>.

¹⁹ Schneider, J., *Committee Jurisdiction and Referral in the Senate*, s. 1.

²⁰ Schneider, J., *Committee Jurisdiction and Referral in the Senate*, s. 1.

ilişkin hükümler içeren bir teklifin, teklifteki baskın unsura bakılmaksızın Mali İşler Komisyonuna bırakılmasıdır.²¹

Havale edilecek işin niteliği ve kapsamı gereği birden fazla komisyonun yetki alanına giren konuyu içeren işlerin çoklu havalesi (*multiple referral*) de mümkündür (Sen. İct. m.17/3). İctüzüğe göre, iki tip çoklu havale söz konusudur: Birincisinde iki veya daha fazla komisyonun ortak ve eş zamanlı görüştüğü işler, ikincisinde ise iki veya daha fazla komisyonun sırayla görüştüğü işler söz konusudur. Havale kararında dağıtım yapılacak komisyonların yapacağı işler ayrıca taksim edilerek gösterilebilir. Senatoda çoklu havale kararları genel olarak ilgili tarafların oy birliği ile alınır. Komisyon başkanları ve parti liderleri, diğer ilgili senatörler ve *Parliamentarian*'ın görüşü daha önceden alındığı için Senatoda çoklu havaletler üzerinde oy birliği sağlanmasında bir sorun yaşanmamaktadır. Kural olarak azınlık ve çoğunluk liderlerinin veya atayacakları kişilerin aralarında anlaşarak çoklu havale yapması mümkündür, ancak uygulamada buna daha önce başvurulmamıştır.²²

Kanun teklifi ve diğer işlerin havalesi kural olarak Senatoya sunuldukları ilk gün gerçekleştirilir, ama yoğunluk nedeniyle uygulamada birçok işin havalesi uzun zaman alabilmektedir.²³

4.1.1. Komisyon Aşamasını Atlama ve Komisyondan Doğrudan Genel Kurula İndirme

Kural bütün yasama işlemlerinin komisyonlarda görüşülmesi iken bazı durumlarda senatörler İctüzüğün 14'üncü maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca teklif ettikleri kanun veya ortak kararların doğrudan Senato gündemine alınmasını (*by-passing committees*) sağlayabilirler. Bu yöntem uygulamada Senato çoğunluk lideri veya onu temsilen bir senatör tarafından kullanılır ve sunulan teklif veya kararnamenin iki kez (farklı iki birleşimde) okunduktan sonra işin komisyona (veya komisyonlara) gönderilmesine itiraz etmeleri ile mümkün olur. Aynı prosedür Temsilciler Meclisinde kabul olunup Senatonun onayına sunulan kanun teklifleri ve ortak kararlar için de geçerlidir.

²¹ Schneider, J., *Committee Jurisdiction and Referral in the Senate*, s. 2.

²² Schneider, J., *Committee Jurisdiction and Referral in the Senate*, s. 3.

²³ Dewhirst, R. E., Rausch, Jr., J.D., "Bills" maddesi, *Encyclopedia of the United States Congress*, s. 46.

Benzer biçimde bir kanun teklifinin komisyona havale edildikten sonra genellikle oy birliği ile doğrudan Genel Kurul gündemine alınması veya görüşülmesi sağlanabilir. Oy birliği sağlanamazsa doğrudan Genel Kurula indirme önergesinin (*motion to discharge from committee*) herhangi bir Senato Genel Kurul kararı şeklinde alınabilmesi de Senato teamüllerinde rastlanan bir durumdur.²⁴ Uygulamada komisyondan doğrudan Genel Kurula indirme işlemi, üzerinde ihtilaf olmayan kanun teklifleri için devreye sokulmaktadır.²⁵

4.2. Komisyon Toplantıları

ABD Senatosunda komisyon toplantıları (alt ve üst komisyonlar) dinleme toplantıları (*hearings*) ve çalışma toplantıları (*business meetings*) şeklinde yapılmaktadır. Dinleme toplantıları federal başkent Washington D.C. dışında da (*field hearings*) yapılabilir.²⁶

Dinleme toplantıları, komisyonların yasama politikalarını belirlemek, komisyonların bilgi ve bilgiyi analiz ihtiyacını karşılamak amacıyla yapılan ve konuya mahsus bilgi sahibi kimselerin gerekirse ihzaren çağrılıp ifadelerine başvurulduğu toplantılardır. Bu toplantılar yasama, gözetim, soruşturma²⁷ veya ABD Başkanının atama kararlarını onaylama amaçlı olarak yapılır.²⁸

Çalışma toplantıları ise komisyonun önüne gelen yasama işlemlerinin görüşülüp biçimlendirilmesi (*markup*) veya komisyonun iç işleyişi, bütçe veya personeline ilişkin kararların alınması amacıyla yapılan toplantılardır.²⁹

²⁴ Koempel, M.L., *Bypassing Senate Committees: Rule XIV and Unanimous Consent*, CRS Report RS22299, 20 Mayıs 2015, FAS İnternet Sitesi, s. 10, Erişim:18.06.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/RS22299.pdf>; GPO, "Discharge of Committees-Riddick's Senate Procedure: Precedents and Practices", Erişim:19.04.2018, <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-RIDDICK-1992/pdf/GPO-RIDDICK-1992-50.pdf>.

²⁵ Koempel, M.L., *Bypassing Senate Committees: Rule XIV and Unanimous Consent*, ss. 1-4.

²⁶ ABD Senatosu, "Senate Legislative Process-Committee Organization and Procedure", Erişim:25.01.2017, https://www.senate.gov/legislative/common/briefing/Senate_legislative_process.htm#2.

²⁷ Yasama ve denetim amaçlarının her ikisini de içeren dinleme toplantıları da yapılabilir.

²⁸ Sachs, R.C., *Hearings in the U.S. Senate: A Guide for Preparation and Procedure*, CRS Report RL30548, 19 Temmuz 2004, University of North Texas Digital Library İnternet Sitesi, s. i, Erişim:18.06.2018, https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc812199/m2/1/high_res_d/RL30548_2004Jul19.pdf.

²⁹ Congressional Quarterly Kongre Terimleri Sözlüğü, "Business Meetings" maddesi, (Sınırlı Erişim), <http://www.cq.com/>.

Komisyon toplantılarına (düzenli, ek veya özel toplantılara) komisyon başkanı başkanlık eder. Başkanın yokluğunda çoğunluk partisinin en kıdemli üyesi (*ranking majority member*) komisyon toplantılarını yönetir (Sen. İkt. m.26/3). Bu genel kural dışında komisyonların kendi kuralları gereğince³⁰ komisyon toplantıları idare edilir. Örneğin, Silahlı Kuvvetler Komisyonunun tüm toplantılarını başkan yönetir, yokluğunda ise Komisyon salt çoğunluğun oyuyla aksini kararlaştırmadıkça, çoğunluk partisinin en kıdemli üyesi toplantıları yönetir. Emekli Askerler ve Gaziler Komisyonu kuralları, komisyon başkanına, kendisine vekâlet edecek üyeyi tayin etme yetkisi vermiştir. Azınlık partisi en kıdemli üyesinin de Sağlık, Eğitim, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Komisyonu örneğinde olduğu gibi başkan tarafından komisyonu (alt komisyonlar dâhil) yönetmekle görevlendirilmesi mümkündür.

4.2.1. Dinleme Toplantıları

4.2.1.1. Toplantı Yeri ve Zamanı, Toplantının Duyurulması

Dinleme toplantılarına (*hearings*) dair kurallar genel olarak Senato İçtüzüğü'nün 26'ncı maddesinin 4a fıkrası ve devamında düzenlenmiştir. Dinleme toplantısının yapılması için bir senatörün girişimi yeterlidir, ancak toplantının yapıp yapılmaması hususunda komisyon başkanının takdir yetkisi geniştir.³¹ Bir konuda dinleme yapılması ihtiyaç duyulan bilginin komisyon için gerekliliği, ABD Başkanının başlattığı girişimlerle bağlantısı, seçmenlere ve sivil topluma katkısı gibi kıstaslar göz önünde bulundurularak değerlendirilir. Ayrıca, komisyon bütçesi de toplantının en iyi seçenek olup olmadığı konusunda belirleyicidir.³²

Toplantı zamanının belirlenmesinde İçtüzükten kaynaklanan sınırlamalar gözetilir ve mümkün olduğunca Senato Genel Kurul çalışmaları ile çakışmaların önlenmesi hedeflenir. Zaman konusunda komisyon liderlerinin programı da önemlidir. Bütün Senato komisyonları

³⁰ Verilen örneklerdeki komisyonlara ait kurallar 114'üncü dönem Kongresi için kabul edilmiş olan kurallardan alınmıştır.

³¹ Sachs, R.C., *Hearings in the U.S. Senate: A Guide for Preparation and Procedure*, s. 10.

³² Heitshusen, V., *Senate Committee Hearings: Scheduling and Notification*, CRS Report Raporu 7-0381, 12 Mart 2015, Congressional Research Internet Sitesi, s. 1, Erişim:18.06.2018, <http://congressionalresearch.com/98-337/document.php?study=Senate+Committee+Hearings+Scheduling+and+Notification>

kendi aralarında veya Temsilciler Meclisi komisyonları ile ortak dinleme toplantıları düzenleyebilir.³³

Toplantı yeri ve zamanının belirlenmesinin ardından toplantının kamuya duyurulması gerekir. İttüzüğün 26'ncı maddesinin 4a fıkrası gereği komisyonlar (Ödenek ve Bütçe komisyonları hariç) toplantı günü, yeri ve konusunu en az bir hafta önceden ilan etmelidir. Komisyonun bildirimini bir haftadan az sürede yapabilmesi için makul bir sebep göstermesi gereklidir. Birçok komisyon bu istisnai bildirim için sınırını en geç 24 saat önceden bildirim yapmak olarak belirlemiştir. Bu ilanlar Senato internet sitesinde Kongre Kayıtlarının (*Congressional Record*) Günlük Özet (*Daily Digest*) bölümü aracılığıyla kamuya duyurulur.³⁴

Komisyonlar yaptıkları ilana genellikle toplantının tam zamanını ve komisyona bilgi sunacak uzmanları ve toplantı amacını da ekler. Toplantıya ilişkin değişiklikler ve iptaller de derhal Günlük Özet departmanına bildirilir.³⁵

4.2.1.2. Toplantıda Dinlenileceklerin Çağırılması ve Toplantının Seyri

Dinleme toplantılarının planlanmasında önemli unsurlardan biri de bilgilerine başvurulacak kimselerin (*witnesses*) komisyona ifade (*testimony*) vermeleridir. Toplantılara konuşmacı olarak katılacaklar mutlaka ilgili komisyon tarafından davet edilmelidir. Bu davetler öncesinde komisyon personeli davet edileceklerin kimliklerini tespit eder ve sıklıkla davetlilerle ön mülakat gerçekleştirir. Bu toplantılara normal vatandaşlardan, bakanlar (*cabinet secretaries*) dahil merkezi ve yerel hükümet yetkililerine, akademik camiadan sivil toplum temsilcilerine kadar birçok farklı gruptan insanlar davet edilebilir. Bir konuya ilişkin komisyonlar dilediği kadar kişiyi davet edebilir ve aynı konu için farklı günlerde birden fazla oturum gerçekleştirilebilir.

Dinleme toplantılarında mümkün olduğunca farklı görüşün temsil edilmesi sağlanır. Bazı durumlarda sadece görüşülecek konu odaklı görüşlerin dinlenilmesi de öngörülebilir. Senato İttüzüğünün 26'ncı

³³ Heitshusen, V., *Senate Committee Hearings: Scheduling and Notification*, s. 1.

³⁴ Heitshusen, V., *Senate Committee Hearings: Scheduling and Notification*, s. 2.

³⁵ Heitshusen, V., *Senate Committee Hearings: Scheduling and Notification*, s. 2.

maddesinin 4d fıkrası azınlık partisi komisyon üyelerinin (Ödenek Komisyonu hariç) toplantıların en az bir gününde kendi seçtikleri kişileri çağırmasına olanak tanımaktadır. Uygulamada, bu kuralın uygulanmasına pek gerek kalmadan olabildiğince farklı görüşün temsili partiler arası uzlaşma yoluyla sağlanmaktadır.

Dinleneceklerin tespitinden sonra komisyon başkanlığı çoğu zaman her birine resmi yazı göndermektedir. Davet yazısında yapılacak dinleme toplantısının konusu, amacı, günü, zamanı ve yeri belirtilir. Aynı zamanda dinlenecek kişinin sözlü beyanatının süre sınırı, yazılı beyanatını vermesi için tanınan mühlet, komisyon üyelerinin adları, komisyon kuralları ve eğer dinleme yasama faaliyetine dönük ise üzerinde çalışılan kanun teklifi veya ortak kararın bir örneği de davet yazısına eklenebilir.

Bu yazı üzerine dinlenecekler tarafından gönderilecek yazılı beyanat Senato İçtüzüğü'nün 26'ncı maddesi uyarınca tanığın komisyon huzuruna çıkmasından en az bir gün önce komisyona gönderilmelidir (Yine Ödenek Komisyonu bu kuralın dışında tutulmuştur).³⁶ Tanıkların yol masraflarının komisyon tarafından ödenmesi mümkündür.

Sözlü beyanatların sırası ve dinlemede izlenecek usulle ilgili komisyon karar vermektedir. Genel olarak, dinlemeler yazılı beyanatların özetini içeren konuşmaları takiben isteyen komisyon üyelerinin katıldığı soru-cevap kısmıyla tamamlanmaktadır. Bu kapsamda, bütün komisyon üyelerine dinlenilecek her bir kişi için beş dakika sorgu süresi verilir. Bunun dışında komisyonların bir saati geçmeyen süreyle belirli bir kişiyi dinlemesine ilişkin karar alması mümkündür. Aynı şekilde komisyon personeli de bir saati aşmayacak şekilde komisyona çağrılanları dinlemekle yetkilendirilebilir.³⁷ Komisyonlar bu genel format dışında Temsilciler Meclisi ile ortak dinlemeler, Washington D.C. dışında saha dinlemeleri veya yuvarlak masa toplantıları yapmaktadır.³⁸

Dinleme toplantılarına (özellikle soruşturma ile ilgili olanlara) çağrılanların gelmek istememesi durumunda ihzaren celbedilmeleri

³⁶ Heitshusen, V., *Senate Committee Hearings: Arranging Witnesses*, CRS Report 98-336, 12 Mart 2015, ABD Senatosu İnternet Sitesi, s. 1, Erişim:18.06.2018, <https://www.senate.gov/CRSPubs/045a2fbf-0ad7-434b-9496-ab85db6dae6b.pdf>

³⁷ ABD Senatosu, "How Our Laws Are Made", s. 14, Erişim:18.06.2017, <https://www.senate.gov/reference/resources/pdf/howourlawsaremade.pdf>,

³⁸ Heitshusen, V., *Senate Committee Hearings: Arranging Witnesses*, s. 1-2.

(*subpeona*) mümkündür (Sen. İct. m.26/1). Komisyonun ihtiyaç duyacağı belgeler için de izlenebilecek bu yönteme ilişkin ayrıntılar bu çalışmanın “Denetim” bölümünde yer almaktadır.

4.3. Kanun Tekliflerinin Komisyonunda Biçimlendirilmesi

Kanun tekliflerinin ve ortak kararların komisyonda görüşülmesi ABD Kongresinde *markup* (şekil, biçim verme anlamında) adı verilen komisyon toplantılarında gerçekleştirilmektedir.³⁹ Bu toplantılar Senatodan geçirilmesi düşünülen yasama işlemlerinin görüşülmesi ve üzerlerinde yapılacak değişikliklerin değerlendirilmesinden ibarettir. Toplantılar neticesinde komisyonun önündeki işin Senato Genel Kuruluna sunulup sunulmamasına ve metin üzerinde ne derecede değişikliğin gerekli olup olmadığına karar verilir.⁴⁰

Komisyonun önündeki yasama işlemlerinin görüşülmesi genel olarak Senato Genel Kurulundaki görüşme usulüne tabidir, ancak komisyonların Senato İçtüzüğüne aykırı olmayan kendi kuralları da görüşme usulünün belirlenmesinde rol oynar.

Görüşme süreci, başkanın toplantı zamanlarını ve gündemi belirlemesiyle başlar. Görüşülecek işlemin seçiminde ve komisyona görüşülmek üzere sunulmasında komisyon başkanlarının geniş takdir yetkileri vardır. Başkanlar uygulamada söz konusu işlerin görüşülmesinde komisyon ve diğer senatörlerin desteği olup olmadığına da özen göstermektedir. Seçilen iş ya ilk olarak Senatoya sunulmuş bir teklif ya da Temsilciler Meclisinde kabul edilip Senato aşamasına gelmiş bir tekliftir. Bunun dışında nadiren her iki meclise de sunulmamış olup bir alt komisyon raporuna istinaden oluşmuş taslak metinlerin görüşülmesi de mümkündür. Bu durum teknik yönü ağır basan tekliflerin alt komisyon üyelerinin uzmanlık alanları ile çakışması durumunda tercih edilir. Alt komisyon bu durumda sunulmuş teklifi değiştirerek ya da yeni bir teklif ortaya çıkararak esas komisyona sunar. Esas komisyon bu metin üzerinden *markup* görüşmelerini gerçekleştirir. Bunun dışında komisyon personeli de mevcut bir teklife ait değişiklik getiren veya teklifin

³⁹ Uygulamada bu resmi toplantılar öncesinde komisyon üyeleri arasında gayriresmî toplantıların tertip edildiği de görülmektedir.

⁴⁰ ABD Senatosu, “Committee Markup”, Erişim:28.03.2018, https://www.senate.gov/legislative/common/briefing/Senate_legislative_process.htm.

yasama dilini geliştiren önerileri içeren bir taslağı komisyon gündemine getirebilir. Komisyon personeline ait taslak çoğunluk partisi ya da her iki partinin önerisi (*bipartisan*) olarak sunulabilir. Son olarak, komisyon başkanının mevcut bir teklife ilişkin tavsiyelerini içeren açıklamalar ve ABD Başkanının siyasi tercihlerini yansıtan ve bir senatörün başkanlık makamı adına sunduğu taslağın komisyonda görüşülmesi mümkündür.⁴¹

Görüşülecek işe karar verilmesinin ardından Senato komisyonları, Tutanak Biriminin Günlük Özet (*Daily Digest*) bürosuna toplantı zamanı, yeri ve amacını veya varsa bu hususlardaki değişiklikleri ve iptalleri bildirir. Bu bilgiler ilgili büro tarafından otomasyona girilir ve her pazartesi ve çarşamba günleri bu bilgiler tutanakta yer alır. Bazı komisyonlar kendi iç kurallarında bütün komisyon üyelerinin markup toplantısından yazılı olarak haberdar edilmesini şart koşturmaktadır.⁴² Senatörler toplantı öncesinde getirecekleri değişiklik önergelerinin açıklığı ve metne doğru işlenmesi konusunda Senato Yasama Danışma Biriminden (*Legislative Counsel of the Senate*) destek almaktadır. Bazı komisyonlarda verilecek değişiklik önergelerinin kopyaları yapılacak toplantının iki gün öncesinden üyelere dağıtılmaktadır. Böylelikle komisyon çalışmalarının hızlandırılması ve kolaylaştırılması amaçlanmaktadır.

Markup toplantıları açılış konuşmaları ile başlar ve ardından değişiklik önergeleri veriliş sırasına göre görüşülür. Komisyonun oy birliği ile değişikliklerin görüşülme usulünü belirlemesi mümkündür. Senatörler toplantı esnasında önerge metni oluşturabilir; bütün önergelerin yazılı olarak verilmesi gerekir (Sen. İçt. m.15). Önergelerin okutulması gerekir, ancak uygulamada önerge sahibi genellikle oy birliğiyle önergenin okutulmaması kararı aldırılmaktadır.

Doğal olarak önerge sahibi önergesi hakkında konuşabilir. Bazı komisyonlar, komisyon başkanının takdirine bağlı olarak, önergenin metne işlenmiş halinin basılı bir materyal ile gösterilmesini zorunlu

⁴¹ Rybicki, E., Markup in Senate Committees: Choosing a Text, CRS Report 98-244, 10 Eylül 2007, Every CRS Report Internet Sitesi, s. 1-2, Erişim:18.06.2018, https://www.everycrsreport.com/files/20070910_98-244_6758115e496d2c9265aceb689ef484ade150908d.pdf

⁴² Carr, T.P., Preparation for Senate Committee Markup, CRS Report 7-0644, Congressional Research Internet Sitesi, s.2, Erişim:18.06.2018, <http://congressionalresearch.com/98-243/document.php?study=Preparation+for+Senate+Committee+Markup>.

tutabilir. Diğer senatörler önerge hakkında komisyon başkanının izniyle konuşabilir; başkan senatörlere talep sırasına göre söz verir.

Komisyonunda ne her bir senatör için ayrı ayrı ne de belirli bir değişiklik ya da değişikliklerin tamamının görüşülmesi bakımından bir zaman kısıtlaması yoktur. Başkan, üzerinde bir söz talebi yoksa değişikliği oya sunar. Komisyon değişiklik önergesinin görüşülmesini bir önergeyle durdurabilir (*motion to lay an amendment on the table*), bu durumda değişiklik hükmünü kaybeder. Senato komisyonlarında muhalif üyelerin bir değişikliği engelleme (*filibuster*) imkânı vardır. Komisyonlarda Genel Kuruldaki engellemeyi nitelikli çoğunlukla sona erdirmeye (*cloture*) kuralı işlememektedir. Bununla birlikte, bazı komisyonlar (örneğin Adalet Komisyonu) azınlık partisinden bir üyenin de dâhil olması gereken komisyon çoğunluğu (salt çoğunluk) ile uzayan görüşmelerin sonlandırılmasına imkân tanımaktadır.

Değişikliklerin görüşülmesi, bir bütün olarak kanun teklifi ve yasama işlemlerinin komisyonunda görüşülmesinde olduğu gibi Senato İçtüzüğündeki genel kurallara tabidir. Buna göre komisyonlarda verilen değişiklik önermeleri temel metinde değişiklik öngören birinci derece değişiklikler ve birinci derecede değişiklikleri değiştiren ikinci derece değişiklikler olarak iki şekilde verilmektedir. Senato uygulamasında Temsilciler Meclisinin aksine değişiklik teklifleri temel metinle doğrudan ilgili olmak (*germaneness*) durumunda değildir, ancak raporu sunan komisyonun yetki alanına girmeyen esasa ilişkin (maddi hataların giderilmesi gibi biçimsel değişiklikler dışındaki) değişiklik önermeleri Senato Genel Kurulunda görüşülemez (Sen. İçt. m.15/5). Bir değişiklik önergesi teklif metninin ancak belirli bir bölümünü değiştirebilir.

Genellikle alt komisyonlarda gerçekleştirilen bu toplantılar neticesinde esas komisyon taslak metnin lehinde (ya aynen kabul ederek ya da değişiklik önerileriyle birlikte) veya aleyhinde Senatoya rapor sunar. Komisyon önündeki taslak metin hakkında hiç rapor düzenlememeyi de tercih edebilir.

4.4. Komisyonların Gündemi ve Toplantıya Çağırılması

Tüm daimi komisyonlar önlerindeki işleri görüşmek üzere (Ödenek Komisyonu hariç) düzenli olarak haftalık, iki haftalık ve aylık toplantı günleri belirler. Komisyon başkanları gerekli görürse ek toplantılar

düzenleyebilir. Başkan ek toplantı düzenleme kararını Tarım, Beslenme ve Ormancılık Komisyonu, Silahlı Kuvvetler Komisyonu, Çevre ve Bayındırlık Komisyonu ve Maliye Komisyonunda ancak azınlık partisinin en kıdemli üyesine danışmak suretiyle alabilir.⁴³

Daimi komisyonlarda en az üç üye komisyon başkanından komisyonu olağanüstü toplantıya çağırmasını yazıyla başvurarak isteyebilir. Komisyon sekreteri, başkanı bu durumdan derhal haberdar eder. Çağrının yapılmasından gün içinde başkanın komisyonu olağanüstü toplantıya çağırması üzerine, komisyon üyelerinin çoğunluğu yedi gün içinde yapılmak şartıyla olağanüstü toplantının yapılması için yazılı olarak komisyona başvurur. Başvuruda, yapılacak toplantının gün ve saati de belirtilir. Komisyon sekreteri bu durumda yapılacak olağanüstü toplantıdan bütün komisyon üyelerini gecikmeksizin haberdar eder (Sen. İkt. m.26/3).

4.5. Komisyonlarda Toplantı ve Karar Yeter Sayısı

Senato komisyonları işlerin yürütülmesi için gerekli toplantı yeter sayısını kendi kararlarıyla belli bir sayıda sabitleyebilir. Ancak, her halde bu sayı üye tamsayısının 1/3'ünden az olamaz. Komisyonlar bu sayının altına yalnızca dinleme toplantılarında yeminli beyanatların dinlenmesi sırasında düşebilir (Sen. İkt. m.26/7a).

Komisyonların önlerindeki işlere dair rapor sunmaları için komisyon üyelerinin çoğunluğunun o toplantılarda şahsen hazır bulunması gerekir (Sen. İkt. m.26/7a). Rapor sunma dışındaki işlemlere ilişkin komisyonun karar alabilmesi için daha düşük toplantı yeter sayısı belirlenmesi mümkündür. Senato teamülleri gereği başka üye senatöre vekâlet eden senatörler toplantı yeter sayısı bakımından hesaba katılmaz (Sen. İkt. m.26/7c).⁴⁴

Bu kuralların izin verdiği ölçüde Senato komisyonlarının dinleme toplantıları, komisyonlarda görüşülen işlere ilişkin önerge verme gibi işlemler ve Genel Kurula sunulacak raporlar için olmak üzere farklı

⁴³ Koempel, M.L., Schneider, J., *Senate Standing Committees' Rules for the 114th Congress*, s. 17-18.

⁴⁴ Bu teamül Silahlı Kuvvetler, Bütçe, İçtüzük komisyonları ve diğer bazı komisyonlar tarafından iç kural olarak da benimsenmiştir. Bkz. Koempel, M.L., Schneider, J., *Senate Standing Committees' Rules for the 114th Congress*, s. 21.

konular üzerinde kendi toplanma yeter sayılarını belirlemesi mümkündür. Bu doğrultuda bazı komisyonlar belirli toplantılarda mutlaka bir çoğunluk partisi veya azınlık partisi üyesinin bulunması yahut hem çoğunluk hem de azınlık partilerinden birer üye bulunmasını şart koşmuşlardır.⁴⁵

Komisyonların göreceği işlerde karar yeter sayısına ilişkin düzenlemeye Senato İçtüzüğünde açıkça üç farklı yerde değinilmiştir. Bunlar haricinde toplantıya katılanların salt çoğunluğunun oyu esas alınır. Konuya ilişkin açık hükümler ve ilgili düzenlemeler aşağıdaki tablodaki gibidir:

Senato İçtüzüğünde Karar Yeter Sayısının Açıkça Belirtildiği Durumlar

Yapılan İş	Karar Yeter Sayısı	İlgili İçtüzük Hükümü
Gizli toplantı kararı alma	Üye tamsayısının salt çoğunluğu	m. 26/5b
Tutanak tutulma zorunluluğunu kaldırma	Üye tamsayısının salt çoğunluğu	m. 26/5g
Komisyonun önündeki işlere (kanun teklifi, ortak karar) dair rapor sunması	Toplantıya katılanların salt çoğunluğu	m. 26/7a-3

4.6. Komisyon Toplantılarında Düzeni Sağlama

Senato İçtüzüğü'nün 26'ncı maddesinin 5b fıkrasına göre kamuya açık komisyon toplantılarında karışıklık veya düzensizlik baş gösterdiğinde komisyon başkanı resen düzeni sağlama yetkisine sahiptir. Başkan, düzenin sağlanması için gerekli olduğu kanaatine varırsa, düzenin temin edilmesine kadar komisyon odasını boşaltma ve toplantıya kapalı oturumda devam etme kararı alabilmektedir.

4.7. Komisyon Toplantılarının Kamuya Açıklığı

Senato İçtüzüğü'nün 26'ncı maddesinin 5b fıkrasına göre dinleme toplantıları dâhil tüm komisyon toplantıları kural olarak kamuya

⁴⁵ Her bir Senato komisyonunun bir önceki yasama dönemi için (114'üncü Kongre) benimsedikleri toplantı yeter sayılarına ilişkin ayrıntılı tablo için bkz. Koempel, M.L., Schneider, J., *Senate Standing Committees' Rules for the 114th Congress*, s. 22.

açıktır. Komisyon toplantıları, kamuya açık olmaları durumunda, ilgili komisyonun belirleyebileceği kurallar dâhilinde radyo ve televizyondan veya her ikisinden aynı anda yayınlanır.

Ancak, bir komisyon toplantısı veya aynı konuda yapılacak toplantılar silsilesi 14 günü aşmamak kaydıyla İçtüzüğün ilgili maddesinde (m.26/5b) sayılı sebeplerle kapatılabilir. Toplantıları kamuya kapatma önergesi komisyonda kapalı oturumda tartışılır ve ardından açık oturumda yapılacak ad okunmak suretiyle açık oylama (*roll call vote*) neticesinde komisyon üye tamsayısının salt çoğunluğu ile kabul edilir. Toplantıların kamuya kapatılabilmesi için gerekçeler tahdidi olarak sayılmıştır. Buna göre aşağıda sayılı konu veya bilgilerin komisyonda görüşülmesi veya tanıkların ifadeleri sebebiyle açığa çıkması ya da ifşa edilmesi sonucu doğabilecekse toplantı kamuya kapatılabilir:

- Milli savunma veya dış ilişkilerin gizli yürütülmesi bakımından gizlenmesinde menfaat görülen konular,
- Sadece komisyon personeli veya personel yönetimi ve usulünü ilgilendiren konular,
- Bir kimseyi bir suç veya kabahat ile itham etme, bir kimsenin mesleki itibarını küçültme veya zedeleme, halk nezdinde aşağılanması veya karalanması sonucunu doğuracak yahut özel hayatına açıkça haksız saldırı teşkil edecek konular,
- Bir ihbarcının ya da kolluk mensubunun kimliğini yahut gizli tutulması gereken bir soruşturma ya da kovuşturmaya ilişkin bilgileri açığa çıkaracak ve gizlenmesi görevli kolluk gücünün menfaatine olan konular,
- Belirli bir şahsa ait ticari sır niteliğindeki,
 - a) Kanunun kamu görevlilerini tutmakla yükümlü kıldığı veya,
 - b) Devlet tarafından, şahısların belirli bir kamu finansmanı veya menfaatine yönelik kendi başvurusu dışında, gizli ibaresiyle teslim alınan veya bir kimsenin rekabetçi konumuna haksız zarar verilmesini önlemek için gizli tutulması gereken bilgiler,
- Diğer kanun veya düzenlemelerde gizliliği zorunlu tutulmuş konular.

4.8. Komisyonların Çalışma Zamanı ile Tatil ve Ara Verme Sırasında Çalışma

Senatoda komisyonlar ve Genel Kurulun çalışmalarının çakışmasını asgari düzeye indirmek amacıyla komisyonların (esas ve alt komisyonlar) Genel Kurulun başlamasından itibaren iki saat içinde çalışması öngörülmüştür. Bu iki saatin ardından komisyonların çalışması özel izne tabidir. Genel Kurul toplantı halinde ise komisyonlar, oy birliği ile aksine karar verilmedikçe, hiçbir surette saat 14.00'ten sonra çalışamaz. Ödenek Komisyonu ve Bütçe Komisyonu bu sınırlamalara tabi değildir (Sen. İct. m.26/5a).

Uygulamada komisyonların toplanmasına ilişkin bu sınırlamalar parti liderlerinin mutabakatı ile veya bir önceki paragrafta belirtildiği gibi oy birliği ile bertaraf edilebilmektedir.⁴⁶

Komisyonların tatil ve ara verme halinde de çalışabilecekleri Senato İçtüzüğü'nün 26'ncı maddesinin birinci fıkrasında ayrıca belirtilmiştir.

4.9. Komisyon Raporları

Komisyon raporları komisyon başkanları veya görevlendirilmiş diğer bir komisyon üyesi tarafından Senato'ya sunulur. Raporlar hemen görüşülmesi yönünde oy birliği ile karar alınmadıkça Senato gündeminde sıraya konulur.

Komisyonlar, kanun teklifleri ve ortak kararlara ilişkin raporlarını, komisyon çoğunluğunun rapor düzenleme kararının komisyon sekreteryasına yazılı ve imzalı şekilde teslim edildiği günden yedi takvim günü içinde (Senatonun toplantı halinde olmadığı günler hariç olmak üzere) düzenler. Komisyon sekreteryası (Ödenek Komisyonu hariç) komisyon başkanını rapor düzenleme konusundaki başvurudan derhal haberdar eder (Sen. İct. m. 26/10).

Komisyonlarda yapılan işler, raporu verilen kanun teklifinde yer alır ve sıra sayısı almak suretiyle yazılı komisyon raporu çok istisnai haller dışında kanun teklifi ile birlikte Senato'ya sunulur. Komisyon raporları da tıpkı kanun teklifleri gibi Devlet Yayın Ofisi (*Government Publishing Office*) tarafından basılır ve dağıtılır.⁴⁷

⁴⁶ Carr, T.P., *Preperation for Senate Committee Markup*, s. 1.

⁴⁷ ABD Senatosu, "Committee Reports", Erişim:03.04.2018, https://www.senate.gov/legislative/common/briefing/Enactment_law.htm#8

Komisyon raporunda şu unsurlar bulunur:

- **Oylama sonuçları:** Bir yasama işleminin Senatoya sunulmasına dair ad okunmak suretiyle açık oylamaların (*roll call vote*) sonuçları komisyon raporunda mutlaka yer alır. Ayrıca, işlem üzerinde değişiklik önergelerine ilişkin olanlar dâhil diğer oylamalar üyelerin kullandıkları lehte ve aleyhte oyları gösterir çizelgeyi içermek suretiyle raporda yer alır. Eğer komisyon bu oyları daha önce kamuoyuna duyurduysa bunların raporda ayrıca gösterilmelerine gerek yoktur.
- **Yeni ve eski düzenlemelerin karşılaştırılması:** Mevcut kanunlarda değişiklik öngören kanun teklifleri ve ortak kararlara ait raporlarda değiştirilmesi öngörülen orijinal yazılı düzenlemeye ait metin ile değişikliklerin işlenmiş halini yansıtan metnin karşılaştırması da yapılmak zorundadır. Buna göre yeni madde hükümlerine ait yazı karakterleri italik olarak yazılır.
- **Muhalefet şerhleri:** Komisyonun bir işi rapor etme kararı almasından itibaren üç takvim günü içinde ilgili komisyonun üyeleri (Ödenek Komisyonu hariç) muhalefet şerhlerini ve ek düşüncelerini hazırlamak zorundadır. Bu görüşler raporun son kısmında yer alır.
- **Maliyet tahminleri:** Rapora konu olan düzenleme yeni bir bütçe yetkilendirmesi içeriyorsa, gelirleri veya vergi harcamalarını değiştiriyorsa Kongre Bütçe Ofisinin (*Congressional Budget Office*) maliyet tahminleri komisyon raporunda yer alır. Bu yolla, Bütçe Ofisi ilgili kanun hükümlerinin varsa federal bütçeye getireceği yükü, bütçe açığına etkisini, zorunlu harcama ve gelirlere etkisini komisyona bildirir.
- **Finanse edilmemiş görevler (*unfunded mandates*):** Bütçe yetkilendirme komisyonlarında merkezi ve yerel hükümetlere veya özelsektöre yükümlülük getiren ancak parasal karşılığı gösterilmemiş görevlerin düzenlenmesinden beklenen gelir ve giderlerin değerlendirilmesi ve kamu ve özel sektöre bu düzenlemelerin etkisi de komisyon raporuna eklenir.
- **Ön alım (şufa) hakkına (*preemption*) dair bilgiler:** Bir kanun ya da ortak karar teklifi herhangi bir merkezi, yerel ve yerel halkların

haklarına ilişkin bir ön alım koşulu koyuyorsa buna ilişkin bilgilerin de ilgili komisyonun raporunda yer alması gerekir.

- **Etki Analizi Kayıtları:** Ödenek Komisyonu hariç komisyonların kanun teklifleri ve ortak kararlara ilişkin raporlarında yapılacak düzenlemeye ilişkin ilgili komisyonun yaptığı etki analizleri (Sen. İçt. m.26/11-3b) de bulunmalıdır. Bu etki analizi, düzenlemeden etkilenen kişileri ve iş kollarını, düzenlemeden etkilenen kişi, tüketici ve iş kollarına yönelik ekonomik etkileri, kişisel mahremiyete olan etkileri ve ilgili iş için gerekli kırtasiye ve kayıtları içerir. Herhangi bir konuda etki analizi uygulanamayacaksa buna ilişkin açıklama kaydı düşülerek komisyon raporunda etki analizine yer verilmeyebilir.
- **Kongreye Etkileri:** Kamu hizmetlerine erişim, konut ve çalışma hayatına dair kanun teklifleri ve ortak kararlara ait komisyon raporlarında bu düzenlemelerin Kongreye olan etkileri de yazılmalıdır. İşin yasama organını ilgilendirmemesi durumu gerekçelendirilerek raporlarda bu kısma yer verilmeyebilir.
- **Diğer Unsurlar:** Senatoda komisyon raporları yasal düzenlemenin gerekçesini ve amaçlarını da içerir. Komisyon, dilerse raporuna düzenlemeye dair ilgili idari birimlerden aldığı görüşleri de ekleyebilir. Aynı zamanda raporlarda düzenlemenin ve ilgili olduğu diğer düzenlemelerin yasama organında geçirdiği süreçlere (safahat), düzenlemelerdeki bölüm ve başlıklara ait özet bilgilere yer verilebilir.⁴⁸

⁴⁸ Rhbicki, E., *Senate Committee Reports: Required Contents*, CRS Report 98-305, 22 Ocak 2008, ss. 1-2, Every CRS Report İnternet Sitesi, Erişim:18.06.2018, https://www.everycrsreport.com/files/20080122_98-305_ce9e6603afa0ad97dbc3f9e263f787e3a1cf9dd0.pdf

GENEL KURUL

*Fatih Çağrı Ocaklı**

*Hakan Palabıyık***

1. GİRİŞ

Temsilciler Meclisi ve Senatoda Genel Kurul çalışmalarının yürütülmesi açısından önemli olan aktörlere bir bütün olarak Liderlik (*House Leadership - Senate Leadership*) adı verilmektedir. Liderlik, meclis başkanı, çoğunluk ve azınlık liderleri ile onların yardımcılarının oluşmaktadır. Temsilciler Meclisinde, çoğunluk ve azınlık partileri tarafından meclis başkanlığı seçimi için birer aday gösterilir. Bu çerçevede, çoğunluk partisi tarafından gösterilen aday, Temsilciler Meclisi Başkanı olarak seçilmektedir.¹

Anayasaya göre- ABD Başkan Yardımcısı, aynı zamanda Senato Başkanidir. Ancak Başkan Yardımcısı yürütme organı içerisindeki görevlerine ağırlık verdiği için kendisinin yokluğunda Senato faaliyetlerini yönetmek üzere bir Senato Geçici Başkanı (*President pro tempore*) seçilir. Teamülen, çoğunluk partisine mensup en kıdemli senatör Genel Kurul tarafından Senato Geçici Başkanı olarak seçilmektedir.



Temsilciler Meclisi Genel Kurulu

* Yasama Uzmanı, Hukuk Bölümü, e-posta: f.cagri@tbmm.gov.tr

** Yasama Uzmanı, Hukuk Bölümü, e-posta: hakan.palabiyik@tbmm.gov.tr

¹ Heitshusen, V., *The Speaker of the House: House Officer, Party Leader, and Representative*, s.3-4, Congressional Research Service, Erişim:02.04.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/97-780.pdf>

Her iki meclisin başkanı da Genel Kurulda düzen ve disiplinin sağlanması, üyelere söz hakkı verilmesi, önergelerin işleme alınması, görüşmeler sırasında yapılan usul itirazlarının (*point of order*) kabul veya reddedilmesi, görüşülmekte olan işlerin oylamaya sunulması, Uzlaşma Komisyonu (*Conference Committee*) üyelerinin seçilmesi gibi benzer yetkilere sahiptir.

Temsilciler Meclisi Başkanı, oturumları yönetmek üzere, üç yasama gününü aşmamak üzere bir üyeyi Geçici Başkan (*Speaker Pro Tempore*) olarak atayabilir. Meclis Başkanı hastaysa, 10 günü geçmemek kaydıyla bir üyeyi oturumları yönetmek üzere görevlendirebilir. Bu görevlendirme Meclisin onayına tabidir. Eğer Başkan yoksa ve yerine Geçici Başkan atayamamışsa Meclis, Başkanın yokluğunda görev yapmak üzere Geçici Başkan atar (Tem. Mec. İçt., Kural 1/8).

Senato Geçici Başkanı, Senatoyu yönetmek üzere yerine başka bir senatörü görevlendirebilmektedir. Görevlendirilen senatör de dilerse yerine bir başka senatörü görevlendirebilir (Sen. İçt. m.1/3). Uygulamada Geçici Başkan, çoğunluk partisine mensup daha az kıdemli senatörleri birer saatlik değişimlerle oturumları yönetmek üzere görevlendirmektedir.²

Her iki mecliste de, ayrıca, çoğunluk ve azınlık gruplarının liderleri bulunmaktadır. Temsilciler Meclisinde Azınlık Lideri (*Minority Leader*), azınlık partisi tarafından başkan adayı gösterilen kişi olmaktadır. Çoğunluk Lideri (*Majority Leader*) ise, Temsilciler Meclisi Başkanının bir anlamda vekilidir. Çoğunluk partisi tarafından gösterilen aday başkan seçildiği için onun yerine getirmesi gereken görevleri yine çoğunluk partisi içerisinde seçilen çoğunluk lideri üstlenmektedir. Senatodaki çoğunluk ve azınlık liderleri de parti grupları tarafından belirlenmektedir.³ Çoğunluk ve azınlık liderlerine Genel Kurul Sözcüsü (*Floor Speaker*) de denilmektedir. Her iki mecliste de çoğunluk ve azınlık liderlerine Genel Kurul çalışmalarının planlanması ve yürütülmesinde yardımcı olmak, temsilci ve senatörlerin oturumlara katılımını sağlamak gibi görevler üstlenen kıdemli üyelere ise Çoğunluk/Azınlık Lider Yardımcısı (*Whip*) adı verilmektedir.⁴

² ABD Senatosu, President Pro Tempore, Erişim:02.04.2018 https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/President_Pro_Tempore.htm

³ ABD Senatosu, Majority and Minority Leaders and Party Whips, Erişim:16.05.2018, https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Majority_Minority_Leaders.htm

⁴ Çelik, E., *Parlamentolarda Gündemin Belirlenmesi: İngiltere, Fransa ve ABD Örnekleri*, TBMM Yasama Uzmanlığı Tezi, Ankara, 2014, s.101.

2. GENEL KURULUN TOPLANMASI, BİRLEŞİM AÇMA/KAPAMA ve GÜNDEM DIŞI KONUŞMA

Temsilciler Meclisi İçtüzüğüne göre olağan bir Genel Kurul birleşimi dokuz aşamadan oluşmaktadır:

- Din görevlisi (*chaplain*) tarafından yapılan dua
- Tutanak Dergisinin (*Journal*) onaylanması
- Bayrağa Sadakat Yemini (*Pledge of Alliance to the Flag*)
- 1 dakikalık konuşmalar (Başkanın belirlediği sayıda üyenin -genellikle 5 üye çoğunluk, 5 üye azınlık partisinden- yasama işleri veya diğer konular ile ilgili konuşması)
- Başkanın duyurusunu yapacağı işler (ABD Başkanının mesajının okunması, Senatodan iletilen mesajların okunması, üyelere yapılacak genel duyurular gibi)
- Yarım kalan işlerin tamamlanması
- Yarım kalan işlerin tamamlanmasını takiben, ihtisas komisyonunun talebi ve Başkanın onayı doğrultusunda rapora bağlanmış tekliflerin 1 saatliğine görüşülmesi
- Genel Kurul Komisyonuna (*Committee of the Whole*) havale edilmiş işlerin görüşülmesi
- Diğer işler⁵

İçtüzüğün 1'inci maddesine göre birleşimin açılması ve kapatılması konusunda yetki Temsilciler Meclisi Başkanına aittir. Uygulamada, gündemin ilk dört maddesi (din görevlisinin duası, tutanağın onaylanması, Bayrağa Sadakat Yemini ve bir dakikalık konuşmalar) tamamlandıktan sonra Genel Kurul tarafından görüşülmeksizin yapılan oylama ile ayrıcalıklı iş olarak addedilen işlerin görüşülmesine geçilmekte ve gündemin kalan kısımları atlanmaktadır. Yine uygulamada, yasama işlerinin tamamına yakını ayrıcalıklı iş olarak görüşülmektedir.⁶

⁵ ABD Temsilciler Meclisi, *Rules of the House of Representatives*, 115'inci Kongre, Erişim:01.04.2018, <https://republicans-rules.house.gov/sites/republicans.rules.house.gov/files/115/PDF/House-Rules-115.pdf>

⁶ Davis, C.M., *House Floor Activity: The Daily Flow of Business*, s.2-3, Congressional Research Service, Erişim:02.04.2018, https://www.everycrsreport.com/files/20080416_RS202233_8dc1c2a86a5aa7cd52cbf048918f5883a6e74022.pdf

Temsilciler Meclisi Genel Kurulunda gündem dışı konuşmalar üç kategoriye ayrılmaktadır: Sabah oturumu konuşmaları (*morning hour debate*), 1 dakikalık konuşmalar (*one-minute speeches*) ve kapanış konuşmaları (*special order speeches*). Sabah oturumu konuşmalarında, Temsilciler Meclisi Genel Kurulu dönem başında oy birliği ile aldığı karar ile haftanın belirli günlerinde sabah iki saat erken toplanmaktadır. Bu 2 saatlik sürenin yarısı çoğunluk, yarısı azınlık partisi tarafından kullanılmaktadır. Teamülen, söz alan üyelere 5'er dakika süre verilmektedir. Parti liderleri ise süre sınırına tabi olmadan konuşmaktadır.

1 dakikalık konuşmalarda ise Başkan, birleşimin başında kendi belirleyeceği sayıda üyeye (teamülen 5 azınlık, 5 çoğunluk partisinden olmak üzere) 1'er dakikalık söz hakkı vermektedir. Konuşma yapan üye ek süre talep edebilmekte ancak bu talebin onaylanması için Genel Kurulun oy birliği ile karar vermesi gerekmektedir.

Kapanış konuşmaları, hakkında bir İctüzük kuralı bulunmayan ancak teamülen oluşmuş bir uygulamadır. Olağan bir Genel Kurul birleşiminin sonunda, o gün görüşülmesi planlanan yasama işleri tamamlandığında Başkanın teklifi ve Genel Kurulun oy birliği ile alacağı karar doğrultusunda Başkanın belirleyeceği sayıda üyeye 5 dakika ile 1 saat arası gündem dışı konuşma hakkı tanınmaktadır. Teamülen, kapanış konuşmaları toplam 4 saati aşamamakta ve en geç gece yarısına kadar sürmektedir.⁷

Senato İctüzüğüne⁸ göre Senato Genel Kurulu aksine bir karar alınmadıkça her birleşim günü öğle vakti (*noon*) toplanmaktadır. Din görevlisi tarafından yapılan duanın ardından oturumu yöneten başkan tarafından Bayrağa Sadakat Yemini okunmaktadır.

Her birleşimin başında, azınlık ve çoğunluk liderlerine 10'ar dakikalık konuşma süresi verilmektedir. Liderler bu süre içinde Genel Kurul gündemindeki değişiklikler, o gün görüşülecek işler ve önemli gördükleri diğer konular hakkında Genel Kurulu bilgilendirmektedirler.

⁷ Schneider, J., *Special Order Speeches and Other Forms of Non-Legislative Debate in the House*, Congressional Research Service, s.1-3, Erişim:12.04.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/RS21174.pdf>

⁸ ABD Senatosu, *Rules of the Senate*, Erişim:12.06.2018, <https://www.rules.senate.gov/rules-of-the-senate>

Liderler kendilerine verilen 10 dakikalık konuşma süresinin tamamını veya bir kısmını farklı bir güne aktarabilmektedirler. Yine oy birliği ile alınacak karar ile her birleşimin başında belirli sayıda senatöre kısa açıklama (*brief statements*) niteliğinde konuşma yapma imkânı tanınmaktadır.⁹

Konuşmaları takiben önceki birleşimde tamamlanamayan yasama işlerinin görüşülmesine geçilir. Uygulamada Genel Kurul oy birliği ile karar almak suretiyle bu işlerin görüşülmesini erteleyebilmektedir. Daha sonra ise gündemde yer alan yasama işlerinin görüşülmesine geçilmektedir. Teamülen, Genel Kurulda hangi teklifin ne zaman görüşüleceğine dair önergeler yalnızca çoğunluk lideri tarafından verilmektedir. Uygulamada, bu önergeler görüşülmeksizin oy birliği ile kabul edilmektedir. İtiraz durumunda önerge üzerinde görüşme yapıp daha sonra oylanmaktadır.¹⁰

Gün sonunda, azınlık ve çoğunluk liderlerinin (veya onların görevlendireceği senatörlerin) yapacakları kapanış konuşmaları sonrasında Senato Genel Kurulu oy birliği ile ara verme veya birleşimi sonlandırma kararı almaktadır.

ABD Başkanı ise Anayasaya göre her yıl Temsilciler Meclisi ve Senatonun ortak oturumunda yönetiminin genel politikası ve hedefleri gibi konuları içeren “Birliğin Durumu” (*State of the Union*) konuşması yapmakta ve Kongreyi bilgilendirmektedir.

3. GENEL KURUL TAKVİMİ

Temsilciler Meclisinde, Birlik Takvimi (*the Union Calendar*), Meclis Takvimi (*the House Calendar*) ve Özel Takvim’den (*Private Calendar*) oluşan üç temel takvim bulunmaktadır.¹¹ Komisyonlar tarafından raporlanan işler bu üç takvimden uygun olanının içerisinde belli bir sıra dahilinde yer alırlar ve olağan durumda takvimdeki sıraya göre

⁹ Davis, C.M., *Flow of Business: A Typical Day on the Senate Floor*, Congressional Research Service, s.1., Erişim:17.09.2018, <https://www.senate.gov/CRSPubs/0a164606-a3c5-4efc-8c9d-67f97facda8e.pdf>

¹⁰ Söz konusu oylamada basit çoğunluk önergenin kabulü için yeterlidir. Ancak önerge üzerindeki görüşmeler sırasında muhalif senatörlerin konuşarak engelleme (*filibuster*) yöntemiyle görüşmeleri tıkama imkânları bulunmaktadır.

¹¹ Davis, C.M., *Calendars of the House of Representatives*, Congressional Research Service, s.1, Erişim:01.05.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/98-437.pdf>

Genel Kurulun gündemine girerler.¹² Takvimler her hafta pazartesi günü ya da Temsilciler Meclisinin hafta içi ilk oturum gününde bastırılır.¹³

Genel olarak, Birlik Takvimine komisyonlardan gelen yetkilendirme, ödenek ve vergi kanunları yerleştirilir. İkinci takvim olan Meclis Takvimine



Meclis Takvimi

ise Birlik Takvimine dâhil olmayan diğer bütün kamusal kanun teklifleri girer. Üçüncü takvim olan Özel Takvimde ise belirli kişileri veya varlıkları ilgilendiren özel kanun teklifleri yer alır.¹⁴

Komisyon raporlarının hangi takvime gönderilmesi gerektiği konusundaki yetki Temsilciler Meclisi Başkanına aittir. Başkan raporların hangi takvime gönderileceğine karar verirken ilgili kanun teklifinin sunulduğu ilk hali esas alır. Başkanın ilgili kanunu yanlış bir takvime göndermesi halinde bu yanlışlığı düzeltebilecek yetkisi vardır. Yanlış bir takvime giren raporun doğru olana yönlendirilmesi işlemi bir üye tarafından verilecek önergenin kabulü ile de mümkündür.¹⁵ Diğer taraftan, belirli komisyonların bazı işlerle ilgili raporları ilgili oldukları takvime Genel Kuruldan gönderilirler. Söz konusu raporların ilgili oldukları takvime Genel Kurul tarafından gönderilmeleri, o raporlara öncelikli iş statüsü tanınması anlamına gelmektedir. Bu şekilde ilgili olduğu takvime giren raporlara ilişkin Başkanın yukarıda bahsedilen yanlış takvime gönderilen raporlarla ilgili düzeltmeye dair takdir yetkisi bulunmamaktadır.¹⁶

¹² Çelik, E., *Parlamentolarda Gündemin Belirlenmesi: İngiltere, Fransa ve ABD Örnekleri*, s. 117.

¹³ Davis, C.M., *Calendars of the House of Representatives*, s.2.

¹⁴ Davis, C.M., *Calendars of the House of Representatives*, s.1.

¹⁵ Davis, C.M., *Calendars of the House of Representatives*, s.2.

¹⁶ Çelik, E., *Parlamentolarda Gündemin Belirlenmesi: İngiltere, Fransa ve ABD Örnekleri*, s.117.

Ayrıca Temsilciler Meclisi İçtüzüğü'nün 13'üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde yukarıda bahsedilen bu üç temel takvimden farklı olarak dördüncü bir takvime yer verilmiştir. El Çektirme Takvimi (*Discharge Calendar*) diye tanımlayabileceğimiz bu takvimde komisyondan doğrudan Genel Kurula indirme önergeleri (*motions to discharge committees*) yer almaktadır. Bu takvimde diğerlerinden farklı olarak komisyonlar tarafından raporlanan işler bulunmaz; sadece komisyonların bakmakta olduğu işlerin sona erdirilmesi maksadıyla verilen önergeler yer alır.¹⁷

Kanun tekliflerinin yukarıda bahsedilen ilgili takvimlere girmiş olmaları Genel Kurulda görüşmeleri için uygun olduklarını gösterse de bu konuda bir garanti elde ettikleri anlamına gelmez. Birçok kanun teklifinin Temsilciler Meclisinin 2 yıllık çalışma süresinde Genel Kurula inmediği görülmektedir. Ayrıca, çok yaygın olmasa da, bazı kanun tekliflerinin bir takvime yerleştirilmeden doğrudan Genel Kurul gündemine alınması da mümkündür.¹⁸

Senatoda ise iki adet takvim bulunmaktadır. Bunlar, Yürütme İşleri Takvimi (*Executive Calendar*) ve Yasama İşleri Takvimidir (*Legislative Calendar*).¹⁹ Yürütme İşleri Takvimi Senatonun her birleşiminde güncellenir ve sekiz bölümden oluşur. Bu bölümler; uzlaşma kararları (*unanimous consent resolutions*), kararlar (*resolutions*), Senato Başkanının onaylanması için sunduğu andlaşmalar (*treaties*), Senatoya onaylanması için sunulan adaylıklar (*nominations*), Kongre Kayıtlarında basılan ve senatörlerin onayına sunulan rutin adaylıklar (*Nominations Placed on Secretary's Desk*), imtiyazlı adaylıklar (*Privileged Nominations*), adaylıklara veya andlaşmaların devamına sunulan itirazlar (*notices of intent to object*) ve henüz görüşülmemiş yeniden görüşme önergelerinden (*motions for reconsideration*) oluşmaktadır.²⁰

Senatonun bir diğer takvimi olan Yasama İşleri Takvimi de Senatonun her birleşiminde güncellenir. Yasama İşleri Takviminde, Senato

¹⁷ ABD Temsilciler Meclisi, *Rules of the House of Representatives*, 115'inci Kongre, Erişim:01.04.2018, <https://republicans-rules.house.gov/sites/republicans.rules.house.gov/files/115/PDF/House-Rules-115.pdf>

¹⁸ ABD Kongresi, *The Legislative Process: Calendar and Scheduling*, Erişim:01.04.2018, <https://www.congress.gov/legislative-process/calendars-and-scheduling>

¹⁹ ABD Senatosu, *Calendars and Schedules*, Erişim:01.04.2018, <https://www.senate.gov/legislative/calendars.htm>

²⁰ ABD Senatosu, *The Executive Calendar*, Erişim:01.04.2018, https://www.senate.gov/legislative/exec_calendar_page.htm

Genel Kurulunda bekleyen kanun teklifleri ve kararlar yer alır. Kanun tekliflerinin ve kararların büyük bir bölümü takvime eklendiği sıraya göre takvimin genel işler başlıklı bölümünde yer alır. Takvimin diğer bölümleri ise kanun tekliflerinin Genel Kurulda görüşülmesinin ertelendiği özel durumları ele almak ve durumlarını göstermek için kullanılır.²¹

Gündemi belirleyen çoğunluk parti liderliğidir. Günlük ve haftalık gündem, çoğunluk partisinin internet sitesinde yayımlanmaktadır. Haftalık gündem her hafta pazartesi günü ya da o hafta hangi gün oturum yapılacak ise o gün basılır. Bir başka ifadeyle, her iki mecliste de Genel Kurulun toplanması ve çalışma sürelerine dair özel bir İhtüzük kuralı yoktur. Uygulamada, hem Temsilciler Meclisi hem de Senato genel kurulları yasama döneminin ilk birleşiminde çalışma gün ve saatleri ile ilgili karar almaktadır.²² Belirlenen bu çalışma planı çoğunluk parti liderliğinin internet sitesinde yer alır. Ayrıca aylık ve yıllık planlanan çalışma günleri de aynı internet sitesinde yer almaktadır. Burada çalışılması planlanan günlere ve tatil günlerine yer verilmektedir.²³

4. GENEL KURULDA OYLAMA YÖNTEMLERİ

Temsilciler Meclisi ve Senato genel kurullarında oylamalar üç şekilde yapılmaktadır:

- İşaretle Oylama (*Voice Vote*): Oylama esnasında üyeler yüksek sesle “evet” (*aye*) veya “hayır” (*no*) derler. Başkan hangi sesin daha baskın olduğuna bakarak oylamanın sonucunu tespit eder.
- İkiye Ayrılarak Oylama (*Division Vote*): Eğer işaretle oylamanın sonucunda tereddüt ortaya çıkarsa (veya bir üyenin talebi üzerine), Başkan önce “evet” diyenlerin ayağa kalkmasını ister. Bu üyeler sayılır, daha sonra “hayır” diyenlerin ayağa kalkmasını ister. Bu üyeler de sayıldıktan sonra çıkan sonuca göre işlem yapılır.

²¹ ABD Senatosu, *About the Senate Legislative Calendar*, Erişim:01.04.2017, https://www.senate.gov/pagelayout/legislative/one_item_and_teasers/Senate_leg_calendar_page.htm

²² Örneğin Temsilciler Meclisi, Ocak 2017’de aldığı karar ile farklı bir karar alınmadıkça Pazartesi saat 14’te, Salı, Çarşamba ve Perşembe saat 12’de ve diğer günlerde saat 9’da toplanma kararı almıştır. Senato ise aynı tarihli kararında aksine bir karar alınmadıkça Genel Kurulun saat 12’de toplanacağını görmüştür.

²³ ABD Temsilciler Meclisi Çoğunluk Liderliği, *Majority Leader Schedule*, Erişim:01.04.2018, <https://www.majorityleader.gov/schedule/>

- Açık Oylama (*Recorded Vote*): Açık oylama için bir üyenin bunu talep etmesi ve Temsilciler Meclisi Genel Kurulunda en az 44 üyenin, Genel Kurul Komisyonunda (*Committee of the Whole*) ise en az 25 üyenin bu talebe destek vermesi gerekir. Senato’da ise en az 11 üyenin açık oylama talebine destek vermesi gerekmektedir. Açık oylama iki şekilde yapılabilir:

» Ad Okunmak Suretiyle Yapılan Açık Oylama (*Roll call vote/Yeas and Nays*): Üyelerin isimleri tek tek okunur ve her bir üye “evet” veya “hayır” diyerek oyunu kullanır. Vetoyu aşmak için yapılan oylamada, bu yöntemi kullanmak zorunludur. Ayrıca, Temsilciler Meclisi ve Senato Geçici Başkanı seçimleri de bu şekilde yapılır.

» Elektronik Oylama (*electronic voting*): Temsilciler Meclisi Genel Kurulunda belli noktalarda toplam 47 elektronik oylama



Elektronik oylama makinesi

cihazı bulunmaktadır. Her üyede elektronik oylama kartı vardır. Üyeler bu cihazların herhangi birinde kartlarını sisteme girip evet için yeşil, hayır için kırmızı, çekimser için sarı tuşa basarlar. Uygulamada çoğunlukla elektronik oylama sistemi kullanılmaktadır. Senatoda elektronik oylama sistemi bulunmamaktadır.

5. GENEL KURULDA KIYAFET KURALLARI

ABD Kongresi 115’inci Dönem İçtüzüğünde kıyafete ilişkin tek kural 17’nci maddenin 5’inci fıkrasındaki “Oturma esnasında üyeler, delegeler ve Komisyon üyeleri şapka takamaz” hükmüdür. İlâveten, İçtüzük kuralları ile ilgili Jefferson Kılavuzunda (*Jefferson’s Manual*), “Hiçbir üye, Meclise

başı kapalı giremez (*head covered*) veya başında şapka varken bir yerden başka yere hareket edemez” denilmektedir.²⁴

Senatoya gelince, İçtüzükte şapka yasağı olmasa da, Genel Kurulda şapka takılmaması teamüli bir kural niteliğindedir. Kıyafet hususunda, Kongre üyeleri için açık bir İçtüzük kuralı öngörülmemiş olmakla birlikte, gerek Temsilciler Meclisi, gerek Senato Başkanlığının yazılı olmayan biçimde, erkek üyeler için “ceket ve kravat”, kadın üyeler için “uygun giyim” (*appropriate attire*) kuralını uygulamaları teamüldür. Kadın Kongre üyeleri pantolon giyebilir. Temsilciler Meclisi Genel Kurulunda, kadın üyeler 1990 yılında, Senatonun kadın üyeleri de 1993 yılında pantolon giymeye başlamışlardır. Ceket ve kravat kuralı sadece Genel Kurul için geçerlidir; koridor ve özel ofislerde uygulanmamaktadır.²⁵

ABD Kongresinde, Genel Kurula girmesine izin verilen çalışanlar da üyeler ile aynı kıyafet kurallarına tabidir. Basın mensuplarının bir kısmı için kıyafet kuralı uygulanmaktadır. Muhabirler Kongre üyeleri bakımından geçerli olan kılık kıyafet kurallarına uymak zorundadır.²⁶

6. GENEL KURULDA EVRAKLARIN OKUNMASI

Temsilciler Meclisi ve Senatoda evrakların okutulması görevi Temsilciler Meclisi üyeleri veya senatörler tarafından değil, bu iş için özel olarak istihdam edilmiş profesyonel çalışanlar tarafından yapılır. Temsilciler Meclisinde her biri bir parti tarafından atanmış ve Genel Sekreter tarafından istihdam edilen iki okuyucu kâtip (*reading clerk*) bulunmaktadır. Konuşma ve diksiyon dersleri almış olan bu kâtipler bütün teklif, önerge, değişiklik ve Meclise gelen ABD Başkanının mesajlarını okumakla sorumludur. Senatoda okuyucu kâtiplere yasama kâtibi (*legislative clerk*) denir ve Senato Genel Sekreteri (*Secretary of the Senate*) tarafından istihdam edilir. Senato kâtipleri de Temsilciler Meclisinin okuyucu kâtipleri ile benzer işleri yaparlar.²⁷

²⁴ Temelat, N., *ABD Kongresinde Kıyafet Düzeni*, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Bilgi Notu, Kasım 2013, s.1

²⁵ Temelat, N., *ABD Kongresinde Kıyafet Düzeni*, s.2

²⁶ Temelat, N., *ABD Kongresinde Kıyafet Düzeni*, s.5

²⁷ ECPRD, “Reading out Documents to the Plenary (Genel Kurulda Belge Okunması)” talebine ABD Kongresinin Cevabı, Talep No: 823, 22.08.2007, Erişim:21.04.2018 (Sınırlı Erişim), <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/file/archive2/29891/USA.htm>

7. GENEL KURULDA KAPALI OTURUMLAR

Temsilciler Meclisi ve Senato Genel Kurullarında ulusal güvenliği ilgilendiren bir konunun görüşülmesi, ABD Başkanından gelen gizlilik gerektiren mesajların okunması ve Senatoda yapılan suçlandırma (*impeachment*) görüşmeleri sırasında kapalı oturum kararı alınabilmektedir.

Temsilciler Meclisinde üyelerin her biri kapalı oturum önergesi verebilmektedir. Önerge görüşülmeden oylanmakta, oturuma katılanların basit çoğunluğunun olumlu yönde oy vermesi halinde kapalı oturuma geçilmektedir.

Senatoda ise üyelerden herhangi birinin kapalı oturum önergesi vermesi durumunda görüşme ve oylama yapılmaksızın doğrudan kapalı oturuma geçilmektedir.

Temsilciler Meclisi ve Senato Genel Kurullarında yapılan kapalı oturumlar sırasında Genel Kurulda yalnızca üyeler ve oturumda görevli personel bulunmaktadır. Hangi personelin görevli olacağı Başkan tarafından belirlenmekte ve ilgili personele yemin ettirilmektedir. Basın görevlileri, izleyiciler ve diğer görevliler salondan çıkarılmakta ve kapılar kapatılmaktadır.

Gizli oturum tutanakları Genel Kurul tarafından aksine bir karar alınmadıkça kamuya açılmamaktadır. Gizli oturumda yapılan görüşme ile ilgili bilgi veren üye veya görevliler hakkında disiplin işlemleri uygulanmaktadır. Gizli oturum tutanakları 30 yıl boyunca saklanmakta, 30 yılın sonunda Genel Sekreter (*Clerk*) tarafından gizliliğin devamına dair bir karar alınmazsa kamuya açık hale gelmektedir.

Temsilciler Meclisi Genel Kurulu, 1830 yılından itibaren yalnızca 4 kez (1979, 1980, 1983 ve 2008 yıllarında) kapalı oturum uygulamasına başvurmuştur.

Senato Genel Kurulu ise 1929 yılından itibaren toplamda 57 kez kapalı oturum yapmıştır. Bu oturumların büyük çoğunluğu ulusal güvenlik ve görevi kötüye kullanma ile ilgili konularda yapılmıştır.²⁸

²⁸ Davis, C.M., *Secret Sessions of the House and Senate: Authority, Confidentiality, and Frequency*, s. 1-3, Congressional Research Service, Erişim:10.04.2018 <https://fas.org/sgp/crs/secrecy/R42106.pdf>

8. TOPLANTI ve KARAR YETER SAYISI/YOKLAMA TALEBİ

Temsilciler Meclisi Genel Kurulunda toplantı yeter sayısı Anayasa hükmü gereği üye tamsayısının salt çoğunluğudur (218 üye). Senatoda da aynı şekilde üye tamsayısının salt çoğunluğudur (51 üye). Uygulamada, herhangi bir üyeden itiraz gelmedikçe, toplantı yeter sayısının mevcut olduğu kabul edilir ve işlemler ona göre yürütülür. Eğer bir üye toplantı yeter sayısının olmadığını ileri sürerek yoklama isterse, açık oylama (*roll call vote*) yoluyla toplantı yeter sayısının olup olmadığı tespit edilir.

Bazı özel durumlar²⁹ dışında her iki mecliste de karar yeter sayısı oylamaya katılanların salt çoğunluğudur.³⁰

9. TEMSİLCİLER MECLİSİ GENEL KURULUNDA KANUN YAPIM SÜRECİ

Temsilciler Meclisi Genel Kurulunun kanun yapım sürecinde her daim izlediği rutin bir süreç bulunmamakta, farklı durumlara uyarlanabilecek esnek nitelikte görüşme yöntemleri bulunmaktadır. Genel Kurul, görüşeceği teklif için görüşmeler sırasında çoğunluk ve azınlık üyelerine sağlanan söz alma, önerge verme gibi haklarda dengeyi sağlayacak en verimli yöntem hangisi ise o yöntemi uygulamaktadır. Teklifin kamuoyu nezdinde sahip olduğu etki ve üzerinde uzlaşma olup olmadığı gibi unsurlar görüşme yönteminin belirlenmesinde etkili olmaktadır.

Temsilciler Meclisi Genel Kurulu, İçtüzükte belirtilen olağan görüşme yöntemini hemen hemen hiç uygulamamaktadır. Zira İçtüzük, Temsilciler Meclisinin 435 üyesinin her birine görüşülen teklifin maddeleri ve verilebilecek sayısız önerge üzerinde birer saat konuşma hakkı tanımaktadır. Dolayısıyla, olağan süreç işletildiğinde her bir madde ya da önerge üzerinde 435 saat konuşma yapılma olasılığı doğmakta, bu durum da Genel Kurulun çalışmasını imkânsız hale getirmektedir. Temsilciler Meclisi, aşağıda ayrıntılı olarak açıklanacak olan Kuralların Askıya Alınması (*Suspension of the Rules*), Özel Görüşme Kuralı (*Special Rule*) ve Genel Kurul Komisyonu (*Committee of the Whole*) gibi yöntemler ile Genel Kurul görüşmelerini idare etmektedir.³¹

²⁹ Üyelikten çıkarmayla ilgili oylama, vetonun aşılması, Anayasanın değiştirilmesi, kuralların askıya alınması ile ilgili oylamalar gibi. Bu oylamalarda 2/3 çoğunluk aranmaktadır.

³⁰ Çelik, E., *Parlamentolarda Gündemin Belirlenmesi: İngiltere, Fransa ve ABD Örnekleri*, s.106-108.

³¹ Rybicki, E., *Considering Legislation on the House Floor: Common Practices in Brief*, Congressional Research Service, s.1-2, Erişim:07.04.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R43424.pdf>

9.1. Kuralların Askıya Alınması³²

Kuralların askıya alınması, Temsilciler Meclisinin sıklıkla kullandığı bir hızlandırılmış görüşme yöntemidir. Bu yöntem uygulandığında Genel Kurulda tartışma süresi kısıtlanır, görüşülen teklifte değişiklik yapılamaz. Görüşmelerin sonunda teklifin kabulü için oturuma katılan üyelerin 2/3 çoğunluğu gerekir.

Kuralların askıya alınması, Başkanın bu konuda yetkilendirdiği üyelerden birinin vereceği bir önerge ile başlamaktadır. Bu yöntem kanun teklifleri dışında diğer yasama işleri için de uygulanabilmektedir (Uzlaşma Komisyonu raporunun görüşülmesi gibi). Kuralların askıya alınması yönteminin dokuz temel özelliği bulunmaktadır:

- Bu yöntem Temsilciler Meclisi Başkanının kontrolündedir. Üyeler ancak Başkan tarafından yetki verildiğinde bu kuralın işletilmesini isteyebilmektedir. Askıya alma yönünde atılan adımlara ilişkin süreç genellikle komisyon aşamasında başlamaktadır. Komisyonunda iki parti teklif üzerinde uzlaşmışsa komisyon liderleri Başkana askıya alma önerisinde bulunmaktadırlar.
- Askıya alma önergeleri yalnızca pazartesi, salı, çarşamba günleri ve yasama yılının son günlerinde kullanılmaktadır. Temsilciler Meclisi Genel Kurulu bazen oy birliği ile karar almak suretiyle veya özel görüşme kuralı yoluyla farklı günlerde de kuralların askıya alınması yöntemini işletebilmektedir.
- Kuralların askıya alınması yönteminde bir teklifin görüşülme süresi 40 dakika ile sınırlandırılmıştır. Süreyi kullanma yetkisi teklifin kabul edildiği komisyonun veya alt komisyonun başkanı ve azınlık partisinin en kıdemli üyesi (*ranking minority member*) arasında bölünmüştür. Ancak, en kıdemli azınlık partisi üyesi teklifi destekliyorsa, kendisine düşen 20 dakikalık süreyi kullanma yetkisi, teklife muhalif olan başka bir üyeye verilir.
- Genel Kurulda kuralların askıya alınması yöntemiyle görüşülen bir teklif üzerinde değişiklik yapılamaz. Ancak, kuralların askıya alınması önergesini veren üye önergenin bir parçası olarak teklif

³² Rybicki, E., *Suspension of the Rules in the House: Principal Features*, s.1-2, Congressional Research Service, Erişim:06.04.2018, https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc818268/m2/1/high_res_d/98-314_2010Nov30.pdf

üzerinde değişiklik öngören bir önerge verebilir. Bu durumda, teklif kabul edildiğinde değişiklik önergesi de kabul edilmiş olur.

- 40 dakikalık görüşmeden sonra, kuralların askıya alınması önergesi ve ilgili kanun teklifi ayrı ayrı oylanmaz, ikisi için tek bir oylama yapılır.
- Kuralların askıya alınması yönteminde bir teklifin kabul edilmesi için Genel Kurulda bulunan üyelerin 2/3'ünün oyu gerekir. Eğer teklif 2/3 oy alamazsa Temsilciler Meclisi söz konusu teklifi tekrar görüşebilir.
- Başkan kuralların askıya alınması yöntemine konu tekliflerin görüşmelerini 2 güne kadar erteleyebilir ve hepsini art arda oylatabilir. Böyle bir durumda, üyelere oylanacak ilk teklif için 15 dakika, diğer teklifler için 5'er dakika süre verilir.
- Kuralların askıya alınması yönteminde görüşülecek teklifin komisyon raporunun beklenmesine de gerek yoktur. Aynı şekilde teklifin komisyonda yapılacak oylamasını beklemeye de gerek yoktur.
- Özetle, kuralların askıya alınması yöntemi, teklifin görüşülmesinin önündeki tüm engelleri kaldırmaktadır. Yöntem, İçtüzükteki kuralların askıya alınmasına ilişkin hükümler dışında tüm hükümleri devre dışı bırakmaktadır. Kuralların askıya alınmasına ilişkin bir takvim de yoktur. Bunun yerine, her haftanın son Genel Kurul toplantısında çoğunluk parti liderliğinden bir üye bir duyuru yapar ve gelecek hafta kuralların askıya alınması yöntemiyle görüşülmesi planlanan kanun tekliflerini açıklar. Söz konusu teklifler Temsilciler Meclisi internet sayfasında yayınlanır.

9.2. İçtüzük Komisyonu ve Özel Görüşme Kuralı

Üzerinde değişiklik yapılmak istenen (bahsedildiği üzere kuralların askıya alınması yönteminde değişiklik önergesi verilememektedir) veya 2/3 çoğunluğa ulaşması mümkün olmayan teklifler için Temsilciler Meclisi özel görüşme kuralı (*special rule*) yöntemini kullanmaktadır. Özel görüşme kuralı, İçtüzük Komisyonu³³ (*Committee on Rules*) tarafından

³³ 1789 yılında kurulan İçtüzük Komisyonu daimi komisyonlar arasında en eskilerden biridir. Meclis Başkanının Komisyonu (*The Speaker's Committee*) olarak da bilinir. Komisyon, elindeki yetkiler sayesinde Genel Kurul görüşmelerini kontrol etmek imkânına sahiptir. 1910 yılına kadar Meclis Başkanı aynı zamanda bu Komisyonun da başkanlığını yapmıştır.

önerilen ve ilgili teklifin görüşülme usulünü belirleyen usule ilişkin bir tekliftir. 13 üyeli (9 çoğunluk, 4 azınlık üyesi) İçtüzük Komisyonunun bu özel görüşme kuralı önerisi ancak Genel Kurul kabul ederse yürürlüğe girmektedir. Bu yöntemde Genel Kurul, önce özel görüşme kuralı önerisini oylamakta, daha sonra da bu kural çerçevesinde teklifi görüşmektedir. Özel görüşme kuralı, kuralların askıya alınması yönteminden sonra kanun tekliflerinin görüşülmesinde en çok kullanılan ikinci yöntemdir.³⁴

Özel görüşme kuralları Temsilciler Meclisinin görüşeceği her bir teklif için ayrı bir görüşme yöntemi (konuşma süreleri, değişiklik önergesi verilip verilemeyeceği gibi) ihdas etmesine olanak tanır. En önemli özelliklerinden birisi, özel görüşme kuralı yönteminde mevcut teklif metni yerine farklı bir metnin Genel Kurul görüşmesine esas olarak alınabilmesini sağlamasıdır. Örneğin, birden fazla ihtisas komisyonunun yetki alanına giren tekliflerde, komisyon ve parti yöneticilerinin uzlaşması sonucu hazırlanacak yeni metin Genel Kurul görüşmelerine esas olarak alınabilecektir.

İkinci olarak, özel görüşme kuralı yöntemi teklifte değişiklik yapabilme yetkisine göre üç kategoriye ayrılmaktadır: Açık kurallar (*open rules*), Genel Kurul görüşmeleri sırasında her türlü değişiklik önergesine izin vermektedir. Kapalı kurallar (*closed rules*), Genel Kurulda herhangi bir değişiklik önergesine izin vermeyen kural türüdür. Yapılandırılmış kurallar (*structured rules*) ise teklifte yalnızca belirli değişikliklerin yapılmasına izin vermektedir. Hangi değişikliklerin yapılabileceği özel görüşme kuralı ihdası sırasında belirlenmektedir.

Özel görüşme kuralı yönteminde bir teklifin görüşülmesi üç aşamadan oluşmaktadır: İçtüzük Komisyonu aşaması, özel görüşme kuralı önerisinin Genel Kurulda görüşülmesi ve teklifin Genel Kurulda görüşülmesi.

9.2.1. İçtüzük Komisyonu Aşaması

Bir teklifi özel görüşme kuralı yöntemi ile görüşme süreci ilk önce kanunu görüşmeye yetkili komisyon veya komisyonlar ile başlar. İlgili komisyonun başkanı (birden fazla komisyonun yetki alanına giriyorsa esas komisyonun başkanı) İçtüzük Komisyonuna yazılı olarak başvurur ve Genel Kurul görüşmeleri için özel bir kural ister. İçtüzük Komisyonu

³⁴ Rybicki, E., *Considering Legislation on the House Floor: Common Practices in Brief*, s.1-2.

9.3. Genel Kurul Komisyonu

Genel Kurulun komisyon olarak toplanması (*Committee of the Whole*), yasama işlerinin Genel Kurulda daha hızlı ve verimli bir şekilde görüşülmesini sağlamak için kullanılan bir yöntemdir.

İçtüzüğe göre; Birlik Takviminde olan işlerin Genel Kurulda görüşülmeden önce burada görüşülmesi zorunludur.

Genel Kurul ile Genel Kurul Komisyonu arasındaki farklara bakıldığında; Genel Kurulda toplantı yeter sayısı 218 iken, Genel Kurul Komisyonunda 100 olduğu görülmektedir. Genel Kurula Meclis Başkanı başkanlık ederken, Genel Kurul Komisyonuna Meclis Başkanı değil, Başkanın belirlediği bir üye başkanlık etmektedir. Genel Kurulda açık oylama yapılması talebi toplantıya katılanların 1/5'i tarafından talep edilirken (en az 44 üye gerekir) Genel Kurul Komisyonunda 25 üyenin talebi yeterlidir.

Bu yöntemde, Genel Kurul teklifin üzerinde -süresi özel görüşme kuralında belirlenen ancak uygulamada genellikle 1 saat olarak öngörülen- genel bir görüşme yapar. Teklifin geneli üzerindeki görüşmelerde genellikle ilgili esas komisyonun başkanı ve komisyondaki azınlık partisine mensup bir üye konuşma yapar. Teklifin geneli üzerindeki görüşmeler tamamlandıktan sonra ikinci okuma (*second reading*) diye adlandırılan değişiklik süreci başlar. Bu aşamada eğer özel görüşme kuralı müsaade ediyorsa değişiklik önermeleri verilir. Daha önce de belirtildiği gibi, kapalı kurallar (*closed rules*) Genel Kurulda değişiklik önermesi verilmesine izin vermemektedir.

Açık kural yönteminde ise İçtüzüğü ihlal etmeyen her türlü değişiklik önermesi verilebilmektedir. Açık kural yönteminde teklif madde madde okunur, okunan maddelere önerge vermek isteyen üyeler maddenin okunmasından hemen sonra önermelerini verebilirler. Verilen değişiklik önermeleri 5 dakika kuralı çerçevesinde görüşülür, yani önerenin lehinde ve aleyhinde 5'er dakikalık birer konuşma yapılır. Ancak söz almak isteyen diğer üyeler verecekleri bir önerge (*strike the last word*) ile söz alabilirler. Açık kural yönteminde görüşme süresi olarak bir üst sınır belirlenmemekle birlikte, görüşmelerin tamamlanmasına dair verilecek bir önerge veya oy birliği ile alınacak bir karar doğrultusunda görüşmelerin tamamlanması yönünde karar alınabilir.

Günümüzde genellikle, değişiklik önermeleri yapılandırılmış kural (*structured rule*) çerçevesinde verilmektedir. Bu durumda, özel görüşme kuralı ihdas edilirken, verilebilecek değişiklik önermeleri ve hangi üyelerin değişiklik önermesi verebileceği önceden belirlenmektedir. Genel Kurul Komisyonu Başkanı değişiklik önermesi verebilecek üyelerin isimlerini okur ve her bir önerme kuralda belirtilen süre doğrultusunda görüşülür (bu süre uygulamada genellikle 10 dakikadır) ve oylanır.³⁵ Eğer değişiklik önermesi üzerinde konuşmak isteyen başka üyeler varsa, önerme sahibi üye veya önermenin aleyhinde konuşacak üye süresinin bir kısmını başka üyeye devredebilir. Değişiklik önermeleri aşamasının bitiminde, komisyon olarak toplanan Genel Kurul sona erer ve teklif kabul edilen değişikliklerle birlikte Genel Kurula havale edilir.³⁶

Komisyon halinde yapılan toplantı sona erdiğinde, komisyon halinde toplanan Genel Kurulun kanun teklifiyle ilgili raporunu Genel Kurula sunması için normal Genel Kurula dönülür. Genel Kurulda değişiklik önermeleri, görüşülmeksizin birlikte veya bir üyenin talebi üzerine ayrı ayrı oylanır. Uygulamada Genel Kurul, Genel Kurul Komisyonunda kabul edilen önermeleri tek bir işaretle oylama ile kabul etmektedir. Değişiklik önermeleri kabul edildikten sonra kanun teklifiyle ilgili yeterlik önermesi (*previous question*) verilir. Bu önermenin kabulünün ardından görüşmeler tamamlanmış olur ve üçüncü okuma (*third reading*) diye adlandırılan, kanun teklifinin yalnızca başlığının okunduğu ve sonrasında tümünün oylanmasına geçildiği süreç başlar. Son oylamadan önce kanun teklifinin, teklifi görüşen esas komisyona geri gönderilip gönderilmeyeceğine dair önerme (*motion to recommit*) verilebilir. Bu önerme, azınlık partisine mensup bir üyenin teklife değişiklik önermesi verebilme yolunu açan son bir yöntemdir. Geri gönderme önermesi 10 dakika görüşülür. Bu sürenin ilk 5 dakikası önerme sahibi azınlık üyesi tarafından, kalan 5 dakika da çoğunluk üyesi tarafından (genellikle komisyon başkanı) kullanılır. Yeniden görüşme önermelerinin büyük çoğunluğu Genel Kurulda kabul edilmemektedir. Son olarak, Genel Kurul teklifi kabul edilen değişiklik önermeleriyle birlikte oylar. Genelde, tüm bu aşamalar hızlı bir şekilde,

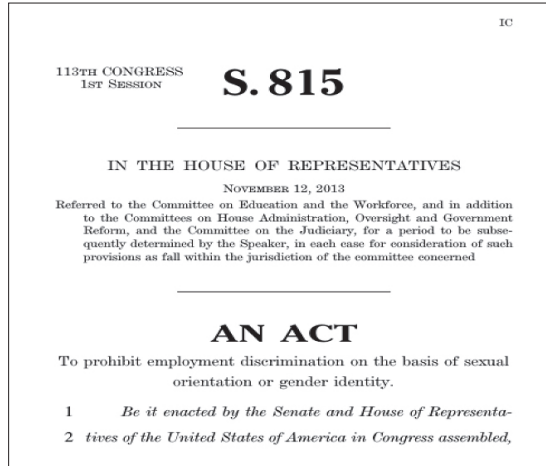
³⁵ Yapılan bu oylama ile önermeler nihai olarak kabul edilmemekte, yalnızca Genel Kurula tavsiye edilmektedir.

³⁶ Schneider, J., *Procedural Distinctions Between the House and the Committee of the Whole*, s.1, Congressional Research Service, Erişim:20.04.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/98-143.pdf>

işaretle oylama ile yapılır. Teklifin kabul edilmesinin ardından Temsilciler Meclisindeki süreç tamamlanmış olur ve teklif Senato'ya gönderilir.³⁷

10. SENATO GENEL KURULUNDA KANUN YAPIM SÜRECİ

Senatodaki yasama sürecinin Genel Kurul aşamasına kadar Temsilciler Meclisindeki ile benzer olduğu ifade edilebilir. Ancak, Genel Kurul aşamasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Senato İçtüzüğüne göre Genel Kurul görüşmeleri sırasında her senatör dilediği uzunlukta konuşmak ve dilediği sayıda değişiklik önergesi vermek gibi haklara sahiptir. Temsilciler Meclisinden farklı olarak senatörlerin bu haklarını kısıtlayacak ve kanun tekliflerinin görüşülmesini hızlandıracak özel görüşme yöntemleri de bulunmamaktadır. Görüşülmekte olan teklife muhalif olan senatörler, kendilerine verilen sınırsız konuşma hakkını kullanarak Genel Kurul sürecini tıkayabilmektedirler.³⁸ Bu yöntem “konuşarak engelleme” (filibuster) denilmektedir. Engellemenin kaldırılması (cloture) için Senato üye tamsayısının 3/5’inin (60 üye) oyu gereklidir. Engellemenin kaldırılması süreci, en az 16 senatörün bu yönde verecekleri bir önerge ile başlamaktadır. İçtüzüğün 22’nci maddesine göre önerge, verildikten en az 2 gün sonra oylanmaktadır. Oylama sonucunda konuşarak engellemenin (filibuster) kaldırılmasına karar verilse dâhi bu karar 30 saat sonra yürürlüğe girmekte ve söz isteyen senatörlere 1’er saatlik ilave konuşma hakkı doğmaktadır.³⁹ Özetle, konuşarak



Kanun örneği

³⁷ Çelik, E., *Parlamentolarda Gündemin Belirlenmesi: İngiltere, Fransa ve ABD Örnekleri*, s.106-108

³⁸ Görüşülmekte olan teklife muhalif olan senatörler, verecekleri sayısız değişiklik önergeleriyle ve her önergenin oylanması sırasında açık oylama talep etmek suretiyle de görüşmeleri engelleyebilmektedir.

³⁹ Heitshusen, V., *The Legislative Process on the Senate Floor: An Introduction*, Congressional Research Service, s.3, Erişim:21.06.2018
<https://www.senate.gov/CRSpubs/5c970bdd-ed33-446c-a646-cda331d7b108.pdf>

engelleme olgusunun varlığı, yasama sürecinin, çoğunluk ve azınlık partileri arasında bir anlaşma olmadığında kolaylıkla tıkanabileceği anlamına gelmektedir. Bu nedenle Senato Genel Kuruluna genellikle üzerinde uzlaşmaya varılan (unanimous consent agreement) kanun teklifleri getirilmektedir.

Kanun tekliflerinin Genel Kuruldaki görüşmelerine teklifin geneli üzerinde açılış konuşmaları ile başlanır. Teamülen, teklifin sunulduğu esas komisyonun başkanı ve en kıdemli azınlık üyesi açılış konuşmalarını yapar. Ardından değişiklik önermeleri görüşülmeye başlanır. İlk olarak esas komisyondan tavsiye edilen değişiklik önermeleri görüşülür. Genellikle uzlaşma kararı ile esas komisyondan tavsiye edilen değişiklik önermeleri, görüşülmeksizin kabul edilmektedir. Daha sonra senatörlerin bireysel olarak verecekleri değişiklik önermelerinin görüşülmesine geçilir. Senatörler, teklifin herhangi bir kısmında diledikleri ölçüde değişiklik önerebilmektedir. Hatta değişiklik önermelerinin -oy birliği ile aksi yönde bir karar alınmadıkça- teklifle doğrudan ilgili (*germane*) olmasını zorunlu kılan bir İçtüzük kuralı dâhi bulunmamaktadır.⁴⁰ Uygulamada, kanun teklifleri komisyon aşamasını geçemeyen veya gündeme alınmayan senatörler, teklif metinlerinin tamamını değişiklik önermesi şeklinde verebilmekte ve bu durum da süreci uzatabilmektedir. Yine önerge sahibi senatörler önermeleri hakkında diledikleri uzunlukta konuşabilmektedir. Ancak uygulamada oy birliği ile alınacak bir karar doğrultusunda önermelerin görüşülmesine zaman sınırı getirilebilmektedir. Dolayısıyla yukarıda ifade edilen uzlaşma olgusunun önemi bir kez daha kendisini göstermektedir. Değişiklik önermelerinin görüşülmesinin tamamlanmasının ardından kanun teklifinin tümü oylanır ve Senato süreci tamamlanmış olur.

11. KANUN YAPIM SÜRECİNDE TEMSİLCİLER MECLİSİ ve SENATONUN BİRBİRLERİ İLE İLİŞKİLERİ ve UZLAŞMA KOMİSYONU

Bir teklifin ABD Başkanına sunulması için her iki mecliste de aynen kabul edilmiş olması gerekir. Sıklıkla, aynı veya benzer içerikli teklifler Temsilciler Meclisi ve Senatoya sunulmaktadır ve her bir teklif sunulduğu

⁴⁰ Ödenek tahsisi ve bütçeye ilişkin kararlar hariç.

mecliste öngörülen yasama sürecine göre ilerlemektedir. Böyle bir durumda bir meclis, diğer bir meclisten geçen bir teklif kendisine ulaştığında, söz konusu teklif üzerinde değişiklik yapabilir veya kendi teklifini önce değerlendirebilir, iki teklif arasındaki farklılıkları giderebilir.⁴¹

Özetle, herhangi bir meclis tarafından kabul edilen metin diğer meclise gönderilir. Genellikle, diğer meclis teklifi aynen onaylar ve Kongredeki yasama süreci sonuçlanmış olur. Bazı durumlarda, diğer meclis ilk meclistengelen teklifi değiştirmek, hatta yeni maddeler eklemek isteyebilir. İkinci meclis bu değiştirilmiş yeni teklifi onayladığında, ilk meclise tekrar görüşmesi ve oylaması için geri gönderir. Teklifi alan meclis (ilk meclis) karşı bir teklif hazırlayıp tekrar ikinci meclise gönderebilir. Tekliflerin iki meclis arasında gidip gelmesi sürecine *ping-pong* da denilmektedir. Bir teklifin kanunlaşması için bir meclis muhakkak diğer meclisten gelen metni değiştirmeden kabul etmelidir. İki meclis arasındaki görüş ayrılıklarının giderilmesi ve ortak bir metin oluşturulması “Uzlaşma Komisyonu” (*conference committee*) yoluyla yapılır.

Uzlaşma Komisyonu bir teklife ilişkin kurulan geçici bir komisyondur, görevi iki meclisin teklif üzerinde uzlaşmasını sağlamaktır. Yine kapsamlı düzenlemeler getiren teklifler için uygulamada mutlaka Uzlaşma Komisyonu kurulmaktadır. Uzlaşma Komisyonu iki şekilde kurulabilir: Birinci yöntemde, örneğin Senato, Temsilciler Meclisinde kabul edilip kendisine gönderilen bir teklifi değiştirerek kabul edip Uzlaşma Komisyonu kurulmasını talep edebilir. Temsilciler Meclisi, Uzlaşma Komisyonu kurulmasını kabul ederse (uygulamada bu istek her zaman kabul edilmektedir) komisyon kurulmuş olur. İkinci yöntemde ise Senato üzerinde değişiklik yaparak kabul ettiği teklifi Temsilciler Meclisine geri gönderir ve bu değişikliklerin kabul edilmesini bekler. Temsilciler Meclisi değişiklikleri kabul etmeyip Uzlaşma Komisyonu kurulmasını talep edebilir. Senato yaptığı değişikliklerde ısrar ederse ve Uzlaşma Komisyonu kurulması önerisini kabul ederse komisyon kurulmuş olur.

Uzlaşma Komisyonları Temsilciler Meclisi ve Senatodan gelen üyelerden oluşur. Temsilciler Meclisinden Komisyona katılacak üyeler

⁴¹ Heitshusen, V., *Introduction to the Legislative Process in the U.S. Congress*, s.11-12, Congressional Research Service, Erişim:12.04.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R42843.pdf>

Temsilciler Meclisi Başkanı, Senatodan gelecek üyeler ise Birleşimi Yöneten Başkan (*Presiding Officer*) tarafından seçilir. Teklifin görüşüldüğü ihtisas komisyonunun başkanı ve en kıdemli azınlık üyesi uygulamada her zaman Uzlaşma Komisyonu üyesi olmaktadır. Yine bu üyeler Uzlaşma Komisyonuna seçilecek diğer üyelerin belirlenmesinde önemli rol oynamaktadır. Diğer üyeler genellikle teklifin görüşüldüğü komisyonun üyeleri arasından seçilmektedirler. Uygulamada, teklifin görüşüldüğü komisyonun liderlerinin hazırlayacağı liste ilgili meclisin başkanına sunulmakta ve başkanlar bu listeleri kabul edip Uzlaşma Komisyonu üyelerini resmen atamaktadır. Teklif birden fazla ihtisas komisyonunun yetkisine giriyorsa, bu komisyonlardan yalnızca kendi yetki alanlarını ilgilendiren kısımların müzakerelerine katılmak üzere üye seçilmektedir. Yani bazı üyeler sadece teklifin belirli kısımlarını müzakere etmek üzere seçilebilmektedirler. Yine teklifin Genel Kurul görüşmeleri sırasında kapsamlı değişiklik önerileri veren üyeler de Uzlaşma Komisyonuna seçilebilmektedir.

Uzlaşma Komisyonu için öngörülen bir üye sayısı bulunmamaktadır. Hatta komisyonda Temsilciler Meclisi ve Senatodan gelen üyelerin eşit sayıda olması zorunluluğu da bulunmamaktadır. Zira komisyon raporunun kabul edilmesi için her iki meclisten gelen üyelerin raporu kendi içlerinde salt çoğunlukla kabul etmeleri gerekmektedir.

Komisyon görüşmeleri aksine bir karar alınmadıkça kamuya açıktır. Üyelere, üyesi oldukları meclis tarafından müzakere pozisyonları ile ilgili tavsiyeler verilebilir ancak bu tavsiyeler bağlayıcı değildir. Üyeler kendi heyetlerinin başkanlarını seçerler ve herhangi bir süreye veya prosedüre bağlı kalmaksızın müzakereleri sürdürürler. Gayriresmi ve resmi toplantı ve müzakereler yoluyla Uzlaşma Komisyonu üyeleri her iki meclisin teklifleri arasında ortak bir noktada uzlaşmaya çalışırlar. Komisyonun amacı teklif üzerinde iki meclisin uzlaşmadığı aykırılıkları gidermek olduğu için, üyeler yalnızca bu aykırılıkların sınırları dâhilinde müzakere edebilirler. Örneğin, Temsilciler Meclisi bir konuda 10 milyon ABD doları, Senato ise 20 milyon ABD doları ödenek öngörüyorsa, Uzlaşma Komisyonu yalnızca bu iki miktar aralığında bir karar verme yetkisine sahiptir. Yine iki meclisin daha önceden uzlaştığı kısımlar üzerinde Uzlaşma Komisyonunda değişiklik yapılamamakta ve teklife yeni hüküm eklenememektedir.

Uzlaşma Komisyonundaki Temsilciler Meclisi ve Senatodan gelen üyelerin ayrı ayrı kabul ettiği metin, her iki meclisin Genel Kurullarında tekrar görüşülür, ancak bu görüşmeler sırasında teklifte değişiklik yapılamaz. Her iki meclisin teklifi kabul etmesinden sonra teklif ABD Başkanına gönderilir.

12. KANUNLARIN BAŞKANA GÖNDERİLMESİ, YAYIMLANMASI ve YÜRÜRLÜĞE GİRMESİ

Anlatılan süreçler sonucunda hem Temsilciler Meclisi hem de Senato tarafından aynı şekilde kabul edilen metin, onay için ABD Başkanına gönderilir. ABD Anayasasının 1'inci bölümünün 7'nci maddesi Başkana üç seçenek sunmaktadır: Onaylamak, hiçbir şey yapmamak, veto etmek. Başkan, kanun teklifini kendisine sunulmasından itibaren 10 gün içinde imzalar veya herhangi bir şey yapmazsa teklif kendiliğinden kanun olur.

Başkanın veto etmesi durumunda ise teklif görüşüldüğü ilk meclise gönderilir. Örneğin bir Senato üyesi tarafından verilen teklif Başkan tarafından veto edilirse Senatoya geri gönderilir. Bu veto yöntemine olağan veto (*regular veto*) denilmektedir. Bu yöntemde Başkan tarafından veto edilen kanun teklifi, her iki mecliste de ayrı ayrı 2/3 çoğunlukla⁴² aynı şekilde kabul edilirse Başkan onaylamak zorundadır. Ancak, bu durum gerçekleşmezse kanun teklifinin kanun haline gelebilmesi mümkün değildir.

Bir başka veto yöntemi ise, cep vetosu (*pocket veto*) olarak adlandırılan ve Başkanın kendisine sunulan teklifi 10 günlük süre içinde imzalamaması ve bu 10 günlük sürenin sonunda Kongrenin tatil/ara verme



Amerika Birleşik Devletlerinin 32'nci Başkanı Franklin D. Roosevelt veto yetkisini en çok kullanan başkan olarak kayıtlara geçmiştir. 12 yıllık görev süresi boyunca toplam 635 kez (372 olağan veto, 263 cep vetosu) veto yetkisini kullanmıştır.

⁴² Toplantıya katılan üyelerin 2/3 çoğunluğu gerekmektedir.

halinde olması ile birlikte teklifin kanunlaşmaması şeklinde ortaya çıkan yöntemdir. Daha önce de belirtildiği üzere, Başkan kendisine sunulan teklifi 10 gün içinde imzalamazsa teklif kanunlaşmaktadır. Ancak Anayasaya göre Kongre bu 10 günlük sürenin bitiminde tatil veya ara verme halindeyse ve Başkan da teklifi imzalamamışsa, teklif veto edilmiş sayılmaktadır ve bu veto aşılamamaktadır. Söz konusu teklifin kanunlaşmasının tek yolu, Kongre çalışmalarına başladıktan sonra aynı teklifin tekrar Kongreye sunulması ve olağan yasama sürecinden geçerek Başkanın önüne gitmesi ile olmaktadır.

1789 yılından beri kullanılan veto yetkisi, 2018 yılı itibarıyla 38 ABD Başkanı tarafından toplamda 2576 defa kullanılmıştır. Olağan veto yöntemi 1510 kez (%58,6), cep vetosu yöntemi ise 1066 (%41,4) kez kullanılmıştır. Olağan veto yöntemi ile geri gönderilen tekliflerin yalnızca 111'i (%7,3) Kongre tarafından 2/3 çoğunlukla aşılmıştır.⁴³

⁴³ United States Senate, "Summary of Bills Vetoed", Erişim:06.05.2018, <https://www.senate.gov/reference/Legislation/Veto/vetoCounts.htm>

KONGRENİN DENETİM ARAÇLARI

*Murat Bilgin **

*Hüdaî Şencan ***

1. GİRİŞ

Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) başkanlık sistemi, kesin güçler ayrılığına dayanan bir hükümet sistemidir. Dolayısıyla ne Parlamento (Kongre) ABD Başkanını azledebilir ne de Başkan Kongreyi feshedebilir. Ancak iki taraf da diğerinin çalışmasını engelleyebilecek yetkilere sahiptir. Başkan Kongrenin çıkardığı kanunları veto edebilir. Kongre bu vetoyu ancak 2/3 çoğunlukla aşabilir ki bu pratikte çok zor bir durumdur. 2018 yılı itibarıyla Başkanların kullanmış olduğu 2576 vetodan sadece 111'inin Kongre tarafından aşılabildiği düşünülürse bu yetkinin önemi anlaşılacaktır.¹ Yani Başkan Kongreyi feshedemese bile istediği zaman kanun çıkarma fonksiyonu bakımından işlevsiz hale getirebilmektedir.

Öte yandan Başkan, kanun teklif etme yetkisi bulunmadığından ihtiyaç duyduğu kanunların çıkarılabilmesi için Kongreye muhtaçtır. Bu yüzden Kongreyle uzlaşmak ve uyumlu çalışmak zorundadır. Ayrıca, Başkanın yapacağı her üst düzey atamanın Kongrenin onayından geçmesi ve yapacağı her harcamanın Kongre tarafından kanunla yetkilendirilmesi gerekmektedir. Bu yetkiler de bazı hallerde Başkanın çalışmasını oldukça zorlaştırmaktadır. Örneğin, 2013'te Kongre bütçe kanununu geçirmeyip ödenekleri serbest bırakmadığında ABD Federal Hükümeti 16 gün boyunca kapanmış ve yüz binlerce çalışan maaş alamamıştır. İki tarafın da birbirlerini kilitlemeye yönelik önemli yetkileri bulunduğundan uzun vadede her iki kuvvet de birbiriyle uyumlu çalışabilecek daha alt düzeyde,

* Yasama Uzmanı, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Bölümü, e-posta: muratbilgin@tbmm.gov.tr

** Yasama Uzmanı, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Bölümü, e-posta: hudai.sencan@tbmm.gov.tr

¹ United States Senate, "Summary of Bills Vetoed", Erişim:06.05.2018, <https://www.senate.gov/reference/Legislation/Vetoes/vetoCounts.htm>

karmaşık ve hassas mekanizmalar geliştirmiştir. Denetim süreçleri de böyledir. ABD’de uygulanan başkanlık sisteminde, parlamenter sistemde olduğu gibi gensoru, meclis araştırması, yazılı/sözlü soru önergesi gibi ayrı düzenlenmiş özel denetim mekanizmaları bulunmamaktadır. Ancak, bilgi alma ve denetim Kongrenin her bir faaliyetine içkindir. Her bir bakan ya da üst düzey yetkili, ödenek talebi ya da istediği bir kararın çıkması amacıyla Kongreye geldiğinde faaliyetleri ve politikaları ile ilgili çok ciddi bir sorgulamaya ve ilgili komisyonun tavsiye, telkin veya karar yoluyla yönlendirmesine maruz kalmaktadır.

ABD’de Başkan ve Başkan Yardımcısı doğrudan halk tarafından seçilir. Bu yüzden Hükümetin Kongreden güvenoyu almasına gerek yoktur. Ancak, gerek bakanlar gerekse üst düzey bürokrat atamalarının hemen hepsinin Senatonun onayından geçmesi gerekmektedir. Her ne kadar bir güven oylaması olmasa da bu süreç parlamenter sistemden çok daha zorlu olabilmektedir.

ABD’de Hükümetin, Kongreye karşı siyasi sorumluluğu bulunmamaktadır. Bu yüzden Başkan, Başkan Yardımcısı ve bakanlar gensoru/güvensizlik oyuyla düşürülememektedir. Ancak Başkan da dâhil olmak üzere yürütmeye ve yargıya ilişkin tüm makam sahipleri herhangi bir suç işledikleri iddiasıyla suçlandırma (*impeachment*) süreci ile görevden alınabilmektedir.

ABD Kongresinde komisyonlar, kurumlara ilişkin bütçe yetkilendirme, ödenek tahsisi ve görevden alma yetkileri haricinde de düzenledikleri dinleme toplantıları (*hearing*) ile güçlü bir kamuoyu oluşturma gücüne sahiptir. Söz konusu güç, denetim süreci sonrasında kullanılabilen yasama yetkisi ile birlikte değerlendirildiğinde ABD Kongresinin yürütme üzerindeki etkisi oldukça güçlü olabilmektedir.

Bu çalışmada yukarıda genel karakteristik özellikleri özet şekilde çizilen ABD Kongresinin yürütmeyi denetleme mekanizmasına ilişkin olarak öncelikle parlamento denetiminin amaçları, yasal dayanakları ve denetime ilişkin aktörler gibi genel hususlar hakkında bilgi verilecektir. Sonrasında ABD’de parlamenter denetimin başlıca yöntemleri olan bilgilenme, araştırma ve soruşturma; atamaların onaylanması ve suçlandırma; vergilendirme, bütçe, Hükümet harcamalarının yetkilendirilmesi ve ödeneklendirilmesi süreçleri incelenecektir. Çalışmada son olarak

Kongrenin denetim görevi içerisindeki ya da bununla ilişkili pek çok farklı hususun nasıl işlediğine ve denetime ilişkin istatistiki bilgilere yer verilecektir.

2. DENETİME İLİŞKİN GENEL HUSUSLAR

2.1. Denetimin Amaçları

Kongre Araştırma Servisinin (CRS) hazırladığı “Kongre Denetimi El Kitabı”na göre denetimin amaçları şu şekilde sıralanabilir:²

- Yürütmenin kanun koyucunun niyetine uygun hareket ettiğine emin olmak.
- Devlet faaliyetlerinin daha etkin, etkili ve verimli yürütülmesini sağlamak.
- Anketler, fayda maliyet analizi vb. yöntemlerle spesifik Hükümet programlarının performansını denetlemek.
- Yürütmenin kamu kaynaklarının dağıtımı, savaş ilanı gibi yasamanın yetkisi altındaki alanlara müdahil olmasını engellemek.
- Yolsuzluk, rüşvet, kayırmacılık, yetkinin kötüye kullanımı gibi kötü yönetim unsurlarını soruşturup engellemek.
- Başta üst düzey bürokratlar olmak üzere kamu görevlilerinin yetkinliğini değerlendirmek.
- Federal mali öncelikleri gözden geçirmek ve belirlemek.
- Yürütmenin politikalarının kamu yararı doğrultusunda olduğuna emin olmak.
- Bireysel hak ve özgürlükleri korumak.
- Kamu kurumlarının ikincil mevzuatını gözden geçirmek.
- Kamu kurumlarına hizmet sağlayan özel şirketlerin ne şekilde kullanıldığını takip etmek.
- Kuvvetler arası karşılıklı iş birliğini geliştirmek.
- Kamuda personel alımlarını incelemek.

² Dolan, Alisa M., Halchin, E., vd., *Congressional Oversight Manual*, CRS Report RL30240 (ABD Kongresi Araştırma Servisi Raporu), 19 Aralık 2014, FAS İnternet Sitesi, s.1-3, Erişim:28.04.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL30240.pdf>

- Gelecekteki politikaların belirlenmesi açısından faydalı bilgileri edinmek.
- Seçmenlerden ve medyadan gelen şikayetleri araştırmak.
- Benzer konulara ilişkin farklı uygulamaları birbiriyle karşılaştırmak.
- Kamu kurumlarını temelsiz yıpratıcı eleştirilere karşı korumak.
- Yürütmenin kendi içerisindeki değerlendirme aktivitelerini incelemek.

2.2. Kongrenin Denetim Yetki ve Sorumluluklarının Hukuki Temelleri

2.2.1. Anayasa Kaynaklı Yetki ve Sorumluluklar³

Harcamaları Denetleme ve Harcamalara Onay Verme Yetkisi

Anayasaya göre tüm harcamalar kanunla belirlenen bir ödenğe göre yapılmalıdır. Kongre bu yetkisi doğrultusunda harcamaların ayrıntılı olarak hangi alanlara yapılabileceğini ve yapılamayacağını belirleyebilmektedir. Söz konusu yetki ilgili başlık altında anlatılacak olan bütçe, yetkilendirme (*authorization*) ve ödeneklendirme (*appropriation*) süreçleri ile gerçekleştirilmektedir.

Yürütmeyi Düzenleme Yetkisi

Kongre; bakanlıkları ve bağlı kuruluşları kurma, kaldırma, teşkilatları düzenleme ve fonlama yetkisine sahiptir. Kongre bu yetkisi doğrultusunda bakanlıkların ve bağlı kuruluşların görev, yetki ve sorumlulukları ile izleyecekleri politikaları belirleyebilmektedir.

Kanun Yapma Yetkisi

ABD Anayasası ile Kongreye verilen kanun yapma yetkisi, geniş şekilde yorumlanmakta ve bu yetkinin etkin şekilde kullanılabilmesi için kamu kurumlarının faaliyetlerinin yakından izlenmesi ve denetim altında tutulması gerektiği çıkarımı yapılmaktadır.

³ Dolan, Alisa M., Halchin, E., vd., *Congressional Oversight Manual*, s. 4-5.

Kamu Görevlilerinin Atamalarını Onaylama Yetkisi

ABD sisteminde pek çok kamu görevlisinin atama işleminin gerçekleşmesi Kongrenin onayına bağlıdır. Kongre söz konusu onayı verirken yalnızca atanacak kişinin makamın gerektirdiği nitelik ve yeterliliğe sahip olup olmadığına bakmakla kalmayıp ilgili kurumun mevcut politikalarını incelemekte ve atanacak kişinin kuruma ilişkin vizyonunu değerlendirmektedir.

Araştırma ve Soruşturma Yetkileri

Kongre, kamu kurumlarının izlediği politikaların etkinliğini ölçmek, kamu görevlilerinin yasamanın direktiflerine ne derece uyduğunu tespit etmek, kamuoyunun kamu kurumlarının uygulamaları hakkındaki görüşlerini değerlendirmek ve yeni yasa gerekliliklerini belirlemek gibi pek çok sebeple araştırma ve soruşturma faaliyetleri yürütmektedir.

Soruşturma ve Görevden Alma (*Impeachment*) Yetkisi

Kongrenin denetime ilişkin Anayasa kaynaklı en önemli yetkisi, görevden alma yetkisidir. Kongre bu yetki ile, yargı ya da yürütme organında görevini kötüye kullanan kamu görevlilerinin tümünü (Başkan dâhil) görevden alabilmektedir.

2.2.2. İhtüzük Kaynaklı Yetki ve Sorumluluklar⁴

Temsilciler Meclisi İhtüzüğü içerisinde yer alan denetime ilişkin yetki ve sorumluluklar şu şekilde özetlenebilir:

1816 yılından beri farklı şekil ve isimler altında faaliyet göstermekte olan Denetim ve Yönetim Reformu Komisyonu (*The Committee on Oversight and Government Reform*), Temsilciler Meclisinin denetime ilişkin ana komisyondur; bu yüzden denetime ilişkin hususlarda diğer komisyonlara nazaran daha kapsayıcı ve düzenleyici bir konumdadır. Buna göre bu komisyonun araştırmalarından elde edilen bulgular diğer tüm komisyonlarca vakit kaybetmeden değerlendirmeye alınmalıdır. Komisyon, Sayıştay Başkanından (*Comptroller General*) gelen raporları değerlendirmek ve ilgili komisyonlara iletmekle görevlidir. Komisyon ayrıca, diğer komisyonlarla, Temsilciler Meclisi Başkanı, çoğunluk lideri

⁴ Dolan, Alisa M., Halchin, E., vd., Congressional Oversight Manual, s.10-14.

ve azınlık lideri ile görüşerek Temsilciler Meclisinin denetim süreçlerine ilişkin gündemini yıllık olarak planlayan bir rapor hazırlamakla görevlidir.

Her daimi komisyon, alanına giren konularda sürekli olarak idarenin uygulamalarının yasamanın amacına uygun olmasını temin etmek için denetim yapma, vergi politikalarının etkisini gözden geçirme, alanına ilişkin araştırma ve tahmin yürütme, yalnızca araştırma yapma amacıyla daimi alt komisyon kurma, Denetim ve Yönetim Reformu Komisyonu ile koordineli şekilde yıllık denetim planı hazırlama ve yılda iki kez denetim bulgularına ilişkin rapor hazırlama yetki ve sorumluluklarına sahiptir.

Her daimi komisyon, alanına ilişkin olarak 120 gün içinde en az bir kez yolsuzluk, israf, yetkiyi kötüye kullanma ve kötü yönetim hususlarına ilişkin dinleme toplantısı (*hearing*) yapmak zorundadır. Komisyonlar ayrıca genel müfettişler (*inspectors general*) ile Sayıştay Başkanı tarafından belgelenen yolsuzluk, israf, yetkiyi kötüye kullanma ve kötü yönetim raporlarına özel olarak odaklanmalı ve Sayıştay (*Government Accountability Office*) tarafından işaret edilen yolsuzluk, israf ve yetkiyi kötüye kullanmaya ilişkin yüksek risk içeren hususlarda dinleme toplantısı yapmalıdır.

Belirli konularda ilgili komisyonların daha nitelikli ve konu bazlı denetim yapma yetki ve sorumluluğu bulunmaktadır. Buna göre belirli alanlarda ilgili komisyona, çıkarılan kanunların uygulanması ve idarenin işlemlerinin sürekli bir biçimde izlenmesi görevi verilmiştir. Örneğin; Silahlı Kuvvetler Komisyonu (*Armed Services Committee*) uluslararası silah kontrolü ve silahsızlanma; Enerji ve Ticaret Komisyonu (*Energy and Commerce Committee*) nükleer enerji ve diğer enerji kaynakları, barışçıl nükleer enerjinin araştırma ve geliştirilmesi ile nükleer atıkların imhası; Dış İlişkiler Komisyonu (*Foreign Affairs Committee*) ise gümrük idaresi, dış politikaya dair istihbarat, uluslararası finans kurumları ve uluslararası balıkçılık andlaşmaları ile ilgili kanunlar, programlar ve idarenin işlemlerini izlemekle görevlendirilmiştir.⁵

Temsilciler Meclisi Başkanı, Temsilciler Meclisi Genel Kurulunun onayı ile araştırma (*ad hoc*) komisyonları kurabilmektedir.

⁵ Solak, M., *ABD Temsilciler Meclisi Çalışma Usul ve Esasları*, TBMM Araştırma Merkezi Bilgi Notu, 5 Mart 2013, s.33.

Senato İçtüzüğünde yer alan denetime ilişkin yetki ve sorumluluklar şu şekilde özetlenebilir:

Ödenek Komisyonu (*Appropriations Committee*) ve Bütçe Komisyonu (*Budget Committee*) hariç tüm daimi komisyonlar düzenli şekilde kendi faaliyet alanlarına ilişkin kanunların uygulanmasını denetlemekle yükümlüdür. Ödenek Komisyonu ise genel olarak mali aktivitelerin denetimini yapmakla yükümlüdür.

Belirli konularda ilgili komisyonların “kapsamlı politika denetimi” (*comprehensive policy oversight*) yapma yetki ve sorumluluğu bulunmaktadır. Örneğin Tarım, Beslenme ve Ormancılık Komisyonu (*Agriculture, Nutrition, and Forestry Committee*) zaman zaman beslenme ve gıda konusunda ülke içinde ve dışında çalışmalar yapmak ve bunları raporlamakla mükelleftir.

Ödenek Komisyonu hariç tüm daimi komisyonlar, üzerinde çalıştıkları kanunlara ilişkin olarak etki analizi yapmak zorundadır. Buna göre kanunun etkileyeceği insan ve şirket sayısı, ekonomik etkisi, kişi mahremiyetine olan etkisi ve üreteceği ilave evrak işinin belirlenmesi gerekmektedir.

İç Güvenlik ve Federal Hükümet İşleri Komisyonunun (*Homeland Security and Governmental Affairs Committee*) idarenin tüm uygulamalarının etkinliğini denetleme ve Sayıştay Başkanından Senatoya gelen raporları inceleme gibi ilave görevleri bulunmaktadır. Ayrıca bu Komisyon bünyesinde soruşturma yapmakla görevli daimi bir alt komisyon yer almaktadır.

2.2.3. Kanun Kaynaklı Yetki ve Sorumluluklar⁶

Kongrenin denetleme yetkisi çok sayıda kanunla doğrudan ya da dolaylı olarak düzenlenmiştir. Bunların en önemlileri aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

Kamugörevlilerinin kendikurumlarında yapılan hukuksuzluklara ilişkin olarak ihbarda (*whistleblow*) bulunmaları halinde korunmalarına ilişkin kanunlar: Söz konusu kanunlar ihbarcılara oldukça geniş koruma sağlamakta, ihbarcının ihbarını engellemeye çalışanlara ilişkin ceza hükümleri içermektedir. Bu kanunlardan ikisi

⁶ Dolan, Alisa M., Halchin, E., vd., *Congressional Oversight Manual*, s.6-10.

özel olarak istihbarat teşkilatları ve silahlı kuvvetlere ilişkin olup bu teşkilatlardaki hukuksuzluklara ilişkin ihbarları özendirici mahiyettedir.

Sayıştay Kanunu (1921): Yürütmeden bağımsız olarak hareket eden Sayıştay, kamu kaynaklarının harcanmasına ilişkin her türlü konuda inceleme yapabilmektedir.

Yasamanın Yeniden Düzenlenmesine İlişkin Kanunlar (1946, 1970): Bu kanunlarla tüm komisyonlara yetki alanlarına giren konulardaki kanunların sürekli olarak izlenmesi yetkisi verilmiş ve zaman içerisinde bu yetki genişletilmiştir. Bu sayede her komisyon kendi alanına ilişkin konularda daimi bir araştırma komisyonu gibi çalışma yetkisi kazanmıştır. Komisyonlara yılda iki kez denetim faaliyetlerine ilişkin rapor yazma zorunluluğu getirilmiştir. Bunlar ve daha sonra çıkarılan diğer kanunlarla Kongreye hizmet veren kuruluşlar oluşturulmuş ve güçlendirilmiştir. Bu konudaki en önemli değişiklikler daimi uzman personelin çalıştırılması (zaman içerisinde artırılmış ve muhalefete özel uzman çalıştırma hakkı tanınmıştır), Kongre Araştırma Merkezinin (CRS) güçlendirilmesi ve Sayıştay Başkanına tüm kamu kurumlarına ilişkin idari teşkilat analizi yapma görev ve yetkisi verilmesidir.

Devlet İçi İş Birliği Kanunu (1968): Bu Kanunla komisyonlar, özel olarak harcama yetkisi verdikleri projeler üzerinde çalışma yapma yetkisine sahip olmuştur. Bu sayede komisyonlar söz konusu projelerin amacına ulaşip ulaşmadığına, ilave desteğe ihtiyaç duyulup duyulmadığına ve projede değişiklik gerekip gerekmediğine karar verebilmektedir.

Kongre Bütçe Kanunu (1974): Bu Kanunla komisyonlara ilgili kamu kurumlarından düzenli rapor isteme ve kamu kurumlarının spesifik programlarına ilişkin ödenek belirleme yetkisi verilmiştir. Kanunla ayrıca Sayıştay Başkanına kamu kurumlarının uygulamalarını gözden geçirme ve değerlendirme yetkisi verilmiş, Kongre Bütçe Ofisi kurulmuş ve Kongre Bütçe Ofisine Kongreye bütçe konularında bilgi sağlama görevinin yanında maliyet analizi yapma görevi verilmiştir.

Genel Müfettiş Kanunu (1978): Bu Kanun ve sonrasında çıkarılan kanunlarla her bakanlığa, büyük çaplı kamu kurumlarına ve kamuya ait pek çokkurul, komisyon ve şirkete ayrı ayrı bağımsız genel müfettişler atanmıştır. 2017 itibarıyla toplam 73 genel müfettiş bulunmaktadır.

2.3. Denetimi Gerçekleştiren Aktörler⁷

2.3.1. Daimi Komisyonlar

Kongrede denetim görevi en yaygın ve etkin şekilde komisyonlar tarafından gerçekleştirilmektedir.

Temsilciler Meclisinde Denetim ve Yönetim Reformu Komisyonu, Senatoda ise İç Güvenlik ve Federal Hükümet İşleri Komisyonu (*Homeland Security and Governmental Affairs Committee*) yürütmenin tamamı hakkında geniş denetim yetkilerine sahiptir.

Temsilciler Meclisi ve Senato ödenek komisyonları mali aktivitelerin denetimini yapmakla yükümlüdür.

Temsilciler Meclisi ve Senatodaki tüm daimi komisyonlar kendi alanlarına ilişkin konularda denetim yapma veya denetimle görevli alt komisyon kurma yetkisine sahiptir. Bir komisyonun denetim amaçlı alt komisyon kurması, komisyonun kendi denetim yetkilerini kullanmayacağı anlamına gelmemektedir.

2.3.2. Özel Komisyonlar

Temsilciler Meclis Başkanı, Meclisin onayıyla, belli konularda denetim yapmak üzere özel geçici denetim komisyonları kurabilir.⁸ Bunlar nitelik ve işleyiş itibarıyla geçici nitelikteki komisyonlardır. Özel konularda faaliyet gösteren bu komisyonlar iki yılda bir dönem başlarında yenilenmektedir. Kendilerine verilen konularda araştırmada bulunan bu komisyonların kanun tekliflerini inceleme ve üzerinde değişiklik yapma yetkileri bulunmamaktadır. Ancak, geçici nitelikteki bu komisyonların bazıları her dönem kurulduğundan daimi komisyon niteliği kazandığı görülmektedir. Örneğin Temsilciler Meclisindeki Daimi İstihbarat Özel Komisyonu (*Permanent Select Committee on Intelligence*) ve Senatodaki Etik Komisyonu (*Select Committee on Ethics*) gibi.⁹

⁷ “Bu başlık altındaki bilgiler aksi belirtilmedikçe aşağıdaki kaynaktan derlenerek aktarılmıştır; Dolan, Alisa M., Halchin, E., vd., Congressional Oversight Manual, s.14-16.”

⁸ Solak, M., *ABD Temsilciler Meclisi Çalışma Usul ve Esasları*, s.31.

⁹ Solak, M., *ABD Temsilciler Meclisi Çalışma Usul ve Esasları*, s.32.

2.3.3. Alt Komisyonlar¹⁰

20'den fazla üyesi olan daimi komisyonlar, tek görevi denetim olan alt komisyonlar kurabilecekleri gibi mevcut alt komisyonlarından birini de sorumlu oldukları alanlarda denetim yapmakla görevlendirebilmektedir. Farklı komisyonların denetime ilişkin ya da denetim yetkisini haiz alt komisyonları, belirli konular üzerinde birlikte çalışabilmektedir.

İç Güvenlik ve Federal Hükümet İşleri Komisyonunun 1948 yılında çıkarılan bir kanunla kurulan Soruşturmalara İlişkin Daimi Alt Komisyonu (*Permanent Subcommittee on Investigations*), yürütmenin tamamı hakkında geniş denetim yetkilerine sahiptir.

Esas komisyonların denetime ilişkin ifade vermeye zorlama (*subpeona*), ifade vermekten kaçınan tanıkları Kongreye hakaret etmekle (*contempt of congress*) ve yanlış bilgi verenleri yalan tanıklık yapmakla suçlama gibi yetkilerine alt komisyonlar da sahiptir. Söz konusu yetkilerin kullanımı için esas komisyonların ayrıca karar almasına gerek yoktur.

Denetim amaçlı daimi alt komisyonlar kurulabildiği gibi denetim amaçlı özel alt komisyonlar da kurulabilmektedir. Başka bir deyişle bir komisyon dönem başında, dönem sonuna kadar görev yapacak alt komisyon kurabileceği gibi, belli bir süre için geçici olarak özel alt komisyon da kurabilmektedir.

2.3.4. Parlamento Üyeleri

ABD'de Kongre üyelerinin bireysel çalışmaları da etkili bir denetim unsuru olabilmektedir. Söz konusu bireysel çabalar zaman zaman kamu kurumlarının politikalarının ya da kanunların değişmesini tetikleyebilmektedir. Kongre üyelerinin bireysel çalışmaları iki şekilde tezahür etmektedir.

Temsilciler Meclisi üyeleri ya da senatörler seçmenlerinden gelen bilgi ya da şikâyetler neticesinde yürütmenin belirli bir uygulamasını (*casework*) mercek altına alabilmektedir.

Kongre üyeleri ayrıca belirli bir konuda kendi personelini, parlamentoya destek vermekle yükümlü kurumları veya özel kurumları kullanarak gayriresmî şekilde kendi araştırma ve soruşturma faaliyetlerini yürütebilmekte, kendi dinleme toplantılarını

¹⁰ Dolan, Alisa M., Halchin, E., vd., *Congressional Oversight Manual*, s.11,17,29,38.

düzenleyebilmekte ve bu şekilde kamuoyu oluşturmak suretiyle denetim faaliyeti gerçekleştirebilmektedir.

2.4. Denetime Yardımcı Kişi ve Kurumlar¹¹

2.4.1. Komisyon Görevlileri

Kongrenin komisyonlara destek vermek üzere görevlendirdiği daimi personel ve ayrıca zaman zaman yürütmeden geçici görevlendirme yoluyla komisyona hizmet sunan personel, denetim faaliyetlerinin yürütülmesinde merkezi konumdadır.

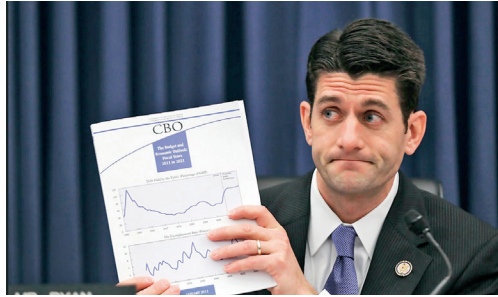
Söz konusu görevliler uzmanlıklarıyla katkı sağlarken aynı zamanda yürütme organı içerisindeki bağlantılarının yardımı ile de gayriresmî şekilde komisyonlara bilgi desteği sunmakta ve komisyonların sürekli şekilde gözetim yapmalarına destek vermektedir.

2.4.2. Kongre Üyelerinin Kendi Personeli

Kongre üyelerinin seçmenlerle ilişkisi büyük oranda kendi personeli aracılığıyla gerçekleşmektedir. Söz konusu personel örnek olay incelemesi (*casework*) yoluyla senatörlere ya da Temsilciler Meclisi üyelerine bireysel denetim yapma imkânı sağlayacak bilgileri sunmakta, aynı zamanda Kongre üyelerinin komisyonlardaki görevlerine de nitelikli destek sunacak araştırma faaliyetleri yürütmektedir.

2.4.3. Kongre Bütçe Ofisi (*Congressional Budget Office, CBO*)

Kongre bünyesinde federal bütçe ile ilgili bütçe seçeneklerini, ödenek paylaşımının muhtemel ekonomik sonuçlarını, belli politikaların maliyetlerini inceleyerek raporlayan Kongre Bütçe Ofisi bulunmaktadır. 1974 yılında kurulan Ofis şu anda Kongrenin en etkin yardımcı kuruluşu olarak gösterilmektedir. Ofis, faaliyetleri ile Kongreyi sadece bütçe-



Dönemin Temsilciler Meclisi Başkanı Paul Ryan, CBO'ya ait bir dokümanı işaret ederken

¹¹ "Bu başlık altındaki bilgiler aksi belirtilmedikçe aşağıdaki kaynaktan derlenerek aktarılmıştır; Dolan, Alisa M., Halchin, E., vd., *Congressional Oversight Manual*, s.15-16, 29, 99-121.

nin yasalaştıktan sonra uygulanmasının denetlenebilmesi kısıtlılığından kurtarmakta ve daha bütçe yasalaşmadan alınacak kararların muhtemel ekonomik sonuçlarını alternatifleriyle birlikte değerlendirebilme imkânı tanımaktadır.

2.4.4. Kongre Araştırma Servisi (*Congressional Research Service, CRS*)¹²

Kongre Araştırma Servisi (*CRS*) 1914 yılında Kongre Kütüphanesi içerisinde bir bölüm olarak “Yasama Referans Bürosu” adıyla Kongrenin yasama faaliyetleri esnasında ihtiyaç duyduğu bilgileri karşılamak üzere kurulmuştur. Kurum, 1970 yılında yapılan değişiklik ile “Kongre Araştırma Servisi” ismini almış ve daha önce sadece üyelere hizmet verirken bu tarihten sonra komisyonlara da hizmet vermeye başlamıştır.

CRS siyasi analizlere yaratıcı bir yaklaşım geliştirerek, yasama ve denetim ihtiyaçlarını öngörerek yasa yapıcılar tarafından kendisine yöneltilen isteklere zamanında cevap vererek “bilgilendirilmiş bir ulusal yasama organını” taahhüt etmektedir. CRS, temel ilkeleri olan yetkinlik, gizlilik (isteyene özel), nesnellik ve tarafsızlığa sıkı şekilde bağlı kalarak analizler sunmaktadır. Kongrenin gündemi dünyada ve ülkede hızla değişen şartlara göre şekillenirken CRS’in hizmetleri de bu ihtiyaçların karşılanması için dönüştürülmektedir.

CRS Kongre için rapor, konu özetleri ve bilgi notları hazırlamaktadır.

2.4.5. Sayıştay (*The Government Accountability Office, GAO*)

ABD’de 1921 yılında kurulan Genel Muhasebe Ofisi (*The General Accounting Office*), Federal Hükümetin faaliyetleri konusunda Kongreye raporlar hazırlamaktadır. 2004 yılında yapılan bir değişiklikle kurum, Sayıştay (*The Government Accountability Office*) ismini almıştır.

Sayıştay, özerkliğe sahip, herhangi bir parti ile ilişkisi olmayan (*nonpartisan*) ve Kongre adına kamu harcamalarını denetleme yetkisine sahip olan bir kurumdur. Kongrenin bekçisi (*congressional watchdog*) olarak da anılmaktadır. Kurumun başkanı Sayıştay Başkanıdır (*Comptroller General of the United States*). Sayıştay Başkanı, Senatonun tavsiyesi ve uygun görüşü alınarak ABD Başkanı tarafından 15 yıllığına atanır. Başkan

¹² Şencan, H., “ABD Kongre Araştırma Servisi (CRS)”, *Armer Bülten*, S:7, Ekim 2017

tarafından seçilmesine rağmen tam bir bağımsızlığa sahiptir.

Sayıştayın temel amacı, Hükümetin, ABD halkına karşı mali açıdan hesap verebilir olmasını sağlamaktır. Kamu hizmetlerinin mali açıdan, hedeflenen



Sayıştay (The Government Accountability Office)

amaçlara ve standartlara uygun bir şekilde sunulmasını sağlamak, kamu kaynaklarının etkin, etkili ve uygun bir şekilde kullanılmasını sağlamak için birimlerin mali denetimini yapmak, yasa dışı veya yanlış uygulamaları ortaya çıkarmak ve bunlara ilişkin yasal hükümler vermek Sayıştayın başlıca sorumlulukları arasındadır. Sayıştay, her yıl 1.000'in üzerinde rapor ve Mavi Kitap (*Blue Book*) isimli muhasebe ve denetim konularındaki gelişmelere ilişkin kapsamlı bir değerlendirme sunan bir belge yayımlamaktadır.¹³

2.5. Denetimin Koordinasyonu

Daimi komisyonlar, Kongre dönemi için, 1'inci yasama yılında en geç 15 Şubata kadar, bir denetim planı hazırlar. Bu planlar Denetim ve Yönetim Reformu Komisyonuna sunulur. Komisyonlar denetim planlarını hazırlarken koordinasyon sağlanması için ilgili diğer komisyonlarla görüşür. Federal düzenlemelerden muğlak veya keyfi olanlarla bireylere ağır mali yükler getirenleri tespit eder. Eyaletler veya yerel yönetimlerce yerine getirilmesi daha uygun olan, verimsiz veya güncelliğini yitirmiş programlarda kesintiye gidilmesini veya böylesi programların tamamen kaldırılmasını önerir.

Denetim ve Yönetim Reformu Komisyonu en geç 31 Martta, Temsilciler Meclisi Başkanı, çoğunluk lideri ve azınlık lideriyle görüştüktan ve onların

¹³ Karahanoğulları, Y., "ABD'nin Federal Bütçe Süreci", *Maliye Dergisi*, S:160, Ocak -Haziran 2011, s.285-286, Erişim:06.05.2018, <https://maliyederigisi.sgb.gov.tr/yayinlar/md/160/013.pdf>

da varsa önerilerini aldıktan sonra kendisine sunulan planları koordine ederek Kongreye sunmaktadır.¹⁴

Denetim süreçlerinin koordineli şekilde işletilmesi için ayrıca farklı komisyonlarca ortak dinleme toplantıları yapılmakta, birden fazla komisyonu ilgilendiren bir kurumun denetimine ilişkin kendi aralarında anlaşmalar yapılmak suretiyle mükerrer çalışmaların önüne geçilmekte ve örneğin aynı kurumun bir yıl bir komisyon diğer yıl ise diğer komisyon tarafından denetimi gerçekleştirilebilmekte, son olarak da yetkilendirme (*authorization*) ve ödenek (*appropriations*) komisyonlarında aynı kuruma aynı politika önerilerinin sunumu için iki komisyon arasında karşılıklı danışma mekanizması işletilebilmektedir.¹⁵

3. BİLGİLENME, ARAŞTIRMA ve SORUŞTURMA



*Savunma Bakanlığından
Kongreye gönderilen
yıllık rapor*

Temsilciler Meclisi İçtüzüğü'nün 10'uncu maddesine göre, federal kanunların uygulanması ve etkinliği ile yeni veya ilave kanun çıkarma gerekliliğinin değerlendirilmesi ve kendi yetki alanındaki konularla ilgili öngörülerde bulunma amacıyla komisyonların genel denetim sorumluluğu vardır.

Bu çerçevede, üye sayısı 20'nin üzerinde olan daimi komisyonlar (Ödenek Komisyonu hariç) bir denetim alt komisyonu kurabilmekte ve her bir alt komisyon kendi yetki alanına giren konularda sürekli şekilde denetim görevini yerine getirmektedir. Burada kast edilen denetim, bilgi edinme ile araştırma ve soruşturma faaliyetleridir.

3.1. Bilgilenme - Hükümetin Parlamente Raporları

Bilgilenme, komisyonların kamu kurumları hakkında bilgi sahibi olabilmeleri için kamu kurumlarından kendilerine düzenli raporlar gelmesi ile bir bilgi istendiğinde talep edilen bilgi aktarımının gerçekleşmesi şeklinde özetlenebilir.

¹⁴ Solak, M., *ABD Temsilciler Meclisi Çalışma Usul ve Esasları*, s.32-33.

¹⁵ Dolan, Alisa M., Halchin, E., vd., *Congressional Oversight Manual*, s.16-17.

Hükümetin parlamentoya rapor sunarak icraat hakkında bilgi vermesi uygulaması, ilk olarak ABD Kongresinde uygulanmıştır. 1789 yılında Hazine Kurulmasına Dair Kanunda Hazine Bakanının, harcamalar ve giderler üzerine doğrudan Kongreye rapor sunması zorunluluğu getirilmiştir.¹⁶

Günümüzde çeşitli bakanlıklar, kamu kurumları, kurullar vs. mercilerden Kongreye yılda ortalama 2.000 civarında rapor gelmektedir.¹⁷

Söz konusu yöntemler haricinde ilgili kısımda anlatılacak olan yetkilendirme (*authorization*) ve ödeneklendirme (*appropriation*) süreçleri de komisyonların aktif ve etkin şekilde bilgilenmelerine olanak sağlamaktadır.

3.2. Araştırma ve Soruşturma Dinleme Toplantıları (*Hearing*)

Varolan bilginin komisyonlarca öğrenilmesinin ötesinde kurumlarca çeşitli nedenlerle saklı tutulan ya da ortaya çıkarılması için ilave bir çalışma gerektiren bilgilerin öğrenilmesi de denetim açısından oldukça önemlidir. Bu sayede kanunların uygulanması sırasında dürüstlük ve etkinlik sağlanabilmekte ve yeni kanunların hazırlanabilmesi için kamuoyu oluşturulabilmektedir.

Yüksek Mahkeme, Kongrenin görev alanıyla ilgili konularda denetim (*oversight*) ve soruşturma (*investigation*) yapma yetkisi olduğunu onaylamıştır. Daimi komisyonlar kendi yetki alanlarına giren konularda soruşturma komisyonu kurabilirler. Bazen de meclisler geçici, seçilmiş, özel veya ortak komisyon kurarak soruşturma yapabilmektedir.¹⁸

ABD’de araştırma faaliyetleri komisyonlarca düzenli ve sık şekilde gerçekleştirilen dinleme toplantıları (*hearing*) ile yapılmaktadır.¹⁹

Kongrenin yürütmeyi denetleme adına en başta gelen ve yoğun faaliyeti komisyonlarda yapılan dinleme toplantılarıdır. Kongre komisyonlarında beş farklı türde dinleme toplantısı yapılmaktadır:

¹⁶ Dolan, Alisa M., Halchin, E., vd., *Congressional Oversight Manual*, s.3.

¹⁷ Dolan, Alisa M., Halchin, E., vd., *Congressional Oversight Manual*, s.3.

¹⁸ Solak, M., ABD Temsilciler Meclisi Çalışma Usul ve Esasları, s.32-33.

¹⁹ Dolan, Alisa M., Halchin, E., vd., *Congressional Oversight Manual*, s.20.

- Yasama Dinleme Toplantısı: Bunlar, denetime değil daha çok gündemdeki bir kanun teklifine dair uzmanları, bürokratları ve bakanları dinlemeye yöneliktir.
- Denetim Dinleme Toplantısı: Genellikle, bir kanunun uygulanması, bir konu veya bir eylem, çoğunlukla da Hükümet programlarının kalitesi ve Hükümet yetkililerinin performansına yöneliktir.
- Soruşturma Dinleme Toplantısı: Bu toplantılar, nihayetinde soruşturulan kişilerin yargılanması ve cezalandırılmasıyla sonuçlanabilir. Ancak çoğunlukla, tespit edilen sorunun düzeltilmesine ilişkin yasal düzenleme, bu toplantıların sonucu çerçevesinde yapılmaktadır.
- Atama Onayı Dinleme Toplantısı: Başkan tarafından üst düzey bir göreve teklif edilen kişilerin onaylanıp onaylanmayacağına dair yapılan dinleme toplantılarıdır.
- Sahada Yapılan Dinleme Toplantısı: Herhangi bir sebepten dolayı Kongre dışına çıkmayı gerektiren durumlarda yapılan toplantılardır.²⁰

Denetim dinleme toplantıları yukarıda bahsi geçen dinleme toplantılarının bir türü olarak adlandırılmış olsa da içerik olarak neredeyse tüm dinleme toplantılarının denetimle doğrudan ya da dolaylı ilgisi bulunmaktadır. Bir dinleme toplantısının hiçbir şekilde denetimle ilgisinin bulunmaması nadiren gerçekleşen bir durumdur.

Araştırma-soruşturma yetkisinin önemli doğal sonuçları vardır: Bunlardan biri, araştırmaların ve sonuçlarının kamuya açıklanmasıdır. Komisyon dinleme toplantılarının çoğu halka açık yapılır ve medya tarafından ayrıntılı bir şekilde takip edilir ve yayınlanır. Bu nedenle Kongre araştırmaları, vatandaşların aydınlatılmasında ve ulusal çıkarlar konusunda farkındalık oluşturulmasında önemli bir araçtır.

Komisyonlar, araştırmayla ilgili ifade alma oturumları olarak da adlandırılabilir dinleme toplantılarına yardımcı olmaları ve konuları

²⁰ Thomas, P. Carr, *Hearings in the House of Representatives: A Guide For Preparation and Procedure*, CRS Report RL30539 (ABD Kongresi Araştırma Servisi Raporu), Haziran 2006, Temsilciler Meclisi İnternet Sitesi, s.5-6, Erişim:10.05.2018, https://www.everycrsreport.com/files/20060613_RL30539_52b6f2dcc8597e530d6de8e3eb0f1e9dc49d9884.pdf

derinlemesine incelemeleri için uzmanları ve konuya ilişkin tanıklık yapacak kişileri davet eder.

Komisyonların isteksiz uzmanları ve tanıkları ifade vermeye zorlama (*subpeona*), ifade vermekten kaçınan tanıkları Kongreye hakaret etmekle (*contempt of congress*) ve yanlış bilgi verenleri yalan tanıklık yapmakla suçlandırma yetkisi vardır. Kongreye hakaretle suçlanan kişi, yargılanma sonucunda mahkûm olursa 1-12 ay hapis, 100 ila 1.000 dolar para cezası alır. Ayrıca Kongre, iş birliği yapmak istemeyen federal yetkilileri de suçlandırma (*impeachment*) ile tehdit edebilmektedir.

Kongrenin ifade vermeye zorlayıcı yetkilerinin yanında özellikle kurumlarında yapılan yanlışlar ve hukuksuzluklar hakkında ifade vermek isteyen tanıkları korumaya ve onları özendirmeye yönelik yetkileri de mevcuttur. Kamu görevlilerinin kendi kurumlarında yapılan hukuksuzluklara ilişkin olarak ihbarda (*whistleblow*) bulunmaları halinde korunmalarına ilişkin kanunlar, Kongreye ifade vermek üzere gelen ihbarcılara oldukça geniş koruma sağlamakta, ihbarcının ihbarını engellemeye çalışanlara ilişkin ise ceza hükümleri içermektedir.



Dinleme toplantısı

Kongrenin tanıkların ifade vermelerini teşvik etmek için bir diğer güçlü yetkisi ise tanığa, kendi ifadesi içerisinde açığa çıkabilecek olası suçlara karşı dokunulmazlık (*congressional immunity*) tanınmasıdır. Dokunulmazlık tanınması, komisyonun istemi üzerine verilecek bir mahkeme kararı aracılığıyla mümkündür. Böyle bir istem için ilgili komisyonun üye tamsayısının 2/3 oyu gereklidir. Söz konusu dokunulmazlık, ifadesi dışında bulunan kanıtlarla açığa çıkan suç unsurları için tanığa herhangi bir koruma sağlamamaktadır. Diğer bir deyişle dokunulmazlık tanığı yalnız kendi tanıklığına karşı korumaktadır.²¹

²¹ Dolan, Alisa M., Halchin, E., vd., *Congressional Oversight Manual*, s.31.

ABD’de Kongre dinleme toplantıları son derece saygın ve önemli siyasi etkinlikler arasındadır. Bu toplantılar kamu politikalarının oluşmasında etkili olmakta, kamuoyunu şekillendirmekte ve gelecekteki yasal düzenlemelere ilişkin zemin hazırlamaktadır.

Dinleme toplantılarına uzmanlar, tanıklar, kurum yetkilileri ve bakanların yanı sıra çok sık olmasa da ABD Başkanı ve Başkan Yardımcıları da katılmıştır. Örneğin ilk ABD Başkanı George Washington, Amerika yerlileri ile yapılan andlaşmalara ilişkin olarak Senato önünde ifade vermiştir. Örnekleri artıracak olursak Başkan Abraham Lincoln, Temsilciler Meclisi Adalet Komisyonu; Başkan Theodore Roosevelt, ABD Çelik Şirketine İlişkin Araştırma Komisyonu ile Senato Seçimler ve Ayrıcalıklar Alt Komisyonu; Başkan Woodrow Wilson, Senato Dış İlişkiler Komisyonu; Başkan Harry S. Truman, Senato Dış İlişkiler Komisyonu ve Başkan Gerald R. Ford, Senato Adalet Komisyonu bünyesindeki Anayasa Alt Komisyonu dinleme toplantılarına katılmıştır.²²

4. ATAMALARIN ONAYLANMASI ve SUÇLANDIRMAYLA GÖREVDEN ALMA

ABD devlet sisteminde Kongre, üst düzey kamu görevlilerinin atanması ya da görevden alınması süreçlerinde oldukça önemli bir role sahiptir. Atama kararlarının Kongre tarafından onaylanması gerekmektedir. Kongre suçlandırma (*impeachment*) yetkisi ile kamu görevlilerini de görevden alabilmektedir. Kongre ayrıca, bir önceki başlıkta anlatıldığı üzere, düzenlediği dinleme toplantılarında (*hearing*) açığa çıkan bilgiler ışığında geniş bir kamuoyu oluşturma gücüne sahiptir. Bu nedenle dinleme toplantılarında ortaya konulan bilgiler sonucu da kamu görevlileri istifa etmek zorunda kalabilmekte ya da Başkan tarafından görevden alınabilmektedir.

4.1. Atamaların Onaylanması²³

ABD’de, üst düzey kamu görevlilerinin atanmasında Kongreye çok geniş yetkiler verilmiştir. Başkanlık sisteminde Başkanın yetkilerini

²² United States Senate, “Sitting Presidents & Vice Presidents Who Have Testified Before Congressional Committees”, Erişim:26.07.2018, <https://www.senate.gov/committees/SittingPresidentsVicePresidentsWhoHaveTestifiedBeforeCongressionalCommittees.htm#footnote1>

²³ Bu konuya ilişkin daha detaylı bilgilere “Senatonun Üst Düzey Kamu Görevlilerinin Atanmasındaki Onay Yetkisi” başlığı altında ulaşabilirsiniz.

dengeleyebilmek için Kongreye parlamenter sistemde görülenden çok daha fazla yetki ve araç verildiği görülmektedir. Bu yetkilerin içinde en etkili olanlarından birisi de neredeyse tüm üst düzey kamu görevlilerinin atanmasının onaylanması yetkisidir.

Anayasanın 2'nci bölümün 2'nci maddesinin 2'nci fıkrası şöyle demektedir:

“Başkan Senatonun tavsiye ve rızası ile ve mevcut senatörlerin üçte ikisinin onayı ile... büyükelçileri, diğer diplomatik kişi ve konsolosları, Yüksek Mahkeme yargıçları ile bu Anayasanın öngörmediği ve kanunlarla kurulacak Birleşik Devletler makamları için bütün görevlileri önerecek ve Senatonun tavsiye ve rızası ile bunların atamalarını yapacaktır: ancak Kongre uygun gördüğü alt düzeydeki görevlilerin atanmasını kanunla yalnızca Başkana, mahkemelere ya da Yönetim Bölümlerinin başkanlarına verebilecektir.”²⁴

Başkanın önerdiği adaylar arasından Yüksek Mahkemeye üye atanmasından, bakan yardımcılarının, bakanlık müsteşarlarının, bağımsız idari otoritelerin başkanlarının, bağımsız düzenleyici kurulların başkan ve üyelerinin seçimine, konsolosların, büyükelçilerin atanmasına kadar kamunun birçok alanında atamalarda son karar/onay mercii Kongre, hatta özelde Senatodur.²⁵

Atamalar için Kongrede özel bir komisyon bulunmamaktadır. Buna ilişkin görüşmeler, ilgili kurumun hesap vermekle yükümlü olduğu komisyon tarafından yapılmaktadır. Komisyonlar söz konusu atama onayını vermeden önce atama onayı dinleme toplantısı (confirmation hearing) yapmakta ve atamaya konu adayları dinlemektedir. Komisyonlar atama onayı dinleme toplantıları sayesinde adayları yakından tanımakta ve adayların izleyecekleri politikaları öğrenebilmektedir. Söz konusu toplantılarda ayrıca ilgili kuruma ilişkin pek çok husus gözden geçirilmekte ve bu toplantılar yürütmenin denetlenmesine ilişkin bir başka önemli ve etkili ortam oluşturmaktadır. Bu toplantılarda adaylar atanmaları halinde yerine getirecekleri bazı sözler de verebilmektedir. Bu sözler daha sonra

²⁴ United States Senate, “Constitution of the United States”, Erişim:09.03.2018, https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm#a2

²⁵ Inter-Parliamentary Union, “Parliaments of the World: A Comparative Compendium”, C:2, Hants: 1986, s.1394.

düzenlenen araştırma ve soruşturma toplantılarında hatırlatılmakta ve gerektiğinde hesap sormakta kullanılmaktadır.²⁶

Kongrenin, Başkanın önerdiği isimlerin atanmasına ilişkin yetkisinin şekilsel değil oldukça önemli ve titizlikle kullanılan bir yetki olduğunu belirtmekte fayda vardır. Yürütmeyi denetleme ve yönlendirme için önemli bir araç olan atamalara müdahale yetkisinin önemi Kongre ile Başkan arasındaki uyuma göre değişebilmektedir.

4.2. Suçlandırmayla Görevden Alma (*Impeachment*)²⁷

ABD Anayasası Kongreye Başkanı, Başkan Yardımcısını ve (yargıçlar dahil) diğer federal sivil kamu görevlilerini (civil officers), vatana ihanet, rüşvet veya diğer ağır suç ve kabahatlerinin tespiti halinde suçlandırma ve görevden alma yetkisi vermiştir. Bu fiillerle Başkanı (ya da ilgili kamu görevlisini) suçlandırma yetkisi Temsilciler Meclisine; yargılama yetkisi Yüksek Mahkeme Başkanı başkanlığında Senato'ya aittir. Senato 2/3 çoğunlukla suçlandırmaya karar verebilir. Senato, suçlandırarak görevden alma kararı vermişse, buna ilaveten basit çoğunlukla bir daha herhangi bir kamu görevi yapmama cezası da verebilir.

Şimdiye kadar ABD Kongresinde 19 suçlandırma olayı Temsilciler Meclisince kabul edilmiştir. Bu suçlandırmaların dördü yürütme organına (üçü Başkan biri savunma bakanı) yöneliktir. Suçlandırma süreci işletilen Başkanlardan Andrew Johnson ve Bill Clinton Senato'da suçsuz bulunmuş, Richard Nixon ise Senatodaki oylama gerçekleşmeden istifa etmiştir. Senatoda tümü hakimlerle ilgili olmak üzere toplam 8 kez suçlandırma sonucunda suçluluğa karar verilmiş ve ilgili kamu görevlisi görevden alınmıştır.

5. VERGİLENDİRME, BÜTÇE, HÜKÜMET HARCAMALARININ YETKİLENDİRİLMESİ ve ÖDENEKLENDİRİLMESİ²⁸

Yürütmenin gelir ve giderlerinin parlamento tarafından belirlenmesi ve denetlenmesi modern parlamentoların ortaya çıkışından itibaren

²⁶ Dolan, Alisa M., Halchin, E., vd., Congressional Oversight Manual, s.20,21.

²⁷ Dolan, Alisa M., Halchin, E., vd., Congressional Oversight Manual, s.21-22 ; Cole, Jared P., Garvey, T., Impeachment and Removal, CRS Report RL44260 (ABD Kongresi Araştırma Servisi Raporu), 29 Ekim 2015, FAS İnternet Sitesi, s.1, Erişim:21.11.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R44260.pdf>

²⁸ Bu konuya ilişkin daha detaylı bilgilere "Federal Bütçenin Kongrede Görüşülmesi" başlığı altında ulaşabilirsiniz.

en önemli hususlardan biri olmuştur. ABD için de durum bu şekildedir. Öyle ki ABD'nin bağımsızlık savaşı başlatarak Britanya İmparatorluğu'ndan ayrılması sürecinin temel sloganı "temsil olmaksızın vergilendirmenin olamayacağı"dır (no taxation without representation). İngiliz Parlamentosunda böyle bir temsil gerçekleşmeyince ABD, İmparatorluk'tan ayrılarak kendi parlamentosunu kurmuştur.

Kongrenin vergilendirme, bütçe ve Hükümet harcamalarını yetkilendirme ve ödeneklendirme yetkileri pek çok ülkeye göre oldukça geniş olduğundan, güçlü bir denetim imkânını da beraberinde getirmektedir.

Bu süreçlerde komisyonların oldukça etkin olduğu, Temsilciler Meclisi ve Senato genel kurullarının etkisinin ise sınırlı kaldığı görülmektedir.

Söz konusu süreçler özetlenecek olursa vergilendirme, Kongrenin her iki kanadındaki tüm daimi komisyonlardan gelen görüşler ışığında ilgili komisyonlarda (Temsilciler Meclisinde *Ways and Means*, Senatoda ise *Finance Committee*) şekillendirilmekte; bütçe süreci, yine benzer şekilde daimi komisyonlardan gelen görüşler ışığında her iki kanattaki bütçe komisyonlarında son şeklini almaktadır. Kongre Bütçe Ofisinin (CBO) büyük katkısıyla Bütçe Kararı (*budget resolution*) oluştuktan sonra her bir komisyona belirli bir miktar tahsis edilmektedir. Söz konusu miktarlar doğrultusunda harcamaların tahsisi ise tek tek her komisyonun alanına ilişkin olarak şekillendirdiği yetkilendirme kanunları (*authorization act*) ve bunların bir kısmına ilişkin daha sonra ödenek komisyonları (*appropriations committee*) tarafından şekillendirilen ödenek kanunları (*appropriations act*) ile gerçekleştirilmektedir.

Vergilendirme ve bütçelemeye ilişkin süreçler Kongreye yürütme üzerinde büyük bir güç sağlamakta; Kongrenin denetim yetkisinin anlamlı ve etkin şekilde kullanılmasına imkân vermektedir.

5.1. Vergilendirme Süreci - Gelirler Komisyonu

ABD Temsilciler Meclisinde Gelirler Komisyonu (*the Committee on Ways and Means*), esasen vergi kanunlarına ilişkin yasama ihtisas komisyonu olmasına rağmen aynı zamanda en önemli denetim komisyonlarından biri haline gelmiştir. Görevlerini doğrudan Anayasanın 1'inci maddesindeki "Gelirleri artıran bütün teklifler Temsilciler Meclisinden başlatılmak



Temsilciler Meclisi Gelirler Komisyonu

zorundadır.” hükmünden alan, Kongrenin bu en eski Komisyonu kamu kurumlarının gelir sağlayıcı bütün faaliyetlerine ilişkin kararların belirlendiği yer konumundadır. Söz konusu yetki zamanla, kamu kurumlarını denetlemek için uygun ve etkin bir araca dönüşmüştür. Komisyonun yedi tane alt komisyonu bulunmaktadır, bunlardan bir tanesi sadece gözetim ve denetim üzerine uzmanlaşmıştır. Bu yüzden ABD siyasetinin en etkili isimlerinin bazıları bu Komisyonun üyeleri arasında yükselmiştir. Şimdiye kadar bu Komisyonun üyeleri arasında sekiz Başkan, sekiz Başkan Yardımcısı, 21 Temsilciler Meclisi Başkanı ve dört Yüksek Mahkeme hâkimi çıkmıştır.²⁹

Ayrıca her daimi komisyon kendi yetki alanıyla kesişen vergi politikalarının muhtemel etkilerini izlemektedir.

5.2. Bütçenin Hazırlık Aşamasında Danışma

ABD hükümet sisteminin en özgün yanlarından birisi de bütçe sürecidir. Gerek parlamenter sistemde gerek yarı başkanlık sisteminde bütçelerde hükümetlerin ağırlığı çok fazladır. Bütçeler neredeyse tamamıyla hükümetlerin tasarrufunda olan metinlerdir. Ancak ABD’de durum bunun tersidir. ABD’de bütçe, yürütmenin empoze ettiği tek bir metin değil, tam tersine Kongrede başlayıp parçaların tek tek eklendiği ve nihayetinde Kongrede biten karmaşık bir süreçtir.

5.3. Bütçenin Görüşülmesi ve Kanunlaşması

Bütçenin tamamına ilişkin, yürütmenin sadece genel politika tercihlerini belirlediğini, ancak mutlak bir belirleyiciliğinin olmadığını söyleyebiliriz. Başkanın bütçesini Kongrenin benimsemesi zorunlu değildir. Kongre aşamasında Başkanın bütçe talebi üzerinde onlarca görüşme, yüzlerce

²⁹ “About Us”, The Committee on Ways and Means internet sitesi, Erişim:01.02.2018, <http://waysandmeans.house.gov/about/>

değişiklik yapılır. Kongrede birçok komisyon bütçe sürecine ilişkin görevler üstlenmektedir. ABD bütçe sisteminin karar alma aşamasında Yasama organına diğer ülkelerden farklı olarak daha geniş bir yetki verilmiştir. Kongre, özellikle harcamaların belirlenmesinde önemli bir güce sahiptir. Karar almada egemenlik bakımından, Avrupa’da vurgu, yürütmenin mali gücü üzerindeyken ABD’de yasamanın mali gücü üzerinde olmuştur. Tarihsel olarak baktığımızda, yürütmenin 19’uncu yüzyıl boyunca bütçe hazırlamadığı, 20’nci yüzyılda yönetim işlerinin karmaşılaşması nedeniyle Kongrenin isteği üzerine yürütmenin bu konuda görev yüklenmeye başladığı görülmektedir. 1970’lerin ortalarında yürütme organı Kongreyi neredeyse devre dışı bırakmaya kalkışınca, Kongrenin bütçe hazırlık aşamasındaki hâkimiyeti yasal düzenlemeler ile tekrar sağlanmıştır.³⁰

1974’te oluşturulan yeni sistemle tek bir bütçe metni yeni kurulan Bütçe Komisyonu tarafından büyük oranda şekillendirilmektedir. Ancak söz konusu bütçe metni, oldukça kapsamlı olmakla birlikte, temelde genel politikaları belirlemekte ve sonrasında komisyonlarca belirlenecek harcamaların üst limitini göstermektedir. Her bir komisyonun sınırlı bir ödenek alması ise zamanla komisyonları ellerindeki kısıtlı miktarı kamu kurumlarına dağıtırken çok daha özenli davranmaya itmiştir. Bu sayede komisyonların denetim mekanizmalarını güçlendirmelerine yönelik bir teşvik sağlanmıştır. Komisyonlar daha dikkatli denetim mekanizmaları ile kurumlara ayırdıkları ödeneklerin işe yaramayan alanlardan alınıp daha uygun alanlara sevk edildiğinden emin olabilmektedir.³¹

5.4. Bütçenin Geçmemesinin Sonuçları

ABD Anayasasının 1’inci maddesinde bulunan “Kanunla verilen harcama yetkileri haricinde Hazineden para çekilmeyecektir.” hükmü dolayısıyla, Bütçe Kanununun kesinlikle süresi içinde kanunlaşması gerekmektedir. Eğer süresi içinde kanunlaşamazsa, kanunlaşana kadar geçen sürede Hükümet, Hazineden para kullanamaz, bu da Hükümetin faaliyetlerinin önemli ölçüde durması anlamına gelmektedir. Bu yüzden aslında bir yasama faaliyeti olan bütçenin aynı zamanda ABD’de Kongrenin elindeki en önemli denetim aracı olduğunu söylemek mümkündür.³²

³⁰ Karahanoğulları, Y., “ABD’nin Federal Bütçe Süreci”, s. 270-271.

³¹ Dolan, Alisa M., Halchin, E., vd., Congressional Oversight Manual, s.18.

³² Şencan, H., “ABD’de Hükümet Kapatma”, Bilgi Notu, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, Ekim 2013, s.3.

5.5. Yetkilendirme ve Ödeneklendirme Süreçleri³³

Daha önce de belirtildiği üzere Kongrenin Anayasa kaynaklı bütçe, harcamaları denetleme ve harcamalara onay verme yetkileri vardır. Kongrenin bütçe yetkisini detaylı ve güçlü şekilde kullanması yürütmeye ilişkin karmaşık ve bütüncül işleyen bir bütçe sürecini gerekli kılmaktadır. Harcamaları denetleme ve harcamalara onay verme yetkileri ise her bir kurumun ve bu kurumların her bir programının öncelikle bir yetkilendirme kanunu (*authorization act*) ile yetkilendirilmesini, sonrasında ise (bir kısım ödemeler için) ödenek kanunu ile ödenmesini gerektirmektedir.

Yetkilendirme kanunu zorunlu (*direct or mandatory spending*) ya da isteğe bağlı (*discretionary spending*) harcama yapma yetkisi verebilmektedir. Yetkilendirme kanunları teşkilat kanunları yerine geçmekte ve yeni kurumların kurulmasına, mevcutların değiştirilmesine ya da kaldırılmasına yetkilendirme kanunları ile karar verilmektedir. Ayrıca yetkilendirme kanunları ile kurumların görevleri ve uygulayacakları programlar belirlenebilmekte, belirli alanlarda harcama tavanları tespit edilebilmekte ve kurumlara doğrudan emirler verilebilmektedir.

Zorunlu harcama yetkisi alanların bir kısmı ile isteğe bağlı harcama yapma yetkisi alan kurum ya da programlara ilişkin harcamaların geneli, ayrıca yıllık olarak çıkarılan ödenek kanunları (*appropriations act*) ile yapılmaktadır. Toplam harcamaların aşağı yukarı üçte birlik kısmı ödenek kanunları yoluyla gerçekleştirilmektedir. Ödenek kanunları ile serbest bırakılan fonların kullanım amacı spesifik olarak belirlenebilmekte, kurumların alt birimlerinin ve uygulayacakları programların bütçesi şekillendirilebilmekte ve artan ödeneklerin başka harcamalara ne şekilde ve ölçüde kaydırılabileceği belirlenebilmektedir. Ödeneklendirme süreci içerisinde ayrıca kanuna yazılmayan tavsiyelerde de bulunmaktadır. Ödenek komisyonlarının gücü nedeniyle söz konusu tavsiyeler de kurumlarca kuvvetle dikkate alınmaktadır. Tüm ödenek kanunları ve ödeneklendirme süreci, Temsilciler Meclisi ve Senatoda Ödenek Komisyonları (*appropriations committee*) tarafından şekillendirilmektedir. Bu sebeple Ödenek Komisyonları Kongrenin en prestijli komisyonları arasında yer almakta ve söz konusu gücünü denetim faaliyetleri için etkin şekilde kullanmaktadır.

³³ Dolan, Alisa M., Halchin, E., vd., Congressional Oversight Manual, s.17-19.

Söz konusu yetkiler, pek çok kurumun ve programın bizzatlığı varlığının ve harcamalarının sürekli şekilde Kongrenin daha özelde ise ilgili komisyonların (her komisyon kendi alanına ilişkin olarak yetki kanununu kaleme almaktadır) inisiyatifinde olmasını sağladığından kamu kurumlarının, Kongrenin ve ilgili komisyonların bilgi edinme ya da politika önerme isteklerini karşılama yönünde tavır almalarını temin etmektedir. Bu süreçler ayrıca her komisyonu kendi alanında sürekli ve güncel şekilde bilgi sahibi de kılmaktadır. Bu sebeple harcamaları yetkilendirme ve ödenekleri serbest bırakma yetkileri ABD’de parlamenter denetimin en önemli unsurlarından biridir.

5.6. Hükümet Harcamalarının Genel Uygunluğu (Kesinhesap)

ABD’de bütçenin uygulanmasının son aşaması, ödenek ya da fon hesaplarının kapanmasıdır. Hesap kapama süreci altı mali yıla yayılmıştır. İlk yıldan sonra kapanan hesaplar, süresi bitenler statüsüne konulur. Altı yılın ardından tüm bakiyeler silinir, borçlanma ve harcama yapılamaz.³⁴

5.7. Kamu Şirketlerinin Denetimi³⁵

Kongre, kamu kaynağı kullanan her kurum ve kuruluşu denetlediğinden kamu şirketlerini de denetlemektedir. ABD’deki kamu şirketlerine örnek olarak ABD Posta Teşkilatı (*U.S. Postal Service*), Federal Tarımsal Ürün Sigorta Kurumu (*Federal Crop Insurance Corporation*) ve Ulusal Demiryolu Yolcu Şirketi (*National Railroad Passenger Corporation - Amtrak*) verilebilir. Söz konusu kurumlar genellikle başlangıçta özel kurumlarken sonradan iflas ya da kamu hizmeti olarak görülmeleri gibi çeşitli nedenlerle kamulaştırılmıştır. Bazı kamu şirketleri ise 1929 ekonomik bunalımının etkilerinin azaltılması amacıyla 1930’lu yıllarda kurulmuştur. 2. Dünya Savaşı sırasında da savaş için gerekli üretime katkı sağlaması açısından kurulan şirketler mevcuttur.

Kamu şirketleri Kongre tarafından alınan bir kararla kamu şirketi niteliği kazanmaktadır. Söz konusu kurumlar şirket statüsünde olup

³⁴ Karahanoğulları, Y., “ABD’nin Federal Bütçe Süreci”, s. 284-285.

³⁵ The Government Accountability Office (Sayıştay), “Profiles of Existing Government Corporations”, Aralık 1988, s.1-4,18, Erişim:26.07.2018, <https://www.gao.gov/assets/90/88616.pdf> ; Kosar, K.R., Federal Government Corporations: An Overview, CRS Report RL30365 (ABD Kongresi Araştırma Servisi Raporu), 8 Haziran 2011,FAS İnternet Sitesi, Erişim:21.11.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL30365.pdf>

Federal hükümetten ayrı bir tüzel kişiliğe sahiptir. Bu kurumların bir kısmı bir ödenek kanunu ile federal bütçeden fon kullanmaktayken diğerlerinin ise bütçeden bağımsız gelirleri olabilmektedir.

Kamu şirketlerinin denetimi 1945 sonrasında gündeme gelmiş ve bu amaçla Kamu Şirketlerinin Denetimine İlişkin Kanun çıkarılmıştır. Söz konusu Kanunla kamu şirketlerinin bağımsız idari ve mali yapılarına dokunulmadan hesap verebilirliklerinin artırılması hedeflenmiştir. Bu hedefle söz konusu kurumların özerkliğe sahip, herhangi bir parti ile ilişkisi olmayan (*nonpartisan*) ve Kongre adına kamu harcamalarını denetleme yetkisine sahip bir kuruluş olan Sayıştay (*The Government Accountability Office*) tarafından denetlenmesi kararlaştırılmıştır. Ayrıca her komisyon kendi yetki alanına giren kamu şirketini denetleme hakkına sahiptir.

6. DENETİME İLİŞKİN DİĞER HUSUSLAR

6.1. Kanunların Uygulanmasının Değerlendirilmesi

İçtüzüğe göre, komisyonların bir diğer görevi kendi görev alanına giren kanunların uygulanmasını izlemek ve denetlemektir. Kanunların uygulanmasının izlenmesi faaliyetinin ABD Kongresinde oldukça yoğun bir şekilde yürütüldüğünü söylemek mümkündür. Söz konusu faaliyet, “Araştırma ve Soruşturma Dinleme Toplantıları” başlığı içerisinde anlatılan dinleme toplantıları sırasında gerçekleştirilen soru-cevap ve yönlendirmeler marifeti ile yürütülmektedir.

6.2. Dilekçe Hakkı

ABD’de dilekçe hakkı Anayasanın Haklar Bildirgesi (*Bill of Rights*) olarak adlandırılan kısmının en başında Birinci Değişiklik (*1st amendment*) ile düzenlenmiştir. İlgili madde içerisinde yer alan hükme göre “Kongre halkın dilekçe verme hakkını özgürce kullanmasını yasaklayan hiçbir yasa çıkaramaz.”³⁶

Söz konusu hüküm uyarınca ABD’de ister federal ister daha alt düzeyde olsun tüm devlet kurumlarına dilekçe yazılabilmektedir. Söz konusu hak bireyler tarafından kullanılabilmesi gibi toplu şekilde veya gruplarca veya kurumlarca da kullanılabilir. Öte yandan dilekçe hakkı, dilekçeye ilişkin herhangi bir işlemi zorunlu kılmamaktadır. Kurumların dilekçeyi

³⁶ United States Senate, “Constitution of the United States”.

kabul etme dışında bir yükümlülükleri bulunmamaktadır. Bununla birlikte kurumlar kendi iradeleriyle kendilerine gelen dilekçelere ilişkin belirli usuller belirleyebilmektedir. Örneğin Beyaz Saray, Obama yönetiminde alınan bir karar uyarınca 5.000'den fazla imzaya sahip her dilekçeyi uygun devlet kurumuna gönderme, 100.000'den fazla imzaya sahip her dilekçe içinse resmi internet sitesinden resmi bir cevap yayınlama kararı almıştır.³⁷

Dilekçe hakkı uyarınca Kongreye de dilekçe vermek mümkündür. Söz konusu dilekçelerde başka hususların yanında Kongrenin belirli şekillerde davranması ya da davranmaması talep edilebilmektedir. Kongrenin iki kanadında da görevi münhasıran dilekçeleri incelemek olan bir komisyon bulunmamaktadır. Kongreye, Temsilciler Meclisine veya Senato'ya ya da bireysel olarak Temsilciler Meclisi üyelerine veya senatörlere gönderilen dilekçeler ilgili görülen komisyonlara yönlendirilmektedir. Söz konusu işlem idari teşkilat tarafından gerçekleştirilmekte ve hangi komisyona hangi dilekçelerin sevk edildiği Tutanak Dergisinde (*Journal*) ve Kongre Kayıtlarında (*Congressional Record*) ilan edilmektedir. Senatoda dilekçelere ilişkin nadiren uygulanan bir usul bulunmaktadır. Buna göre Senato, görüşme yapmaksızın, belirli bir dilekçeyi kabul edip etmeme yönünde oylama yapabilmektedir.³⁸

6.3. Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)³⁹

ABD'de federal düzeyde tek bir "Federal Kamu Denetçiliği" (Ombudsman) bulunmamaktadır. Bu sebeple Kongrenin denetim yetkisi bakımından kamu denetçiliği ile doğrudan bir ilişki söz konusu değildir.

Bununla birlikte, eyalet ve belediyeler düzeyinde ve farklı alanlarda hizmet veren birçok ombudsman bulunmaktadır. ABD'de ilk ombudsman 1967 yılında Hawaii'de kurulmuştur. Bu tarihten sonra birçok eyalet ve belediyede ombudsman kurulmuş olmasına rağmen ne federal düzeyde bir ombudsman kurulmuş ne de eyaletler veya belediyeler düzeyinde kurulan/kurulacak ombudsmanlar için çerçeve çizen bir kanun çıkarılmıştır. Bu yüzden, ABD'de kurulmuş bulunan ombudsmanların kendi aralarında temel farklılıklar bulunmaktadır.

³⁷ ThoughtCo İnternet Sitesi, "How to Petition the Government Under 5 Minutes", Erişim:27.07.2018, <https://www.thoughtco.com/petition-the-government-in-5-minutes-3321819>

³⁸ ECPRD, "Update – Committee on Petitions (Dilekçe Komisyonları - Güncelleme)", Bilgi Talebine ABD Kongresinin Cevabı, Talep No:2238, 4 Mart 2013, Erişim:27.07.2018 (Sınırlı Erişim), <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/158018>

³⁹ Şencan, H., *Bazı Ülkelerde Ombudsmanlık Kurumu*, TBMM Araştırma Merkezi Raporu, Ocak 2011, s.9.

Ombudsmanlar için kanunla çizilmiş bir çerçeve bulunmamasına karşın ombudsmanların kendi aralarında oluşturduğu sivil bir birlik olan ABD Ombudsman Birliği, ombudsmanların uymaları için bağlayıcı olmayan bazı standartlar geliştirmiştir. Hemen hemen tüm ombudsmanların uyduğu bu standartlara göre ombudsmanlar için olmazsa olmaz niteliğinde dört temel ilke bulunmaktadır: Bağımsızlık, tarafsızlık, gizlilik ve güvenilirlik.

Ombudsmanlara ilişkin söz konusu ilkelerin dışında, federal düzeyde bazı yasa girişimleri de bulunmaktadır. Kongrenin ombudsmanlıkla ilişkisi bu çerçevede incelenebilir. Ancak, henüz söz konusu kanun tekliflerinin hiçbirisi yasalaşamamıştır.

ABD’de ayrıca, fonksiyonları itibarıyla ombudsmanlara benzeyen ve eyalet düzeyinde faaliyet gösteren “Bilgi Edinme Özgürlüğü Komisyonları” bulunmaktadır. Siyasi nüfuz ve suistimal olaylarını araştırmak ve önlemek amacıyla eyalet yasama organları tarafından seçilen bu komisyonlar, işlerini azami şeffaflıkla çözmeye çalışmaktadır.

6.4. Kongrenin Kongre Dışı Kurumlarda Temsili

Başkanın atadığı bakanlardan Yüksek Mahkeme ve federal kurum üyelerine kadar her atamadaki “tavsiye ve onay” mekanizmasına ek olarak, Kongrenin her iki kanadının atama yaptığı en az 75 kurul, komisyon, komite, heyet ya da grup vardır.

Söz konusu olan kurul, komisyon, grup ya da heyete göre atama prosedürü değişmektedir. Anayasada bulunan “tavsiye ve muvafakat” prosedürü dışındaki atamaları genellikle Kongre liderliği yapmaktadır.⁴⁰

Somut bir örnek olarak Avrupa’da Güvenlik ve İş Birliği Komisyonu (bir diğer adıyla Helsinki Komisyonu) gösterilebilir. Bu Komisyon, Avrupa Güvenlik ve İş Birliği Teşkilatına üye 56 ülkenin Helsinki Nihai Sözleşmesi çerçevesindeki taahhütlerinin uygulamasını izler ve teşvik eder. Komisyon, 21 üyeden oluşur. 9 üye, azınlık liderine danışarak Temsilciler Meclisi Başkanı tarafından atanır. Bu üyelerden 5’i çoğunluk, 4’ü ise azınlık grubuna ait olmak zorundadır.

⁴⁰ Amerikan Kongresinde liderlik terimi (*congressional leadership*) oldukça farklı anlaşılmakta ve uygulanmaktadır. Liderlik, ilgili kanadın Başkanı (Senato ya da Temsilciler Meclisi Başkanı), Çoğunluk Lideri (*Majority Leader*), Azınlık Lideri (*Minority Leader*) ile bu grupların başkanvekillerinden (*whip*) oluşmaktadır. Liderlik tarafından yapılan atamalarda, Senato ya da Temsilciler Meclisi Başkanı, bu atamaları ilgili grup liderleri ile görüşerek/danışarak yapar.

Aynı usullere göre, Senato da 9 üye atar. Kalan 3 üye ise kurumun idari personeli arasından ABD Başkanı tarafından atanmaktadır.

Kongre liderliğinin yaptığı bu tip atamalara bir diğer örnek olarak da Smithsonian Enstitüsü Mütevelli Heyeti⁴¹ gösterilebilir.

6.5. Yurt Dışına Asker Gönderilmesi ve Savaş İlanı⁴²

ABD’de savaş ilanı Kongreye ait bir yetkidir. Bununla birlikte, askeri müdahalelerin önemli bir kısmı Başkanın Anayasada belirtildiği şekliyle Başkomutanlık yetkisi çerçevesinde çıkardığı Başkanlık kararnamesiyle yapılmaktadır. Ancak Başkanların bu yetkiyi keyfi kullanmalarının önüne geçmek için 1973 yılında Başkan Nixon döneminde Kongre, Başkanın yetkilerini kısıtlayan ve savaş kararının ancak Kongrenin onayıyla mümkün ve geçerli olduğunu hüküm altına alan bir kanun kabul etmiştir.

Kongrenin 1973 yılında kabul ettiği “Savaş Yetkileri Kararı”na (*the War Power Resolution*) göre Başkan, düşmanca ya da potansiyel olarak düşmanca davranışları içeren her olası olaya karşı, Amerikan askerlerinin kullanılmasını kapsayan her dış politika kararını Kongre ile görüşecektir. Başkan Amerikan kuvvetlerini gönderme emrinden sonra “kırk sekiz saat” içinde yazılı olarak Kongreye rapor vermek durumundadır. Kongre, Başkanın askeri kuvvet kullanma kararına karşı, Başkanın veto edemediği bir karar (*concurrent resolution*) alma yetkisine sahiptir. Kongre, böylesi bir duruma rağmen süreci onaylamazsa, raporun gönderilmesinden sonra “altmış gün içinde” askeri harekât durdurulmalıdır. Kongre isterse kuvvet kullanımına izin verebilir veya “altmış günlük süreyi” uzatabilir.

Uygulamada Kongre, Başkanın asker kullanma yetkisini kısıtlayacak şekilde bir uygulamaya bugüne kadar gitmemiştir.

ABD ayrıca Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi kararlarına dayanarak askeri operasyonlar yapabilmektedir.

⁴¹ Smithsonian Enstitüsü, başkentte bulunan bir federal müzeler grubudur. Enstitü resmi web sayfası için Bkz: <https://www.si.edu/>

⁴² “War Powers”, ABD Kongresi Kütüphanesi İnternet Sitesi, Erişim:01.02.2018, <https://www.loc.gov/law/help/war-powers.php>

6.6. Milli Savunma Politikalarının Denetimi

Senatoda, ABD'nin askeri faaliyetlerini, harcamalarını ve atamalarını yakından ve çok sıkı bir şekilde takip eden, denetleyen ve yönlendiren önemli yetkilere sahip Silahlı Kuvvetler Komisyonu (*Armed Services Committee*) bulunmaktadır.⁴³

Komisyonun başlıca yetkileri şöyle özetlenebilir:⁴⁴ Komisyon;

- Denetim yetkilerine (*oversight powers*) sahiptir (Askeri, idari, bütçe denetimi).
- Yasama yetkisine (*legislative function*) sahiptir.
- Savunmaya ilişkin kanun önerilerini değiştirebilmekte (*amend*) veya yeniden kaleme alabilmektedir (*rewrite*).
- Savunma Bakanını Komisyon toplantısına çağırıp görüşünü sorabilmektedir (*summon and testify*).
- Askeri ve diğer sivil görevlileri çağırıp görüşlerini alabilmektedir (*summon and testify*).
- Toplantılarına uzman kişileri çağırabilmekte ve görüşlerine başvurabilmektedir (*summon and testify*).
- Savunma Bakanlığından ve askeriyeden belge talep edebilmektedir.
- Savunma konularında araştırmalarda (*parliamentary inquiry*) bulunabilmektedir.
- Savunma konularına ilişkin dinleme (*hearing*) yapabilmektedir.
- Tüm savunma bütçesi belgelerine erişebilmektedir.
- Savunma bütçesi fonlarını tahsis etme ve değiştirme hakkına sahiptir.
- Savunma bütçesini programlar bakımından denetlemektedir.
- Savunma bütçesini projeler bakımından denetleyebilmektedir.
- Savunma bütçesini ilgili kalemler bakımından denetleyebilmektedir.
- Ek savunma bütçesi önerilerini onaylama veya reddetme hakkına sahiptir.

⁴³ "Committee History", The Committee on Armed Forces internet sitesi, Erişim:01.02.2018. <http://www.armed-services.senate.gov/about/history>

⁴⁴ Erdem, K., "Ülke Parlamentolarında Savunma Komisyonlarının Görev ve Yetkileri", TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Kısa Bilgi Notu, Aralık 2015, s.6-8.

- Değeri belirli bir miktarın üzerinde olan sözleşmelere karar vermektedir.
- Savunma Bakanı, değeri belirli bir miktarın üzerindeki ihale kararları hakkında Komisyonu bilgilendirmek zorundadır.

Senato Silahlı Kuvvetler Komisyonunun bir alt komisyonu, askeri ihaleleri, silah alım satım yapan şirketleri ve yurt dışına silah satışlarını sıkı bir şekilde takip etmektedir.

Savunma bütçesi, Kongrede bütçenin bir parçası olarak görüşülmektedir, ancak savunma bütçesinin hem kabulü hem de uygulanmasında diğer bir deyişle ödeneklerin serbest bırakılması aşamasında Silahlı Kuvvetler Komisyonunun rolü ve etkinliği büyüktür.

6.7. Dış Politikanın Denetimi⁴⁵

ABD Anayasası Kongreye dış politikanın şekillenmesi ve denetimine ilişkin önemli yetkiler vermektedir. Parlamento üyeleri yabancı devletlerle ilişkilere doğrudan olarak nadiren müdahil olmaktadır. Öte yandan Kongre; çıkardığı kanunlarla, uluslararası andlaşmaları onaylama yetkisiyle ve Senatonun başta büyükelçiler ve generallere



Kuzey Kore'nin nükleer silah üretimine ilişkin Temsilciler Meclisi Dış İlişkiler Komisyonunun düzenlediği dinleme toplantısı

⁴⁵ Johnson, T., *Congress and U.S. Foreign Policy*, Counsel on Foreign Relations, 24 Ocak 2013, Erişim:27.07.2018, <https://www.cfr.org/background/congress-and-us-foreign-policy>

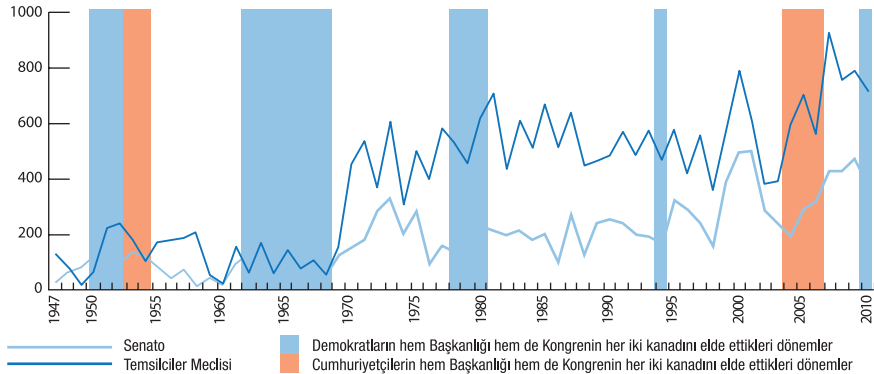
ilişkin atamaların onaylanması yetkisinin kullanımıyla ABD'nin yabancı devletlerle ilişkilerini derinden etkilemektedir. Son yıllarda dış politika konuları; özellikle uluslararası yaptırımlar, ekonomik yardımlar, ticaret ve insan hakları mevzuları Kongre ile Beyaz Saray arasında önemli bir gerilim unsuru olmuştur.

Tarihsel olarak Kongre, dış ilişkilere ilişkin onaylamadığı politikalara genellikle doğrudan müdahale etmektense konuya ilişkin kamu görevlilerini dinleme toplantılarına çağırma yoluna gitmeyi tercih etmiştir.

Kongre, yukarıda sayılan konuların dışında harcamaları kontrol etme gücüyle de dış politikaya önemli etkilerde bulunmaktadır.

6.8. Denetime İlişkin Bazı İstatistik Veriler

6.8.1. Dinleme Toplantısı Sayıları



Yıllara Göre Dinleme Toplantısı (Hearing) Sayıları⁴⁶

Yukarıdaki grafikte Kongrede yapılan dinleme toplantılarının (*hearing*) yıllara göre sayıları verilmektedir. Daha önce ilgili başlıkta da belirtildiği üzere içerik olarak neredeyse tüm dinleme toplantılarının denetimle doğrudan ya da dolaylı ilgisi bulunmaktadır. Grafikten görüleceği üzere toplam dinleme toplantısı sayısı yıllar içerisinde artış göstermiştir. Senato

⁴⁶ Kamarck, Elaine C., *A Congressional Oversight Office: A proposed early warning system for the United States Congress*, Brookings Institute, Haziran 2016, s.2., Erişim:26.07.2018, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/Congressional-Oversight.pdf>

ve Temsilciler Meclisinde gerçekleştirilen toplam dinleme toplantısı sayısı 2016 yılında 1.118, 2017 yılında ise 894 ‘tür.⁴⁷

6.8.2. Kongreye Denetimde Yardımcı Olan Kurumlara İlişkin Bilgiler

Denetime Yardımcı Kurum	Tam Zamanlı Personel Sayısı	Bütçe (Milyon \$)
Kongre Araştırma Servisi (CRS)	651	106
Sayıştay (GAO)	3005	531
Kongre Bütçe Ofisi (CBO)	235	465
Komisyon Personeli	1992	295

*Kongreye Denetimde Yardımcı Olan Kurumlara İlişkin Bilgiler
(2015-2017 tarihli veriler)⁴⁸*

Yukarıdaki tablodan da anlaşılacağı gibi ABD’de Kongreye denetim süreçlerinde yardımcı olan kurumlar, önemli bütçe ve personel kaynaklarına sahiptir.

⁴⁷ United States Government Publishing Office (ABD Devlet Yayın Ofisi), Erişim:26.07.2018, <https://www.govinfo.gov/help/chrg#metadata>

⁴⁸ Kamarck, Elaine C., Brookings Institute, s.14.

SENATONUN ÜST DÜZEY KAMU GÖREVLİLERİNİN ATANMASINDAKİ ONAY YETKİSİ

*Beyhan Kaptıkaçtı Kayatekin**

1. GİRİŞ

ABD Anayasasının 2'nci bölümünün, 2'nci maddesinin 2'nci fıkrası aşağıdaki hükmü haizdir:

“Başkan Senatonun tavsiye ve rızası ile ve mevcut senatörlerin üçte ikisinin onayı ile... büyükelçileri, diğer diplomatik kişi ve konsolosları, Yüksek Mahkeme yargıçları ile bu Anayasanın öngörmediği ve kanunlarla kurulacak Birleşik Devletleri makamları için bütün görevlileri önerecek ve Senatonun tavsiye ve rızası ile bunların atamalarını yapacaktır: ancak Kongre uygun gördüğü alt düzeydeki görevlilerin atanmasını kanunla yalnızca Başkana, mahkemelere ya da Yönetim Bölümlerinin başkanlarına verebilecektir.”¹

Görüldüğü üzere ABD Anayasasında üst düzey kamu görevlilerini atama yetkisi Başkan ve Senato arasında paylaşılmıştır. Başta üst düzey devlet yöneticileri olmak üzere önemli sayıdaki kamusal makama ancak Senatonun onayı alındıktan sonra atama yapılabilmektedir.²

Bütün federal hâkimler ile Kabineye bağlı birimlerdeki belli görevlilerin, bağımsız kurumların, silahlı kuvvetlerin, dış işlerinin ve sivil

* Yasama Uzmanı, Hukuk Bölümü, e-posta: beyhan.kaptikaçtı@tbbm.gov.tr

¹ “Amerika Birleşik Devletleri Anayasası”, ABD Ankara Büyükelçiliği, Erişim:03.05.2018, <https://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf>

² Davis, C.M., Greene, M., *Presidential Appointee Positions Requiring Senate Confirmation and Committees Handling Nominations*, CRS Report RL30959, 3 Mayıs 2017, FAS İnternet Sitesi, s.1, Erişim:04.05.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL30959.pdf>; Carey, M.P., *Presidential Appointments, the Senate's Confirmation Process, and Changes Made in the 112th Congress*, CRS Report R41872, 9 Ekim 2012, FAS İnternet Sitesi, s.1, Erişim:15.03.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R41872.pdf>

hizmetlerin belli görevlilerinin yanı sıra bölge savcıları³ (*U.S. attorneys*) ve Adalet Bakanlığına bağlı bir tür özel görevli kolluk kuvveti olan kurum mensuplarının (*U.S. marshals*) atanması, Başkanın aday gösterip bu adayları Senatoya sunması ile gerçekleşir. Son yıllarda Kabineye bağlı 14 birimde 300'den fazla görev ile bağımsız ve diğer kurumlarda 100'den fazla makama bu şekilde atama yapılmıştır. Yaklaşık 4 bin sivil ve 65 bin askeri adaylık, Kongrenin 2 yıllık her bir yasama döneminde Senatoya sunulmuştur. Bu adaylıkların büyük çoğunluğu rutin şekilde onaylanmakla beraber, sayıca az ama görünür sayıdaki adaylık ise onaylanmamaktadır. Senato, tarihsel süreçte, 123 Yüksek Mahkeme hâkimi ve 500'ün üzerinde Kabine⁴ adaylığını onaylamıştır.⁵ Başkanın tek başına, Senatonun onayına gerek olmaksızın Beyaz Saray Ofisindeki⁶ (*The White House Office*) bazı pozisyonlara atadığı kişiler hariç olmak üzere, federal hükümette üst düzey siyasi atamaların tamamı bu şekilde yapılmaktadır.

Senatonun, genellikle onay süreci olarak adlandırılan ve Başkan tarafından gösterilen adaylıklar hakkında sahip olduğu tavsiye ve onay yetkisi ve bu yetkiyi kullanış biçiminin çeşitli amaçlara hizmet ettiği ileri sürülmektedir. Buna göre bu süreç ilk olarak büyük oranda komisyon

³ Federal savcılar olarak da adlandırılan bölge savcıları (*U.S. attorneys*), ABD'de her bir yargı bölgesinde görev yapan ve ABD'ye karşı işlenen suçlarda kovuşturmayı takip eden ve hukuk davalarında ABD'yi temsil eden bir kurumdur. Başkan tarafından 4 yıllık bir süre için Senatonun onayı ile atanır ve Başkan tarafından görevden alınır. "U.S. Code § 541-United States attorneys", Cornell University Law School, Erişim:02.05.2018, <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/28/541>

⁴ ABD Any. b.2, m.2, f.2'ye göre Kabine, her bir üyesinin kendi görev alanına giren konularda, talep etmesi halinde ABD Başkanına tavsiyede bulunmakla görevli olduğu, yürütme erki içinde Başkana yardımcı bir organdır. Kabine, yürütme organı içindeki 15 birimin başkanlarından oluşan bir danışma organıdır. Atamaları Başkan tarafından yapılan ve Senatonun onay sürecinden geçmesi gereken Kabine üyelerinin genellikle Başkana en yakın ve onun "sırdaşı" durumundaki kişiler olduğu kabul edilir. Bkz. The White House, "The Executive Branch", Erişim:15.06.2018, <https://www.whitehouse.gov/1600/executive-branch#Executive%20Office%20of%20the%20President>

⁵ United States Senate, "Nominations", Erişim:02.05.2018, <https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Nominations.htm>

⁶ 1939 yılında, derhal yerine getirilmesi gereken işlerine özgü ayrıntılı faaliyetlerde Başkana yardımcı olmak üzere Başkanın Yürütme Ofisi (*Executive Office of the President*) bünyesinde kurulmuş bir organ. Beyaz Saray Ofisi, görevdeki Başkanın istekleri doğrultusunda ve Başkan tarafından seçilen personel tarafından yönetilir. Bazı başkanlık kurulları, komisyonları ve komiteleri iç teşkilatlanma itibarıyla Beyaz Saray Ofisinin alt birimleri olarak çalışır. Bkz: Relyea, H.C. *The Executive Office of the President: An Historical Overview*, CRS Report, güncelleme: 26 Kasım 2008, FAS İnternet Sitesi, Erişim:15.06.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/98-606.pdf>

soruşturmaları ve dinleme toplantıları (*hearing*)⁷ yoluyla, Senatonun, adayların niteliklerini ve ortaya çıkması muhtemel çıkar çatışmalarını (menfaat ihlallerini) inceleme ve gözden geçirmesine olanak tanımaktadır. İkinci olarak senatörler, adayları reddederek veya onay vermeden önce adaylardan bazı taahhütler alarak siyaseti etkilemektedirler. Ayrıca, Senato bazen onay süreciyle ilgili olmayan konularda yürütme organı üzerindeki etkisini artırmak için onay sürecini kullanıp bu süreci erteleyebilmektedir.⁸

Atama süreci üç ayrı aşamadan oluşmaktadır: Başkan tarafından seçilme ve aday gösterilme, Senato tarafından söz konusu adaylığın değerlendirilmesi ve aday gösterilenin Senato tarafından onaylanması halinde Başkan tarafından atanma. Bu üç aşamanın sonunda adaylığı Senato tarafından onaylanan kişi, görevi Birleşik Devletler mührü ile birlikte Başkan tarafından imzalanmış şekilde tebellüğ eder ve yemin ederek göreve başlar.⁹

2. SENATONUN TAVSİYE ve ONAY VERME YETKİSİNİN NİTELİĞİ

Anayasa, Senatoyu söz konusu üst düzey kamu görevlisinin ilgili göreve getirilmesi/makama atanması sürecine dahil ederken, bunun usulünü düzenlememiştir. Bir başka ifadeyle Senatonun üst düzey kamu görevlilerinin atanmaları sürecinde kendisine Anayasa ile verilmiş olan, tavsiyede bulunma ve onay verme görevini ne şekilde yerine getireceğine ilişkin Anayasada bir hüküm bulunmamaktadır. Bu sebeple Anayasanın söz konusu maddesi kabul edildiğinden bu yana iki yüzyılı aşkın bir süredir farklı yorumlara konu olmuştur.

⁷ Dinleme toplantısı (*hearing*), Senato komisyon ve alt komisyonlarının, halka açık şekilde yaptıkları, görüşülecek yasal düzenleme üzerinde bilgi edinmek ve görüş almak, bir soruşturma yürütmek, federal kurum ve kuruluşlar veya bunların programları, faaliyetleri ve durumları üzerinde inceleme yapmak için ifade/beyan almak üzere yaptıkları toplantılara verilen isim. Senatoda adaylıkların onaylanması süreci dahilinde düzenlenen dinleme toplantıları, ileriki bölümlerde ayrıntılı olarak incelenmiştir.

⁸ Rybicki, E., *Senate Consideration of Presidential Nominations: Committee and Floor Procedure*, CRS Report RL31980, 9 Mart 2015, FAS İnternet Sitesi, s.1, Erişim:01.03.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL31980.pdf>

⁹ Davis, C.M., Greene, M., *Presidential Appointee Positions Requiring Senate Confirmation and Committees Handling Nominations*, s.1.

19'uncu yüzyılda adaylıkların çok az bir kısmı komisyonlara havale edilirken, 20'nci yüzyılın ortalarından itibaren komisyonlara havale rutin hale gelmiş ve birçok aday Senatoda düzenlenen dinleme toplantılarında (*hearing*) ifade vermeye başlamıştır.¹⁰

Üst düzey kamu görevlilerinin atanması süreci üzerinde yasama ve yürütme denetiminin kapsamının belirsizlik taşıdığı ileri sürülmüştür. Bu sebeple ABD'nin kurulmasından bu yana Senatonun sahip olduğu yetki ve sorumlulukları ne şekilde kullanacağı üzerine tartışmalar devam etmektedir.

Bu konuda ileri sürülen görüşlerden biri, Senatonun üst düzey kamu görevlilerinin atanması sürecinde Başkan ile eşit konumda olduğudur. Louis Fisher'a göre:

“Başkanın aday gösterdiği kişilerin onaylanması sürecinde Senatonun sorumluluğu, Anayasada açıkça düzenlenmiş olmasına rağmen, bu sorumluluğun gereklerinin ne şekilde yerine getirileceği konusu açıklığa kavuşturulmamıştır. Bundan, Senatonun bu süreçte pasif bir konumda olduğu anlamı çıkarılamaz. Anayasanın hiçbir yerinde veya anayasa tarihinde Senatonun söz konusu bir adaylığı onaylama zorunluluğuna rastlanmaz. Aksine, kabul edilebilir referanslara sahip bir aday seçme ve bu aday sunma yükümlülüğü Başkana aittir.”¹¹

Senatonun üst düzey kamu görevlilerinin atanması sürecinde kendisine verilen görevi veya tanınan yetkiyi ne şekilde kullanacağı tartışmalarındaki ikinci görüş ise Senatonun, söz konusu görevlere getirilecek kişilerin seçiminde Başkana, mevcut durumda olduğundan daha fazla hareket alanı bırakması gerektiği yönündedir. Hukuk profesörü John C. Eastman, Temmuz 2003'te İçtüzük ve İdari İşler Komisyonunda (*Committee on Rules and Administration*) verdiği ifadede “üst düzey kamu görevlilerini atama yetkisinin, ABD Anayasasının yasamanın yetkilerinin düzenlendiği 1'inci bölümünde değil, Başkanın yetkilerinin düzenlendiği 2'nci bölümünde hüküm altına alındığını” ifade etmiş,

¹⁰ United States Senate, “Nominations”.

¹¹ Fisher, L., *Constitutional Conflicts Between Congress and the President*, Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1997, s. 38'den aktaran Carey, M.P., *Presidential Appointments, the Senate's Confirmation Process, and Changes Made in the 112th Congress*, CRS Report R41872, 9 Ekim 2012, FAS İnternet Sitesi, s.2, Erişim:01.03.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R41872.pdf>

ABD Yüksek Mahkemesinin, atama yetkisine Anayasanın 2'nci bölümünde yer veren Anayasa koyucuların niyetinin, bu konudaki birincil sorumluluğun Başkana verilmesi olduğunu, bu sebeple Senatonun sahip olduğu "tavsiye ve onay" yetkisinin dar şekilde yorumlanması gerektiği görüşünde olduğunu hatırlatmıştır.¹²

Yukarıda verilmiş olan iki farklı görüşün varlığına karşın Senatonun, uygulamalarında her iki görüşü de benimsemediği görülmektedir. Tarihsel süreçte Başkan atamalarında, aday gösterme ve onaylanma aşamalarının katı, formel kurallar tarafından değil, Başkan ve Senato arasındaki nispi güç dengesinin gel-git hareketlerine göre zaman içinde değişebilen informal gelenekler tarafından düzenlendiği görülmektedir. Michael J. Gerhardt'a göre üst düzey kamu görevlilerinin atanması sürecinin işlerliğini sağlayan bu geleneklerdir. Gerhardt'a göre, Anayasada açıkça belirtilmemiş veya yasaklanmamış bu informal gelenekler federal atamalar sürecinin dinamiğini tanımlar hale gelmiştir. Senato nezaketi (*senatorial courtesy*);¹³ *logrolling* (siyasette karşılıklı yardımlaşma); engelleme/durdurma (*hold*);¹⁴ *blue slip*;¹⁵ Başkan, Kongre üyeleri ve hâkimler de dâhil olmak üzere diğer ilgili taraflar arasındaki istişareler; lobicilik; idareler, senatörler ve çıkar grupları tarafından yapılan stratejik (bilgi) sızdırmalar(ı); basın manipülasyonu, medyanın haber bültenlerini

¹² Profesör John C. Eastman'ın 5 Haziran 2003 tarihinde, Senato İçtüzüğü'nün 22'nci maddesi ve bu madde üzerinde verilen değişiklik önergelerinin görüşüldüğü bir dinleme toplantısındaki ifadesi için bkz: Eastman, J., "Hearing on Senate Rule XXII and Proposals to Amend This Rule", 5 Haziran 2003 tarihli video, ABD Senatosu İnternet Sitesi, Erişim:27.12.2018, <https://www.rules.senate.gov/hearings/hearing-on-senate-rule-xxii-and-proposals-to-amend-this-rule>

¹³ Senatonun resmi bir kuralı olmayıp Senato işleyiş kurallarında da yer almamaktadır. ABD Senatosunda uzun zamandır uygulanan bir gelenek olan ve belli bir federal göreve atanmak üzere aday gösterilen kişinin adaylığına, o kişinin bu görev için uygun bulunmadığı gerekçesiyle bir senatör tarafından karşı çıkılması olarak açıklanabilir. Bkz: The United States Department of Justice, "Senatorial Courtesy", Erişim:30.01.2018, <https://www.justice.gov/sites/default/files/olc/opinions/1942/05/31/op-olc-supp-v001-p0088.pdf>

¹⁴ Durdurma veya engelleme. Senatörlerin görüşülmekte olan bir konu hakkındaki işlemlerin engellenmesi veya geciktirilmesini sağlamak için kullandıkları mekanizma. Aşağıda, ayrıntılı olarak 3.3.4. Konuşarak Engelleme (*Filibuster*), Engellemeyi Sona Erdirme (*cloture*) ve Engelleme/Durdurma (*hold*) Mekanizmaları bölümünde incelenmiştir.

¹⁵ *Blue slip*, yargı makamlarına yapılacak atamalarda aday gösterilen kişinin geldiği eyaletin senatörüne, o kişinin adaylığını onaylayıp onaylamadığına ilişkin görüş bildirme imkânı verilmesine ilişkin geleneksel yöntemin adıdır. Söz konusu adaylığın değerlendirilmesinde Adalet Komisyonu tarafından bu görüşlere genellikle ağırlık verilmektedir. Bu uygulama *senatorial courtesy* geleneğine dayanmakta ve onun kadar olmasa da uzun zamandır varlığını devam ettirmektedir. Bkz: The United States Department of Justice, "Judicial Nominations - Blue Slips", Erişim:30.01.2018, <https://www.justice.gov/olp/judicial-nominations>

etkileme çabası ve adayların yürüttüğü kampanyalar, federal atama sürecini oluşturan önemli unsurlardır.¹⁶

Joseph P. Harris, Başkan atamalarını incelediği çalışmasında “Başkanın, Kabinesinin üyelerini seçmekte özgür bırakılmadıkça yürütme organının işleyişinden sorumlu tutulamayacağı” görüşünü savunur. Başkanın birlikte çalışacağı Kabineyi seçmesi konusunda senatörlerin tutumları hakkında genel kaniye göre, Başkanın partisine mensup senatörler, Başkanın danışacağı kişileri atamasını başkanlık makamının sahip olduğu bir yetki olarak değil, bir imtiyazı olarak değerlendirirler; muhalefet partisine üye senatörler ise söz konusu atamaları yapmayı bir hak olarak görmeyip ve fakat başkanın güvendiği kişilere danışmak istemesini kabul ederek seçimi kazanmış olmanın Başkana, kabine görevlilerini kendi siyasi görüşünü paylaşan kişiler arasından seçme yetkisini verdiğini teslim ederler.¹⁷

Anayasanın 2’nci bölümünün 2’nci maddesinde Başkana verilen “büyükelçileri, diğer diplomatik elçi ve konsolosları, Yüksek Mahkeme hâkimlerini ve Birleşik Devletler’in diğer bütün görevlilerini atama” yetkisi sınırsız değildir. Aynı maddede Başkanın söz konusu atamaları, “Senatonun görüşü ve rızası ile” yapacağı hükme bağlanmıştır. Anayasa hükmünün lafzından hâkimler ile üst düzey kamu görevlilerinin atanmasında izlenen usulün aynı olduğu anlaşılrsa da kamu görevlilerinin atanması daha az tartışmalı olagelmıştır. Bunun sebebi, hâkimlerin ömür boyu görevde kalmak üzere atanmaları ile yürütme ve yasamanın denetiminden bağımsız olmalarıdır. Sonuçta, Beyaz Saray ve muhalefet partisi üyesi senatörler arasında belli atamalar hakkında ortaya çıkan uyuşmazlıklar, büyük ölçüde dikkat çekmektedir. Kabine üyelerinin atanmasında durum böyle değildir. Çünkü Kabine üyeleri doğrudan Başkana yönelik hizmet verirler ve doğrudan ona karşı sorumludurlar. Senato bu yüzden, Başkanın yürütme erkine yaptığı atamaları genellikle onaylamaktadır.¹⁸

¹⁶ Gerhardt, M. J., *The Federal Appointments Process: A Constitutional and Historical Analysis*, Duke University Press, Durham, NC, 2000, s. 338’den aktaran Carey, M.P., *Presidential Appointments, the Senate’s Confirmation Process, and Changes Made in the 112th Congress*, s.3.

¹⁷ King, J.D., “Senate Confirmation of Cabinet Appointments”, *AP Government and Politics: United States Balance of Power Between Congress and the President* içinde, CollegeBoard, s. 51, Erişim:30.01.2018, <https://apcentral.collegeboard.org/pdf/us-gov-balance-power-sf.pdf?course=ap-united-states-government-and-politics>

¹⁸ J King, J.D., “Senate Confirmation of Cabinet Appointments”, s.52.

3. TAVSİYE ve ONAY SÜRECİ

Başkan tarafından gösterilen adaylıkların çoğu rutin olarak Senato tarafından onaylanmaktadır. Her Kongre döneminde on binlerce atamayı onaylayan Senatonun her bir adaylığı incelemesi mümkün değildir. Bununla birlikte Senatonun onay süreci mekanizmaları, on binlerce hükümet çalışanının atanmasına ve askeri atamalar ve terfiler söz konusu olduğunda yüzlerce adaylığın bütünüyle, tek seferde onaylanmasına imkân vermektedir. Bu süreç adayların pek çoğunun hızlı ve rutin şekilde onaylanmasının yanı sıra gerektiğinde adayların derinlemesine incelenmesine de olanak tanımaktadır. Her yıl, üst düzey kamusal makamlara gösterilen birkaç yüz adaylık Senato incelemesine ve halka açık şekilde gerçekleştirilen dinleme toplantılarına tabi tutulmaktadır. Bu adaylıkların birçoğu rutin şekilde onaylanmakta, daha az sayıda adaylık ise incelemeye tabi tutulup müzakereye konu edilmekte, kamuoyu ve medyanın daha fazla ilgisini çekmektedir.

Yargı organına yapılması öngörülen atamalar, özellikle Yüksek Mahkeme hâkimliğine aday gösterilen kişiler, yürütme organına yapılacak atamalardan daha fazla incelemeye tabi tutulmaktadır. Bunun sebebinin, hâkimlerin ömür boyu atanması olduğu ileri sürülmektedir. Yürütme organı içindeki görevler arasında ise politika oluşturulan görevler için gösterilen adayların, daha sıkı bir incelemeye tabi tutuldukları ve Senato tarafından daha zor onaylandıkları savunulmaktadır.

Senatonun, kendisine sunulan adaylıkları yüksek oranda onaylamasının birkaç sebebi vardır. Atama ve terfi yapılması öngörülen adaylıkların pek çoğunun, politika oluşturma veya karar alma makamları olmaması ve Senatonun ilgisini çekmemesi bu sebeplere örnek verilebilir. Ayrıca, Senatoda yürütme organı içerisindeki görevler için seçilmiş kişilerin, Başkanın imtiyazını kullanarak aday gösterildikleri yönünde bir görüş mevcuttur. Tarihsel olarak bakıldığında da Başkanlara, Kabine üyelerinin ve diğer üst düzey yürütme organı görevlilerinin belirlenmesinde çok geniş bir serbestî tanındığı görülmektedir.

Senatonun adaylıkları yüksek oranda onaylamasının bir diğer sebebi ise senatörlerin adayların belirlenmesi sürecinde genellikle yer alıyor olmasıdır. Başkan yumuşak ve hızlı bir onay süreci tercih edebileceğinden, aday gösterme öncesinde senatörlere danışabilir. Kendisine danışılan

senatörler sıklıkla adayın eyaletinin senatörleri, incelemeye yetkili komisyonların başkanları ve Başkanın partisinin Senatodaki lideridir. Başkanın partisinden olan senatörler zaman zaman kendi eyaletlerine yapılacak federal atamalar konusunda görüş bildirmek, hatta aday göstermek için davet edilmektedirler. Onay süreci içinde Senato nezaketi (*senatorial courtesy*) olarak adlandırılabilir bir gelenek vardır. Şöyle ki, söz konusu adayın geldiği eyaletin senatörü aleyhte görüş beyan ederse Senato genellikle süreci işletmeyip sona erdirmektedir. Senato nezaketi geleneğinin uygulandığı adaylıklara bölge savcıları (*U.S. attorneys*), federal özel kolluk kuvvetleri (*U.S. marshals*) ve bölge hakimleri (*U.S. district judges*) örnek olarak verilebilir.

Son yıllarda senatörler onay sürecinin farklı yönleri ile ilgili endişelerini dile getirmişlerdir. Bu endişeler arasında Senatonun yürütme organı içerisindeki üst düzey makamlara yapılan atamalar ile hâkim atamalarındaki onay oranı ve rutin adaylıklar konusunda Senatonun çalışma/onay verme hızı bulunmaktadır. Senato, Başkanın partisinin kontrolü altında olduğu durumlarda azınlık partisine mensup senatörlerin daha fazla sayıdaki adaylığı tartışma konusu haline getirdikleri ve Senato prosedürünü geciktirme veya müzakereleri engelleme yoluyla durumu dengeleme yoluna gittikleri yönünde şikâyetler sık sık dile getirilmektedir. Bu endişeler Senatoyu, 2011 yılından itibaren onay sürecinde bazı değişiklikler yapmaya sevk etmiştir.¹⁹

3.1. Adaylığın Alınması ve Komisyonlara Havale

Anayasanın ifadesiyle Senatonun tavsiye ve onayına tabi bir göreve atama sürecini başlatmak için Başkan Senatoya bir aday sunar. Başkan geleneksel olarak Senatoya adaylık mesajlarını yazılı olarak iletir. Adaylıklar Senato tarafından alındıktan sonra, kâtip (*executive clerk*) tarafından numara verilir ve Genel Kurulda okunur. Kâtip aslında adaylara değil, Başkan tarafından iletilen mesaja numara vermektedir, böylelikle bir takım adaylıkları listeleyen bir mesaj, tek bir numara almaktadır. Uzlaşma kararı dışında Senato, adaylığın Senatoya sunulduğu aynı gün adaylık hakkında oylama yapamaz ve adaylıkların birçoğu aynı gün komisyonlara havale edilir. Söz konusu havaleler, Senato İçtüzüğü'nün, ihtisas komisyonlarını ve komisyonların yetki alanlarını düzenleyen

¹⁹ Rybicki, E., *Senate Consideration of Presidential Nominations: Committee and Floor Procedure*, s.1-2

25'inci maddesi²⁰ uyarınca yapılmaktadır. Bu madde hükmü dışında, daha önce yapılan havale işlemlerine ilişkin teamüller, senato kuralları²¹ (*standing orders*) ve uzlaşma kararları da komisyona havale sürecine etki edebilmektedir.

Adaylıkların birçoğu bir komisyona havale edilir. Bazı görevler bakımından bir adaylık veya bir dizi adaylık ise birden fazla komisyona havale edilebilmektedir. Bundan başka bir adaylık müşterek veya sıralı şekilde birden çok komisyona havale edilebilir. Müşterek şekilde birden çok komisyona havale, birden fazla komisyonun, atama yapılacak görev konusunun kendi yetki alanına girdiğini iddia etmesi halinde söz konusu olmaktadır. Bu durumda adaylık, komisyona eş zamanlı olarak tevdi edilir ve komisyonlarda eş zamanlı şekilde ele alınır. Adaylığın havale edildiği komisyonların tamamı Senato Genel Kuruluna adaylık konusunda görüş bildirmeli veya Genel Kurulun adaylığı görüşmeye geçmesinden önce komisyonların atlanıp doğrudan Senato Genel Kurulunda görüşme kararı alınmalıdır. Sıralı havale, görevin konusu hakkında bir komisyonun daha baskın bir yetkisi ve diğer komisyon(lar)ın da yetki iddialarının söz konusu olduğu hallerde ortaya çıkmaktadır. Bu süreçte adaylık önce baskın yetki sahibi komisyona havale edilir, sonra sırasıyla diğer komisyona havale edilmektedir.²²

Adaylıklar, komisyona uzlaşma ile havale edilir. Uzlaşma kararı bazen, belli bir görev veya belli kategorideki görevler için gelecekte gösterilecek adaylıklar için de yapılmaktadır.

Senatonun kuralları ve teamüllerine göre adaylıkları komisyona resmi olarak Senato oturumuna başkanlık eden çoğunluk partisi senatörü (*presiding officer*), idari olarak ise yürütme kâtipi bürosu (*executive clerk's office*) havale eder.

Yürütme organı içerisindeki bir görev için gösterilen bir adaylığın söz konusu kurumla ilgili yasal düzenleme yapma yetkisine sahip komisyona veya o makamla ilgili yasal düzenlemelerin yetki alanına

²⁰ "Rule XXV- Standing Committees", United States Senate, Erişim:12.04.2018, <https://www.rules.senate.gov/rules-of-the-senate>

²¹ Her Kongre döneminde rutin şekilde yenilenen, Senatonun kabul ettiği işleyiş dair kurallar.

²² Davis, C.M., Greene, M. *Presidential Appointee Positions Requiring Senate Confirmation and Committees Handling Nominations*, summary; Carey, M.P., *Presidential Appointments, the Senate's Confirmation Process, and Changes Made in the 112th Congress*, s.1.

girdiği komisyona havale edilmesi beklenir. Hâkimler, bölge savcıları, federal özel kolluk kuvvetlerinin de dahil olduğu yargı organı atamaları Adalet Komisyonunun (*Judiciary Committee*) yetki alanına dahildir. Bazı durumlarda, bir adaylığın hangi komisyonun yetki alanına girdiği, hangi komisyona havale edileceği kanunda belirtilir.²³

Çeşitli komisyona havale edilen adaylıkların sayısı önemli miktarda farklılık gösterebilir. En fazla adaylık havale edilen komisyon, askeri atamalar ve terfilerin tümünün görüşüldüğü Silahlı Kuvvetler Komisyonudur. (*the Committee on Armed Services*) Bu Komisyonu, yargı organı içerisindeki adaylıklar konusunda yetkili olan Adalet Komisyonu ve büyükelçiler ve diğer diplomatik atamalarla ilgilenen Dış İlişkiler Komisyonu (*Committee on Foreign Relations*) takip etmektedir.²⁴

Senato İçtüzüğü'nün "Yürütme Oturumları-Adaylıklar Üzerinde Görüşmeler" başlıklı 31'inci maddesine göre adaylıklar "aksi belirtilmedikçe" ilgili komisyona havale edilir.²⁵

112'nci Kongre Döneminde²⁶ kabul edilen bir Senato kuralına (*standing order*) göre belli makamlara yapılacak atamalar için gösterilen adaylıkların "imtiyazlı" oldukları addedilmiştir ve bu adaylıklar Senatonun daha acele değerlendirmesine tabi tutulmuştur.²⁷ Söz konusu kural uyarınca 40'ı aşkın sayıdaki adaylık veya adaylık kategorisi, Başkan tarafından Senatoya

²³ Örneğin, 12 U.S. C. 1441a Kanununa göre Tasarruf Mevduatı Koruma Gözetim Kurulunun (*the Thrift Depositor Protection Oversight Board*) 2 üyeliği için gösterilen adaylıklar Bankacılık, Konut ve Şehircilik Komisyonunda görüşülür. ABD Ticaret Temsilcisi (*United States Trade Representative*) ve Ticaret Temsilcisi Yardımcısı adaylıkları, 19 U.S.C. 2171 Kanununa göre Finans Komisyonunda görüşülür.

²⁴ Rybicki, E., *Senate Consideration of Presidential Nominations: Committee and Floor Procedure*, s.6.

²⁵ "Rules of the Senate, Executive Session - Proceedings on Nominations", United States Senate, Erişim:11.04.2018, <https://www.rules.senate.gov/rules-of-the-senate>

²⁶ 112'nci Kongre Döneminde bir grup senatör tarafından, Senatonun tavsiye ve onay sürecine tabi olan Başkan atamalarını çabuklaştırmak ve kolaylaştırmak saikiyle iki düzenleme teklif edilmiştir. Bunlardan ilki, "Başkan Atamalarının Etkinliği ve Kolaylaştırılması Kanunu (*Presidential Appointment Efficiency and Streamlining Act of 2011*)"dur. İlk olarak Mart 2011'de Senato'da sunulan kanun teklifi, değişikliklere uğramış, Temsilciler Meclisi tarafından kabul edilmiş ve 10 Ağustos 2012 tarihinde Başkan tarafından imzalanarak kanunlaşmıştır. Söz konusu Kanunun önemi, 163 görev/makam bakımından Senato onayını kaldırarak yapılacak atamalarda Başkanı tek başına yetkili kılmasıdır. Kanunun metni için: "PUBLIC LAW 112-166—AUG. 10, 2012", Congress.gov, Erişim:22.04.2018, <https://www.congress.gov/112/plaws/publ166/PLAW-112publ166.pdf>

²⁷ İlk kabul edildiğinde bir Senato kararı olan S.Res.116, 112'nci Kongre Döneminde kabul edilen ve Senatonun tavsiye ve onayına tabi olan Başkan atamaları sürecinde değişiklik yapan ikinci düzenlemedir. 29.06.2011 tarihinde Senato tarafından kabul edilmiş ve karar bir Senato kuralına (*standing order*) dönüşerek 28 Ağustos 2011'den sonra alınacak ilgili veya ilgili kategorideki adaylıklar bakımından geçerli hale gelmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Carey, M.P. *Presidential Appointments, the Senate's Confirmation Process, and Changes Made in the 112th Congress*. Karar metni: "S.Res.116 — 112th Congress (2011-2012)", Congress.gov, Erişim:11.04.2018, <https://www.congress.gov/bill/112th-congress/senate-resolution/116/text>.

gönderildiğinde ilgili Senato komisyonuna havale edilmeyip doğrudan Senato Yürütme İşleri Takvimine (*executive calendar*)²⁸ konulacaktır. Adaylıklar, Yürütme İşleri Takvimi içinde yine bu kararlar ile ilk defa oluşturulan “İmtiyazlı Adaylıklar - Bilgi Talep Edilen Adaylıklar” başlığı altına yazılır. Yetkili komisyon başkanının yürütme kâtibini, ilgili aday hakkında talep edilen biyografik ve mali bilgilerin kendilerine ulaştığı konusunda yazılı şekilde bilgilendirmesine kadar bu bölüm altında, bu bilgilendirmenin ardından ise “İmtiyazlı Adaylıklar-Talep Edilen ve Alınan Bilgiler” başlığı altında yazılır. İlgili adaylık bu başlık altında 10 birleşim günü süresince kalır. Bu sürenin sonunda adaylık, Yürütme İşleri Takviminin “Adaylıklar” başlığı altında yer alır. Önemli olan husus, bir adaylığın, Yürütme İşleri Takviminin yeni bir bölümünde her listelendiğinde, senatörlerin adaylığın yetkili komisyona havale edilmesini isteyebilmesidir.²⁹

3.2. Komisyon Süreci

3.2.1. Yazılı Kurallar

Birçok Senato komisyonunun adaylıkların değerlendirilmesi konusunda yazılı kuralları bulunmaktadır. Bu kurallar değişiklik göstermekle birlikte birçoğu, aday hakkında bilgi toplanmasına yönelik ilkeler içermektedir. Komisyonlar genellikle adaylardan, öz geçmişleri ile mal varlıkları ve yükümlülüklerini gösterir finansal durum raporu³⁰ talep etmektedir.

Komisyon kuralları sıklıkla, adaylık üzerinde komisyonda yapılacak işlemler arasında olması gereken asgari zaman aralığını da belirler. Süre ile ilgili genel bir kural, adaylığın, Senatonun bir dinleme toplantısı (*hearing*) veya oylama yapmasından önce senatörlere adayı değerlendirmek üzere yeterli bir süre tanımak için 1 veya 2 hafta Komisyonda tutulmasıdır. Diğer kurallar ise özellikle sürecin aşamaları (örneğin, dinleme toplantısı öncesi gelen bilgilerin alınması, dinleme toplantısının yapılacağı tarih, toplantı tutanaklarının dağıtılması ve komisyon oylaması vb.) arasında belli bir

²⁸ Senatonun Genel Kurulda değerlendireceği, yürütme kaynaklı işlerinin (Örn., andlaşmalar, adaylıklar) bir listesi olan *Yürütme İşleri takvimi*, Kongre çalışma ofislerine günlük olarak dağıtılan ve internet üzerinden erişilebilen bir belgedir.

²⁹ Davis, C.M., Greene, M., *Presidential Appointee Positions Requiring Senate Confirmation and Committees Handling Nominations*, s.3.

³⁰ Bazı komisyonlar, finansal durum raporlarının hangi şartlar altında kamuoyuna açıklanıp açıklanmayacağını kendileri belirlemektedir.

süre geçmesi gerektiğini düzenleyen kurallardır. Yazılı kuralların bir kısmı bu kuralların, oy çokluğu, oy birliği, komisyon başkanı veya komisyondaki azınlık partisinin en kıdemli üyesi (*ranking minority member*)³¹ yoluyla terk edilebileceğine ilişkin hükümler içermektedir.

3.2.2. Soruşturmalar

Komisyonlar genellikle dinleme toplantısı yapılmadan önce veya dinleme toplantısı yapılmasının yerine bir aday hakkında bilgi toplamakta ve topladığı bilgiyi gözden geçirmektedir. Bir adayın atama yapılması öngörülen bir görev için seçilmesinde ilk olarak yürütme organının eyleme geçmesi sebebiyle, Kongre komisyonları çalışmalarını yapılan alan araştırmalarına ve Federal Soruşturma Bürosunun (*Federal Bureau of Investigation - FBI*) hazırladığı raporlara kısmen de olsa zaman zaman dayandırabilirler. Sadece Beyaz Saraya sunulmakla birlikte FBI soruşturma raporları veya bunların bir kısmı Başkanın izniyle ilgili komisyondaki senatörlerle paylaşılabilir.



Enerji Bakanının atanmasının onaylanmasına ilişkin dinleme toplantısı

Hemen hemen bütün adaylardan ABD Başkanı Hukuk Müşavirliği (*the Office of the Counsel to the President*) tarafından “Yürütme Organı Çalışanları Mali Durum Açıklaması/Mal Beyanı (*Executive Personnel Financial Disclosure Report, SF-278*)” belgesini doldurmaları talep

³¹ Bir komisyon veya alt komisyondaki azınlık partisinin en kıdemli üyesi. Bir senatör birden fazla ihtisas komisyonunda en kıdemli azınlık partisi üyesi olarak görev yapamaz.

edilir. Bu belge, ilgili kurumun yanı sıra Hükümet Etik Bürosu Müdürü (*Director of the Office of Government Ethics*) tarafından değerlendirilip onaylanmaktadır. Söz konusu belgeler daha sonra, ilgili kurumlardaki etik görevlilerinin ve Hükümet Etik Bürosu yöneticisinin görüş yazıları ile birlikte ilgili komisyona gönderilir. FBI raporlarından farklı olarak, mal beyanı raporları halka açılabilir. Bütün komisyonlar mal beyanı raporlarını inceler. Bazı komisyonlar bu raporları Kongre üyelerine ve halka açık hale getirmektedir.

Değişen derecelerde, komisyonların kendisi de aday hakkında bilgi toplamaktadır.³² Bazı komisyonlar adaydan, standart anket formu ve bunun dışında ikinci bir form doldurmasını ve bu anketlere dinleme toplantısı tarihi belirlenmeden önce yazılı olarak cevap vermesini talep etmektedir.³³

3.2.3. Dinleme Toplantıları

Dinleme toplantıları (*hearing*), komisyon ve alt komisyonların, halka açık şekilde yaptıkları, görüşülecek yasal düzenleme üzerinde bilgi edinmek ve görüş almak, bir soruşturma yürütmek, federal kurum ve kuruluşlar veya bunların programları, faaliyetleri ile durumları üzerinde inceleme yapmak için ifade/beyan almak üzere yaptıkları toplantılardır.³⁴

Adaylıkların havale edildiği komisyonlar, bütün adaylıklar hakkında olmasa da bu toplantıları düzenler. Dinleme toplantılarının gerçekleştirilmesi, atama yapılması öngörülen görevin önemine ve söz konusu komisyonun iş yüküne göre değişiklik gösterir. Örneğin çok sayıda adaylığın havale edildiği Adalet Komisyonunun, bölge savcıları ve Adalet Bakanlığına bağlı özel görevli kolluk kuvveti mensuplarının atamaları için her zaman dinleme toplantısı düzenlememesine karşın Tarım, Beslenme ve Ormancılık Komisyonu ile Enerji ve Doğal Kaynaklar Komisyonu kendisine havale edilen adaylıklar hakkında genellikle bu toplantıları düzenlemektedir.

³² Örneğin, Adalet Komisyonu (*The Committee on the Judiciary*) adayın mensubu olduğu eyaletin senatörüne adayı destekleyip desteklemediğini belirlemeleri için mavi fiş/pusula (*blue slip*) adı verilen formlar gönderir. Komisyonun kendi soruşturma personeli bulunmaktadır.

³³ Rybicki, E., *Senate Consideration of Presidential Nominations: Committee and Floor Procedure*, s.4-5.

³⁴ United States Senate, "Glossary-Hearing", Erişim:11.04.2018, https://www.senate.gov/reference/glossary_term/hearing.htm

Komisyonlar sıklıkla birbiriyle ilgili olan adaylıkları aynı dinleme toplantısında birleştirir. Uzunluğu ve niteliği farklılık gösteren dinleme toplantılarında söz konusu aday ve onun yanı sıra komisyon tarafından davet edilen Temsilciler Meclisi üyeleri ve başta uzmanlar olmak üzere başka kişiler de ifade verir.

Bazı dinleme toplantıları adayı rutin bir karşılama, bir nezaket göstergesi olarak işlev görmektedirken diğerleri atanması öngörülen kişinin siyasi planlarını etkilemeye yönelmiştir. Dinleme toplantıları, siyasi görüşlerin yanı sıra adayın nitelikleri ve muhtemel çıkar çatışmalarına da yönelebilir. Komisyonlar bazen toplantı öncesi adaylara yazılı şekilde cevaplandırılmak üzere soru yöneltir. Toplantı sonrasında da yine yazılı olarak cevaplanmak üzere ek sorular da verilebilir. Özellikle üst düzey görevler bakımından düzenlenen dinleme toplantıları, adayın bir komisyon önünde ifade verdiği tek zaman olması bakımından önemlidir. Bu yüzden komisyonlar adaydan, komisyonun gelecekte yapacağı inceleme faaliyetlerine ilişkin olarak iş birliği taahhüdünde bulunmasını istemektedirler.

Dinleme toplantıları, Senato İçtüzüğü'nün 26'ncı maddesine göre, maddede yazılı gerekçelere binaen oy çokluğu ile kapalı oturum yapılması kararı alınmadıkça halka açıktır. Tanık ifadesi, ilgili komisyonun internet sitesi üzerinden çevrim içi olarak veya bazı ticari hizmetler aracılığıyla alınabilmektedir.

Birçok komisyon, buna ilişkin bir kural olmamasına rağmen dinleme toplantılarını basılı hale getirmektedir. Toplantılarda ifade alınabilmesi için gerekli olan toplantı yeter sayısı komisyondan komisyona değişmekle birlikte, genellikle komisyonun salt çoğunluğundan az olmaktadır.³⁵

3.2.4. Raporlama

Komisyon, değerlendirilmek üzere kendisine sunulan adaylık hakkında dört seçeneğe sahiptir:

1. Senatoya aday hakkında olumlu görüş bildirebilir,
2. Senatoya aday hakkında olumsuz görüş bildirebilir,
3. Adayı tavsiye etmeyebilir,
4. Hiçbir işlemde bulunmamayı tercih edebilir.

³⁵ Rybicki, E., *Senate Consideration of Presidential Nominations: Committee and Floor Procedure*, s.6.

Komisyonlar, adaylıkların büyük çoğunluğu hakkında olumlu görüş bildirir ve genellikle Senato Genel Kuruluna adaylıklar hakkında resmi bir rapor sunmazlar. Bir senatör -genellikle komisyon başkanı- yasama kâtibini (*legislative clerk*) bu yönde bilgilendirir. Ardından, yürütme kâtibi, adaylığın Kongre Kayıtlarında basılmasını ve Yürütme İşleri Takviminde yer almasını sağlar. Komisyon tarafından adaylık hakkında bir rapor düzenlenmesi halinde, bunun yürütme oturumunda yapılması gerekir. Senato İçtüzüğü'nün 31'inci maddesine göre³⁶ Senato, uzlaşma kararı alınmadıkça, adaylık hakkında kendisine rapor sunulduğu gün, adaylık hakkında oylama yapamaz. Özellikle karar alma/politika oluşturma makamlarına gösterilen adaylar bakımından komisyonlar, ilgili adayın bir Senato komisyonu önünde ifade vermesi yönünde vereceği taahhüt üzerine aday hakkında olumlu görüş bildirmektedir.

Komisyonlar bazen, bir aday hakkında tavsiyede bulunmaksızın rapor vermeyi tercih eder. Bir komisyondaki belli çoğunlukta senatörün bir aday hakkında olumlu görüş bildirilmesine karşı çıkması halinde bile, belli sayıdaki senatör, Senatonun oylama yapmasına olanak tanımak için, adayın tavsiye verilmeksizin rapor edilmesi konusunda anlaşabilir. Senatonun, komisyonun hakkında rapor vermemeyi tercih ettiği bir adaylığı değerlendirmesi nadir görülen bir durumdur.

Komisyonların bir aday hakkında olumsuz görüş bildirmek yerine hiçbir işlemde bulunmamayı tercih etmeleri daha sık görülmektedir.

Komisyon oy birliği ile görevden alınamaz. Bir komisyonun bir adaylığı değerlendirme görevinden azledilmesi aşağıda ele alınacaktır. Adaylığın raporlama oylamasının ne zaman yapılacağı komisyon kurallarına ve uygulamaya göre değişiklik göstermektedir. Birçok komisyon, dinleme toplantısının (*hearing*) yapıldığı gün oylama yapmaz, oylama yapmak için komisyonun bir sonraki toplantısı beklenir. Senato İçtüzüğü'nün 26'ncı maddesine göre bir adayın tavsiye edilmesi için gereken toplantı yeter sayısı, komisyonun çoğunluğunun o oturumda hazır bulunmasıdır. Birçok durumda bir adayın Senato'ya tavsiye edilebilmesi için gereken yeter sayı (senatör sayısı), bir kararın raporlanabilmesi için komisyonun şart koştuğu sayı ile aynıdır.

³⁶ Maddedeki "gün" ifadesi ile yasama günü değil, takvim günü kastedilmektedir.

Komisyon desteği almayan çok az sayıdaki adaylığın Senato sürecinde ilerleyebilmesine rağmen Senatonun, komisyon tarafından raporlanmayan bir adaylığı değerlendirmesine imkân veren düzenlemeler de mevcuttur. Teknik olarak, Senato İçtüzüğü'nün 17'nci maddesi, bir senatörün komisyona havale edilen bir konuyu değerlendirmekten azledilmesine yönelik bir önerge vermesine imkân sağlar. Bir komisyonun, bir adaylığı değerlendirmekten azledilmesi için verilecek bir önerge, adaylıklara ilişkin diğer bütün işlemlerde olduğu gibi, sadece yürütme işleri oturumunda sunulmalıdır. Komisyonun adaylığı değerlendirmekten el çektilmesine bir itiraz olması halinde, bu itirazın başka bir günde yapılacak yürütme oturumuna kadar beklemesi gerekir. Komisyonların uyuşmazlık konusu olmayan adaylıklar bakımından uzlaşma kararı ile komisyonun da desteğiyle el çektilmesi, süreci kolaylaştırmak adına uygulanan oldukça yaygın bir durumdur. Buna karşın senatörlerin verecekleri bir önerge ile bir komisyonu adaylığı değerlendirmekten el çektilme girişimine çok daha az rastlanmaktadır.³⁷

3.3. Genel Kurul Süreci

3.3.1. Yürütme İşleri Takvimi ve Yürütme İşleri Oturumu

Senato, adaylıkları ve andlaşmaları kapsayan yürütmeye dair işleri, yasama işlerinden ayrı olarak yürütme oturumunda ele alır.³⁸ Buna mukabil, yasamaya ilişkin bütün kararlar ve konular ise yasama oturumunda ele alınır.

Komisyon tarafından raporlanan (veya komisyonun adaylığı değerlendirmekten el çektilmesinin ardından) bütün adaylıklar, haklarında verilmiş olan “olumlu”, “olumsuz” veya “tavsiye edilmez” olmalarına bakılmaksızın, Yürütme İşleri Takviminde adayın ismi ve görevi, görevin önceki sahibi, komisyonun aday hakkındaki görüşünü (olumlu, olumsuz veya tavsiye olmaksızın) içerecek şekilde listelenir. Takvimde, adaylıkların ne zaman görüşüleceğini genellikle çoğunluk partisi lideri tayin eder.

³⁷ Rybicki, E., *Senate Consideration of Presidential Nominations: Committee and Floor Procedure*, s.7.

³⁸ Senato, genellikle birleşimlerine yasama işleri oturumu ile başlayıp teamülen müzakereye tabi olmayan, her zaman verilebilen yürütme işleri oturumuna geçilmesi yönünde verilecek bir önergeyle veya daha sıklıkla uzlaşma kararı üzerine yürütme işleri oturumuna geçer.

3.3.2. Adaylığın Görüşülmesi

Teamül gereği çoğunluk lideri, bir adaylığın görüşülüp görüşülmeyeceğini veya görüşülecekse bunun zamanını belirlemek üzere girişimde bulunur. Bir senatörün Takvimde olmayan bir adaylığın görüşülmesi için girişimde bulunması, usule uygun bir durum değildir ve uzlaşma kararı alınmadıkça, Takvimde yer alan bir adaylık en az bir takvim günü geçmeden ele alınamaz (Sen. İkt. m.31).

Senatonun yürütme işleri oturumuna karar vermesi durumunda görüşülecek olan iş, Takvimin ilk sırasındaki iştir.

3.3.3. Adaylığın Değerlendirilmesi ve Onaylanması

Senato İktüzüğünün 31'nci maddesine göre Senato Genel Kurulunda yürütme oturumları, oy çokluğu ile bir adaylığın, andlaşmanın veya diğer bir işin kapalı oturumda görüşülmesi kararı alınmadıkça, açıktır. Kapalı oturum kararı alınması halinde söz konusu adaylık, andlaşma, vs. ile ilgili sonraki bütün işlemler de gizli tutulur. Bu halde kapalı oturumda ele alınan işle ilgili işlemlerin tamamı veya bir kısmının gizliliği, yine kapalı oturumda alınacak bir oy çokluğu ile kaldırılabilir. Bir senatör kapalı oturumda kullandığı oyu ifşa edebilir.

Senato, önüne getirilen adaylık karşısında şu soruyla karşı karşıyadır: "Senato adaylığı tavsiye edecek ve adaylığa onay verecek midir?" Senato bir adaylığı onaylayabilir veya reddedebilir. Bundan başka, adaylığı yeniden görüşülmek üzere komisyona gönderebilir. Az başvuru olan bir yol olmasına rağmen, adaylığın komisyona geri gönderilmesine ilişkin bir önerge verilmesi mümkündür. Bu şekilde adaylığın Senato Genel Kuruluna raporlanmasından sonra aday hakkında yeni bir bilgi ortaya çıkması halinde, komisyonun adayın tavsiye edilip edilmemesini tekrar görüşmesine olanak tanınmış olur.

Adaylıkların birçoğu oy birliği ile gündeme alınır ve itiraz olmaksızın onaylanır; rutin adaylıklar sıklıkla oy birliği ile birlikte veya bütün olarak gündeme alınıp onaylanmak üzere gruplanır. Adaylıkların küçük bir kısmı genellikle üst düzey görevler için olanları daha fazla değerlendirme gerektirebilir. Bir adaylık hakkında müzakere söz konusu ise, komisyon başkanı genellikle açılış konuşması yapar. Senato kuralları uyarınca görüşmeler, engellemeyi sona erdirmeye (*cloture*) veya uzlaşma dâhilinde

yapılmadıkça herhangi bir zaman sınırlamasına tabi değildir. Senatörler bir adaylık hakkında istedikleri kadar konuşabilir.

Adaylık, Senatoda yapılan oylamada kabul veya reddedildiğinde çoğunluk ile aynı yönde oy kullanmış bir senatör, oylamanın yapıldığı gün veya Senatonun yürütme işleri oturumu yaptığı izleyen 2 birleşim içinde, bu kararın tekrar gözden geçirilmesi için girişimde bulunabilir. Senato Genel Sekreteri (*Secretary of the Senate*), adaylığın onaylandığı veya reddedildiğine ilişkin tebligatı Başkana göndermeden önce tekrar gözden geçirme önergelerinin verilebileceği sürenin sona ermesini bekler. Genellikle olduğu gibi bir uzlaşma ile bu süre sona ermeden alınan karar Başkana gönderildiyse tekrar gözden geçirme önergesinin yanı sıra Başkandan tebligatı geri göndermesinin talep edildiği bir önerge de verilir. Başkanın bu talebi reddetmesi halinde Senato adaylığı tekrar ele alamaz. Her bir adaylık için sadece bir tane tekrar gözden geçirilme önergesi verilebilir ve genellikle oylamanın hemen arkasından oy birliği ile önerge masaya yatırılır. Bu şekilde sonradan ortaya çıkacak tekrar gözden geçirme girişimleri engellenmiş olur.

Senatonun adaylık hakkında yaptığı işlemlerin ardından, Senato Genel Sekreteri adayın onaylanması veya onaylanmaması yönündeki Genel Kurul kararını imzalayarak teyit eder ve Beyaz Saraya iletir.³⁹

3.3.4. Konuşarak Engelleme, Engellemeyi Sona Erdirme ve Engelleme/Durdurma Mekanizmaları

Adaylığın Genel Kurulda ele alınmasında Kongre görüşmelerinde özgün mekanizmalar olan konuşarak engelleme (*filibuster*), engellemeyi sona erdirmeye (*cloture*) ve engelleme/durdurma (*hold*) uygulamalarına da değinmek gerekir.

Senatonun Başkan tarafından kendisine sunulan bir adaylığı onaylaması için gerekli oy çoğunluğu, toplantı yeter sayısının olması şartıyla kullanılan oyların çoğunluğudur. Bununla beraber, Senato kurallarında adaylıkların Senato Genel Kurulunda görüşülmesi için öngörölmüş bir süre kısıtı ve müzakereyi sona erdirmek veya oylamaya geçmek için öngörölmüş bir mekanizma da yoktur. Senato sıklıkla gündemdeki bir adaylık hakkında oylamaya geçilmesine ilişkin oy birliği ile karar alsa da, adaylığa karşı

³⁹ Rybicki, E., *Senate Consideration of Presidential Nominations: Committee and Floor Procedure*, ss.7-9.

çıkan senatörler oylamayı geciktirmekte veya gerekli oy çoğunluğuna ulaşılmasını engelleyebilmektedir.⁴⁰

Konuşarak engelleme, genellikle senatörlerin Genel Kurulda belli bir konunun görüşülmesi devam ederken kürsüyü işgal etmeleri için kullanılan bir terim olsa da aslında geniş anlamda görüşülmekte olan konu (teklif, karar, adaylık, andlaşma vs.) hakkında oylamaya geçilmemesini sağlayarak engellemede kullanılan her türlü taktiktir. Konuşarak engelleme, Senato İçtüzüğü veya herhangi bir Senato kararı veya kuralında düzenlenmemiştir. Aksine, Senatonun senatörlerin yasama sürecine ilişkin sahip oldukları hak ve imkânları sınırlandırıcı kural veya düzenlemelere sahip olmaması⁴¹ sebebiyle konuşarak engellemeye başvurulmaktadır. Yukarıda adaylıklarla ilgili müzakerelere ilişkin olarak ifade edilen durum, Senato Genel Kurulunda ele alınan bütün konular bakımından geçerlidir.⁴²

Engellemeyi sona erdirmeye (*cloture*), Senato İçtüzüğü'nün 22'nci maddesinde öngörülen ve görüşülmekte olan bir teklif, karar, önerge ve diğer herhangi bir konu hakkındaki görüşmeleri ve uygulanan konuşarak engellenmenin sona erdirilmesine olanak tanıyan bir mekanizmadır. Bu bağlamda engellemeyi sona erdirmeye adaylıklar hakkındaki görüşmelerde işletilebilir.⁴³ Gündemdeki bir adaylık hakkındaki müzakereleri sonlandırmak için en az 16 senatör, her zaman engellemeyi sona erdirmeye önergesi verebilir. Öyle ki, bir senatör, engellemeyi sona

⁴⁰ Heithusen, V., *Majority Cloture for Nominations: Implications and the Nuclear Proceedings*, CRS Report R43331, 6 Aralık 2013, FAS İnternet Sitesi, s.2, Erişim:15.02.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R43331.pdf>

⁴¹ Senato İçtüzüğü'nün 19'uncu maddesi Genel Kurul görüşmelerini düzenleyen esas prensibi hüküm altına almaktadır. Buna göre Genel Kurulda görüşülmekte olan bir konu hakkında söz almak isteyen bir senatöre oturuma başkanlık eden senatör söz vermek zorundadır. Görüşülmekte olan bir konu hakkında senatörler o konuya ilişkin söz almak istedikleri sürece oylamaya geçilemez. Senatörlerin konuşma sürelerine ilişkin bir zaman sınırlaması da öngörülmediğinden, senatörler istedikleri kadar konuşabilirler. Kürsüyü terk etmeleri istenemez ve rızaları olmadıkça konuşmaları bölünemez (*engellemeyi sona erdirmeye (cloture)* önergesi verilmesi bu durumun bir istisnasıdır). Söz konusu madde görüşülmekte olan konu hakkında kaç senatörün söz alabileceğine ilişkin bir sınırlama da getirmemiştir. Fakat bir senatör o konu hakkında aynı yasama günü içinde en çok iki kez söz alabilir. Ayrıntılı bilgi için: Heitshusen, V., Beth, R.S., *Filibusters and Cloture in the Senate*, CRS Report RL30360, 7 Nisan 2017, FAS İnternet Sitesi, ss.2-3, Erişim:08.05.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL30360.pdf>.

⁴² Heitshusen, V., Beth, R.S., *Filibusters and Cloture in the Senate*, s.1.

⁴³ Senato İçtüzüğü uyarınca adaylıklar hakkında 1949 yılından itibaren engellemeyi sona erdirmeye kurumuna başvurulması imkânı tanınmış olmasına rağmen, 1968 yılına kadar yargı, 1980 yılına kadar da yürütme organına yapılacak atamalara ilişkin adaylıklar bakımından bu kurum işletilmemiştir.

erdirmeye önergeleri sunmak amacıyla konuşma yapmakta olan bir diğer senatörün konuşmasını bölebilir.

Engellemeyi sona erdirmeye, sadece Senato gündemindeki bir konuya ilişkin olarak yapılır, bu sebeple uzlaşma kararı alınmadığı hallerde Senatonun yürütme oturumunda olması ve engellemeyi sona erdirmeye önergesinin verildiği zaman adaylığın gündemde olması gerekmektedir. Kâtibin önergeyi okumasının ardından Senato, önerge sunulmadan önce görüşmekte olduğu konuya döner. Bir uzlaşma kararıyla aksi öngörülmedikçe önerge, sunulduğu günden sonraki ikinci birleşim gününe kadar oylanamaz.⁴⁴

İçtüzüğe göre adaylık hakkında görüşmelerin sona erdirilmesi için 3/5 çoğunluk veya Senato üyeliklerinde birden fazla boşalma olmadığı hallerde 60 oy gereklidir. Bununla beraber Senatonun Kasım 2013'te Başkan atamaları hakkındaki görüşmelerin sona erdirilmesi için gerekli oy çokluğu ile ilgili almış olduğu bir karara⁴⁵ göre engellemeyi sona erdirmenin kabul edilebilmesi için söz konusu oturumda hazır bulunan ve oy kullanan senatörlerin çoğunluğunun ya da 100 senatörün tamamının oy kullanması halinde 51 senatörün lehte oy kullanması gerekir. Yüksek Mahkeme hâkimliği adaylıklarında ise İçtüzük kuralı aynen geçerlidir.

Engellemeyi sona erdirmeye başlatıldıktan sonra, 22'nci madde uyarınca değerlendirme süresi azami 30 saattir. Bu süreye, müzakereler ve yeter

⁴⁴ Önergenin "olgunlaştığı" gün Senatonun toplanmasından bir saat sonra, Senato oturumuna başkanlık eden çoğunluk partisi senatörü (*presiding officer*) yürütme işleri oturumunu, engellemeyi sona erdirmeye önergesini oylamaya sunmak üzere bölebilir. Senato, engellemeyi sona erdirmeye önergesinin oylama vakti geldiğinde yasama işleri oturumunda olması halinde yürütme işleri oturumuna geçer ve engellemeyi sona erdirmeye ile ilgili işlemleri yapabilir. Senato oturumuna başkanlık eden çoğunluk partisi lideri senatör, toplantı yeter sayısının bulunup bulunmadığının tespiti için yoklama yapılması yönünde kâtabi yönlendirir; fakat bu şart, oy birliği ile genellikle uygulanmamaktadır. Senatörler adaylık hakkındaki görüşmelerin sonlandırılıp sonlandırılmaması sorusuna "evet" veya "hayır" şeklinde oy verirler.

⁴⁵ Son yıllarda her Kongre döneminde Senatodaki azınlık gruplarına veya bireysel olarak senatörlere, nitelikli çoğunlukla engellemeyi sona erdirmeye mekanizması iletilerek oylamaya geçilmesi sağlanmadıkça, görüşülmekte olan konunun oylanmasını geciktirme veya engellemeye yarayan Senato kuralları ve teamüllerine daha fazla ilgi gösterilmeye başlanmıştır. Bu bağlamda Genel Kurul müzakereleri ve engellemeyi sona erdirmeye kurumuna ilişkin değişiklik önergeleri verilmiş, bunlardan bazıları kabul edilmiştir. Değişiklik yalnız bazı senatörler, yeni Senato teamüllerinin kabul edilmesini (aslında İçtüzük kurallarının yeniden yorumlanması) savunmuşlardır. Nükleer işlemler/prosedür olarak da isimlendirilen bu işlemler özellikle Senatonun onayına tabi olan yürütme ve/veya yargı organı atamalarına odaklanmıştır. Ayrıntılı bilgi için: Heithusen, V., *Majority Cloture for Nominations: Implications and the Nuclear Proceedings*, summary; ilgili karar için: "Congressional Record, November 21, 2013, 113th Congress, 1st Session, Issue: Vol. 159, No. 167 — Daily Edition", Congress.gov, Erişim:24.04.2018, <https://www.congress.gov/crec/2013/11/21/CREC-2013-11-21.pdf>

sayı yoklamaları ve diğer her türlü işlem dâhildir. Söz konusu 30 saatlik azami değerlendirme süresi bütün adaylıklar bakımından geçerlidir. Engellemeyi sona erdirmenin başlatılmasının birincil etkisi, görüşülmekte olan ve hakkında engellemeyi sona erdirmeye (*cloture*) başvuru konunun değerlendirilmesi için ek bir süre (azami 30 saat) tanınmasıdır. Söz konusu 30 saatlik süre, ad okuyarak oylama, yoklama, diğer her türlü işlemin yanı sıra yapılacak müzakereleri de kapsar. Ayrıca engellemeyi sona erdirmeye başlatıldıktan sonra, senatörlerin verebileceği değişiklik önergelerinin konuyla sıkı sıkıya ilgili olması gerekmektedir ve oturumu yöneten başkanın, görüşülmekte olan konuyla ilgili verilen önergeleri veya diğer bazı usul işlemlerini geciktirici nitelikte olmaları sebebiyle uygulamama yetkisi vardır.⁴⁶

Engelleme/durdurma (*hold*), senatörlerin görüşülmekte olan bir konu hakkındaki işlemlerin engellenmesi veya geciktirilmesini sağlamak için kullandıkları mekanizmaya verilen addır ve adaylıklar konusunda da işletilmektedir. Bir senatör, durdurma veya geciktirme için kendi parti liderinden bu yönde talepte bulunur. Senato İçtüzüğünde veya Senato kurallarında düzenlenmeyen engelleme/durdurmalar, sadece parti liderlerinin gündeme ilişkin aldıkları kararlar yoluyla işletilebilir. 112'nci Kongre Döneminde kabul edilen bir Senato kuralına⁴⁷ göre adaylık dâhil olmak üzere herhangi bir konuda durdurma talep eden bir senatörün bu konuya ilişkin itirazını bu yolla herkese beyan ettiği kabul edilmiştir.

Senatörler adaylıklara birkaç sebepten durdurma koyabilir. Bu sebeplerin başlıcası, ilgili adayı değerlendirmek veya adaylarla görüş alışverişinde bulunmak için daha fazla zaman kazanmaktır. Senatörler bu yola adayın siyasi görüşü/konumu sebebiyle ya da yürütme erkinden adaylıkla doğrudan ilgisi olmayan konularda taahhüt almak için başvurabilirler. Senatonun adaylıkların birçoğu bakımından engellemeyi sona erdirmeyi başlatmak için gerekli yeter sayının düşürülmesine ilişkin teamülü, engelleme/durdurma uygulamasını etkileyebilir. Engelleme/durdurmalar gündemdeki bir teklif veya adaylığın değerlendirilmesinde daha fazla zaman verilmesi taleplerinden kaynaklandığından, Senatonun karşılıklı riayete ilişkin teamülleriyle doğrudan bağlantılıdır. Bununla beraber, bir engelleme/durdurmanın etkililiği, ona adaylığı konuşarak

⁴⁶ Heitshusen, V., Beth, R.S., *Filibusters and Cloture in the Senate*, summary.

⁴⁷ "S.Res.28 — 112th Congress (2011-2012)", Congress.gov, Erişim:02.05.2018, <https://www.congress.gov/112/bills/sres28/BILLS-112sres28ats.pdf>

engelleme için başvuran senatörün gücüne ve engellemeyi sona erdirmenin işletilmesindeki zorluğa dayanmaktadır.

3.3.5. Başkana Geri Gönderilen Adaylıklar

Senato İçtüzüğü'nün 31'inci maddesinin altıncı fıkrasına göre onaylanmayan veya reddedilen adaylıklar, birleşimin sonunda veya Senatonun 30 günden daha fazla bir süre için çalışmadığı hallerde (tatil veya ara verme) Başkana geri gönderilir. Başkan eğer bir adayın değerlendirilmesini hâlâ istiyorsa Senatoya yeni bir adaylık önerisi sunar. Bununla birlikte Senato bu kuralı oy birliği ile uygulamayabilir ve genellikle adaylıkların, Kongrenin birinci ve ikinci dönemleri arasında veya uzun bir tatil veya ara verme boyunca bu statüde kalmaları için böyle yapar. Ayrıca çoğunluk partisi lideri veya bununla görevlendirdiği bir senatör, tatil veya ara verme ya da yıllık dönemin süresi içinde Başkana geri gönderilmelerini sağlamak için adaylıkları ismen uzlaşma kararından muaf tutabilir.

4. TATİL ATAMALARI

Üst düzey kamu görevlilerinin atanmasında Senatoya Anayasa ile verilmiş olan tavsiye ve onay yetkisinin istisnasını teşkil eden tatil atamalarından da kısaca bahsetmek gerekir. Anayasanın 2'nci bölümünün 2'nci maddesinde, üst düzey kamu görevlilerinin atanması yetkisini Senato ve Başkan ile paylaşan hükmün devamında Başkana, tatil atamaları (*recess appointments*) olarak ifade edilen bir yetki tanınmıştır. Buna göre Başkan, Senatonun "tatilde olduğu dönemde oluşabilecek boş kadrolara" geçici olarak atama yapabilecektir. Söz konusu atamalar için Senatonun tavsiye ve onayına gerek yoktur ve atanan kişiler ilgili makamları geçici olarak işgal eder. Birçok durumda bu şekilde atanan kişiler, atandıkları makamlar için zaten aday gösterilmiş kişiler olmaktadır. Tatil atamaları, bazen tartışmalara ve kurumlar arası uyumsuzluklara yol açabilmektedir.⁴⁸

⁴⁸ Rybicki, E., *Senate Consideration of Presidential Nominations: Committee and Floor Procedure*, s.11

FEDERAL BÜTÇENİN KONGREDE GÖRÜŞÜLMESİ

*Akın Türer **

*Ercan Çeliker ***

1. GİRİŞ

ABD federal bütçesinin gayrisafi yurtiçi hasıla (GSYH) içindeki payı, diğer gelişmiş ülkelerle karşılaştırıldığında nispeten daha küçüktür. Ancak federal bütçe, nominal büyüklük açısından tek başına birçok ülkenin GSYH'sinden daha büyüktür. 2017 yılında ABD federal bütçesinin GSYH içindeki payı %21, bütçe büyüklüğü ise 4.0 trilyon dolardır.¹ Sadece ABD ekonomisi için değil dünya ekonomisi için de önemli ve son derece büyük bir mali araç olan ABD federal bütçesinin hazırlanışı karmaşık ve çok katmanlı bir süreçle sahiptir. Başkanlık ve Kongre aşamalarından oluşan ve birçok prosedüre tabi olan ABD bütçeleme süreci, diğer ülkelerin bütçe süreçlerine göre önemli ölçüde farklıdır. Bunun temel nedenleri olarak katı kuvvetler ayrılığı prensibi ve ABD'de bütçe sürecine ilişkin düzenlemelerde tarih boyunca yapılan değişiklikler gösterilmektedir.²

ABD federal bütçe sürecine ilişkin olarak aşağıda sırasıyla, ABD federal bütçesinin hukuki dayanaklarına ve bütçe sürecinin tarihi gelişimine kısaca değinilmiş, ardından bütçe hazırlama sürecinin yürütme ve yasama aşamaları açıklanmış ve son olarak bütçenin uygulanması ve denetlenmesi incelenmiştir.

2. BÜTÇE SÜRECİNİN HUKUKİ TEMELLERİ

Yasama organının yapısı, yürütme ve yasama organları arasındaki ilişkiler ve federatif devlet teşkilatı ile çok farklı bir yapıya sahip olan

* Yasama Uzmanı, Ekonomi ve Maliye Bölümü, e-posta: akinturer@tbbm.gov.tr

** Yasama Uzmanı, Ekonomi ve Maliye Bölümü, e-posta: ercanceliker@tbbm.gov.tr

¹ Congressional Budget Office (Kongre Bütçe Ofisi), "Budget and Economic Data", Erişim:05.01.2018, <https://www.cbo.gov/about/products/budget-economic-data#3>; *The Federal Budget in 2017*, Erişim: 05.01.2018, <http://www.cbo.gov/publication/53624>

² Blöndal, J.R., Kraan, D., Ruffner, M., "Budgeting in the United States", *OECD Journal on Budgeting*, C:3, S:2, 2003, s.8, Erişim:04.01.2018, <https://www.oecd.org/unitedstates/40001319.pdf>

ABD'nin, bütçeleme sistemi de benzersiz ve kendine özgü bir sürece sahiptir. ABD, federal bütçe ve eyalet bütçelerine ilişkin çok kapsamlı bir hukuki sisteme sahiptir. Her eyaletin kendine ait anayasası ve bütçe kanunu bulunmakla birlikte bu çalışmada sadece ABD federal bütçesine ilişkin mevzuat incelenmiştir.³

1789 Anayasası mali konularda Kongreyi Başkana kıyasla daha yetkili kılmıştır. Anayasada, Kongrenin vergi toplama, borçlanma ve ilgili kanunun öngördüğü şekillerde hazineden para çekilmesine ilişkin yetkilerine yer verilmiş, ancak Başkanın bütçe süreci ile ilgili görevleri ve bütçenin yasama organında izleyeceği prosedürler düzenlenmemiştir.⁴ ABD Anayasasında Kongreye verilen mali yetkiler, Anayasanın 1'inci bölümünün 8'inci maddesinde özetle şu şekilde sıralanmıştır:⁵

- Birleşik Devletler'in ortak savunmasını ve genel refahını sağlamak ve kamu borçlarını ödemek amacıyla vergi, harç, gümrük, üretim ve tüketim vergilerini belirlemek ve toplamak
- Birleşik Devletler'in tümünde aynı gümrük, üretim ve tüketim vergisi uygulamak
- Birleşik Devletler adına borç almak (...)

Vergi ve hazineye ilişkin olarak; Anayasanın 1'inci bölümünün 9'uncu maddesinde hazineden para çekme yetkisi düzenlenmiş, yürütmenin kamu parasını kullanabilmesi için Kongrenin onayını alması gerektiği hüküm altına alınmıştır. Aynı bölümün 10'uncu maddesinde ise eyaletlerin Kongrenin rızası olmadan ithalat veya ihracat vergisi koyamayacağı, söz konusu alanlardaki kanunların Kongrenin inceleme ve denetimine tabi olacağı düzenlenmiştir. ABD Anayasasının 1913 yılında yapılan 16'ncı değişikliğiyle; Kongre, eyaletler arasında bir paylaşırma yapmaksızın ve herhangi bir nüfus sayımını ya da hesaplamayı dikkate almaksızın, hangi kaynaktan sağlanırsa sağlansın bütün gelirlere vergi koyma ve toplama yetkilerine sahip olmuştur.⁶

³ Lienert, I., Jung, M., "The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison", *OECD Journal on Budgeting*, C:4, S:3, 2004, s.446,475, Erişim:04.01.2018, <https://www.oecd.org/gov/budgeting/43487903.pdf>

⁴ Lynch, M.S., Heniff, B., Tollestrup, J., *Introduction to the Federal Budget Process*, CRS Report 98-721 (ABD Kongresi Araştırma Servisi Raporu), 3 Aralık 2012, FAS İnternet Sitesi, s.1., Erişim:02.01.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/98-721.pdf>

⁵ TBMM, *Karşılaştırmalı Anayasa Çalışmaları*, TBMM Basımevi, Ankara, Haziran 2012, s.396,397.

⁶ TBMM, *Karşılaştırmalı Anayasa Çalışmaları*, s.415.

ABD Anayasası bütçe hakkını (*power of the purse*) Kongreye vermiş, ancak Anayasada bütçe sürecine ilişkin hüküm olmadığından, bu boşluk sonradan çıkarılan çeşitli kanunlarla giderilmiştir.⁷ Bu doğrultuda çıkarılan ve ABD federal bütçesini düzenleyen önemli kanunlar şu şekilde sıralanmaktadır:⁸

- The Anti-Deficiency Act 1905,
- The Budget and Accounting Act 1921,
- The Legislative Reorganization Act 1946,
- The Congressional Budget and Impoundment Control Act 1974,
- The Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act 1985, (Gramm-Rudman-Hollings Balanced Budget Act)
- The Budget Enforcement Act 1990, 1997,
- The Federal Credit Reform Act 1990,
- The Chief Financial Officers Act 1990,
- The Government Performance and Results Act 1993, 2010,
- The Statutory Pay As You Go Act 2010.

ABD bütçeleme sistemi 18 ve 19'uncu yüzyıllarda bugüne kıyasla çok daha basit yapıda iken, federal hükümetin büyümesi nedeniyle giderek artan kamu gelir ve giderlerinin istikrarının sağlanabilmesi için 20'nci yüzyılın başlarından itibaren çıkarılan birçok kanunla daha parçalı ve kompleks bir yapıya dönüşmüştür. Yukarıda sıralanan kanunlar arasında en kapsamlı değişiklikler 1921 ve 1974 yıllarında çıkarılan kanunlar ile gerçekleştirilmiştir.

ABD'de bütçe reformu 1921 tarihli "Bütçe ve Muhasebe Kanunu" (*The Budget and Accounting Act*) ile başlamıştır. Bu Kanunla, bütçenin yasama prosedürleri değiştirilmemiş, ancak temel görevi bütçe hazırlama sürecinde Başkana destek sağlamak olan "Bütçe Dairesi" (*Bureau of the Budget*) kurularak yürütme içerisinde önemli bir değişiklik yapılmıştır. Söz konusu birim, 1970 yılında yapılan değişiklikle "Yönetim ve Bütçe Ofisi" (YBO) (*Office of Management and Budget*) adını alarak yeniden

⁷ Saturno, J.V., *The Congressional Budget Process: A Brief Overview*, CRS Report RS20095 (ABD Kongresi Araştırma Servisi Raporu), 22 Ağustos 2011, s.1., Erişim:10.01.2018, <http://www.senate.gov/CRSpubs/1ae50b22-5a09-4259-8fdf-728eb32f35db.pdf>

⁸ Lienert, I., Jung, M., "The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison", s.446.

düzenlenmiş olup bugün bütçenin yürütme sürecindeki en önemli birimi olarak kabul edilmektedir. 1921 yılından önce federal kurumlar bütçe tekliflerini doğrudan Kongreye iletirken, bu Kanunla Başkanlığa iletmeye başlamışlar ve yürütme organı kapsamlı bütçe teklifi hazırlamaya başlamıştır. Yine 1921 tarihli söz konusu Kanun ile bütçenin dış denetimi ile görevlendirilmek üzere Sayıştay (*General Accounting Office*)⁹ kurulmuştur.¹⁰

Bütçe reformunun yasama organı açısından yapılması ise 1974 tarihli Kanunla gerçekleşmiştir. 1970'li yılların başlarında yürütme organı bütçe süreci üzerinde Kongreye üstünlük kurmaya çalışınca Kongre, 1974 yılında "Kongre Bütçe ve Ödeneklerin Alınkonmasını Kontrol Kanunu"nu (*The Congressional Budget and Impoundment Control Act*) kabul ederek Başkanın bütçe üzerindeki yetkilerini sınırlandırmıştır. Söz konusu Kanunla Kongrenin bütçe sürecindeki rolü yeniden düzenlenerek Kongrenin bütçenin hazırlanmasındaki üstünlüğü tekrar güçlendirilmiştir.¹¹ Söz konusu Kanunla "Kongre Bütçe Ofisi" (KBO) (*Congressional Budget Office*) ve bütçe komisyonları kurulmuş, Kongrede uygulanmak üzere "bütçe kararı" (*budget resolution*) mekanizması getirilmiş, bu uygulama ile birbirinden ayrı hazırlanan çeşitli harcama ödenekleri, gelirler ve diğer bütçe unsurları arasında koordinasyon sağlanmıştır.¹²

3. BÜTÇE SÜRECİNİN TEMEL ÖZELLİKLERİ

ABD bütçe sistemi; Başkan ve Kongrenin iradeleri sonucunda hangi miktarda harcama yapılacağını, hangi miktarda ve ne şekilde gelir toplanacağını, paranın ne için harcanacağını, kaynakların federal kurumlar arasında nasıl tahsis edileceğini belirleyen ve dolayısıyla kaynakların Hükümet ve özel sektör arasındaki paylaşımını dâhi etkileyen bir mali araçtır.¹³ Federal bütçe; yasama, yürütme ve yargı organları ile sosyal

⁹ *General Accounting Office*, 2004 tarihli "GAO Human Capital Reform Act" adlı kanunla yeniden düzenlenerek "Government Accountability Office" adını almıştır.

¹⁰ Lynch, M.S., Heniff, B., Tollestrup, J., *Introduction to the Federal Budget Process*, s.1.

¹¹ Karahanoğulları, Y., "ABD'nin Federal Bütçe Süreci", *Maliye Dergisi*, S:160, Ocak-Haziran 2011, s.276, Erişim:10.01.2018, <https://maliyederisi.sgb.gov.tr/yayinlar/md/160/013.pdf>

¹² Lynch, M.S., Heniff, B., Tollestrup, J., *Introduction to the Federal Budget Process*, s.1,2.

¹³ Office of Management and Budget (Yönetim ve Bütçe Ofisi), *Analytical Perspectives: Budget of the US Government 2017*, s.97, Erişim:06.01.2018, <https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2017/assets/spec.pdf>

güvenlik, bağımsız kurum, daire ve kurullar da dahil olmak üzere tüm federal kurumları kapsamaktadır.¹⁴

ABD federal bütçesi; Başkanın bütçe teklifi, Kongrenin bütçe çalışmaları, bütçenin uygulanması ve bütçenin denetimi olmak üzere dört ana süreçten oluşmaktadır. Bütçenin hazırlanması süreci, Başkanın bütçe teklifini oluşturma süreci olan ve 9 ay süren yürütme aşaması ve Kongrenin bütçe üzerindeki çalışma süreci olan ve yine 9 ay süren yasama aşaması olmak üzere iki ana aşamaya sahip, döngüsel nitelikli ve toplam 18 aylık uzun bir dönemi kapsamaktadır. ABD’de mali yıl 1 Ekimde başlamakta, 30 Eylülde sona ermektedir. Nisan ayında yürütme bünyesindeki YBO’nun planlama rehberini (*planning guidance*) yayımlamasıyla başlayan bu 18 aylık süreç, sonraki yılın şubat ayında Başkanın bütçe teklifini Kongreye sunmasıyla devam etmekte ve Kongrenin çalışmaları sonucunda eylül ayı sonuna kadar tüm harcama kanunlarının kabul edilmesiyle tamamlanmaktadır.¹⁵ Dolayısıyla federal kurumlar aynı anda üç farklı mali yıla ilişkin çalışma yürütürler; bir yandan cari mali yılın bütçesini uygularken diğer yandan gelecek mali yıl için Kongreden kaynak isterler ve ondan sonraki mali yıl için de planlama yaparlar.¹⁶

Çoğu gelişmiş ülkede harcama ve gelirler birlikte ele alınıp bütçe, makro bir çerçeve ile bütüncül olarak hazırlanmaktadır. ABD federal bütçe sürecinde ise Başkan genel politika çerçevesini belirlemekte, daha sonra federal kurumlar kendi ihtiyaçları doğrultusunda ödenek tekliflerini yürütme içerisindeki YBO’ya vermekte ve son olarak Başkan bütçe teklifini hazırlayıp Kongreye sunduktan sonra Kongre, bütçe kararı adlı mekanizma ile harcama ve gelir büyüklüklerini şekillendirmektedir. Dolayısıyla bütçe, merkezi olmayan bir süreçte hazırlanmaktadır. Yürütme, bütçe üzerinde mutlak bir belirleyiciliğe sahip olmayıp sadece politika çerçevesini ve tercihleri belirlemektedir. ABD’de eyalet bütçelerinin dengede olması zorunlu iken, mali politika aracı olması ve önemli makroekonomik etkilere sahip olması nedeniyle federal bütçe için böyle bir zorunluluk bulunmamaktadır.¹⁷

¹⁴ Lienert, I., Jung, M., “The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison”, s.456.

¹⁵ Office of Management and Budget (YBO), *Analytical Perspectives: Budget of the US Government 2017*, s.99.

¹⁶ Lynch, M.S., Heniff, B., Tollestrup, J., *Introduction to the Federal Budget Process*, s.9.

¹⁷ Karahanogulları, Y., “ABD’nin Federal Bütçe Süreci”, s.271.

ABD bütçe sisteminde yasama organına çoğu gelişmiş ülkeden farklı olarak çok geniş yetkiler verilmiştir. Kongre özellikle harcamaların belirlenmesinde önemli bir güce sahiptir. Kongrede Başkanın sunduğu bütçe teklifi üzerinde Kongrenin iki meclisinde de çok sayıda komisyon çalışmakta ve pek çok değişiklik yapılmaktadır. ABD bütçeleme sisteminin bir diğer ayırt edici özelliği de ilerleyen bölümlerde detaylı şekilde açıklanacağı üzere harcamaların zorunlu ve isteğe bağlı harcamalar olarak farklı bütçe süreçlerine tabi tutulmasıdır. Kongre bütçe faaliyetlerini ağırlıklı olarak isteğe bağlı harcamalar üzerinde gerçekleştirmektedir. Aşağıda federal bütçenin hazırlanmasının sırasıyla yürütme ve yasama aşamaları açıklanmıştır.

4. BAŞKANIN BÜTÇE TEKLİFİNİN HAZIRLANMASI

ABD’de bütçenin hazırlanması ve Kongreye teklif edilmesi yürütme organının görevidir. Bu aşamada en temel birim, Başkanın Yönetim Ofisine bağlı en büyük birim olan ve 2015 itibarıyla 465 personele sahip olan Yönetim ve Bütçe Ofisidir (YBO). 1921’de kurulup 1970’te günümüzdeki ismini ve yapısını alan bu birim, bütçeyle ilgili konularda Başkana destek hizmeti sunmakta, Başkan adına bütçe teklifini hazırlamakta ve bütçenin uygulanmasını yürütmektedir. En temel görevi bütçe teklifini hazırlamak ve federal kurumlar arasında koordinasyonu sağlamak olan YBO, bu süreçte federal kurumların ödenek taleplerini ve etkinliklerini değerlendirmektedir. Başkanın belirlediği strateji doğrultusunda mali politikalar ve öncelikler geliştiren ve bunların uygulanmasını gözetten YBO ayrıca, Kongreye sunulacak kanun tekliflerinin muhtemel ekonomik sonuçları hakkında da Başkanı bilgilendirmekle görevlidir.¹⁸

Başkan, Ekonomi Danışmanları Konseyi (*Council of Economic Advisers*) ve Hazine (*Treasury*) ile görüş alışverişinde bulunarak bütçe stratejisini ve bütçenin genel çerçevesini belirlemektedir. YBO da bütçe hazırlık çalışmalarını Başkanın belirlediği bu mali stratejiyi temel alarak yürütmektedir. Bütçenin hazırlanması süreci, ilgili mali yıldan önceki yılın nisan ayında, dolayısıyla mali yıl başlangıcından 18 ay önce başlamaktadır.

Bütçe süreci, nisan ayında YBO’nun planlama rehberini yayımlamasıyla başlar. Federal kurumlar Kongreye sunacakları programları ve ödenek tekliflerini söz konusu rehbera göre hazırlamaktadır. Ardından YBO

¹⁸ The White House (Beyaz Saray), *Office of Management and Budget Strategic Plan 2014*, Haziran 2014, Erişim:12.01.2018, <https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/organization/omb-strategic-plan.pdf>

temmuz ayında, federal kurumların bütçe tekliflerini hangi usul ve içerikte sunacaklarını detaylı bir şekilde açıklayan A-11 sayılı Sirküleri (*Circular No. A-11*) yayımlar. Bakanlıklar ve diğer federal kurumlar, planlama rehberi ve sirküler doğrultusunda bütçe tekliflerini hazırlayıp eylül ayında YBO'ya gönderirler. Sonraki aşamada YBO uzmanları, federal kurumların bütçe tekliflerini, Başkanın programları, öncelikleri ve bütçe politikasını göz önünde bulundurarak analiz edip raporlarını YBO yönetimine sunarlar. Ekim ve kasım aylarında yapılan bu inceleme dönemi “Sonbahar Gözden Geçirmesi” (*Fall Review*) olarak da adlandırılır. Bu değerlendirme döneminde YBO yöneticileri ile Başkanın Yönetim Ofisi yöneticileri, bakanlıkların ve diğer federal kurumların temsilcileriyle programlar ve ödenek büyüklükleri konularında bilgi alışverişinde bulunur ve görüş ayrılıklarını ortadan kaldırmaya çalışırlar. Bu değerlendirmelerle birlikte, bütçe büyüklükleriyle ilgili ekonomik ve teknik varsayımların ekonomik büyüme, işsizlik oranı, faiz oranı, enflasyon düzeyi ve sosyal harcamalara olası etkileri analiz edilerek Başkan ve Başkanın danışmanları bilgilendirilir.¹⁹

Değerlendirmeler kasım ayı sonunda görüş ve itirazları alınmak üzere federal kurumlara gönderilir. Bu geri gönderme işlemi “*pass back*” olarak adlandırılır. Bakanlıklar ve diğer federal kurumlardan gelen itirazlar Bütçe Gözden Geçirme Kurulu (*Budget Review Board*) tarafından incelenir ve karara bağlanır. Kurul; Başkan Yardımcısı, diğer üst düzey Beyaz Saray yetkilileri ve YBO Başkanından oluşur. Bazı durumlarda itirazlar nihai karar verme otoritesi olan Başkana da sunulabilir. Aralık ve ocak aylarında federal kurumlar ödenek tekliflerini Kurul kararlarıyla uyumlu hale getirir, bütçeyle ilgili gerekli bütün dokümanları hazırlar ve YBO'ya sunarlar. Böylece Başkanın bütçe teklifinin son şekli verilir.²⁰ Bu süreçte Kabine, YBO tarafından hazırlanan bütçe teklifini görüşmek için toplantı gerçekleştirmez.²¹

Bütçe teklifinin nasıl sunulacağı 1921 tarihli Bütçe ve Muhasebe Kanununda ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Buna göre, tüm bu çalışmaların ardından hazırlanan Başkanın bütçe teklifi şubat ayının ilk pazartesi gününe kadar Kongreye sunulmak durumundadır. Bütçe teklifi

¹⁹ Lienert, I., Jung, M., “The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison”, s.456-458.

²⁰ Blöndal, J.R., Kraan, D., Ruffner, M., “Budgeting in the United States”, s.15.

²¹ Lienert, I., Jung, M., “The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison”, s.457.

ilgili mali yıl ile devamındaki 4 yılın bütçe tahminlerini içerecek şekilde toplam 5 yıllık hazırlanır.

Başkanın bütçe teklifi dört ana metinden oluşmaktadır. Bunlar; ABD Bütçesi (*Budget of the US Government*), Analitik Değerlendirmeler (*Analytical Perspectives*), Ekler (*Appendix*) ve Tarihsel Tablolardır (*Historical Tables*). Analitik Değerlendirmeler belgesi; bütçe gerekçesi niteliğinde bir doküman olup, performans değerlendirmeleri, harcama azaltıcı programlar, borçlanmaya ilişkin detaylar ve ekonomik varsayım ve analizleri içermektedir. Tarihsel Tablolar; 1940'lardan itibaren gelir, harcama, bütçe açığı veya fazlası ve istihdama ilişkin verileri içermektedir. Ekler dokümanı ise Kongredeki bütçe ödenek komisyonlarının kullanımı için hazırlanan bir metindir ve programlara ayrılan ödenekler ile federal kurumlar için öngörülen ödeneklerin dağılımını göstermektedir.²²

5. KONGRE BÜTÇE SÜRECİ

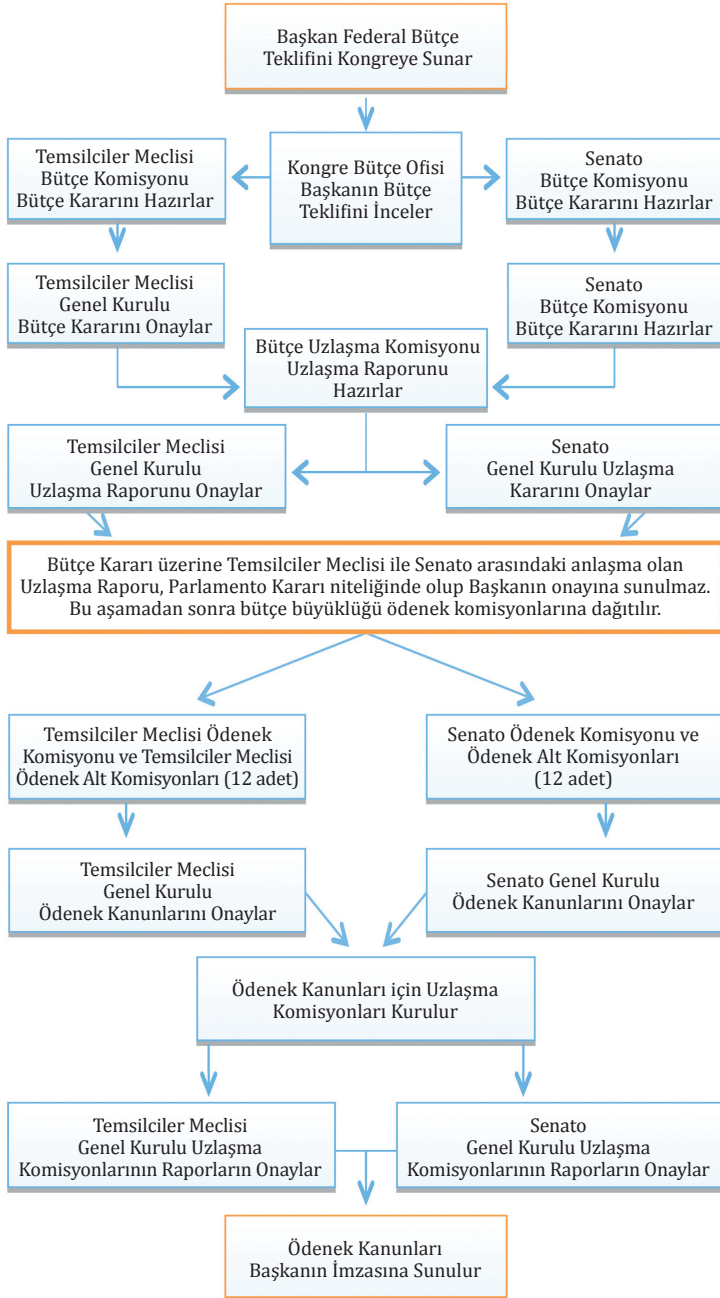
Başkanın bütçe teklifi, öneri mahiyetinde olan bir metindir. Bu metin Başkanın benimsediği politika öncelikleri ve tercihleri doğrultusunda hazırlanan büyüklükleri içermekte, ancak Kongre için bir bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Anayasa bütçe hakkını Kongreye vermiştir. Dolayısıyla Kongre harcama miktarlarını, harcama programlarını ve vergileri değiştirebilir. Kongrenin yetkisi sadece harcama ve gelir tutarları gibi bütçe büyüklüklerini değiştirmekle sınırlı değildir. Kongre ayrıca, Başkanın bütçe teklifindeki programları ve vergileri bütçeden çıkarıp, bunların yerine yeni program ve vergiler de koyabilmektedir.²³

Başkanın bütçe teklifinden daha büyük öneme sahip olan bütçenin Kongre aşaması, normal şartlarda şubat ayı başında başlayıp 1 Ekime kadar devam eden 9 aylık bir süreci kapsamaktadır. Bütçenin 1 Ekime kadar tamamlanamaması halinde ise süreç uzamaktadır. Bütçenin hazırlanması sürecinde Kongrenin her iki meclisinin genel kurullarında ve çeşitli komisyonlar ile bunların alt komisyonlarında görüşmeler yapılmakta ve çeşitli kararlar alınmaktadır. Bütçenin Kongre aşamasına ilişkin süreçler ve kurallar, büyük ölçüde 1974 tarihli Kongre Bütçe ve Ödeneklerin Alınmasını Kontrol Kanununda düzenlenmiştir. ABD federal bütçesinin Kongre süreci aşağıdaki şablonda özetlenmiştir:

²² Lienert, I., Jung, M., "The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison", s.458,459.

²³ Office of Management and Budget (YBO), *Analytical Perspectives: Budget of the US Government 2017*, s.98.

Federal Bütçenin Kongre Süreci



ABD federal bütçesinin Kongredeki hazırlanma süreci, diğer ülke parlamentolarına kıyasla son derece karmaşıktır. Kongredeki bütçe faaliyetleri genellikle birbirini kronolojik olarak takip etmemekte, eş zamanlı ilerlemektedir. Kongredeki süreç kısaca şu şekilde işlemektedir: Öncelikle Kongrenin her iki meclisi, Başkanın bütçe teklifini, komisyonların görüşlerini ve Kongre Bütçe Ofisi (KBO)'nin analizlerini inceledikten sonra bütçe kararı (*budget resolution*) hazırlar. Ardından Temsilciler Meclisi ve Senatonun bütçe kararları arasındaki farklılıklar giderilip ortak bir bütçe kararı hazırlanır ve kabul edilir. Sonrasında her iki meclisin bütçe komisyonları, bütçe kararında öngörülen toplam harcama tutarını ilgili komisyonlar arasında dağıtır. Komisyonlar ve alt komisyonlar kendi yetkilerine giren ödenek ve programları inceler. Ardından mevzuatın bütçe büyüklüklerini gerçekleştirecek şekilde düzenlenmesini sağlayan uyumlaştırma işlemleriyle ve ödenek kanunu tekliflerinin (*appropriations bills*) hazırlanıp kabul edilmesiyle bütçenin görüşülme süreci mali yılbaşı olan 1 Ekim tarihine kadar tamamlanır.²⁴

Dolayısıyla, federal bütçenin Kongre sürecinin, oldukça dinamik ve iç içe geçmiş süreçlerden oluştuğu gözlemlenmekle birlikte, temelde üç alt sürece sahip olduğu söylenebilir. Bunlar; bütçe kararı, bütçe uyumlaştırması (*budget reconciliation*) ve ödenek kanunları süreçleridir. Aşağıda önce Kongre bütçe takvimi sunulmuş, ardından bütçenin temel aşamaları ilgili başlıklar altında detaylı şekilde açıklanmıştır.

Kongre Bütçe Takvimi ²⁵

- Şubat ayının ilk pazartesi gününe kadar: Başkan bütçe teklifini Kongreye sunar.
- 15 Şubata kadar: Kongre Bütçe Ofisi yıllık raporunu bütçe komisyonlarına sunar.
- Başkanın bütçe teklifini sunmasından itibaren 6 hafta içinde: Komisyonlar görüş ve tahminlerini bütçe komisyonlarına sunar.
- Nisana kadar: Senato Bütçe Komisyonu kendi bütçe kararını hazırlar.

²⁴ Congressional Quarterly Kongre Terimleri Sözlüğü, "Budget Process" ve "Authorization-Appropriation Process" maddeleri, (Sınırlı Erişim), <https://www.cq.com/>

²⁵ Brown, H., Johnson, C.W., Sullivan, J.V., *House Practice: A Guide to the Rules, Precedents and Procedures of the House*, Washington, 2011, s.195-196, Erişim:14.01.2018, <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-HPRACTICE-112/pdf/GPO-HPRACTICE-112.pdf>

- 15 Nisana kadar: Kongre, uzlaşılan bütçe kararını kabul eder.
- 10 Hazirana kadar: Temsilciler Meclisi Ödenek Komisyonu ödenek kanunlarının hazırlanmasını tamamlar.
- 15 Haziran: Kongre, bütçe uyumlaştırmasına ilişkin yasal düzenlemeleri tamamlar.
- 30 Eylül: Bütün ödenek kanunları kabul edilir.
- 1 Ekim: Mali yıl başlar.

Herhangi bir konuda kanun teklifi sunabilme bakımından Temsilciler Meclisi ve Senato eşit statüde iken bu durumun tek istisnası gelir getirici kanun tekliflerinin sadece Temsilciler Meclisi tarafından sunulabilmesidir. Söz konusu farklılık Anayasanın 1'inci bölümünün 7'nci maddesinde şu şekilde hüküm altına alınmıştır: "Gelirleri artırmaya yönelik bütün kanun teklifleri Temsilciler Meclisinde hazırlanır, fakat Senato diğer kanun tekliflerinde olduğu gibi değişiklik önerebilir veya teklifleri aynen kabul edebilir." Bu istisnanın anlamı, Senatodan farklı olarak Temsilciler Meclisinde eyaletlerin nüfusları oranında temsil edilmesi nedeniyle, kamu kaynaklarıyla ilgili konularda büyük eyaletlerin küçüklerden daha etkili olabileceğidir.²⁶ Dolayısıyla bütçe süreci açısından Senatoya kıyasla Temsilciler Meclisinin yetkileri biraz daha fazladır.

5.1. Kongre Bütçe Kararı

Bütçe kararı metni (*budget resolution*), bütçe sürecinin Kongredeki en temel ve en önemli metnidir. 1975 yılından itibaren uygulanan bütçe kararı özünde, Temsilciler Meclisi ve Senatonun bütçe planı üzerinde anlaşmalarını ifade eden bir yasama işlemi olup, bütçe kanunlarının Başkanın onayına sunulması aşamasına kadar olan bütün süreçlerde temel alınan metindir. Bütçe kararı ilgili mali yıl ve devamındaki dört yıl olmak üzere toplam beş yıllık olarak düzenlenir. Bir parlamento kararı olmasından dolayı Başkanın onayına sunulmaz ve dolayısıyla kanunlaşmaz. Bütçe kararı, kanun niteliğinde olmadığından para toplama ve harcama yapma yetkisi vermez. Söz konusu yetkiler için sonraki aşama olan gelir ve ödenek tekliflerinin kanunlaşması gerekmektedir.

²⁶ Kocabaş, B., "Amerika Birleşik Devletlerinde Federal Bütçenin Hazırlanması Süreci ve Orta Vadeli Harcama Çerçevesinin Oluşturulması", *Sayıştay Dergisi*, S:69, Nisan-Haziran 2008, s.97, Erişim:03.01.2018, <http://dergi.sayistay.gov.tr/default.asp?sayfa=4&id=69>

Bütçe kararı; kendinden sonra gelen uyumlaştırma işlemleri, ödenek kanunları, borçlanma ve gelirlerle ilgili düzenlemeler ve bütçeyle ilgili diğer yasama işlemleri için bir çerçeve ve rehber niteliğindedir.²⁷

Kongrenin, Başkanın bütçe teklifine cevabı olarak da değerlendirilen bütçe kararı, mali yıla ilişkin olarak bütçe yetkisini, federal gelirleri, toplam harcama tavanını, bütçe açık veya fazlasını ve kamu borçlanma miktarını belirlemektedir. Bütçe kararı ayrıca, federal harcamaları ulusal savunma, tarım, ulaştırma gibi 20 farklı alanda fonksiyonel olarak dağıtarak her bir alanda da harcama tavanı belirlemektedir. Söz konusu 20 alana ilişkin öngörülen harcamaların toplamı, federal bütçe harcama büyüklüğüne eşit olmalıdır. Bütçe kararı, Başkanın bütçe teklifine kıyasla daha az detaylı ve daha kısa bir metindir.²⁸

Bütçe kararındaki programlarla ilgili varsayımlar (spesifik gelir ve harcama politikaları) bağlayıcı değildir. Ancak toplam bütçe büyüklükleri ve komisyona paylaştırılan harcama miktarları bütçe kararının katı unsurları olup bunların değiştirilmesini zorlaştırmak amacıyla usul itirazı (*point of order*) ve bütçe uyumlaştırma süreci (*budget reconciliation process*) gibi mekanizmalar bulunmaktadır.²⁹

5.1.1. Kongre Bütçe Ofisi ve İlk Raporların Hazırlanması

Başkanın bütçe teklifini Kongreye sunmasının ardından, bütçenin yasama süreci Kongre Bütçe Ofisinin (*Congressional Budget Office* - KBO) faaliyetleriyle başlar. KBO'nun Kongrenin bütçe çalışmalarında özel bir konumu vardır. 1974 yılında kurulan KBO, fonksiyonel açıdan bütçeyle ilgili konularda yürütme bünyesinde Başkana yardımcı olan YBO'nun Kongredeki karşılığı gibidir. Bununla birlikte KBO, Kongredeki bir organ olarak YBO'ya kıyasla daha bağımsız bir konumdadır. KBO, bütçe faaliyetlerinde Kongreye yardımcı olmaktadır. Temel görevleri; Başkanın bütçe teklifinin ekonomik ve mali incelemesini yaparak Kongreye

²⁷ Heniff, B., *Formulation and Content of the Budget Resolution*, CRS Report 98-512 (ABD Kongresi Araştırma Servisi Raporu), 1 Mayıs 2007, s.1, Erişim:17.01.2018, <https://archives-democrats-rules.house.gov/archives/98-512.pdf>

²⁸ Tollestrup, J., *The Congressional Appropriations Process: An Introduction*, CRS Report 97-684 (ABD Kongresi Araştırma Servisi Raporu), 23 Şubat 2012, FAS İnternet Sitesi, s.3., Erişim:20.01.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/97-684.pdf>

²⁹ Heniff, B., *Congressional Budget Resolutions: Historical Information*, CRS Report RL30297 (ABD Kongresi Araştırma Servisi Raporu), 16 Kasım 2015, s.1, Erişim:18.01.2018, <http://www.senate.gov/CRSpubs/079ea4a5-491d-4ff0-933d-1e2eca3a4284.pdf>

sunmak, Kongrede kabul edilen kanunların bütçe kararındaki hedeflere uygunluğunu takip etmek (*scorekeeping*), Kongrenin her iki meclisi için yıllık bütçe raporları hazırlamak ve Kongrenin ihtiyaç duyduğu hallerde diğer ekonomik ve mali incelemelerde bulunmaktır. KBO, bütçe süreci dışında da harcamaları etkileyecek bütün kanuni değişikliklerin federal gelir ve harcama büyüklüklerine etkilerini tahmin edip Kongreye sunmakla görevlidir.³⁰

Bütçe kararı süreci, KBO'nun yıllık bütçe raporunu (*annual report*) hazırlamasıyla başlar. KBO bu raporda, Başkanın bütçe teklifini inceleyip kendi yöntemlerini kullanarak bütçe büyüklüklerini yeniden tahmin eder. KBO ayrıca her yılın başında, ülke ekonomisinin ve bütçenin görünümünü sunan, hesap ve programlarla ilgili detaylı bilgiler içeren, yıl boyunca birkaç kez güncellenen ve esas olarak yol gösterici nitelikli "*baseline budget projections*" adlı raporu hazırlar. Yıllık bütçe raporu ve *baseline budget projections* raporu özellikle Kongrenin her iki meclisindeki bütçe komisyonlarının kullanımına sunulmak için hazırlanmaktadır.³¹

5.1.2. Bütçe Kararında Komisyonların Faaliyetleri

Bütçenin Kongrede hazırlanma sürecinde her iki mecliste de önemli görevler üstlenen komisyonlar vardır. Temsilciler Meclisinde ve Senatoda bulunan bu komisyonlar şu şekilde sıralanabilir:

- **Bütçe Komisyonları (*Committee on the Budget*):** Bütçe kararı ile ilgili konularda görevli komisyonlardır. Temel fonksiyonu federal gelir ve harcamaların toplam büyüklüklerini belirlemek ve bütçe kararını hazırlamaktır.
- **Ödenek Komisyonları (*Committee on Appropriations*):** Ödenek kanunlarının yapılmasında görevli komisyonlardır. Temel işlevi harcamaların dağılımlarını belirleyen kanunların hazırlanmasına ilişkin faaliyetleri yürütmektir.
- **Yetkilendirme Komisyonları (*Authorizing Committees*):** Harcama yetkilendirmelerini hazırlamakla görevli komisyonlardır. Temel

³⁰ Congressional Budget Office (Kongre Bütçe Ofisi), *An Introduction to the Congressional Budget Office*, Temmuz 2016, Erişim:17.01.2018, <https://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/attachments/2016-IntroToCBO.pdf>

³¹ Congressional Budget Office (Kongre Bütçe Ofisi), "Products", Erişim:18.01.2018, <https://www.cbo.gov/about/products>

görevi harcamacı kuruluşlar veya programlar için harcama izni çıkarmaktır.

- **Vergi Ortak Komisyonları (*Joint Committee on Taxation*):** Gelirlerle ilgili konularda görevli komisyonlardır. Temel işlevi gelirlerin dağılımlarını belirleyen kanunların hazırlanmasına ilişkin faaliyetleri yürütmektir.

KBO'nun yıllık raporunu bütçe komisyonlarına sunmasının ardından, Temsilciler Meclisi ve Senatodaki diğer komisyonlar Başkanın bütçe teklifiyle ilgili görüş ve tahminlerini kendi meclislerindeki bütçe komisyonlarına sunar. 1974 tarihli Kongre Bütçe ve Ödeneklerin Alınkonmasını Kontrol Kanununun 301'inci maddesine göre bunun için belirlenen süre, Başkanın bütçe teklifini Kongreye sunmasından itibaren 6 haftadır. Söz konusu raporların içeriği bütçe komisyonları için bağlayıcı olmamakla birlikte, bütçe komisyonları bu raporları dikkate alır ve raporlar genellikle basılıp bütçe kararına iliştilir.

Bütçe kararının hazırlanması esas itibarıyla Temsilciler Meclisi ve Senatodaki bütçe komisyonlarının sorumluluğundadır. Bütçe Komisyonları her iki mecliste de daimi komisyonlar olarak tanımlanmıştır. Bütçe komisyonlarının bütçe kararını hazırlarken faydalandığı bazı kaynaklar vardır. Bunlar; komisyonların görüş ve tahminlerini içeren raporlar ile Kongre üyelerine ve federal kurumların ve bazı ulusal kuruluşların temsilcilerine yönelik dinleme toplantıları (*hearing*) ve alınan ifadelerdir (*testimony*). Olağan dinleme toplantılarında YBO Başkanı, KBO Başkanı ve ABD Merkez Bankası (*Federal Reserve System - FED*) Başkanı olmak üzere üç temsilci dinlenmektedir. Burada YBO Başkanı, Başkanın bütçe teklifini savunmakta ve açıklamalar yapmakta; KBO Başkanı, Başkanın bütçe teklifine yönelik yapılan analizleri ve *baseline budget projections* raporundan bilgileri sunmakta ve son olarak FED Başkanı ülkenin genel ekonomik durumu hakkında değerlendirmelerini paylaşmaktadır.³²

Temsilciler Meclisi Bütçe Komisyonunda uygulanacak kural ve prosedürler, Komisyonun kendi tüzüğünde (*Rules of the Committee on the Budget, US House of Representatives*) belirtilmiş olup bu metinde aykırı bir hüküm olmadığı sürece Temsilciler Meclisi için öngörülen kurallar

³² Heniff, B., *Formulation and Content of the Budget Resolution*, s.1.

Bütçe Komisyonu için de geçerli kılınmıştır.³³ Temsilciler Meclisi Bütçe Komisyonunun 36, Senato Bütçe Komisyonunun ise 23 üyesi bulunmaktadır. Komisyonlardaki sandalye dağılımları her Kongre dönemi başında partilerin güçleri oranında belirlenir. Temsilciler Meclisi Bütçe Komisyonu üyeliği rotasyona tabi olup komisyonda 10 yıl içinde en fazla 6 yıl görev alınabilir. Üyelerin 5'i Gelirler Komisyonundan (*The Committee on Ways and Means*), 5'i Ödenek Komisyonundan (*The Committee on Appropriations*), birer üye 11 Yetkilendirme Komisyonunun (*Authorizing Committees*) her birinden ve birer üye Demokrat Parti ve Cumhuriyetçi Parti yönetimlerinden olmak zorundadır. Temsilciler Meclisi Bütçe Komisyonu Başkanlığı için her Kongre dönemi başında seçim yapılırken, Senato Bütçe Komisyonu Başkanlığı için böyle bir zorunluluk olmayıp Başkan kalıcı olabilmektedir.³⁴

Temsilciler Meclisi ve Senatonun bütçe komisyonları bütçe kararlarını birbirinden bağımsız ve eş zamanlı olarak hazırlarlar. Kongrenin her iki meclisindeki bütçe komisyonları kendi bütçe kararlarını hazırladıktan sonra bu metinler Temsilciler Meclisi ve Senato genel kurullarında görüşülür ve oylanır. Bütçe kararları genel kurullarda değişikliğe uğrayabilir. 1974 tarihli Kongre Bütçe ve Ödeneklerin Alınmasını Kontrol Kanununun 300'üncü maddesinde Senatonun bütçe kararını tamamlaması için 1 Nisan tarihi belirlenmiş iken Temsilciler Meclisi için öngörülmüş bir tarih yoktur. Bütçe kararları her iki meclisin genel kurullarında kabul edildikten sonra, iki bütçe kararı arasındaki farklılıkları giderip tek bir bütçe kararı metni çıkarmak, uzlaşma komisyonunun (*conference committee*) görevidir. Uzlaşma komisyonu, tek bir bütçe kararı çıkardıktan sonra söz konusu bütçe kararı tekrar Kongrenin iki meclisine gönderilir ve genel kurullarda oylanır. Federal bütçenin Kongrede hazırlanması sürecinin bütçe kararı aşaması, her iki genel kurulda yapılan oylamalar neticesinde kabul edildiğinde tamamlanır.³⁵

³³ Committee on the Budget (Temsilciler Meclisi Bütçe Komisyonu), "Rules of the Committee on the Budget, US House of Representatives", 22 Ocak 2015, Erişim:20.01.2017, http://budget.house.gov/uploadedfiles/114th_rules.pdf

³⁴ Committee on the Budget (Temsilciler Meclisi Bütçe Komisyonu), "Committee History", Erişim:22.01.2017, <http://budget.house.gov/about/committeehistory.htm>

³⁵ 1974 tarihli Bütçe Kanununda, birincisi ilkbaharda hazırlanan ve hedefleri bağlayıcı olmayan, ikincisi ise sonbaharda hazırlanan ve mali yıldan iki hafta önce tamamlanması gereken iki bütçe kararının hazırlanması öngörülmüştür. Söz konusu ikili bütçe kararı uygulaması 1985 yılına kadar devam etmiş, 1985 yılında çıkarılan "The Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act" adlı Kanunla ikili bütçe kararı uygulamasından vazgeçilmiştir. Dolayısıyla 1986 yılından itibaren tek bütçe kararı yapılmaktadır.

5.1.3. Bütçe Kararının İçeriği

Bütçe kararının içeriği Kongre Bütçe Kanununun 301'inci maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre bütçe kararı;

- Bütçe yetkisi, federal harcamalar, bütçe açığı veya fazlası ve kamu borçlanmasına ilişkin toplam bütçe büyüklüklerini,³⁶
- Federal gelir miktarı ile yasama işlemleriyle gelirlerin hangi tutarlarda artırılacağı veya azaltılacağını,
- Harcama büyüklüklerinin fonksiyonel dağılımını,
- Sosyal güvenlik gelir ve harcama büyüklüklerini (sosyal güvenlik rakamları bütçe dışı statüsünden dolayı bütçe açık veya fazlasına dahil edilmemektedir),
- Bütçe kararındaki miktarlarla Başkanın bütçe teklifindeki miktarların karşılaştırılmasını,
- Her bir fonksiyonel kategori için zorunlu ve isteğe bağlı harcama büyüklüklerini,
- Uyumlaştırma sürecine yönelik direktifleri (bu unsur zorunlu değildir),
- Bütçe Komisyonunun tutumunu işaret eden ekonomik varsayımları, bilgi, veri ve karşılaştırmaları içermektedir.³⁷

5.1.4. Senato ve Temsilciler Meclisi Genel Kurullarının Görüşmeleri

Bütçe kararının Senato Genel Kurulunda görüşülmesi esnasında uygulanan temel kurallar büyük ölçüde 1974 tarihli Kongre Bütçe Kanununda düzenlenmiştir. Kanunda, bütçe kararının hızlı görüşülebilmesi amacıyla tartışmalar için belirlenen süreler kısa tutulmuş, bazı önerge ve değişiklik türlerine izin verilmemiştir. Kanunun 305'inci maddesine göre Senato Genel Kurulunda bütçe kararıyla ilgili görüşmeler, değişiklikler, tartışılabilir önergeler ve itirazlarla ilgili süre, 304'üncü maddede öngörülen bazı istisnai haller hariç olmak üzere, toplam 50 saati geçmeyecek şekilde sınırlandırılmıştır. İstisnai durumlara ilişkin

³⁶ ABD bütçe terminolojisinde, bütçe yetkisi (*budget authority*) federal kurumların girebileceği yükümlülüklerin üst limitini, harcama (*outlay*) ise söz konusu mali yıla ilişkin öngörülen nakit çıkışını ifade etmektedir. Kongre daha çok bütçe yetkisi üzerine odaklanırken, bütçe açık veya fazlasını belirleyen, harcamadır.

³⁷ Heniff, B., *Formulation and Content of the Budget Resolution*, s.1,2.

toplam süre de 15 saat ile sınırlıdır. Bu sürelerin artırılmasına yönelik önergelerin görüşülmesi mümkün değildir. Görüşmeler için belirlenen süre, çoğunluk partisi ile azınlık partisine eşit şekilde dağıtılmaktadır. Söz konusu sürelerin kontrolü Çoğunluk Lideri ile Azınlık Liderine verilmekte, bu kişiler de genellikle Bütçe Komisyonu Başkanı ile azınlık partisinin Bütçe Komisyonundaki en kıdemli üyesi (*ranking minority member*) olmaktadır.³⁸

Senato Genel Kurulunda bütçe kararının görüşülmesi, açılış konuşmaları ile başlar. Bunun ardından yapılan ekonomik hedeflerin ve politikaların görüşülmesi 4 saat ile sınırlandırılmıştır. Her bir değişiklik üzerindeki görüşmeler ise 2 saat ile sınırlandırılmış olup bu sürenin yarısı değişiklik teklifi sahibine verilir. Sürelerle ilgili söz konusu sınırlamalar, önerge ve değişiklik tekliflerinin verilmesini engellemez. 50 saatlik süre dolduktan sonra önerge ve değişiklik teklifleri yine gündeme alınır ama işlemler tartışılmadan yapılır.³⁹ Bütçe kararı ile ilgili olmayan önergeler ile bütçe kararı metnindeki ekonomik hedefleri değiştirmeyi öngören önergeler işleme alınmaz. Senato genellikle hangi değişiklik tekliflerinin görüşüleceği konusunda önceden karar almaktadır. Bu kararın oluşabilmesi için, hiçbir üyenin buna itiraz etmeyerek uzlaşma sağlanması gerekmektedir (*unanimous consent*).⁴⁰

Bütçe kararının Temsilciler Meclisi aşamasında, Bütçe Komisyonunun bütçe kararını hazırlayıp Genel Kurula sunmasında sınırlayıcı bir tarih belirtilmemiştir. Kongre Bütçe Kanunu, Senato Genel Kurulunda olduğu gibi, bütçe kararının Temsilciler Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesine yönelik kurallar da öngörmüştür. Ancak Senatodan farklı olarak Temsilciler Meclisi, bütçe kararının Genel Kurul görüşmeleri için İçtüzük Komisyonunda (*The Committee on Rules*) belirleyeceği özel görüşme kurallarını (*special rule*) uygulama esnekliğine sahiptir.⁴¹ Bu kurallar, Temsilciler Meclisi Genel Kurul görüşmelerinde hangi

³⁸ Heniff, B., *Consideration of the Budget Resolution*, CRS Report 98-511 (ABD Kongresi Araştırma Servisi Raporu), 1 Mayıs 2007, s.1, Erişim:21.01.2018, https://www.everycrsreport.com/files/20070501_98-511_128b957bd11a067328036525004afd7ae9745fb4.pdf

³⁹ "The Congressional Budget and Impoundment Control Act 1974", Office of The Legislative Counsel (Temsilciler Meclisi Yasama Danışma Birimi), 305.madde, Erişim:21.01.2018, <http://legcounsel.house.gov/Comps/BUDGET.pdf>

⁴⁰ Heniff, B., *Consideration of the Budget Resolution*, s.1.

⁴¹ Heniff, B., *Consideration of the Budget Resolution*, s.1.

değişiklik tekliflerinin gündeme alınacağını ve hangi sırayla teklif edilip oylanacağını ortaya koymaktadır.⁴²

Dolayısıyla bütçe kararının görüşülmesine ilişkin olarak Senatoya kıyasla Temsilciler Meclisinde daha çok düzenleme bulunmaktadır. İki meclis birbirinden farklı geleneklere sahip olup nispeten daha basit düzenlemelerle faaliyette bulunan Senato partilerin müzakereler sonucunda uzlaşacağına yönelik inanç daha ağır basmaktadır.⁴³

Bütçe Kararının Temsilciler Meclisi ve Senato Genel Kurullarında görüşülmesinde önemli farklılıklardan biri değişiklik yöntemidir. Temsilciler Meclisinde bütçe kararı üzerinde yapılan değişiklik teklifleri genellikle metnin büyük bölümü ya da tamamı olarak blok şeklindedir (*amendment in the nature of a substitute*). Senato ise spesifik alanlarda çok sayıda değişiklik yapılabilmektedir. Bu yöntem farklılığı istatistiklerden de açıkça görülmektedir. Temsilciler Meclisi Genel Kurulunda son 33 yılda (1984-2016 dönemi) bütçe kararları üzerinde toplam 121 değişiklik teklifi (117'si blok şeklinde) görüşülmüş, bunlardan sadece 5 tanesi (2'si blok) kabul edilmiştir. Dolayısıyla Temsilciler Meclisi Genel Kurulu, Bütçe Komisyonundan gelen bütçe kararı metnini çoğu zaman benimsemektedir. Blok değişikliğin uygulanmadığı Senato ise durum çok daha farklıdır. Senato Genel Kurulunda son 18 yıllık dönemde bütçe kararları üzerinde yılda ortalama 90 değişiklik teklifi görüşülmüş, ortalama 56 değişiklik teklifi kabul edilmiştir.⁴⁴

5.1.5. Uzlaşma Komisyonu Kurulması

Başkanın onayına sunulabilmesi için, Temsilciler Meclisi ve Senato aynı ortak kararı veya kanunu geçirmeli, metinler üzerinde tam ve kesin mutabakat olmalıdır. Dolayısıyla belirli türden bir yasal metni her iki meclis de hazırladığında aralarında farklılıklar varsa, bu farklılıkların giderilmesi zaruridir. Bunun bir yolu her iki meclisin de yapacağı değişikliklerle metinlerin aynılaştırılmasıdır. Ancak fikir ayrılıkları olduğunda bu yöntemin uygulanması mümkün olmamaktadır. Bu durumda izlenebilecek ikinci yol, fikir ayrılıklarını giderecek bir

⁴² Lynch, M.S., Heniff, B., Tollestrup, J., *Introduction to the Federal Budget Process*, s.13.

⁴³ Schick, A., *ABD Federal Bütçesi (Politikalar, Davranışlar, Süreç)*, Ö. Sarı çev., Maliye Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Yayın No: 2002/360, Ankara, 2002, s.102.

⁴⁴ Heniff, B., *Congressional Budget Resolutions: Historical Information*, s.21-27.

uzlaşma komisyonunun (*conference committee*) kurulmasıdır. Uzlaşma komisyonu, geçici bir ortak komisyondur.⁴⁵ Uzlaşma komisyonu kurulması, bütçe kararında da uygulanan bir süreçtir. Her iki meclis kendi bütçe kararlarını genel kurullarında kabul ettikten sonra aralarında farklılıklar varsa, bu farklılıkların giderilmesi için uzlaşma komisyonu kurulmaktadır. Bugüne kadar sadece 1979 ve 1981 yıllarında uzlaşma komisyonunun kurulmasına gerek kalmamıştır. İki bütçe kararının oluşturulduğu döneme rastgelen söz konusu iki yılda Temsilciler Meclisi, Senatonun ikinci bütçe kararını aynen kabul etmiş, dolayısıyla iki meclisin bütçe kararı metinleri arasında farklılık ortaya çıkmamıştır.⁴⁶ Bir başka ifadeyle, bütçe uzlaşma komisyonunun her yıl kurulması bir zorunluluk değildir, komisyon iki meclisin kabul ettiği bütçe metinleri arasında farklılık olduğunda kurulmaktadır.

Uzlaşma komisyonu, Temsilciler Meclisi ve Senatodan belli sayıda üyenin bir araya gelmesi ile oluşmaktadır. Komisyonda sandalye dağılımının partiler arasında eşit olma zorunluluğu bulunmamaktadır. Komisyonda uzlaşa sağlanabilmesi için her iki meclisin temsilcilerinin salt çoğunluğunun oyuna ihtiyaç vardır. İki meclisin bütçe kararları arasındaki farklılıkların giderilmesine yönelik uzlaşa sağlandığında komisyon iki farklı rapor hazırlar. Bunlar uzlaşma raporu (*conference report*) ve ortak açıklayıcı beyanattır (*joint explanatory statement*). Uzlaşma raporu, komisyonun son şeklini verdiği resmi yasal metin olup bundan sonraki süreçte Temsilciler Meclisi ve Senatonun üzerinde çalışmaya devam edeceği rapordur. Ortak açıklayıcı beyanat ise Temsilciler Meclisi ve Senatonun görüş farklılığı olan konularda hangi görüş ve duruşta olduklarına ve uzlaşma sürecinde komisyona hangi taahhütlerde bulunduklarına ilişkin bilgiler içermektedir. Dolayısıyla ortak açıklayıcı beyanat, görüş farklılıklarının ve tavsiyelerin kayıtlara geçmesi için hazırlanan, bir nevi yasama arşivi niteliğinde bir metindir. Her iki raporun da komisyonun Temsilciler Meclisinden gelen üyeleri ile Senatodan gelen üyelerinin ayrı ayrı salt çoğunluğunun imzasıyla kabul edilmesi

⁴⁵ Rybicki, E., *Conference Committee and Related Procedures: An Introduction*, CRS Report 96-708 (ABD Kongresi Araştırma Servisi Raporu), 9 Mart 2015, FAS İnternet Sitesi, Erişim:23.01.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/96-708.pdf>

⁴⁶ Heniff, B., *Congressional Budget Resolutions: Historical Information*, s.2.

gerekir. Söz konusu raporlar görüşülmek üzere tekrar iki meclisin genel kurullarına gönderilir.⁴⁷

Bütçe kararının Senatoda görüşülmesine benzer biçimde, uzlaşma komisyonu raporunun görüşülmesine yönelik kurallar da hızlı bir şekilde görüşmeye yönelik hazırlanmıştır. Söz konusu kurallar Bütçe Kanununun 305'inci maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre değişiklik teklifleri, tartışmaya açık önergeler ve komisyon raporuna yönelik görüşmeler 10 saati aşmayacak şekilde belirlenmelidir. Komisyon raporuyla ilgili herhangi bir önerenin görüşülmesi ise 1 saati aşamaz. Bununla birlikte, bütçe kararının Senato görüşmelerinde olduğu gibi, uzlaşma raporunun görüşülmesi sırasındaki süre kısıtlamaları da herhangi bir üyenin itirazı olmaksızın alınacak bir kararla devre dışı bırakılabilmektedir. Uzlaşma raporunun Temsilciler Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesi sırasında uygulanacak kurallar da, yine bütçe kararının Temsilciler Meclisinde görüşülmesi gibi, belirlenen özel görüşme kurallarına tabidir. Pratikte, uzlaşma raporunun Temsilciler Meclisinde görüşülmesi sırasında tartışmalar birer saat ile sınırlandırılmaktadır.⁴⁸ Uzlaşma komisyonunun metni her iki meclisin genel kurullarında kabul edildiğinde bütçe kararı tamamlanmış olur.

5.1.6. Bütçe Kararının Tamamlanması

Bütçe Kanununda bütçe kararının 15 Nisana kadar tamamlanması gerektiği öngörülmüşse de, bu tarihe kadar tamamlanamaz ise bunun herhangi bir yaptırımı yoktur.⁴⁹ Nitekim bütçe kararı uygulamasının başladığı 1975 yılından 2016 yılına kadar sadece 6 kez 15 Nisana kadar tamamlanabilmiştir.⁵⁰ Bütçe kararının Kongrede kabul edilememesi, ödenek kanunlarının çıkarılmasına engel değildir. Bütçe kararının 15 Nisana kadar kabul edilememesi veya hiç kabul edilememesi durumunda bir önceki yılın bütçe kararındaki çok yıllık bütçe büyüklükleri devreye sokulur. Buna “*deeming resolution*” adı verilmektedir. Bu kavram mevzuatta tanımlanmamış olup, Kongrenin ürettiği bir çözüm olarak değerlendirilmektedir. Bütçe kararının kabul edilememesi problemlili bir

⁴⁷ CRS, *Conference Reports and Joint Explanatory Statements*, CRS Report 98-382 (ABD Kongresi Araştırma Servisi Raporu), 11 Haziran 2015, s.1, Erişim:03.02.2018, https://www.everycrsreport.com/files/20150611_98-382_b81303d8bffb16c8a7a32b0b14b77b51565a0eea.pdf

⁴⁸ Heniff, B., *Consideration of the Budget Resolution*, s.2.

⁴⁹ Tollestrup, J., *The Congressional Appropriations Process: An Introduction*, s.4.

⁵⁰ Heniff, B., *Congressional Budget Resolutions: Historical Information*, s.29.

durum olsa da tek başına hükümet kapatmaya⁵¹ neden olmamaktadır. Hükümet kapatmanın gerçekleşmesi için ödenek kanunlarının çıkarılamaması gerekmektedir.⁵²

5.2. Uyumlaştırma Süreci

Bütçe uyumlaştırması (*budget reconciliation*) 1974 tarihli Bütçe Kanunu ile getirilmiş olup ABD federal bütçe sürecinin önemli bir parçasıdır. Kanunun 310'uncu maddesinde düzenlenmiş olan uyumlaştırmanın temel amacı, Kongreye gelir, harcama ve borçlanmaya ilişkin kanunları, bütçe kararında öngörülen mali öncelikleri, hedefleri ve bütçe büyüklüklerini sağlayacak şekilde değiştirme imkânı tanınmasıdır. Dolayısıyla uyumlaştırma, bütçe kararının bir tamamlayıcısı niteliğindedir. Bütçe kararı bir parlamento kararı olup kanun niteliği taşıyamamasına karşın, bütçe politikalarının gerçekleşmesine yönelik olarak harcama ve gelirlerle ilgili mevzuatın değiştirilmesini öngören uyumlaştırma süreci, kanun niteliği taşımakta ve buna göre yasama işlemlerine tabi olmaktadır.⁵³ Uyumlaştırma süreci, her bütçe döneminde olması gereken zorunlu bir uygulama değil, tercihe bağlı bir süreçtir. Bütçe kararına istinaden yapıldığı için, bütçe kararının alınmadığı mali yıllarda uyumlaştırma süreci de gerçekleşmemiştir. Uyumlaştırma ilk kez 1980 yılında yapılmış ve bugüne kadar 24 uyumlaştırma kanunu kabul edilmiştir.⁵⁴

Uyumlaştırma; federal gelirler, federal harcamalar ve borçlanma tutarlarına ilişkin yapılmaktadır. Harcamalarla ilgili olarak; hem isteğe bağlı harcamalar hem de zorunlu harcamalar uyumlaştırma kapsamında bulunmakla birlikte, uygulamada Kongre uyumlaştırmayı zorunlu harcamalar üzerinden yapmaktadır. Bu tercihin en önemli nedeni, isteğe bağlı harcamalar üzerinde zaten Kongre ödenek komisyonlarının çalışıyor olmasıdır.⁵⁵

⁵¹ Hükümet kapatmayla ilgili detaylı bilgi için bkz. Şencan, H., *ABD'de Hükümet Kapatma*, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Bilgi Notu, Ekim 2013.

⁵² Lynch, M.S., *The Deeming Resolution: A Budget Enforcement Tool*, CRS Report RL31443 (ABD Kongresi Araştırma Servisi Raporu), 12 Haziran 2013, FAS İnternet Sitesi, s.2,3, Erişim:23.01.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL31443.pdf>

⁵³ Saturno, J.V., Lynch, M.S., *The Budget Reconciliation Process: Stages of Consideration*, CRS Report R44058 (ABD Kongresi Araştırma Servisi Raporu), 4 Ocak 2017, FAS İnternet Sitesi, s.1, Erişim:30.01.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R44058.pdf>

⁵⁴ Saturno, J.V., Lynch, M.S., *The Budget Reconciliation Process: Stages of Consideration*, s.1.

⁵⁵ Lynch, M.S., Heniff, B., Tollestrup, J., *Introduction to the Federal Budget Process*, s.24.

Uyumlaştırma süreci iki aşamadan oluşmaktadır: Birincisi bütçe kararında uyumlaştırmanın yapılacağına ilişkin direktiflere yer verilmesi, ikincisi söz konusu direktiflere uygun olarak uyumlaştırma kanun tekliflerinin Temsilciler Meclisi ve Senatoda görüşülmesi ve onaylanmasıdır.

Bütçe kararında yer verilen direktiflerde, bütçe hedefleriyle ilgili komisyon ya da komisyonların yapması gereken yasal düzenlemelere işaret edilmektedir. Söz konusu direktiflerde hangi komisyonların uyumlaştırmada görev alacağı, düzenlemelere dayanak olan gelir ve harcama tutarları ve komisyonların hangi tarihe kadar raporunu sunması gerektiği belirtilmektedir. Ayrıca direktiflerde, Temsilciler Meclisi Gelirler Komisyonu (*The Committee on Ways and Means*) ve Senato Maliye Komisyonuna (*Committee on Finance*) tavsiye niteliğinde mevzuat değişikliğine esas alınacak kamu borçlanma tutarı da belirtilebilir. Direktifte belirtilen tutarlar, mevcut politikalar ile bazı politika değişikliklerinin bütçe üzerindeki etkisine ilişkin varsayımlara göre belirlenmektedir. Ancak bu varsayımlar ve öneriler komisyonlar için bağlayıcı değildir.⁵⁶

Komisyonlar bütçe direktifleri doğrultusunda gerekli yasal metinleri hazırlar. Eğer sadece bir komisyon görevlendirilmişse, komisyon raporu doğrudan genel kurula sevk edilir. Eğer birden fazla komisyon görevlendirilmişse, her komisyon raporunu bütçe komisyonuna gönderir ve bunlar bütçe komisyonlarında birleştirilerek kendi meclislerinin genel kuruluna sunulur.

Uyumlaştırma kanunlarının Temsilciler Meclisi ve Senato genel kurullarında görüşülmesi esnasında, sıradan bir kanunun görüşülmesine ilişkin kural ve prosedürler uygulanmaktadır. Ancak uyumlaştırma kanunlarının, vergi oranlarında ve sosyal programlarda değişiklik yapılması gibi karmaşık ve geniş çaplı değişiklikler içermesi nedeniyle görüşmelerin normal yasama işlemlerindeki gibi kısa sürede tamamlanması zordur.⁵⁷ Bu nedenle 1974 tarihli Bütçe

⁵⁶ Heniff, B., *Budget Reconciliation Legislation: Development and Consideration*, CRS Report 98-814 (ABD Kongresi Araştırma Servisi Raporu), 30 Kasım 2015, FAS İnternet Sitesi, s.1., Erişim:31.01.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/98-814.pdf>

⁵⁷ Office of Management and Budget (YBO), *Analytical Perspectives: Budget of the US Government 2017*, s.100.

Kanununda uyumlaştırma kanunlarının görüşülmesine özgü bazı kurallar belirlenmiştir. Söz konusu kurallar kapsam ve süre açısından sınırlandırıcı kurallar olup amaç uyumlaştırma kanunlarının daha hızlı geçmesini sağlamaktır. Buna göre uyumlaştırma kanunlarının hem Temsilciler Meclisi hem de Senato Genel Kurulunda görüşülmesi sırasında yapılan değişiklikler uyumlaştırma kanunuyla ilgili olmalıdır. Sosyal güvenlik programı ile ilgili değişiklik teklifleri görüşülemez. Ayrıca görüşmelerde bütçe açığını artırıcı değişiklik teklifi verilememektedir. Belli bir alanda harcamaları artıran ya da gelirleri düşürücü etkisi olan bir değişiklik teklifi, başka bir kaynaktan gelir artırıcı ya da harcama azaltıcı nitelikte ya da bu ikisinin birleşimini de içerecek şekilde dengeleyici olmalıdır.⁵⁸

Uyumlaştırma kanunlarının genel kurul görüşmelerinde Temsilciler Meclisi ve Senato bazı farklı kurallara da tabidir. Senatoda uyumlaştırma kanunlarının bütün değerlendirme süreci açısından bir süre limiti bulunmazken, değişiklik teklifleri ve önergelere ilişkin tartışmalar 20 saat ile sınırlandırılmıştır. Bu süre dolduktan sonra değişiklik teklifleri ve önergelerin verilmesine devam edilebilmekte ancak bunlara ilişkin görüşme yapılamamaktadır. Senatoda zaman zaman çok sayıda değişiklik teklifinin sunulduğu görülmektedir. Senatoda ayrıca konu dışı söz alma ve değişiklik önerilerinin engellenmesi için 1985 yılında devreye konulan “Byrd Kuralı” (*Byrd Rule*)⁵⁹ uygulanmaktadır. Bu Kural ile bütçe uyumlaştırması açısından ilgisiz olan konular açıkça belirtilmiştir. Ancak 3/5’lik nitelikli çoğunluk ile bu kuralın uygulanması devre dışı bırakılabilmektedir.⁶⁰

Bütçe kanununda Senatonun aksine Temsilciler Meclisi Genel Kurulu tartışmalarına ilişkin bir süre sınırı bulunmamaktadır. Bununla birlikte Temsilciler Meclisi çoğu zaman kendisi özel görüşme kuralı koyarak bu konuda bir süre sınırı belirlemekte ve gündeme alınabilecek değişiklik

⁵⁸ Heniff, B., *Budget Reconciliation Legislation: Development and Consideration*, s.2.

⁵⁹ Bu kural ismini dönemin Demokrat Parti West Virginia Senatörü Robert Byrd’den almıştır. Çeşitli yıllarda üzerinde değişiklikler yapılan Byrd Kuralı 1990 yılında Bütçe Kanuna dahil edilmiştir.

⁶⁰ Heniff, B., *Budget Reconciliation Process: The Senate’s Byrd Rule*, CRS Report RL30862 (ABD Kongresi Araştırma Servisi Raporu), 22 Kasım 2016, FAS İnternet Sitesi, s.1, Erişim:02.02.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL30862.pdf>

tekliflerinin kapsamını sınırlandırmaktadır. Uygulamada Temsilciler Meclisi Genel Kurulunda az sayıda değişiklik teklifi görüşülmektedir.⁶¹

Uyumlaştırmaya rağmen ilgili mali yıl bütçesinin uygulanması sırasında hedeflenen bütçe açığı aşılsa, istisna dışında kalan zorunlu harcamaların tümü eşit oranda otomatik kesintiye uğramaktadır. Bu uygulamaya “sequestration” adı verilmektedir. Bu uygulamanın devreye girmesi için Başkanın ilgili emri (*sequestration order*) imzalaması gerekmektedir. Burada amaç, Kongre tarafından hazırlanıp Başkan tarafından onaylanan bütçe büyüklüklerini mümkün olduğunca gerçekleştirebilmektir.⁶²

1974 tarihli Bütçe Kanununa göre Kongre, bütçe uyumlaştırmasına ilişkin yasal düzenlemeleri 15 Hazirana kadar tamamlamalıdır. Uyumlaştırma kanunları Başkanın onayına sunulmaktadır. Dolayısıyla diğer kanunlarda olduğu gibi uyumlaştırma kanunlarında da Temsilciler Meclisi ve Senatodan geçen metinler arasında farklılıklar varsa bunlar Başkanın onayına sunulmadan önce giderilmeli ve tek bir ortak metin haline dönüştürülmelidir.⁶³

5.3. Gelir Kanunları

ABD’de federal gelirler; kişisel ve kurumsal vergiler, tüketim vergileri, gümrük vergileri, emlak vergileri, sigorta primleri, Merkez Bankasının çeşitli gelirleri, sosyal sigorta programlarından elde edilen gelirler, bağışlar ve diğer çeşitli gelir unsurlarından oluşmaktadır. Federal gelirlerin temin edilebilmesi için kanuni düzenlemeler gerekmekte olup gelir kanunları ABD federal bütçe sürecinin temel bileşenlerinden biridir.⁶⁴ Anayasanın 1’inci bölümünün 8’inci maddesinde düzenlendiği üzere vergi, harç, gümrük, üretim ve tüketim vergisi belirleme ve toplama yetkisi Kongreye verilmiştir. Daha önce bahsedildiği üzere gelir kanunlarının düzenlenmesini diğer kanunlardan ayıran önemli bir fark bulunmaktadır. Temsilciler Meclisi ve Senato, kanun teklifi sunma konusunda eşit haklara

⁶¹ Heniff, B., *Budget Reconciliation Legislation: Development and Consideration*, s.2.

⁶² Lynch, M.S., *Sequestration as a Budget Enforcement Process: Frequently Asked Questions*, CRS Report R42972 (ABD Kongresi Araştırma Servisi Raporu), 1 Aralık 2015, FAS İnternet Sitesi, s.1., Erişim:02.02.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R42972.pdf>

⁶³ Saturno, J.V., Lynch, M.S., *The Budget Reconciliation Process: Stages of Consideration*, s.1.

⁶⁴ Lynch, M.S., *Rules and Practices Governing Consideration of Revenue Legislation in the House and Senate*, CRS Report R41408 (ABD Kongresi Araştırma Servisi Raporu), 12 Kasım 2015, FAS İnternet Sitesi, Erişim:03.02.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R41408.pdf>

sahipken vergi kanunları ile diğer gelir getirici kanunlar için bir istisna söz konusudur. Anayasaya göre gelir getirici kanun tekliflerini sadece Temsilciler Meclisi gündeme getirebilmektedir.⁶⁵

Kongre, gelirlerle ilgili kanun tekliflerini Bakanın bütçe teklifindeki önerileri dikkate alarak hazırlamaktadır. Kongre çalışmalarına KBO'nun kendi tahminlerine dayanarak yayımladığı raporlar ile Vergi Ortak Komisyonunun (*Joint Committee on Taxation*) raporlarını inceleyerek başlamaktadır. KBO harcamalar üzerinde inceleme yaparak tahminlerde bulunurken, federal gelirlerle ilgili olarak Vergi Ortak Komisyonu yetkilidir. Dolayısıyla Vergi Ortak Komisyonunun gelir kanunlarının hazırlanmasında önemli bir rolü vardır. Komisyonun temel görevleri federal vergi sisteminin etkinliğini incelemek, Kongrenin vergi kanunlarıyla yetkilendirilmiş komisyonlarına danışmanlık yapmak, gelir kanunlarının etkilerini araştırmak ve bu doğrultuda vergi hasılatına yönelik tahminler yapmaktır.⁶⁶

Federal gelirlerle ilgili yasama yetkisi, temelde Temsilciler Meclisinde Gelirler Komisyonunda (*The Committee on Ways and Means*) iken Senatoda Maliye Komisyonundadır (*Committee on Finance*). Dolayısıyla Maliye Komisyonu, Gelirler Komisyonunun Senatodaki karşılığı niteliğindedir. Söz konusu iki komisyon Vergi Ortak Komisyonu ile iç içe faaliyette bulunmaktadır. Nitekim Vergi Ortak Komisyonu, 5'i Gelirler Komisyonu ve 5'i Maliye Komisyonu üyelerinden olmak üzere toplam 10 üyeden oluşmaktadır. Vergi Ortak Komisyonu Başkanlığı, dönüşümlü olarak Gelirler Komisyonu Başkanı ve Maliye Komisyonu Başkanı tarafından yürütülmektedir. Temsilciler Meclisi İçtüzüğü, Gelirler Komisyonu dışındaki komisyonların gelirlerle ilgili kanuni düzenleme yapmasına izin vermemektedir. Bununla birlikte bazı durumlarda örneğin spesifik bir program ya da federal bir kurumun alanına giren harçlarla ilgili konularda diğer komisyonlar da düzenleme yapabilmektedir.⁶⁷

Temsilciler Meclisinde gelir artırıcı yasal düzenlemeler genellikle Gelirler Komisyonunda hazırlanmakta, nadiren alt komisyonda

⁶⁵ Karahanoğulları, Y., "ABD'nin Federal Bütçe Süreci", s.282.

⁶⁶ The Joint Committee on Taxation (ABD Kongresi Vergi Ortak Komisyonu), "Overview", Erişim:03.02.2018, <https://www.jct.gov/about-us/overview.html>

⁶⁷ Lynch, M.S., Heniff, B., Tollestrup, J., *Introduction to the Federal Budget Process*, s.22.

görülmektedir. Burada hazırlanan kanun teklifleri Senato Maliye Komisyonuna gönderilir. Maliye Komisyonunun yasama yetkilerinin Gelirler Komisyonundan daha fazla olduğu kabul edilmektedir. Senato, gelir teklifleri üzerinde genellikle Temsilciler Meclisinden daha fazla değişiklik yapmaktadır. Ayrıca Temsilciler Meclisinde kabul edilmiş bir gelir artırıcı teklifin Senatoda gelir azaltıcı bir teklif haline dönüştürülmesi de mümkündür. İki meclisin gelir tekliflerinde farklılıklar ortaya çıktığında bunlar uzlaşma komisyonunda giderilmektedir. Uzlaşma komisyonunda tek bir ortak metne dönüştürülen teklif iki meclisin genel kurullarına gönderilir ve kabul edildikten sonra Başkanın onayına sunulur.⁶⁸

5.4. Ödenek Tahsisi Süreci

ABD’de ödenek tahsisi (*appropriation*) süreci bir hayli karmaşıktır. Harcamalar, isteğe bağlı harcamalar (*discretionary spendings*) ve zorunlu harcamalar (*mandatory/direct spendings*) olarak iki kategoriye ayrılmaktadır. Her iki kategorideki harcamalar için ödenek tahsisi süreci birbirinden farklılık göstermektedir. Ancak her iki harcama türünde de ödenek tahsis edilebilmesi için öncelikle yetkilendirme kanunlarına ihtiyaç vardır. Herhangi bir kamu kuruluşuna ya da hizmetine ödenek tahsis edilebilmesi öncesinde bir yetkilendirme kanununun kabul edilmiş olması gerekir.

Ödenek tahsisi konusunda esasa ilişkin yürürlükteki kurallar temel olarak 2011 yılında kabul edilen ve isteğe bağlı harcamalar için 2012-2021 dönemine ilişkin tavanlar koyan Bütçe Kontrol Kanunu, usule ilişkin düzenlemeler ise 1974 tarihli Kongre Bütçe Kanunu ile yapılmıştır.⁶⁹

5.4.1. Yetki Kanunları

Aslında kapsamının genişliği ve yetki kanunlarının çeşitliliği nedeniyle bütçe uygulamasında değişik anlamlar içeren “yetki (*authority*)” terimi yeterince anlaşılır değildir. Bazı yetki kanunları isteğe bağlı harcamalar için izin vermekte, bazı yetki kanunları ise zorunlu harcamalar için izin vermektedir. Bu iki yetki kanunu arasındaki ayrım hem bunların uygulanmasını hem de Kongrede görüşülmesi sürecini

⁶⁸ Karahanoğulları, Y., “ABD’nin Federal Bütçe Süreci”, s.282,283.

⁶⁹ Saturno, J.V., Heniff, B.Jr., Lynch, M.S., *The Congressional Appropriations Process: An Introduction*, CRS Report R42388 (ABD Kongresi Araştırma Servisi Raporu), 30 Kasım 2016, FAS İnternet Sitesi, s.14, Erişim:18.01.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R42388.pdf>

etkilemektedir. Yani yetki kanunu terimi hem isteğe bağlı harcamalara ilişkin ödenek kanunlarının ön koşulunu oluşturan kanunları, hem de zorunlu harcamalara izin veren ve ayrı bir sürece tabi kanun türünü ifade etmektedir.⁷⁰ İsteğe bağlı harcamalar ödenek komisyonlarının kontrolünde iken zorunlu harcamalar ve borç faizi giderleri diğer komisyonların görev alanına girmektedir.⁷¹

Yetki kanunları ile verilen yetki yıllık olabileceği gibi çok yıllı ya da süresiz de olabilir. Sürekli yetkilerde genellikle parasal tutarlar belirtilmez. Geçici yetkilerde ise tutarlar açıkça belirtilir. Kurallara göre yıllık bütçe yetkilerinin (*budget authority*)⁷² her yıl ödenek tahsisinden önce yenilenmesi gerekir. Tahsis edilen ödenek miktarı bütçe yetkisi tutarını geçemez, ancak daha az olabilir. Yıllık yetkilerde tahsis tutarı genelde yetki tutarına yakın büyüklükte olur. Çok yıllı yetkilerde ise ödeneklerle yetki tutarı arasındaki ilişki zayıflayabilir.⁷³

Kongrenin isteğe bağlı harcamalar için ödenek tahsisi birbirinden farklı iki temel sürece dayanmaktadır. Bu iki farklı süreçte yapılan düzenlemeler de, yetki kanunları ve ödenek kanunları olarak ikiye ayrılır. Bu iki düzenleme türü farklı amaçlara hizmet eder. Yetki kanunları federal bir kamu kuruluşunu veya programını kuran, sürdüren veya değiştiren ve amaçları doğrultusunda harcamaya izin veren kanunlardır. Bunlar sürekli, yıllık ya da çok yıllı olabilir. Süresi bitince yeniden yetki verilmesi gerekir. Ödenek kanunları ise bu şekilde kurulan kuruluş ve programlara daha sonra ödenek tahsis eden kanunlardır. Ancak bazen yetki kanunları ile de harcama tavanları belirlenebilmektedir.⁷⁴ Başka bir deyişle yetki kanunları kamu kuruluşlarının çalışabilmeleri ve kamu hizmetlerinin yürütülebilmesi için yasal altyapıyı sağlayan kanunlardır. Bu kanunlar

⁷⁰ Schick, A., *A.B.D. Federal Bütçesi (Politikalar, Davranışlar, Süreç)*, s.135-136.

⁷¹ Saturno, J.V., Heniff, B.Jr., Lynch, M.S., *The Congressional Appropriations Process: An Introduction*, s.16.

⁷² ABD’de bütçe giderleri kapsamında iki farklı kavram kullanılmaktadır: “*Budget authority* (bütçe yetkisi)” ve “*outlay* (harcama)”. “*Budget authority*” bir kamu kuruluşuna veya bir kamu hizmeti kapsamında mali yılda ve izleyen yıllarda her bir yıl için ayrı ayrı olabilir- girişilebilecek yüklenmenin parasal sınırını gösterir. Bu kapsamda yapılacak harcamanın mutlaka o yıl içinde yapılması gerekmez. “*Outlay*” ise mali yıl içinde Hazine’den çekilebilecek para miktarını ifade eder. Bunların bir kısmı önceki yıl bütçe yetkisi ile sağlanmış olabilir. Her iki rakam da ayrı ayrı Kongre tarafından belirlenir. Bütçe açığı hesaplanırken “*outlay*” rakamları esas alınır. “*Appropriation*” kavramı ise genellikle harcamaların ve yüklenme tutarlarının kuruluşlara ve hizmetlere ayrılmasını bazen de bu kapsamdaki tutarları ifade etmektedir.

⁷³ Schick, A., *A.B.D. Federal Bütçesi (Politikalar, Davranışlar, Süreç)*, s.136-137.

⁷⁴ Saturno, J.V., Heniff, B.Jr., Lynch, M.S., *The Congressional Appropriations Process: An Introduction*, s.10.

daimi komisyonlarda görüşülmektedir. Kongrenin daimi komisyonları, bütçe bağlamında aynı zamanda yetkilendirme komisyonları olarak da adlandırılmaktadır.

Zorunlu harcamalar da yetki kanunlarından kaynaklanmaktadır. Kongre Bütçe Kanunu ve Bütçe Uygulama Kanunu (Budget Enforcement Act) zorunlu harcamalara ilişkin yetki kanunlarını isteğe bağlı harcamalara ilişkin yetki kanunlarından ayırmaktadır. Federal harcamaların yaklaşık 2/3'ünü zorunlu harcamalar oluşturmaktadır. İsteğe bağlı harcamaların miktarı yıllık ödenek kanunları ile belirlenirken diğer tüm harcamalar, bazıları yıllık yetkiye dayansalar bile zorunlu harcamalar olarak adlandırılır. Örneğin, yaşlılar için sağlık sigortası ödenekleri yıllık ödenek kanunları ile belirlenir, ancak toplam tutarlar yıllık ödenek kanunları ile değil de doğrudan yetki kanunu ile belirlendiği için zorunlu harcamalar arasında yer alır. Esasında bir harcamanın isteğe bağlı ya da zorunlu harcamalar kapsamında olup olmaması, Kongrenin hangi komisyonunun yetkisinde olduğuna bağlıdır.⁷⁵ Şöyle ki, isteğe bağlı harcamalar her yıl Temsilciler Meclisi ve Senato ödenek komisyonlarınca görüşülen ödenek kanunları ile zorunlu harcamalar ise diğer daimi komisyonlarca görüşülen yetki kanunları ile finanse edilmektedir. Başka bir ifade ile ödenek komisyonlarınca görüşülenlere isteğe bağlı, diğer komisyonlarca görüşülenlere zorunlu harcama denilmektedir. Kongre Bütçe Kanunu gereği bütçe kararına ilişkin olarak her iki meclisten üyelerin katılımıyla kurulan uzlaşma komisyonu raporunun ekinde yer alan ortak açıklayıcı beyanatta (*joint explanatory statement*) harcamaların ve yıllık bütçe yetkisinin daimi komisyonlara dağılımının gösterilmesi gerekir.⁷⁶

Zorunlu harcamaların adlandırılmış harcamalar (*entitlement programs*) denilen büyük bölümü, kanun gereği kişilere yapılan ödemelerden oluşur ve bir hak sağladığı için ödeneği olmasa bile bu harcamalar yapılır. Sosyal güvenlik gibi bazı adlandırılmış harcamalar ise sürekli ödeneğe sahiptir. Kongrenin bunlar için her yıl ödenek ayırması gerekmez, ancak ilave ödenek verebilir. Bu bakımdan zorunlu harcamaların Kongrenin yıllık kontrolünden tümüyle bağımsız olduğu söylenemez.⁷⁷

⁷⁵ Schick, A., A.B.D. Federal Bütçesi (Politikalar, Davranışlar, Süreç), s.142.

⁷⁶ Bkz., Madde 302/1.

⁷⁷ Schick, A., A.B.D. Federal Bütçesi (Politikalar, Davranışlar, Süreç), s.143-144.

5.4.2. Ödenek Kanunları

Ödenek kanunları münhasıran Temsilciler Meclisi ve Senato ödenek komisyonlarının görev alanına giren ve isteğe bağlı harcamalara ödenek tahsis eden kanunlardır. Kongrenin bütçe kararı sadece genel toplamı ve harcamaların temel fonksiyonlara dağılımını gösterir.⁷⁸ İsteğe bağlı harcamalara ilişkin toplam büyüklüklerin kuruluşlara ve programlara dağıtılması Temsilciler Meclisi ve Senato ödenek komisyonlarınca hazırlanıp genel kurulda onaylanan ödenek kanunlarıyla gerçekleştirilmektedir. Ödenek kanunu teklifleri teamül olarak Temsilciler Meclisi tarafından önerilir, ancak Senato bu tekliflerde değişiklik yapabilir. Ödenek kanunları hem amaçlar hem de tahsis edilecek ödenek miktarları bakımından sınırlamalara tabidir. Amaçları bakımından sınırlandırılmış olmaları, yetki kanunları ile kuruluşların ve programların amaçlarının önceden belirlenmesinden kaynaklanır. Yetki kanunları bazen münferit harcama kalemleri ya da programlar için fon seviyelerini belirlese de miktarlar bakımından sınırlama, esas itibarıyla Kongre bütçe kararından kaynaklanır.⁷⁹

Kongrenin ödenek tahsis etme gücü Anayasada yer alan “Kanunla belirlenmiş bir tahsise dayanmadıkça Hazineden para çekilemez” kuralına dayanır. Kongre bütçe yetkisi tutarlarından çok harcama (*outlay*) limitleri üzerinde durur. Kongre, ödeneğin o yıl harcanıp harcanmadığı hususunu fazla önemsemez. Esasen harcamalar genellikle ödeneklerin tahsis edildiği yılda değil, bir sonraki yılda gerçekleşir. Öte yandan kanun gereği zorunlu harcamalar için Kongrenin her yıl tahsiste bulunmasına gerek yoktur. Diğer harcamalar için yıllık tahsis yapılması gerekir. Ancak bu gereklilik anayasal bir kural olmayıp, teamül olarak gelişmiştir. Aksine bir hüküm konulmadıkça ödenek kanunlarındaki hükümlerin yürürlüğü mali yıl bitiminde sona erer.⁸⁰

Zorunlu harcamalara ilişkin tahsisler -özellikle büyük çaplı fonlara ilişkin olanlar- genellikle kamu kuruluşlarının veya bir hizmetin kuruluş, görev ve yetkilerini düzenleyen yetki kanunları ile gerçekleştirilir.

⁷⁸ Örneğin Temsilciler Meclisi 2017 mali yılı Bütçe Kararında; gelir, yeni bütçe yetkisi (ödenekler) ve harcama toplamı, bütçe açıkları (harcamalar ve gelirler arasındaki fark), izin verilen borçlanma düzeyleri ile yeni bütçe yetkisi (ödenekler) ve harcama toplamının bütçenin fonksiyonlarına (kamu hizmeti) dağılımı yer almakta olup bunlar on yıllık bir dönemi kapsamaktadır. Bkz., House of Representatives (Temsilciler Meclisi), *Concurrent Resolution*, Erişim:02.02.2018, http://budget.house.gov/uploadedfiles/fy2017_legislative_text.pdf

⁷⁹ Saturno, J.V., *The Congressional Budget Process: A Brief Overview*, s.3.

⁸⁰ Schick, A., *A.B.D. Federal Bütçesi (Politikalar, Davranışlar, Süreç)*, s.146.

Bu nedenle Kongrenin her yıl tahsis yapması gerekmez. Esasen ödenek komisyonları ancak bütçenin üçte birine karşılık gelen isteğe bağlı harcamalar üzerinde etkili olur.⁸¹ Bununla birlikte ödenek komisyonlarının önceden çıkarılmış olan ve diğer kanunlarda değişiklik yapan ödenek kanunlarına dayanan bazı zorunlu harcamalara ilişkin ödenekler üzerinde sınırlı da olsa etkisi vardır.⁸² Bunlar ödenek kanunlarının konusu olmakla birlikte isteğe bağlı harcamalar arasında sayılmazlar (Medicaid gibi). Son yıllarda ödenek kanunları toplam federal bütçenin %35 ile %39 arasında değişen bir kısmını içermektedir. Bütçenin zorunlu harcamalara ve faiz giderlerine ilişkin kalan kısmı ise kanun yapımıyla görevli diğer daimi komisyonların görev alanına girmektedir.⁸³ Diğer daimi komisyonlar arasında en büyük pay Temsilciler Meclisinde Gelirler Komisyonuna, Senatoda ise Maliye Komisyonuna aittir.⁸⁴

Kongre her yıl üç tür ödenek kanunu çıkarır: 1) Düzenli (olağan) ödenek kanunları; gelecek mali yıl için mali yıl başlamadan -bazen gecikme olabilir- çıkarılan ödenek kanunlarıdır. Bu kapsamda her yıl 12 adet ödenek kanunu çıkarılır. 2) Ek ödenek kanunları; düzenli ödeneklerin yetmemesi halinde yıl içinde ilave harcama yetkisi veren tahsislerdir. Yılda bir ya da iki tane çıkarılır. 3) Devamlılık ödenekleri; düzenli ödenek kanunları zamanında çıkarılamamışsa ya da bunlarla ödenek konulmamışsa, birimlere ödenek verir. Genellikle yılda bir tane çıkarılır. Düzenli ödenek kanunları sadece her iki meclisin ilgili alt komisyonlarında görüşülürken ek ödenekler ve devamlılık ödenekleri birden fazla alt komisyonda görüşülebilir.⁸⁵ Ödenek kanunları, hazırlanışları, kabul edilmeleri ve Başkanın onayına sunulmaları bakımından büyük ölçüde olağan yasama sürecine tabidir. Bu kanunları olağan yasama sürecinden farklılaştıran pek az teknik kural ve uygulama vardır.⁸⁶ Bununla birlikte son yıllarda Kongre, ödenek

⁸¹ Schick, A., *A.B.D. Federal Bütçesi (Politikalar, Davranışlar, Süreç)*, s.148.

⁸² Saturno, J.V., Heniff, B.Jr., Lynch, M.S., *The Congressional Appropriations Process: An Introduction*, s.16.

⁸³ Saturno, J.V., Heniff, B.Jr., Lynch, M.S., *The Congressional Appropriations Process: An Introduction*, Özet içinde.

⁸⁴ Heniff, B.Jr., Lynch, M.S., Tollestrup, J., *Introduction to the Federal Budget Process*, s.19.

⁸⁵ Schick, A., *A.B.D. Federal Bütçesi (Politikalar, Davranışlar, Süreç)*, s.147-148.

⁸⁶ Blöndal, J.R., Kraan, D., Ruffner, M., *Budgeting In The United States*, s.24.

kanunlarının görüşülmesi ve önergelere ilişkin özel içtüzük kuralları ihdas etmektedir.⁸⁷

5.4.2.1. Temsilciler Meclisi ve Senato Ödenek Komisyonları

Temsilciler Meclisi ve Senato ödenek komisyonları⁸⁸ 12'şer alt komisyona ayrılmıştır. Her iki mecliste de alt komisyonların isimleri ve görev alanları aynıdır.⁸⁹ Diğer komisyonların aksine yapısı ve işleyişi bakımından her iki meclisin ödenek komisyonları ve bunların alt komisyonları özdeştir. Esasen harcama kanunları üzerindeki faaliyetler her yıl tekrarlanır ve uygulamada bu bir gerekliliktir.⁹⁰ Temsilciler Meclisi Ödenek Komisyonu üyeleri genellikle diğer komisyonlarda görev almazlar. Senato Ödenek Komisyonu üyeleri ise en azından bir başka daimi komisyonun da üyesidirler. Esasen ödenek komisyonu üyeliği önemli ve tercih edilen bir görevdir.⁹¹ Bu önem, Kongrenin bütçe üzerindeki kontrolünün başka ülkelerle kıyaslanamayacak kadar ayrıntılı ve yoğun olmasından kaynaklanır. Son yıllarda uluslararası eğilim, parlamentoların ayrıntılardan ziyade ödenek toplamalarını belirlemesi yönünde iken, ABD'de Kongrenin tek tek ayrıntılı programları belirlemesi usulü devam ettirilmektedir.⁹² Ödenek komisyonları ile yetkilendirme komisyonları arasında sürekli bir çekişme söz konusudur. Çünkü ödenek komisyonları sıklıkla yetkilendirme komisyonlarının görev alanına giren düzenlemeler yapmaktadır.⁹³

⁸⁷ Bu konuda daha fazla bilgi için Bkz., Tollestrup, J., *Regular Appropriations Bills: Terms of Initial Consideration and Amendment in The House FY1996-FY2015*, CRS Report R42933 (ABD Kongresi Araştırma Servisi Raporu), 6 Mart 2015, FAS İnternet Sitesi, Erişim:14.02.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R42933.pdf>

⁸⁸ Temsilciler Meclisi Ödenek Komisyonu hâlihazırda 30'u Cumhuriyetçi Partili, 22'si Demokrat Partili olmak üzere 52, Senato Ödenek Komisyonu ise 16'sı Cumhuriyetçi Partili, 15'i Demokrat Partili olmak üzere 31 üyeden oluşmaktadır. Bkz., Committee on Appropriations (Temsilciler Meclisi Ödenek Komisyonu), "Members", <https://appropriations.house.gov/about/membership>; Committee on Appropriations (Senato Ödenek Komisyonu), "Committee Members", <https://www.appropriations.senate.gov/about/members>

⁸⁹ Bkz., Committee on Appropriations (Temsilciler Meclisi Ödenek Komisyonu), "Subcommittees", <https://appropriations.house.gov/subcommittees>; Committee on Appropriations (Senato Ödenek Komisyonu), "Subcommittees", <https://www.appropriations.senate.gov/subcommittees>

⁹⁰ Blöndal, J.R., Kraan, D., Ruffner, M., *Budgeting In The United States*, s.24.

⁹¹ Schick, A., *A.B.D. Federal Bütçesi (Politikalar, Davranışlar, Süreç)*, s.150.

⁹² Blöndal, J.R., Kraan, D., Ruffner, M., *Budgeting In The United States*, s.25.

⁹³ Schick, A., *A.B.D. Federal Bütçesi (Politikalar, Davranışlar, Süreç)*, s.168-169.

Kongre Bütçe Kanunu gereğince ödenek komisyonları, bütçe kararı doğrultusunda toplam ödenek miktarını alt komisyonları arasında paylaştırmak zorundadır.⁹⁴ Bu paylaştırma yapılmadan Kongrede harcama kanunları görüşülemez. Bu paylaştırmanın bütçe kararının kabulünden sonra mümkün olan en kısa sürede yapılması ve genel kurula bilgi verilmesi zorunludur.

Her ödenek alt komisyonu, kendisine ayrılan payın alt dağılımlarını içeren bir ödenek kanunu teklifi hazırlar.⁹⁵ İsteğe bağlı harcamalara ilişkin olarak, kanunla konulan limitler ve Kongre Bütçe Kanunu hükümleri, ödenek komisyonlarını kendi alt komisyonlarının çalışmalarını koordine etmeye zorlamaktadır. Komisyon başkanı alt komisyon başkanları ile görüşerek kaynakların dağıtımında etkili olur. Alt komisyonlar kanun tekliflerini birbirlerinden bağımsız hazırlayamaz. Esasen her alt komisyon diğerinin ne kadar ödenek tahsis edeceğini bilmek durumundadır. Dağıtımlardan sonra bir alt komisyon kendi payını ancak diğer alt komisyonlardan alacağı payla artırabilir.⁹⁶ Ödenek kanunu teklifleri nadiren alt komisyonlara ayrılan tutarları aşar. Bu artışlar genellikle teknik nedenlerden kaynaklanır. Komisyonların kabul ettiği tutarlar genel kurulda artırılmaz, ancak programlar arasında aktarma söz konusu olabilir.⁹⁷

Anayasada bir hüküm bulunmamakla birlikte geleneksel olarak ödenek kanunları Temsilciler Meclisi kaynaklıdır. Senato, Temsilciler Meclisinden geçen ödenek kanunlarını görüşür ve değiştirir. Son yıllarda Senato Ödenek Komisyonu ve onun alt komisyonları Temsilciler Meclisinin teklifini beklemeden kendileri teklif hazırlayabilmektedir. Bu gelişme doğrultusunda son zamanlarda Temsilciler Meclisi ve Senato ödenek komisyonları ve onların alt komisyonları sıklıkla eş zamanlı müzakerelerde bulunmaktadır.⁹⁸ Senato, Temsilciler Meclisinin kabul ettiği ödenek ve harcama tutarlarını değiştirebilir. Bir nevi temyiz niteliği gösteren bu

⁹⁴ Bkz., Madde 302.

⁹⁵ Ödenek komisyonları esas itibarıyla bütçe hesapları temelinde ödenek tahsis eder. Yani temel tahsis birimi "hesap"tır. Günümüzde bütçe 1.000'den fazla hesaptan oluşur. Ancak, fonların %90'ı 200 büyük hesapta toplanmıştır, Schick, A., *A.B.D. Federal Bütçesi (Politikalar, Davranışlar, Süreç)*, s.164.

⁹⁶ Schick, A., *A.B.D. Federal Bütçesi (Politikalar, Davranışlar, Süreç)*, s.153.

⁹⁷ Schick, A., *A.B.D. Federal Bütçesi (Politikalar, Davranışlar, Süreç)*, s.159.

⁹⁸ Saturno, J.V., Heniff, B.Jr., Lynch, M.S., *The Congressional Appropriations Process: An Introduction*, s.4.

durum, ödeneklerin Senato Ödenek Komisyonunca artırılmasına yol açar. Bu artışta Temsilciler Meclisi Ödenek Komisyonundan istediklerini tam olarak alamayan kuruluşların talebi de rol oynar. Ancak son yıllarda bu artışlar oldukça sınırlıdır.⁹⁹

Ödenek kanunu teklifleri alt komisyonlarca hazırlanır. Ana komisyon tarafından hazırlanan raporla birlikte Temsilciler Meclisine sunulur. Daha sonra teklifler Senato Ödenek Komisyonuna gönderilir. Her bir teklif ilgili alt komisyonda görüşülür. Temsilciler Meclisinde olduğu gibi ana komisyon bir rapor hazırlar ve bu rapor Senato Genel Kurulunun onayına sunulur. Daha sonra her iki meclisin katkısıyla hazırlanan uzlaşma raporu önce Temsilciler Meclisi, sonra Senato tarafından onaylanarak Başkanın imzasına sunulur. Tahsis sürecinin başında Temsilciler Meclisi ve Senato ödenek komisyonları YBO'nun da katılımıyla bütçenin genel bir değerlendirmesini yaparlar. Bu, tüm komisyon üyelerinin ve kendi ödenek görüşmeleri dışında YBO'nun katıldığı tek oturumdur. Bundan sonra bütçenin kendi görev alanlarına giren kısımlarını görüşmek üzere her alt komisyon kendi toplantılarını yapar. Alt komisyon toplantılarında kuruluşlar kendi bütçelerini savunurlar.¹⁰⁰

Ödenek komisyonu raporlarının yazımına büyük önem gösterilmektedir. Çünkü bu raporlar fonların harcanması sırasında uygulayıcı kuruluşlara yol göstermektedir. Ayrıca komisyonlar fonların nasıl harcanacağı hususunda ayrıntılı yönergeler de hazırlarlar. Esasen bütçeye ilişkin temel kanunlardaki kurallara ilave olarak ödenek kanunları da ilave kurallar koyabilmekte, bu durumda kuralların yorumlanması gerekmektedir. Komisyon raporları bu konuda önemli bir işlev görmektedir. Raporlar uygulayıcı kuruluşlar bakımından fiilen kanun kadar bağlayıcı olmaktadır. Nitekim raporda yer alan bir husus harcamacı kuruluşlar tarafından yeterince dikkate alınmazsa, ertesi yıl aynı husus bu defa doğrudan kanuna konulabilmektedir.¹⁰¹ Ödenek komisyonlarının belirli amaçlar için ayırdıkları ödenekler nispeten küçük olmakla birlikte komisyonlarda bunlara önemli ölçüde zaman ayrılmaktadır. Bu durum sürecin verimliliğini olumsuz etkilemektedir.¹⁰²

⁹⁹ Schick, A., *A.B.D. Federal Bütçesi (Politikalar, Davranışlar, Süreç)*, s.151.

¹⁰⁰ Schick, A., *A.B.D. Federal Bütçesi (Politikalar, Davranışlar, Süreç)*, s.152.

¹⁰¹ Schick, A., *A.B.D. Federal Bütçesi (Politikalar, Davranışlar, Süreç)*, s.166-167.

¹⁰² Blöndal, J.R., Kraan, D., Ruffner, M., *Budgeting In The United States*, s.25.

5.4.2.2. Görüşme Takvimi

Ödenek tahsisi sürecinin her aşamasına ilişkin takvim yıldan yıla farklılık gösterir. Her ne kadar yıllar içinde her bir aşamaya ilişkin takvim az çok belirginleşmiş olsa da pek çok yılda bu genel takvimden sapmalar görülür. Temsilciler Meclisi Ödenek Komisyonu Genel Kurula 12 ayrı düzenli ödenek kanunu teklifi sunar. Komisyon genellikle mayıs ve haziran ayları içinde bu işi tamamlar. Temsilciler Meclisi Genel Kurulu bunları yine mayıs ve haziran ayları içinde görüşür.¹⁰³ Senato Ödenek Komisyonu ise ödenek kanunu tekliflerini haziran ayı içinde Genel Kurula raporlamaya başlar ve bu işi Senatonun ağustos tatilinden önce tamamlar. Senato Genel Kurulu da bu teklifleri haziran veya temmuz ayında görüşmeye başlar. Düzenli ödenek kanunu tekliflerinin meclislerin genel kurullarında görüşülmesi sonbahar boyunca devam eder. Kongre düzenli ödenek kanunlarının her birini ayrı ayrı görüşür. Ancak görüşmelerde gecikme olması halinde bunlar birleştirilerek tek bir ödenek kanunu teklifine (*omnibus bill*) dönüştürülebilir.¹⁰⁴

Ödenek kanunlarının mali yıl başlangıcından önce yürürlüğe konulamaması halinde Kongre, ödenek kanunları kabul edilinceye kadar kamu kuruluşlarının kaynak ihtiyacını geçici düzenlemelerle karşılar. Aksi halde kuruluşlar kanunda istisna edilmemiş bütün faaliyetlerini durdurmak zorunda kalabilirler. Geleneksel olarak Kongrenin ortak karar (*joint resolution*) usulü ile gerçekleştirilen geçici bütçeleme, genellikle bir önceki yıl bütçesinin belli bir oranının benimsenmesi şeklinde olur ve tek bir günü kapsayabileceği gibi bütün mali yılı da kapsayabilir. Bu kararlar devamlılık kararları (*continuing resolutions*) olarak bilinirler.¹⁰⁵

5.4.2.3. Komisyon Aşaması

Başkanın bütçe teklifini Kongreye sunmasından sonra her iki meclisin ödenek alt komisyonları görev alanlarına giren kuruluşların bütçeleri hakkında bilgi almak üzere oturumlar düzenler. Bu oturumlarda her kuruluşun en üst yöneticisi kuruluş bütçesini savunur. Alt komisyonlarda bütçe gerekçeleri ve diğer destekleyici dokümanlar üzerinde titizlikle durulur, gerektiğinde komisyonun ve kuruluşların personelinin ilave

¹⁰³ Saturno, J.V., Heniff, B.Jr., Lynch, M.S., *The Congressional Appropriations Process: An Introduction*, s.4

¹⁰⁴ Saturno, J.V., Heniff, B.Jr., Lynch, M.S., *The Congressional Appropriations Process: An Introduction*, s.5

¹⁰⁵ Saturno, J.V., Heniff, B.Jr., Lynch, M.S., *The Congressional Appropriations Process: An Introduction*, s.5

bilgi alınır. Alt komisyonların yaptıkları bu oturumlardan sonra Temsilciler Meclisi ve Senato ödenek komisyonları ödenekleri alt komisyonlarına dağıtırlar; alt komisyonlar ana komisyona sunmak üzere ödenek kanunu tekliflerini ve raporlarını hazırlamaya başlarlar. Kanun teklifi taslağı genellikle alt komisyon başkanı tarafından hazırlanarak üyelerin görüşüne sunulur. Tekliflerde önergeyle değişiklik yapılabilir. Hem Temsilciler Meclisinde hem de Senatoda ödenek komisyonları alt komisyonlardan gelen teklifleri ayrı ayrı görüşür. Ana komisyon alt komisyonun teklifini değiştirebilir.¹⁰⁶

5.4.2.4. Genel Kurul Aşaması

Kanun gereği olağan/düzenli ödenek kanunlarının Temsilciler Meclisinde 15 Mayıs'a kadar kabul edilmesi gerekir. Ancak bu tarihe kadar çıkarılamazlarsa da Temsilciler Meclisi bunları görüşmeye devam edebilir.¹⁰⁷

Ödenek kanunu tekliflerinin Genel Kurulda görüşülmesinden önce Temsilciler Meclisi çoğu zaman İçtüzük Komisyonunun (*The Committee on Rules*) önerdiği özel görüşme kurallarını müzakere eder. Bu öneri kabul edilirse hemen akabinde ödenek kanunu tekliflerini görüşür. Temsilciler Meclisi İçtüzüğü ödenek kanunu tekliflerinin ayrıcalıklı olduklarını hükme bağlamıştır. Bu durum Ödenek Komisyonuna, ödenek kanunu tekliflerinin -İçtüzük Komisyonu herhangi bir özel görüşme kuralı önermeden- doğrudan Genel Kurulda görüşülmesini isteme hakkı vermektedir.¹⁰⁸

Temsilciler Meclisi İçtüzüğüne göre¹⁰⁹ Ödenek Komisyonunun kabul ettiği ödenek kanunu tekliflerinin Temsilciler Meclisi Genel Kurulunda oylanmasından önce Temsilciler Meclisinin tüm üyelerinin katılımıyla oluşan Genel Kurul Komisyonu (*Committee of the Whole House on the State of the Union*, kısaca *Committee of the Whole*) tarafından görüşülmesi gerekir. Hali hazırda teklifin geneli üzerindeki görüşmeyi 1 saatle sınırlayan bir "özel görüşme kuralı"¹¹⁰ vardır. Teklifin geneli üzerindeki görüşmeden sonra önergeler görüşülmektedir. Önergelerin İçtüzüğe uygun olması

¹⁰⁶ Saturno, J.V., Heniff, B.Jr., Lynch, M.S., *The Congressional Appropriations Process: An Introduction*, s.5.

¹⁰⁷ Saturno, J.V., Heniff, B.Jr., Lynch, M.S., *The Congressional Appropriations Process: An Introduction*, s.4.

¹⁰⁸ Saturno, J.V., Heniff, B.Jr., Lynch, M.S., *The Congressional Appropriations Process: An Introduction*, s.6.

¹⁰⁹ Bkz., Madde 18.

¹¹⁰ İçtüzük Komisyonu Temsilciler Meclisine özel görüşme kuralları önerebilmektedir.

gerekir. Aksi halde bir üye usul tartışması açılmasını isteyebilir. İçtüzük kuralları, bir özel görüşme kuralının varlığı ya da uzlaşma (*unanimous consent*) halinde önerge hakkında uygulanmayabilir. Genel Kurul Komisyonundaki görüşmelerden sonra kanun teklifi ve önergeler Temsilciler Meclisinde oylanır ve daha sonra Senatoya gönderilir.¹¹¹

Senato Ödenek Komisyonu Temsilciler Meclisinden gelen teklifi değiştirerek kendi görüşleriyle birlikte Genel Kurula sunabileceği gibi tümüyle yeni bir ödenek kanunu teklifi de sunabilir. Bu ikinci durumda Temsilciler Meclisi teklifi de beklenir ve buna ilişkin Komisyon görüşleri Genel Kurula sunulur. Senatoda özel görüşme usulünün belirlenmesi uygulaması yoktur. Ancak uzlaşma ile içtüzük kuralı askıya alınabilir. Senatoda önergelerin kanundaki bölüm sıralamasına göre görüşülmesi gerekmez. Senato harcama tavanlarını karara bağlayıncaya kadar kanunun herhangi bir bölümü hakkında her zaman önerge verilebilir.¹¹² Temsilciler Meclisinin aksine Senatoda Genel Kurul aşamasında da tekliflerde değişiklik yapılabilir.¹¹³

ABD Anayasası bir kanunun onaylanmak üzere Başkanın imzasına sunulabilmesi için her iki mecliste kabul edilen metinlerin aynı olmasını zorunlu kılmıştır. Bu nedenle ödenek kanunlarının birinci görüşmeleri tamamlanınca her iki meclisin ödenek komisyonları metinleri uyumlu hale getirmek için bir müzakere süreci başlatır. Bu amaçla ya bir uzlaşma komisyonu kurulur ya da önergeler karşılıklı olarak diğer tarafa verilir. Uygulamada genellikle Senato, Temsilciler Meclisinden geçen metni, tek bir önergede topladığı kendi önerilerini de ekleyerek kabul eder. Dolayısıyla farklılıklar tek bir metin üzerinde ele alınır. Genellikle alt komisyonların üyeleri ile ana komisyonların başkanları ve kıdemli muhalefet partisi üyeleri uzlaşma komisyonunu oluşturur. Uzlaşma komisyonu kanuna yeni hükümler ekleyemez. Uzlaşma komisyonunun çözüm için süresi sınırlı değildir. Her meclisin temsilcilerinin çoğunluğu imzalayınca rapor tamamlanmış sayılır. Meclislerin genel kurullarında uzlaşılan metne ilişkin önerge verilemez. Genellikle uzlaşma raporu önce Temsilciler Meclisinde sonra Senatoda görüşülür. İlk görüşen meclis, raporu kabul veya

¹¹¹ Saturno, J.V., Heniff, B.Jr., Lynch, M.S., *The Congressional Appropriations Process: An Introduction*, s.6-7.

¹¹² Saturno, J.V., Heniff, B.Jr., Lynch, M.S., *The Congressional Appropriations Process: An Introduction*, s.7-8.

¹¹³ Schick, A., *A.B.D. Federal Bütçesi (Politikalar, Davranışlar, Süreç)*, s.162.

reddedebilir ya da uzlaşma komisyonuna geri gönderebilir. İlk meclisin raporu kabul etmesi halinde uzlaşma komisyonu otomatik olarak dağılır. İkinci meclis raporu reddederse müzakereler nihai uzlaşma sağlanana kadar devam eder. Tam bir uzlaşma sağlanmadan kanun Başkanın imzasına sunulmaz.¹¹⁴ Genellikle düzenli ödenek kanunlarının birisi için oluşturulan uzlaşma komisyonu, henüz karara bağlanmamış olan diğer ödenek kanunu teklifleri üzerinde de uzlaşarak teklifleri birleştirir ve tek bir kanuna dönüştürür.¹¹⁵

5.5. PAYGO ve İsteğe Bağlı Harcama Tavanları

Bütçe açıklarıyla mücadele 1970'li yıllardan itibaren Kongrenin önemli faaliyet konularından biri olmuş ve bütçe açıklarını azaltmak amacıyla pek çok düzenleme yapılmıştır. Bu çerçevede gelirler ve zorunlu harcamalar için PAYGO (*pay-as-you-go*), isteğe bağlı harcamalar için harcama tavanları uygulaması geliştirilmiştir. PAYGO harcama artışının gelir artışıyla, gelir azalışının da harcama azalışıyla dengelenmesini öngörürken, harcama tavanı uygulamasında isteğe bağlı harcamalar için yıllık ödenek kanunlarıyla aşılamayacak tavanlar belirlenmektedir.

ABD'de savaş zamanlarında bütçenin açık vermesi olağan karşılanırsa da, açıkların savaş sonrasında makul seviyelere inmesi beklenirdi. Oysa Vietnam Savaşından sonra böyle olmamış, bütçe açıkları kontrol altına alınamamıştı. Kongrenin bütçe açıkları konusundaki hassasiyetinin ilk önemli yansıması, bütçe üzerindeki kontrolünü doruğa çıkaran Kongre Bütçe Kanununun kabulü olmuştur. Aslında kanun ne denk bir bütçe öngörmekte ne de açığı artıracak kanunların çıkarılmasını engellemekteydi. Yine de açıkların azalacağı beklentisini doğurmuş, ancak bu beklenti gerçekleşmemiştir. 1985'de, 1986-1990 döneminde uygulanmak üzere her yıl açığı azaltmaya ve 1991'de bütçeyi denkleştirmeye yönelik Denk Bütçe ve Acil Açık Kontrol Kanunu (*Gramm-Rudman-Hollings Kanunu*) kabul edilmiştir. Kanun, hedeflenen sabit açık miktarı geçildiğinde kaynakların iptalini (*sequestration*) öngörmekteyse de başarılı olamamıştır. 1991-1995 döneminde geçerli olmak üzere 1990 yılında çıkarılan Bütçe Uygulama Kanunu ise açık kontrolü sürecinde isteğe bağlı harcamalarla zorunlu harcamaları ayırmıştır. Söz konusu kanun üç temel kural seti içermektedir: Sabit açık hedefi yerine uyumlaştırılabilir

¹¹⁴ Saturno, J.V., Heniff, B.Jr., Lynch, M.S., *The Congressional Appropriations Process: An Introduction*, s.8-9.

¹¹⁵ Saturno, J.V., Heniff, B.Jr., Lynch, M.S., *The Congressional Appropriations Process: An Introduction*, s.13.

açık hedefleri, isteğe bağlı harcama tavanları, zorunlu harcamalar ve gelirler için PAYGO kuralları. PAYGO, Kongrenin gelirleri azaltacak ya da harcamaları artıracak kanunlar yapmasına engel oluşturmuyordu. Esasen mevcut kanunların değiştirilmesini öngörmüyordu. Yine de mevcut kanunlardan kaynaklanan açığı azaltmadıysa da açığı artıracak yeni kanunların kabulünü fiilen zorlaştırmıştır.¹¹⁶

1990 yılında kabul edilen Bütçe Uygulama Kanunundaki (*Budget Enforcement Act*) PAYGO kuralına göre, harcama ve gelir kanunlarının mali etkileri beşer ve onar yıllık dönemler itibarıyla hesaplanmaktadır (*PAYGO scorecard*).¹¹⁷ Bu hesaplara göre gelirleri azaltacak ya da zorunlu harcamaları artıracak bir kanun kabul edilirse, dengeyi sağlamak üzere aynı ya da başka bir kanunla harcama azalışı ya da gelir artışı öngörülmek zorundadır. Kanun isteğe bağlı harcama tavanları ve PAYGO kurallarının ihlali durumunda, zorunlu harcamalara ilişkin ödeneklerin iptalini öngörmüştür. Daha sonra yapılan düzenlemelerle 1990 Bütçe Uygulama Kanununun süresi 2002 mali yılını da kapsayacak şekilde uzatılmıştır. 2010'da yeni PAYGO Kanunu (*Statutory Pay-As-You-Go Act*) kabul edilmiş, 2011'de çıkarılan Bütçe Kontrol Kanunu (*Budget Control Act*) ile de 2021 yılına kadar isteğe bağlı harcamalar için kanuni limitler belirlenmiştir. Yeni Kanun da 1990 yılındaki kanun gibi 6 ve 11 yıllık iki dönem için bütçe açığını artıracak kanunların kabulünü önlemeye yöneliktir. Aynı şekilde isteğe bağlı harcama tavanları da 1990 yılındaki kanunda yer alan tavanlara benzer olmuştur. Tavanlar yıllık ödenek kanunlarıyla belirlenen isteğe bağlı harcama tutarını sınırlamaktadır. Diğer yandan, 1990'lardan günümüze kadar Senato, bütçe kararına koyduğu özel kurallarla süresi biten Bütçe Uygulama Kanununun PAYGO kurallarını uygulamıştır. Buna göre 2017 mali yılına kadar açığı artıracak gelir ve zorunlu harcama kanunları görüşülemez. Benzer kurallar Temsilciler Meclisi tarafından da benimsenmiştir.¹¹⁸

¹¹⁶ Schick, A., A.B.D. *Federal Bütçesi (Politikalar, Davranışlar, Süreç)*, s.56-62.

¹¹⁷ Bu iş yürütme adına YBO, Kongre adına ise KBO tarafından ortak bir hesaplama rehberi kullanılarak yapılır. Bu hesapların takibi KBO'nun da desteğiyle Temsilciler Meclisi ve Senato bütçe komisyonlarının sorumluluğundadır. Bkz. Heniff, B.Jr., *Baselines and Scorekeeping in the Federal Budget Process*, CRS Report 98-560 (ABD Kongresi Araştırma Servisi Raporu), FAS İnternet Sitesi, <https://fas.org/sgp/crs/misc/98-560.pdf>

¹¹⁸ Heniff, B.Jr., Lynch, M.S., Tollestrup, J., *Introduction to the Federal Budget Process*, s.5-6.

Bütçe Uygulama Kanununda PAYGO ve isteğe bağlı harcama tavanları¹¹⁹ kurallarının ihlali karşısında bir nevi yaptırım olarak düzenlenen ödenek iptali mekanizması otomatik işler. Yukarıda bahsedilen ve kanun gereği yapılması zorunlu olan hesaplamalara göre, açığı artıracığı anlaşılan bir kanun kabul edildiğinde, bunu dengelemek üzere ödeneklerin (bazıları hariç) süresiz olarak iptaline ilişkin bir Başkanlık emri yayınlanır. Bu durumda ödeneklerde (kanunda hariç tutulanlar dışında) aynı oranda otomatik kesinti yapılır. Ancak Kongre ve Başkan ödenek iptalinden kaçınmaya ve söz konusu kanun üzerinde uzlaşmaya meyillidir. Yasama yılı içinde kabul edilen kanunların mali sonuçlarına ilişkin YBO hesaplamaları cari yıl ve gelecek yıllarda hedeflenen açığın ya da Bütçe Kontrol Kanunu ile belirlenmiş isteğe bağlı harcama tavanlarının aşılabileceğini gösteriyorsa ödenek iptali gerekir. 2011’de kabul edilen Bütçe Kontrol Kanunu 2012-2021 dönemi için Kongrede açıkları azaltmak üzere öneri hazırlamakla görevli bir ortak komisyon (*Joint Select Committee on Deficit Reduction*) kurulmasını öngörmüş ve böylece uzlaşma imkânını artırmayı amaçlamıştır.¹²⁰

6. KONGRENİN GÖZETİM FONKSİYONU ve BÜTÇE DENETİMİ

6.1. Bütçenin Uygulanması

ABD’de bütçenin uygulanması da Kongrenin gözetimi altındadır. Bu nedenle bütçenin uygulanması aşamasında yürütme ve Kongre arasında sürekli bir çekişme söz konusudur. Çünkü yönetim esneklik, Kongre kontrol istemektedir. 19’uncu yüzyıl boyunca bütçe ile ilgili bütün önemli yetkiler Kongrede toplanmıştı. Denge, *New Deal*¹²¹ yıllarından *Great Society*’ye¹²² doğru yürütme lehine değişti. Vietnam Savaşı ve *Watergate*’in¹²³ etkisiyle

¹¹⁹ İsteğe bağlı harcama tavanları “savunma harcamaları” ve “savunma dışı harcamalar” olarak ikiye ayrılmakta ve tavanlar bu çerçevede belirlenmektedir. Esasen tavanı belirlenen isteğe bağlı harcama kategorileri zaman zaman değişebilmektedir, Bkz. Heniff, B.Jr, Lynch, M.S., Tollestrup, J., *Introduction to the Federal Budget Process*, s.5.

¹²⁰ Heniff, B.Jr, Lynch, M.S., Tollestrup, J., *Introduction to the Federal Budget Process*, s.17-18.

¹²¹ ABD’de büyük buhrandan sonra ekonomiyi toparlamak üzere 1933-1938 yıllarında uygulanan programlar dizisi.

¹²² Demokrat Başkan Lyndon B. Johnson tarafından ABD’de 1964-1965 yıllarında yoksullukla ve ırk ayrımcılığı ile mücadele amacıyla uygulamaya konan programlar bütünü.

¹²³ Başkan Richard Nixon’ın 1974 yılında istifa etmesiyle sonuçlanan siyasi skandal.

denge tekrar Kongrenin lehine döndü. Ancak yürütmenin geçmişteki gibi serbestlik kazanma yönündeki çabaları halen devam etmektedir.¹²⁴

Kamu kuruluşlarının bütçelerini Kongrenin tahsis amaçları doğrultusunda harcamalarına ilişkin yasal altyapı, Bütçe Açığı ile Mücadele Kanunu (*Anti-Deficiency Act*) ile sağlanmıştır. Söz konusu kanun yıllar içinde ödenek kanunları ile eklenen yapılması yasaklanan işler, ödeneklerin paylaştırılması, bütçe rezervleri gibi pek çok konuda hüküm içermektedir. Bu hükümler federal bütçenin uygulanması sürecinde merkezi rol oynamaya devam etmektedir. Bütçenin etkinliğini ve verimliliğini artırmada ilgili bütçe mevzuatının yanı sıra, Üst Mali Yöneticiler Kanunu (*The Chief Financial Officers Act*) ve Hükümet Performansı ve Uygulama Sonuçları Kanunu (*The Government Performance and Result Act*) yardımcı olmaktadır.¹²⁵

Ödenek kanunlarının kabul edilmesi, harcamacı kuruluşlar için fonlara hemen erişilebileceği anlamına gelmemektedir. Ödeneklerin dağıtımı süreci çerçevesinde YBO'nun bütçe kaynaklarını bakanlıklara ve diğer kuruluşlara paylaşması gerekmektedir. Kanun, mali yıl içinde hem harcama kategorileri hem de dönemler itibarıyla harcanmak üzere ödeneklerin dağıtımını emretmektedir. Ödenek dağıtımı genellikle üçer aylık dönemler itibarıyla yapılmakta ve her ödenek kendi içinde alt dallara ayrılabilir.¹²⁶ Harcamalar ilgili kuruluşlarca, ödemeler ise Hazine yetkilileri (saymanlar) tarafından yapılmaktadır. Harcamalar aylık olarak takip edilmektedir. Yıllık ödenek ve fon hesapları kapatıldığında tüm bakiyeleri iptal edilir. Artık o hesaptan harcama yapılamaz. Birden fazla yıla taşan hesaplar ise tüm bakiyeler bitene ya da iptal edilene kadar açık kalır.¹²⁷

YBO tarafından paylaştırılmayarak alıkonulan ödenekler, alıkoyma prosedürü uyarınca Kongreye raporlanır. Kongreden ilave ödenek çıkartmak son derece zor olduğundan paylaşırma prosedürü ödeneklerin yıl içinde dengeli dağılımını ve kurumların ödeneksiz kalmamalarını sağlamaktadır.¹²⁸

¹²⁴ Schick, A., *A.B.D. Federal Bütçesi (Politikalar, Davranışlar, Süreç)*, s.183-184.

¹²⁵ Lienert, I., Jung, M., "The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison", s.467.

¹²⁶ Lienert, I., Jung, M., "The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison", s.467-468.

¹²⁷ Schick, A., *A.B.D. Federal Bütçesi (Politikalar, Davranışlar, Süreç)*, s.172-173.

¹²⁸ Schick, A., *A.B.D. Federal Bütçesi (Politikalar, Davranışlar, Süreç)*, s.171.

6.2. Hesaplar Arası Ödenek Aktarımı ve Yeniden Programlama

Federal bütçe uygulamasında hesaplar arasındaki aktarmalara transferler (*transfers*), aynı hesap içinde yer alan programlar (faaliyetler) arasındaki aktarmalara ise yeniden programlama (*reprogramming*) denilmektedir.¹²⁹ Yürütmenin bütçenin harcama kalemleri arasında aktarma yetkisi son derece sınırlıdır. Hesaplar arasındaki aktarmalar Kongrenin onayını gerektirir. Bazı durumlarda Kongre kimi kuruluşlara ödeneklerinin belli bir yüzdesine kadar aktarma yetkisi verir. Örneğin Savunma Bakanlığı, toplam bütçesinin %10'una kadar hesaplar arası aktarma yapabilir.¹³⁰

Hesaplar arası aktarma yapıldığında genellikle Kongrenin ilgili komisyonuna rapor verilir. Programlar arası aktarmalar da ödenek komisyonlarının alt komisyonlarınca konulan kurallara uygun olarak bu komisyonlara raporlanır. Bazen yalnızca ilgili alt komisyona, bazen de buna ilave olarak yetkilendirme komisyonlarına rapor sunulur. Kimi durumlarda yeniden programlamalar ilgili komisyonun önceden onayına tabidir. Bazen de yapılan yeniden programlama işlemi belli bir süre içinde ilgili komisyon tarafından reddedilmemişse yürürlüğe girer. Kimi durumlarda ise yeniden programlama yapıldıktan sonra Kongreye bilgi verilir ve akabinde program yürürlüğe girer.¹³¹ Esasen yeniden programlamanın kuralları genellikle ödenek kanunları ile düzenlenir. Yeniden programlamanın miktarı küçük olup birkaç yüz bin doları geçmez.¹³²

Ödenek aktarımının büyük ölçüde Kongrenin onayına tabi olması Kongrenin gücünü artırmakta, Kongre ödenek aktarımına ilişkin talepleri giderek daha fazla veto etmektedir. Kongrenin veto yetkisi bir bakıma kurumlara harcama sürecinde sağlanan esnekliğin karşılığıdır. Veto yetkisi olmasaydı, ödenek aktarma ve yeniden programlama kuralları daha sıkı olabilirdi.¹³³

¹²⁹ Schick, A., *A.B.D. Federal Bütçesi (Politikalar, Davranışlar, Süreç)*, s.173.

¹³⁰ Lienert, I., Jung, M., "The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison", s.469.

¹³¹ Schick, A., *A.B.D. Federal Bütçesi (Politikalar, Davranışlar, Süreç)*, s.173-174.

¹³² Lienert, I., Jung, M., "The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison", s.469.

¹³³ Schick, A., *A.B.D. Federal Bütçesi (Politikalar, Davranışlar, Süreç)*, s.174-175.

6.3. Ödenekleri Alıkoyma

1974 yılında kabul edilen Ödeneklerin Alıkonulmasını Kontrol Kanunu (*Impoundment Control Act*)¹³⁴, herhangi bir kamu idaresinin harcamaları erteleme (*deferral*) ya da ödeneği iptal etmesi (*rescission*) halinde Başkanın Kongreye bilgi vermesini öngörmektedir.¹³⁵ Söz konusu Kanun Başkan Nixon ile Kongre arasındaki çekişmeden sonra kabul edilmiştir. Başkan bazı fonları harcamamayı ya da ertelemeyi kendi yetkisinde görmüş, Kongre ise bu tercihleri Kongrenin bütçe tahsis amaçlarından sapma olarak değerlendirmiş ve Başkanın böyle bir yetkisinin olmadığını savunmuştur. Kongre, meseleyi faaliyet ya da faaliyetizlik olarak görmüş ve kabul ettiği kanunla fonların harcamadan alıkonulmasına veya harcamanın geciktirilmesine ilişkin kuralları düzenlemiştir.¹³⁶

Uygulamada alıkoyma süreci çok fazla işletilmez. Önemsiz harcamalar genellikle alıkoyma olarak görülmez. Eğer erteleme sadece harcamaları düşürmek amacıyla yapılıyorsa, bu bir alıkoyma olarak değerlendirilir. Ancak alıkoymanın sınırları her zaman belirgin değildir.¹³⁷

Kanun, alıkoymaları iki ayrı kategoriye ayırmış ve bunlar için ayrı süreçler öngörmüştür. Buna göre erteleme fonların kullanımını geciktirir, iptal ise bütçe yetkisinin Kongre tarafından iptalini gerektirir. Alıkoymalar mutlaka bu iki kategoriden birine girer.¹³⁸

Harcamaların geçici olarak ertelenmesi için Başkanın kararı yeterlidir.¹³⁹ Ancak kanun, bütçe yetkisinin ertelenmesi (ödeneğin alıkonulması) durumunda Başkanın fon tutarını, etkilenen hesap ve programları, ertelemenin mali etkilerini, programlara etkilerini ve erteleme süresini bildirmesini öngörmektedir. Erteleme mali yıl süresini

¹³⁴ 1974 yılında çıkarılan Kongre Bütçe ve Ödeneklerin Alıkonulmasını Kontrol Kanununun (*Congressional Budget and Impoundment Control Act*) 1'inci maddesi uyarınca Kanunun bütçenin Kongrede görüşülmesi ile ilgili kısmı Kongre Bütçe Kanunu (*Congressional Budget Act*), ödeneklerin alıkonulması sürecine ilişkin kısmı Ödeneklerin Alıkonulmasını Kontrol Kanunu (*Impoundment Control Act*) olarak adlandırılmaktadır.

¹³⁵ Lienert, I., Jung, M., "The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison", s.468.

¹³⁶ Schick, A., *A.B.D. Federal Bütçesi (Politikalar, Davranışlar, Süreç)*, s.75.

¹³⁷ Schick, A., *A.B.D. Federal Bütçesi (Politikalar, Davranışlar, Süreç)*, s.75.

¹³⁸ Schick, A., *A.B.D. Federal Bütçesi (Politikalar, Davranışlar, Süreç)*, s.75.

¹³⁹ Meyer, A.E., *Evolution of United States Budgeting*, Praeger Publishers, 2002, s.90'dan aktaran Yiğit Karahanoğulları, "ABD'nin Federal Bütçe Süreci", Maliye Dergisi, Sayı 160, Ocak-Haziran 2011, s.284.

aşamadığı gibi bütçe yetkisinin kullanımını tümüyle engelleyecek veya kamu kuruluşunun fonları basiretli bir şekilde kullanımını engelleyecek şekilde uzun süreli de olamaz.¹⁴⁰ Başlangıçta erteleme konusunda Başkana geniş yetkiler tanınmıştı. Örneğin politik nedenlerle fonların kullanımı ertelenebilirdi. Anayasa Mahkemesinin, Kongrenin Başkanın erteleme taleplerini veto etmesini Anayasaya aykırı bulması üzerine Kongre, erteleme yetkisinin kapsamını daralttı. Günümüzde Başkan fonların kullanımını yalnızca Bütçe Açığı ile Mücadele Kanununda öngörülen nedenlerle erteleyebilir. Bu nedenler; öngörülemeyen gelişmelere karşı tedarik sağlamak, işletmelerin verimliliğini sağlamak ve ihtiyaçlardaki muhtemel değişikliklere göre tasarruf sağlamaktır. Başkan erteleme yetkisini politik amaçlarla kullanamaz.¹⁴¹

Fonların iptali sürecinde ise Başkan, Kongreye iptali talep edilen tutarı ve nedenlerini, ilgili program ve hesapları, bütçe ve programlara etkilerine ilişkin tahminleri de içeren bir teklif sunar. Ertelemenin aksine Kongrenin bütçe yetkisinin iptali için bir kanun çıkarması gerekir.¹⁴² Kongre, Başkanın talebini kısmen ya da tamamen uygun bulabilir veya tümüyle reddedebilir. Harcama yetkisinin iptali için Başkanın teklifinin Kongrenin her iki meclisinde de 45 gün içinde onaylanması gerekir. Aksi halde Başkan harcama yetkisinin hemen uygulanmasını ve fonların kullanıma hazır hale getirilmesini sağlamak zorundadır.¹⁴³

Ödeneklerin Alıkonulmasını Kontrol Kanunu¹⁴⁴ ile Sayıştay Başkanına (*Comptroller General*) alıkoyma taleplerini inceleyip değerlendirme ve Kongreye Hükümetin sunduğu bilgilerin doğruluğu, tutarlılığı ve kesinliği, iptal talebinin hukuki durumu ve muhtemel etkileri hakkında bilgi sunma yetkisi verilmiştir. Sayıştay Başkanı, iptali talep edilen ödeneklerin serbest bırakılmasını da talep edebilir.¹⁴⁵

¹⁴⁰ Lienert, I., Jung, M., "The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison", s.468.

¹⁴¹ Schick, A., *A.B.D. Federal Bütçesi (Politikalar, Davranışlar, Süreç)*, s.176.

¹⁴² Lienert, I., Jung, M., "The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison", s.468.

¹⁴³ Schick, A., *A.B.D. Federal Bütçesi (Politikalar, Davranışlar, Süreç)*, s.176.

¹⁴⁴ Bkz., Madde 1014.

¹⁴⁵ Lienert, I., Jung, M., "The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison", s.468-469.

Harcama yetkisinin iptali Kongre ile Başkanın karşı karşıya gelmesi demektir. Çünkü Başkanın bu yöndeki talebi, Kongrenin kaynak tahsisinde hatalı davrandığını, kamu kaynaklarını verimsiz kullandığını ima etmektedir.¹⁴⁶

6.4. Kongreye Sunulan Bütçe Uygulama Raporları

1970 yılında kabul edilen Yasamanın Yeniden Yapılandırılması Kanunu (*Legislative Reorganization Act*) ile Başkanın her yıl 16 Temmuzdan önce Kongreye bütçe tahminlerini güncelleyen bir rapor sunması öngörülmüştür.¹⁴⁷ Bu raporda, harcama ve gelir tahminlerinde o yıl bütçesine ilişkin olarak bütçenin Kongreye sunulmasından sonra meydana gelen önemli değişiklikler ve Başkanın Kongreye tavsiye etmeye değer bulduğu hususlara ilişkin bilgiler, takip eden 4 yılın bütçe tahminlerine ilişkin bilgiler ve cari yıl bütçesinin gelecek yıllar harcamalarına etkilerine yer verilir.¹⁴⁸

Yıl ortasında yapılan bu güncelleme YBO tarafından hazırlanır. Kanun ayrıca KBO'nun da Senato ve Temsilciler Meclisi bütçe komisyonlarına sunulmak üzere, her ağustos ayında tahmin ve değerlendirmelerine ilişkin yarı dönemlik bir güncelleme yapmasını gerektirmektedir. Ayrıca, Kongrenin bütçe komisyonları bütçeyle ilgili bilgi talep ettiğinde YBO, Hazine ve federal kuruluşlar bu talebi karşılamak zorundadır. Esasen Hazine bütçe gelişmelerini aylık olarak kamuoyu ile paylaşmaktadır.¹⁴⁹

Mali raporlamanın çerçevesini Üst Mali Yöneticiler Kanunu çizmiştir. Federal kuruluşların hazırladıkları mali tablolar bağımsız denetim kuruluşlarına incelettirilir. Hazine, Sayıştayın denetiminden geçen kamu idarelerinin mali durumunu ve tablolarını Kongreye raporlamak zorundadır. Kanuna göre Hazine, mart ayının 31'inden sonraya kalmamak üzere YBO ile koordineli olarak Başkana ve Kongreye geçmiş yıla ait denetlenmiş olan bütün hesaplar ve Hükümet faaliyetleriyle ilgili bir mali durum raporu sunar. Bu rapor ayrıca Sayıştay Başkanı tarafından da incelenip denetlenir. İlave olarak Hazine, Sayıştay denetiminden geçmiş

¹⁴⁶ Schick, A., *A.B.D. Federal Bütçesi (Politikalar, Davranışlar, Süreç)*, s.177.

¹⁴⁷ Bkz., United States Code (Birleşik Devletler Kanun Külliyyatı), Title 31, Section 1106, <http://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title31/subtitle2/chapter11&edition=prelim>

¹⁴⁸ Lienert, I., Jung, M., "The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison", s.471.

¹⁴⁹ Lienert, I., Jung, M., "The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison", s.471-472.

son altı yılın Konsolide Mali Raporunu yayınlar. Kanunda, yürütmenin Konsolide Mali Raporunun mali yılın sona ermesinden itibaren en geç altı ay içinde yayınlanması öngörülmesine rağmen rapor genellikle aralık ayının 15'inden önce, yani mali yılın bitmesinden 75 gün sonra yayınlanır.¹⁵⁰

Kanun, beklenmedik durumlara karşı tedbir olarak ya da faaliyetlerin verimliliğini artırmak suretiyle tasarrufta bulunmak üzere yedek ödenek ayrılmasına imkân tanımaktadır. Ancak yedek ödeneklerde yapılan değişikliklerin Kongreye raporlanmasını da şart koşmaktadır.¹⁵¹

ABD Federal Bütçesinin nakit ve borç yönetiminden Hazine Bakanlığı sorumludur. Her yılın 1 Haziranında veya öncesinde Hazine Bakanının Temsilciler Meclisi Gelirler Komisyonu (*Ways and Means Committee*) ile Senato Maliye Komisyonuna borç yönetimi faaliyetleri ve Federal Finansman Bankasının¹⁵² faaliyetleri hakkında bir rapor sunması gerekir.¹⁵³

6.5. İç Denetim

ABD'de iç denetimin güçlendirilmesine yönelik kanunların çoğu 1990'lı yıllarda çıkarılmıştır. Federal kuruluşlarda iç denetim esas olarak Üst Mali Yöneticiler Kanunu çerçevesinde yürütülmektedir. Söz konusu Kanuna göre her bir kurumun üst mali yöneticisi iç denetimden sorumludur ve yaptığı inceleme ve soruşturmaların sonucunu hem kendi kuruluşunun en üst yöneticisine hem de Kongreye raporlamak durumundadır.¹⁵⁴

6.6. Kongrenin Genel Gözetim Yetkisi

Hem Temsilciler Meclisi hem de Senato İçtüzükleri ve kanunlar, Kongre komisyonlarına yetki alanlarına giren kuruluşların faaliyetlerini

¹⁵⁰ Lienert, I., Jung, M., "The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison", s.472.

¹⁵¹ Lienert, I., Jung, M., "The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison", s.469.

¹⁵² Federal Finansman Bankası (*Federal Financing Bank*), Hazine Bakanlığının gözetiminde ve direktifleriyle çalışan, federal borçlanmanın ve federal destekle sağlanan borçlanmanın merkezileştirilmesi ve maliyetinin düşürülmesi amacıyla kurulmuş olan kamu bankasıdır. Hazineden çektiği fonları kamu kuruluşlarına ve özel sektöre borç olarak vermektedir.

¹⁵³ Lienert, I., Jung, M., "The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison", s.469-470.

¹⁵⁴ Lienert, I., Jung, M., "The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison", s.470.

ve kanunların uygulanmasını izleme görevi vermiştir. İlk defa 1946 yılında çıkarılan Yasamanın Yeniden Yapılandırılması Kanunu (*Legislative Reorganization Act*) ile Kongrenin kuruluşlar ve kamu hizmetleri üzerindeki gözetim fonksiyonu düzenlenmiştir. Aynı isimle 1970 yılında kabul edilen Kanun ise komisyonların görev alanlarına giren kanunların uygulanmasını sürekli olarak izlemelerini hükme bağlamış, 1974 yılında çıkarılan Kongre Bütçe Kanunu da komisyonların ve Sayıştayın bu konudaki rolünü iyice güçlendirmiştir. Ayrıca her federal kuruluşun Genel Müfettişi (*Inspector General*) de harcamalar konusunda tespit ettiği israfları, suistimalleri, usulsüzlükleri ve bunlara ilişkin çözüm önerilerini Kongreye düzenli olarak raporlar, gerektiğinde komisyon toplantılarında bilgi verir. Diğer yandan 1993 yılında kabul edilen Hükümet Performansı ve Uygulama Sonuçları Kanunu (*The Government Performance and Results Act*) federal kuruluşların stratejik planlarını Kongreye danışarak hazırlamalarını ve performans programı uygulama sonuçlarını Kongreye raporlamalarını öngörmüştür. Kanunların zorunlu kılması neticesinde her yıl federal kuruluşlarca iki binin üzerinde ilgili rapor Kongreye sunulmaktadır. Bunlara ek olarak Kongre belirli politika uygulamalarını incelemek ve değerlendirmek üzere özel komisyonlar kurabilir.¹⁵⁵

Kongrenin kamu hizmetleri ve bütçe uygulaması üzerindeki denetimi, daimi komisyonlar eliyle yürütülmektedir. Temsilciler Meclisi İçtüzüğü, bütün komisyonlara Hükümet faaliyetlerinin gözetimi sorumluluğunu yüklemekte ve komisyonların yıllık denetim programı hazırlamalarını öngörmektedir. İçtüzüğe göre bu programların Denetim ve Yönetim Reformu Komisyonu (*Committee on Oversight And Government Reform*) tarafından Genel Kurula sunulması, komisyonların ya özel bir gözetim alt komisyonu kurması ya da alt komisyonlarından birini bu işle görevlendirmeleri gerekir. İçtüzük, gözetim yetkisi kapsamında kendi görev alanlarına giren verimsiz, süresi geçmiş veya mükerrer (*duplicative*) harcama programlarının kesilmesi için teklif hazırlama sorumluluğunu da komisyonlara yüklemiştir.¹⁵⁶ Temsilciler Meclisi Denetim ve Yönetim Reformu Komisyonu ve Senato İç Güvenlik ve Federal Hükümet İşleri

¹⁵⁵ Halchin, L.E., Frederick, M.K., *Congressional Oversight*, CRS Report 97-936 (ABD Kongresi Araştırma Servisi Raporu), 17 Ekim 2012, FAS İnternet Sitesi, s.2-3, Erişim:21.01.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/97-936.pdf>

¹⁵⁶ BD Temsilciler Meclisi, *Rules of the House of Representatives*, 115'inci Kongre, Erişim:06.02.2018, <https://republicans-rules.house.gov/sites/republicans.rules.house.gov/files/115/PDF/House-Rules-115.pdf>

Komisyonu (*Homeland Security and Governmental Affairs Committee*) Hükümet faaliyetlerinin etkililiğini ve verimliliğini incelemek ve Sayıştay raporlarından yararlanarak genel kurula tavsiyede bulunmakla görevlidir.¹⁵⁷ Ayrıca, Temsilciler Meclisi Denetim ve Yönetim Reformu Komisyonu, görevi kapsamında soruşturma açabilir ve bu çerçevede elde ettiği bulguları ilgili komisyonlarla paylaşır.¹⁵⁸

6.7. Dış Denetim: Kongre-Sayıştay İlişkileri

Kongre adına bütçenin dış denetiminden 1921 yılında kurulan Sayıştay (*Government Accountability Office*) sorumludur. Sayıştayın idari ve mali bağımsızlığı kanunlarla güçlü bir şekilde korunmaktadır. Sayıştay Başkanı, Başkan tarafından Kongrenin onayıyla bir kereye mahsus olmak üzere 15 yıllığına atanır ve belli şartlar oluşmadan görevden alınamaz.¹⁵⁹ Sayıştay Başkanlığı boşaldığında adayları belirlemek üzere Kongrede her iki meclisten ve her iki partiden üyelerin katılımıyla bir özel komisyon oluşturulur. Bu Komisyon; Temsilciler Meclisi Başkanı (*Speaker of the House*), Senato geçici başkanı (*President pro tempore of the Senate*), Temsilciler Meclisi ve Senato çoğunluk ve azınlık liderleri (*majority and minority leaders*), Temsilciler Meclisi Denetim ve Yönetim Reformu Komisyonu ile Senato İç Güvenlik ve Federal Hükümet İşleri Komisyonunun başkanları ve azınlık partisinin bu komisyonlardaki en kıdemli üyelerinden (*ranking minority member*) oluşur. Komisyon, adaylarda aranacak özellikleri belirler ve bu çerçevede en az 3 aday ABD Başkanına tavsiye eder. Başkan, nadiren Komisyondan ilave aday talep edebilir ya da kendisi ilave aday belirleyebilir. Başkan seçtiği adayı Senatonun onayına sunar.¹⁶⁰

Ulusal hesaplar içerisinde yer alan bütün federal bakanlık ve kuruluşlar Sayıştay denetimine tabidir. Denetim yetkisi oldukça geniş olan Sayıştay hem mali denetim hem de performans denetimi yapmaktadır. Ödenek kanunlarındaki harcama sınırlamalarına uymanın Hükümete maliyetinin tahmin edilmesi, Kongrenin işini kolaylaştırmak üzere kamu

¹⁵⁷ Bkz., Temsilciler Meclisi İçtüzüğü, Madde 10/3 ve 10/4; Senato İçtüzüğü Madde 25.

¹⁵⁸ Bkz., Temsilciler Meclisi İçtüzüğü, Madde 10/4.

¹⁵⁹ Lienert, I., Jung, M., "The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison", s.473.

¹⁶⁰ Frederick, M. K., *GAO: Government Accountability Office and General Accounting Office*, CRS Report RL30349 (ABD Kongresi Araştırma Servisi Raporu), 10 Eylül 2008, FAS İnternet Sitesi, s.20-21, Erişim:24.01.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL30349.pdf>

kuruluşlarının kaynakları verimli kullanıp kullanmadıklarının analizi ile gelirler, ödenekler ve harcamalarla ilgili Kongre komisyonlarının inceleme ve araştırma taleplerinin karşılanması, Sayıştayın yetki ve görevleri arasındadır. Sayıştay Başkanınca denetim kapsamında istenen bilgiler, ilgili kuruluşca 20 gün içinde verilmezse durum Sayıştay Başkanı tarafından Başkana, YBO'ya, Adalet Bakanına (*Attorney General*) ve Kongreye yazılı olarak bildirilir.¹⁶¹ Temsilciler Meclisinde Denetim ve Yönetim Reformu Komisyonu, Senatoda İç Güvenlik ve Federal Hükümet İşleri Komisyonu, Sayıştay raporlarını görüşür ve kendi görüş ve tavsiyeleriyle birlikte genel kurula sunar.¹⁶²

Sayıştay Başkanı, yıllık dönemin başında Kongreye, talebi halinde Başkana da faaliyetleri hakkında rapor sunar. Bu raporda; mevzuat önerileri ve tavsiyeye değer görülen diğer hususlar yer alır. Sayıştayın yaptığı mevzuat öneri ve tavsiyelerinin %77'si hayata geçirilmektedir.¹⁶³ Sayıştay Başkanı ayrıca Kongrenin, bir kuruluşun kanunlara aykırı olarak yaptığı harcama ve sözleşmelere ilişkin bilgi taleplerine de cevap verir. Ayrıca hesapların idari denetimlerinin yeterliliği ve etkililiği hakkında bilgilendirir. Sayıştay Başkanı Kongre toplantısında sunduğu raporun birer örneğini her iki meclisin ödenek komisyonlarına, Senato İç Güvenlik ve Federal Hükümet İşleri Komisyonuna (*Committee on Homeland Security and Governmental Affairs*)¹⁶⁴, Temsilciler Meclisi Denetim ve Yönetim Reformu Komisyonuna (*Committee on Oversight and Government Reform*)¹⁶⁵ ve bir bakanlık ya da kuruluşun bir faaliyeti hakkında bilgi almak isteyen komisyonlara gönderir. Sayıştay Başkanı raporunda bir kurum başkanına denetim yetkisi kapsamında önerilerde bulunuyorsa, söz konusu kurum başkanı 60 gün içinde ilgili Temsilciler Meclisi komisyonuna bir açıklama göndermek durumundadır.¹⁶⁶ Sayıştayın yaptığı mevzuat öneri ve tavsiyelerinin %76'sı hayata geçirilmektedir.¹⁶⁷

¹⁶¹ Lienert, I., Jung, M., "The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison", s.473-474.

¹⁶² Bkz., Temsilciler Meclisi İçtüzüğü, Madde 10/4; Senato İçtüzüğü Madde 25. Senato İnternet Sitesi, Erişim:06.02.2018, <https://www.rules.senate.gov/rules-of-the-senate>

¹⁶³ Government Accountability Office, *Performance and Accountability Report 2018*, s.2, Erişim:20.11.2018, <https://www.gao.gov/assets/700/695501.pdf>

¹⁶⁴ İlgili kaynakta eski adıyla "Hükümet İşleri Komisyonu (*Committee on Governmental Affairs*) olarak geçmektedir.

¹⁶⁵ İlgili kaynakta eski adıyla "Hükümet Faaliyetleri Komisyonu (*Committee on Government Operations*)" olarak geçmektedir.

¹⁶⁶ Lienert, I., Jung, M., "The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison", s.474-475.

¹⁶⁷ The Government Accountability Office (Sayıştay), "Performance", Aralık 1988, Erişim:24.12.2018, <https://www.gao.gov/about/what-gao-is/performance/>

Sayıştay raporlarının çoğu ya yasal zorunluluktan ya Kongre üyelerinin taleplerinden ya da komisyon ve uzlaşma komisyonu raporlarındaki gereklilikten kaynaklanır. Komisyonların ve alt komisyonların başkanları ve azınlık partisinin bu komisyonlardaki en kıdemli üyeleri Sayıştaydan araştırma talep edebilir. İncelemelerin ancak küçük bir kısmı Sayıştay Başkanının kendi girişiminden kaynaklanır. Emir ve taleplerin kabulü ve öncelik sıralamasına konulması Sayıştayın Kongreye ilişkin protokollerine (*Congressional Protocols*) göre yürütülür.¹⁶⁸

7. HÜKÜMET KAPATMA

ABD’de mali yılbaşından önce ödenek kanunları çıkarılamamışsa ya da Kongrenin kabul ettiği kanunlar Başkan tarafından imzalanmamışsa, Anayasası’nın 1’inci maddesinde yer alan “Kanunla izin verilen ödenekler dışında Hazine’den para çekilemez” kuralı ve diğer kanun hükümleri uyarınca hükümet faaliyetleri askıya alınmaktadır. Bu durum hükümet kapatma (*government shutdown*) olarak adlandırılmaktadır.¹⁶⁹ 1884 yılında çıkarılan Mali Açığı Engelleme Kanunu (*Antideficiency Act*) ile söz konusu anayasal hüküm ayrıntılı bir şekilde somutlaştırılmıştır. Oldukça katı hükümler içeren bu Kanun, federal görevlilerin, kanunla tahsis edilenler dışında hiçbir alana/hizmete harcama yapmalarına izin vermemekte, hatta mevcut sözleşmeler bile bütçe ödenekleri olmadığında durdurulmaktadır. Daha da ilginç, söz konusu Kanun, bu gibi hallerde askıya alınan hizmetlerde, kişi güvenliği ve mülkiyetin korunması gibi acil durumlar haricinde gönüllü çalışmaya dâhi izin vermemektedir. Kanuna uymayanlar için adli ceza, para cezası ya da işten çıkarma gibi yaptırımlar öngörülmektedir. Dolayısıyla ABD’de federal görevliler kamu adına ancak kendilerine kanunlarla izin verilen süre içinde, izin verilen alanlarda, izin verilen miktarlar kadar harcama yapabilmektedir. Eğer bu izin verilmezse, hükümetin halk adına harcama yetkisinin bulunmadığı düşünülmekte ve mali olarak yetkilendirilmeyen hükümet, fiilen kapanmış olmaktadır.

¹⁶⁸ Alissa, M.D., Halchin, E., Garvey, T., vd., *Congressional Oversight Manual*, CRS Report RL30240 (ABD Kongresi Araştırma Servisi Raporu), 19 Aralık 2014, FAS İnternet Sitesi, s.118, Erişim:24.01.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL30240.pdf>

¹⁶⁹ Hükümet kapatma krizlerinin tamamı yıllık ödenek kanunlarının mali yılbaşından önce yürürlüğe konulamamasından kaynaklanmaz. Bazen yetkilendirme kanunlarının süresinin uzatılmaması nedeniyle de kısmi hükümet kapatma söz konusu olabilir. Bkz, Brass, C. T., vd., *Shutdown of the Federal Government: Causes, Processes, and Effects*, CRS Report RL34680, (ABD Kongresi Araştırma Servisi Raporu), 30 Kasım 2017, FAS İnternet Sitesi, s. 1, (3) Nolu Dipnot, Erişim:20.11.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL34680.pdf>

Hükümetin kapatılmasının en önemli ve kritik sonucu, kapatma süresi boyunca hizmetleri “önemli” kategorisinde yer almayan kamu çalışanlarının işine geçici olarak son verilmesi ve dolayısıyla bu süre boyunca kamu hizmetlerinin önemli bir kısmının görülememesidir. İşine geçici olarak son verilmeyen personel ise; Kongre üyeleri, Başkan tarafından atanan personel, üniformalı askeri personel ve hizmetleri mühim olarak tasnif edilen federal görevlilerdir. Hizmetleri bakımından önemli kategorisinde yer alan federal görevliler şunlardır:

- Ulusal güvenlik açısından hayati derecede önemli görevler üstlenenler,
- Kamu sağlığı ve güvenliği açısından hayati derecede önemli görevler üstlenenler,
- Diğer çok önemli operasyonlar yürütmekte olanlar,
- Kapatma süresi boyunca çalışmak durumunda olanlar.

Hükümet kapatma krizlerinin çözümü konusunda tarafları uzlaşmaya zorlayan bir kural bulunmamakta, kamuoyunun yönelimi ve baskısı doğrultusunda taraflar bazı tavizler vererek anlaşma yoluna gitmektedir.¹⁷⁰

¹⁷⁰ Şencan, H., “ABD’de Hükümet Kapatma”, ARMER Bülten (Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma Merkezi Bülteni), Yıl 2, Sayı 2, 2014, s.9-14.

KAYNAKÇA

- ABD Ankara Büyükelçiliği, “Amerika Birleşik Devletleri Anayasası”, Erişim:03.05.2018,
<https://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf>
- ABD Kongresi Kütüphanesi İnternet Sitesi, “War Powers”, Erişim:01.02.2018
<https://www.loc.gov/law/help/war-powers.php>
- ABD Kongresi, *S.Res.3-A resolution fixing the hour of daily meeting of the Senate*, Erişim:12.03.2018,
<https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-resolution/3/text>; *H.Res.9-115th Congress (2017-2018)*,
<https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-resolution/9/text>
- ABD Kongresi, *The Legislative Process: Calendar and Scheduling*, Erişim:01.04.2018,
<https://www.congress.gov/legislative-process/calendars-and-scheduling>
- ABD Senatosu, “Senate Committees-History-The Formative Years”, Erişim:25.04.2018,
<https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Committees.htm#5>
- ABD Senatosu, *About the Senate Legislative Calendar*, Erişim:01.04.2018,
https://www.senate.gov/pagelayout/legislative/one_item_and_teasers/Senate_leg_calendar_page.htm
- ABD Senatosu, *Conference Chairpersons*, Erişim:20.03.2018,
https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Conference_Chairpersons.htm#1
- ABD Senatosu, *Majority and Minority Leaders and Party Whips*, Erişim:16.05.2018,
https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Majority_Minority_Leaders.htm
- ABD Senatosu, *President Pro Tempore*, Erişim:02.04.2018,
https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/President_Pro_Tempore.htm
- ABD Senatosu, *Rules of the Senate*, Erişim:12.06.2018,
<https://www.rules.senate.gov/rules-of-the-senate>
- ABD Senatosu, *The Executive Calendar*, Erişim:01.04.2018,
https://www.senate.gov/legislative/exec_calendar_page.htm
- ABD Senatosu, *The Senate’s First Act -the Oath Act*, Erişim:05.03.2018
https://www.senate.gov/artandhistory/history/minute/The_Senates_First_Act_-_The_Oath_Act.htm

ABD Senatosu, *The Term of a Senator; When Does It Begin and End?*,

Erişim:05.04.2018,

<https://www.senate.gov/reference/resources/pdf/termofasenator.pdf>

ABD Senatosu, *Tie Votes*, Erişim:02.01.2018,

https://www.senate.gov/pagelayout/reference/four_column_table/Tie_Votes.htm

ABD Senatosu, *Vice President of the United States (President of the Senate)*,

Erişim:02.01.2017,

https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Vice_President.htm#2

ABD Temsilciler Meclisi, “Commissions”, Erişim:19.04.2017,

<http://www.house.gov/content/learn/>

ABD Temsilciler Meclisi, “Committees”, Erişim:19.04.2017,

<http://www.house.gov/committees/>

ABD Temsilciler Meclisi, “Joint Meetings, Joint Sessions, & Inaugurations”,

Erişim:06.01.2017,

<http://history.house.gov/Institution/Joint-Sessions/Joint-Sessions/>

ABD Temsilciler Meclisi, “*Adding Voting Members*”, Erişim:16.03.2018,

<http://history.house.gov/Institution/Apportionment/Adding-Voting-Members/>

ABD Temsilciler Meclisi Çoğunluk Liderliği, *Majority Leader Schedule*,

Erişim:01.04.2018,

<https://www.majorityleader.gov/schedule/>

ABD Temsilciler Meclisi, “About the Committee on Rules -History and Processes”,

Erişim:21.04.2017,

<https://rules.house.gov/about>

ABD Temsilciler Meclisi, “Parliamentarian of the House”, Erişim:30.01.2017,

http://www.house.gov/content/learn/officers_and_organizations/parliamentarian.php

ABD Temsilciler Meclisi, *Rules of the House of Representatives*, 115’inci Kongre,

Erişim:01.04.2018,

<https://republicans-rules.house.gov/sites/republicans.rules.house.gov/files/115/PDF/House-Rules-115.pdf>

ABD Temsilciler Meclisi, *Democratic Caucus Chairmen (1849 to present)*,

Erişim:17.01.2018,

<http://history.house.gov/People/Office/Democratic-Caucus-Chairmen/>;

Republican Conference Chairmen,

<http://history.house.gov/People/Office/Republican-Conference-Chairmen/>.

- ABD Temsilciler Meclisi, *Minority Leaders of the House (1899 to Present)*,
Erişim:19.05.2018,
<http://history.house.gov/People/Office/Minority-Leaders/>
- ABD Temsilciler Meclisi, *Speakers of the House (1789 to Present)*,
Erişim:04.04.2018,
<http://history.house.gov/People/Office/Speakers/>
- ABD Temsilciler Meclisi, *The Clerk of the House*, Erişim:05.04.2018,
<http://clerk.house.gov/about/index.aspx>
- ABD Temsilciler Meclisi, *Vacancies & Successors*, Erişim:05.04.2018,
<http://history.house.gov/Institution/Vacancies-Successors/Vacancies-Successors/>
- ABD Türkiye Büyükelçiliği, “Federal Hükümet”, Erişim:17.04.2018,
http://www.usemb-ankara.org.tr/About_America_Government/federal.htm
- ABD Yüksek Mahkemesi, *A Brief Overview of the Supreme Court*, Erişim:05.04.2018,
<https://www.supremecourt.gov/about/briefoverview.aspx>
- Alissa, M.D., Halchin, E., Garvey, T., vd., *Congressional Oversight Manual*, CRS Report RL30240 (ABD Kongresi Araştırma Servisi Raporu), 19 Aralık 2014, FAS İnternet Sitesi, Erişim:24.01.2018,
<https://fas.org/sgp/crs/misc/RL30240.pdf>
- Amer, M., *Congressional Record: Its Production, Distribution, and Accessibility*, CRS Report 98-266, 5 Mayıs 2008, FAS İnternet Sitesi, Erişim:09.01.2018,
<https://fas.org/sgp/crs/misc/98-266.pdf>
- Amerika Bülteni, “ABD Kongresi’nin yapısı; Senato ve Temsilciler Meclisi nedir? Yasa nasıl yapılır?”, Erişim:17.04.2018,
<http://amerikabulteni.com/2013/01/05/abd-kongresinin-yapisi-senato-ve-temsilciler-meclisi-nedir-yasa-nasil-yapilir/>
- Arslan, Z., “ABD Yüksek Mahkemesi ve İfade Özgürlüğü”, *ABD Yüksek Mahkemesi Kararlarında İfade Özgürlüğü* içinde, Derleyen Zühtü Arslan, Erişim:14.03.2018,
<http://www.libertedownload.com/ldt/ifade-hurriyeti/abd-yuksek-mahkemesi-karalarinda-ifade-ozgurlugu.pdf>
- Bennett, A.J., *US Government and Politics*, 4. Baskı, Philip Allan, Londra, 2013.
- Beth, R.S., *The Discharge Procedure in the House*, CRS Report, 5 Aralık 2005, Every CRS Report İnternet Sitesi, Erişim:10.01.2017,
https://www.everycrsreport.com/files/20051205_98-394_0f4221ecc7a78b67f1aa4d0eb2811e9deb26c38b.pdf

- Beth, R.S., *The Discharge Rule in the House: Principal Features and Uses*, CRS Report, 14 Ekim 2015, Every CRS Report İnternet Sitesi, Erişim:10.01.2017, https://www.everycrsreport.com/files/20151014_97-552_0dda8fe217034641cbbfaca80e6c4f545ea63a86.pdf
- Beth, R.S., Tollestrup, J., *Sessions, Adjournments, and Recesses of Congress*, CRS Report R42977, 2013, Erişim:12.03.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R42977.pdf>
- Blöndal, J.R., Kraan, D., Ruffner, M., “Budgeting in the United States”, *OECD Journal on Budgeting*, C:3, S:2, 2003, s.7-54, Erişim:04.01.2018, <https://www.oecd.org/unitedstates/40001319.pdf>
- Brown, Wm. H., Johnson, C.W., Sullivan, J.V., *House Practice: A Guide to the Rules, Precedents and Procedures of the House*, Washington, 2011, Erişim:14.01.2018, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/GPO-HPRACTICE-115/pdf/GPO-HPRACTICE-115.pdf>
- Bypassing Senate Committees: Rule XIV and Unanimous Consent*, CRS Report RS22299, 20 Mayıs 2015, FAS İnternet Sitesi, Erişim:18.06.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/RS22299.pdf>
- Carey, M.P., Greene, M., Hogue, H.B., *Nominations to Cabinet Positions During Inter-Term Transitions Since 1984*, CRS Report R42963, 2014, FAS İnternet Sitesi, Erişim:12.04.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R42963.pdf>
- Carey, M.P., *Presidential Appointments, the Senate’s Confirmation Process, and Changes Made in the 112th Congress*, CRS Report R41872, 9 Ekim 2012, FAS İnternet Sitesi, Erişim:15.03.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R41872.pdf>
- Carr, T.P., *Hearings in the House of Representatives: A Guide For Preparation and Procedure*, CRS Report RL30539 (ABD Kongresi Araştırma Servisi Raporu), Haziran 2006, Temsilciler Meclisi İnternet Sitesi, Erişim:10.05.2018, https://www.everycrsreport.com/files/20060613_RL30539_52b6f2dcc8597e530d6de8e3eb0f1e9dc49d9884.pdf
- Carr, T.P., *Preperation for Senate Committee Markup*, CRS Report 7-0644, Congressional Research İnternet Sitesi, Erişim:18.06.2018, <http://congressionalresearch.com/98-243/document.php?study=Preparation+for+Senate+Committee+Markup>

Chausow, L.E., Petersen, R.E., Wilhelm, A.H., *House of Representatives Staff Levels in Member, Committee, Leadership, and Other Offices, 1977-2014*, CRS Report R43947, 19 Mart 2015, US Archive İnternet Sitesi, Erişim:18.01.2017, <https://ia801209.us.archive.org/31/items/HouseOfRepresentativesStaffLevelsInMemberCommitteeLeadershipAndOtherOffices19772014/House%20of%20Representatives%20Staff%20Levels%20in%20Member%20Committee%20Leadership%20And%20Other%20Offices%201977-2014.pdf>

Cole, Jared P., Garvey, T., *Impeachment and Removal*, CRS Report RL44260 (ABD Kongresi Araştırma Servisi Raporu), 29 Ekim 2015, FAS İnternet Sitesi, Erişim:21.11.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R44260.pdf>

Committee on Appropriations (Senato Ödenek Komisyonu), “Committee Members”, Erişim:06.02.2018, <http://www.appropriations.senate.gov/about/members>

Committee on Appropriations (Senato Ödenek Komisyonu), “Subcommittees”, Erişim:06.02.2018, <http://www.appropriations.senate.gov/subcommittees>

Committee on Appropriations (Temsilciler Meclisi Ödenek Komisyonu), “Members” Erişim:06.02.2018, <http://appropriations.house.gov/about/members/>

Committee on Appropriations (Temsilciler Meclisi Ödenek Komisyonu), “Subcommittees”, Erişim:06.02.2018, <http://appropriations.house.gov/subcommittees/>

Committee on the Budget (Temsilciler Meclisi Bütçe Komisyonu), “Committee History”, Erişim:22.01.2017, <http://budget.house.gov/about/committeehistory.htm>

Committee on the Budget (Temsilciler Meclisi Bütçe Komisyonu), “Rules of the Committee on the Budget, US House of Representatives”, 22 Ocak 2015, Erişim:20.01.2018, http://budget.house.gov/uploadedfiles/114th_rules.pdf

Congress Gov. Resources, “How Our Laws Are Made”, Erişim:20.04.2018, <https://www.congress.gov/resources/display/content/How+Our+Laws+Are+Made+-+Learn+About+the+Legislative+Process>

- Congress.Gov Resources, “Enactment of a Law-Forms of Legislative Business”,
Erişim:21.04.2018,
<https://www.congress.gov/resources/display/content/Enactment+of+a+Law+-+Learn+About+the+Legislative+Process>
- Congress Gov, Glossary, “presidential message”,Erişim:20.04.2018,
https://www.congress.gov/help/legislative-glossary#glossary_executivecommunication
- Congress.Gov, “The Legislative Process: Introduction and Referral of Bills”,
Erişim:15.04.2018,
<https://www.congress.gov/legislative-process/introduction-and-referral-of-bills>
- Congressional Budget Office (Kongre Bütçe Ofisi), “Budget and Economic Data”,
Erişim:05.01.2018,
<https://www.cbo.gov/about/products/budget-economic-data#3>
- Congressional Budget Office (Kongre Bütçe Ofisi), “Products”, Erişim:18.01.2018,
<https://www.cbo.gov/about/products>
- Congressional Budget Office (Kongre Bütçe Ofisi), *An Introduction to the Congressional Budget Office*, Temmuz 2016, Erişim:17.01.2018,
<https://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/attachments/2016-IntroToCBO.pdf>
- Congressional Budget Office, “Introduction to CBO”, Erişim:25.04.2017,
<https://www.cbo.gov/about/overview>
- Congressional Budget Office (Kongre Bütçe Ofisi), the Federal Budget in 2017,
Erişim:05.01.2018,
<http://www.cbo.gov/publicaiton/53624>
- Congressional Quarterly (Kongre Terimleri Sözlüğü), (Sınırlı Erişim),
<https://www.cq.com/>
- Cornell University Law School, “U.S. Code § 541-United States attorneys”,
Erişim:02.05.2018,
<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/28/541>
- Cornell Üniversitesi, “Contempt of Congress”, Erişim:30.01.2017,
https://www.law.cornell.edu/wex/contempt_of_congress
- Cristopher, M.D., *The President Pro Tempore of the Senate: History and Authority of the Office*, CRS Report RL30960, 2015, Erişim:14.04.2018,
<http://www.senate.gov/CRSPubs/6497e221-2551-4be5-bfc8-fa4837867771.pdf>

- CRS, Conference Reports and Joint Explanatory Statements, CRS Report 98-382 (ABD Kongresi Araştırma Servisi Raporu), 11 Haziran 2015, Erişim:03.02.2018, https://www.everycrsreport.com/files/20150611_98-382_b81303d8bffb16c8a7a32b0b14b77b51565a0eea.pdf
- Çelik, E., *Parlamentolarda Gündemin Belirlenmesi: İngiltere, Fransa ve ABD Örnekleri*, TBMM Yasama Uzmanlığı Tezi, Ankara, 2014
- Davis, C.M., *Calendars of the House of Representatives*, Congressional Research Service, Erişim:01.05.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/98-437.pdf>
- Davis, C.M., *Flow of Business: A Typical Day on the Senate Floor*, Congressional Research Service, Erişim:13.06.2018, <https://www.senate.gov/CRSpubs/0a164606-a3c5-4efc-8c9d-67f97facda8e.pdf>
- Davis, C.M., *House Committee Hearings: Arranging Witnesses*, CRS Report 98-304, FAS İnternet Sitesi, Erişim:03.01.2017, <https://fas.org/sgp/crs/misc/98-304.pdf>
- Davis, C.M., *House Floor Activity: The Daily Flow of Business*, Congressional Research Service, Erişim:02.04.2018, https://www.everycrsreport.com/files/20080416_RS20233_8dc1c2a86a5aa7cd52cbf048918f5883a6e74022.pdf
- Davis, C.M., *Secret Sessions of the House and Senate: Authority, Confidentiality, and Frequency*, Congressional Research Service, Erişim:10.04.2018, <https://fas.org/sgp/crs/secrecy/R42106.pdf>
- Davis, C.M., *Delegates to the U.S. Congress: History and Current Status*, CRS Report R40555, 2015, FAS İnternet Sitesi, Erişim:16.03.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R40555.pdf>
- Davis, C.M., Greene,M., *Presidential Appointee Positions Requiring Senate Confirmation and Committees Handling Nominations*, CRS Report RL30959, 3 Mayıs 2018, FAS İnternet Sitesi, Erişim:04.05.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL30959.pdf>;
- Davis, C.M., “Procedural Analysis of Private Laws Enacted: 1986-2007”, *Congress of The United States: Committees, Rules and Procedures* içinde, G. Thomason S. ed., Nova Science Publishers, Inc. New York.

Deschler's Precedents, *Conduct or Discipline of Members, Officers, or Employees*,
Erişim:03.03.2018,
<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-HPREC-DESCHLERS-V3/html/GPO-HPREC-DESCHLERS-V3-3.htm>

Deschler-Brown-Jonhson Precedents, *Resignation of a Member From the House*,
Bölüm 37/3, ABD Devlet Yayın Ofisi (US Government Publishing Office),
Erişim:15.04.2018,
<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-HPREC-DESCHLERS-V17/pdf/GPO-HPREC-DESCHLERS-V17-5-3-1.pdf>

Descler's Precedent, *From Arrest*, Erişim:10.01.2018,
<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-HPREC-DESCHLERS-V2/pdf/GPO-HPREC-DESCHLERS-V2-1-5-4.pdf>

Dewshirst, R.E., Rausch, J.D., *Encyclopedia of The United States Congress*, Facts on File, New York, 2007.

Dolan, Alisa M., Halchin, E., vd., Congressional Oversight Manual, CRS Report RL30240 (ABD Kongresi Araştırma Servisi Raporu), 19 Aralık 2014, FAS İnternet Sitesi, Erişim:28.04.2018,
<https://fas.org/sgp/crs/misc/RL30240.pdf>

Dolan, A.M., Garvey, T., *The Speech or Debate Clause: Constitutional Background and Recent Developments*, CRS Report R42648, 2012, Erişim:10.01.2018,
<https://fas.org/sgp/crs/misc/R42648.pdf>

Eastman, J., "Hearing on Senate Rule XXII and Proposals to Amend This Rule", 5 Haziran 2003 tarihli video, ABD Senatosu İnternet Sitesi, Erişim:27.12.2018,
<https://www.rules.senate.gov/hearings/hearing-on-senate-rule-xxii-and-proposals-to-amend-this-rule>

ECPRD, "Reading out Documents to the Plenary (Genel Kurulda Belge Okunması)" talebine ABD Kongresinin Cevabı, Talep No: 823, 22.08.2007, Erişim:21.04.2018 (Sınırlı Erişim),
<https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/file/archive2/29891/USA.htm>

ECPRD, "Recording and Distribution of Plenary Proceedings (Genel Kurul Görüşmelerinin Kayıt Altına Alınması ve Dağıtımı)", ABD Kongresinin Bilgi Talebi, Talep No:1691, 4 Nisan 2011, Erişim:01.02.2018 (Sınırlı Erişim),
<https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/121203>

- ECPRD, “Stenographic Record of Plenary Debates - Treatment of Interjections (Genel Kurul Görüşmelerinin Stenografi Yoluyla Kayıt Edilmesi)”, Bilgi Talebine ABD Kongresinin Cevabı, Talep No:1927, 21 Şubat 2012, Erişim:01.02.2018 (Sınırlı Erişim),
<https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/file/archive5/137182/CongressionalRecordresponse.doc>
- ECPRD, “Update – Committee on Petitions (Dilekçe Komisyonları - Güncelleme)”, Bilgi Talebine ABD Kongresinin Cevabı, Talep No:2238, 4 Mart 2013, Erişim:27.07.2018 (Sınırlı Erişim),
<https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/158018>
- Erdem, K., “Ülke Parlamentolarında Savunma Komisyonlarının Görev ve Yetkileri” TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Kısa Bilgi Notu, Aralık 2015.
- Eroğlu F., Şencan, H., Erdem, K., Solak, M., *Bazı Ülke Parlamentolarında Tutanak Hizmetleri*, TBMM Araştırma Merkezi Bilgi Notu, Mart 2008.
- Frederick, M. K., *GAO: Government Accountability Office and General Accounting Office*, CRS Report RL30349 (ABD Kongresi Araştırma Servisi Raporu), 10 Eylül 2008, FAS İnternet Sitesi, Erişim:24.01.2018,
<https://fas.org/sgp/crs/misc/RL30349.pdf>
- Glassman, M.E., “Office of Legislative Counsel: Senate”, Congressional Research Service, CRS Report for Congress, March 31, 2008, Erişim:12.01.2018,
<https://senate.gov/reference/resources/pdf/RS20856.pdf>
- Glassman, M.E., *House Committee Funding: Description of Process and Analysis of Disbursements*, CRS Report 7-5700, 16 Mayıs 2017, Homeland Security Digital Library İnternet Sitesi, Erişim:03.01.2017,
<https://www.hsdl.org/?view&did=801037>
- Glassman, M.E., Eckman, S.J., *Senate Committee Party Ratios: 98th–114th Congresses*, CRS Report RL34752, FAS İnternet Sitesi, 07 Aralık 2015, Erişim:04.01.2018,
<https://fas.org/sgp/crs/misc/RL34752.pdf>.
- Glassman, M.E., *Separation of Powers: An Overview*, CRS (Congressional Research Service) Report R44334, 2016, Erişim:14.05.2018,
<https://fas.org/sgp/crs/misc/R44334.pdf>
- Govtrack, “Statistics and Historical Comparison”, Erişim:14.4.2018,
<https://www.govtrack.us/congress/bills/statistics>

- Gözler, K., “Yasama Dokunulmazlığı: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt 56, No 3, Temmuz-Eylül 2001, Erişim:08.03.2018, <http://www.anayasa.gen.tr/dokunulmazlik.htm>
- GPO, “Discharge of Committees-Riddick’s Senate Procedure: Precedents and Practices”, Erişim:19.04.2018, <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-RIDDICK-1992/pdf/GPO-RIDDICK-1992-50.pdf>
- Haas, K.L., *List of Standing Committees and Select Committees And Their Subcommittees of The House of Representatives of The United States together with Joint Committees of The Congress with an alphabetical List of the Members and their Committee Assignments One Hundred Fourteenth Congress*, ABD Temsilciler Meclisi Genel Sekreterliği, Erişim:19.04.2017, http://clerk.house.gov/committee_info/scsoal.pdf
- Halchin, L.E., Frederick, M.K., *Congressional Oversight*, CRS Report 97-936 (ABD Kongresi Araştırma Servisi Raporu), 17 Ekim 2012, FAS İnternet Sitesi, Erişim:21.01.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/97-936.pdf>
- Halstead, T.J., *An Overview of the Impeachment Process*, CRS Report, 2005, Senato İnternet Sitesi, Erişim:11.04.2018, <https://www.senate.gov/reference/resources/pdf/98-806.pdf>
- Haskell, J., *Congress in Context*, Westview Press, Philadelphia, 2010.
- Heithusen, V., *Committee Types and Roles*, CRS Report 98-241 (ABD Kongresi Araştırma Servisi Raporu), 10 Kasım 2014, FAS İnternet Sitesi, Erişim:19.04.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/98-241.pdf>
- Heithusen, V., *Types of Committee Hearings*, CRS Report 98-317 ,10 Ağustos 2015, FAS İnternet Sitesi, Erişim:03.01.2017. <https://fas.org/sgp/crs/misc/98-317.pdf>
- Heithusen, V., *Majority Cloture for Nominations: Implications and the Nuclear Proceedings*, CRS Report R43331, 6 Aralık 2013, FAS İnternet Sitesi, Erişim:15.02.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R43331.pdf>

- Heitshusen, V., *Introduction to the Legislative Process in the U.S. Congress*, CRS Report 7-5700, 7 Nisan 2017, FAS İnternet Sitesi, Erişim:14.04.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R42843.pdf>
- Heitshusen, V., *Constitutional Points of Order in the Senate*, CRS Report R40948, 2017, Erişim:15.04.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R40948.pdf>
- Heitshusen, V., *Electing the Speaker of the House of Representatives: Frequently Asked Questions*, CRS Report R44243, 2015, Erişim:10.04.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R44243.pdf>
- Heitshusen, V., *Introduction to the Legislative Process in the U.S. Congress*, Congressional Research Service, Erişim:12.04.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R42843.pdf>
- Heitshusen, V., *Party Leaders in the House: Election, Duties, and Responsibilities*, CRS Report RS20881, 2014, Erişim:06.01.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/RS20881.pdf>
- Heitshusen, V., *Senate Committee Hearings: Scheduling and Notification*, CRS Report Raporu 7-0381, 12 Mart 2015, Congressional Research İnternet Sitesi, Erişim:18.06.2018, <http://congressionalresearch.com/98-337/document.php?study=Senate+Committee+Hearings+Scheduling+and+Notification>
- Heitshusen, V., *The Legislative Process on the Senate Floor: An Introduction*, Congressional Research Service, Erişim:21.06.2018, <https://www.senate.gov/CRSpubs/5c970bdd-ed33-446c-a646-cda331d7b108.pdf>
- Heitshusen, V., *The Speaker of the House: House Officer, Party Leader, and Representative*, Congressional Research Service, Erişim:02.04.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/97-780.pdf>
- Heitshusen, V., Beth, R.S., *Filibusters and Cloture in the Senate*, CRS Report RL30360, 7 Nisan 2017, FAS İnternet Sitesi, Erişim:08.05.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL30360.pdf>
- Heniff, B.Jr., *Consideration of the Budget Resolution*, CRS Report 98-511 (ABD Kongresi Araştırma Servisi Raporu), 1 Mayıs 2007, Erişim:21.01.2018, https://www.everycrsreport.com/files/20070501_98-511_128b957bd11a067328036525004afd7ae9745fb4.pdf

- Heniff, B.Jr., *Baselines and Scorekeeping in the Federal Budget Process*, CRS Report 98-560 (ABD Kongresi Araştırma Servisi Raporu), FAS İnternet Sitesi, Erişim:26.01.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/98-560.pdf>
- Heniff, B.Jr., *Budget Reconciliation Legislation: Development and Consideration*, CRS Report 98-814 (ABD Kongresi Araştırma Servisi Raporu), 30 Kasım 2015, FAS İnternet Sitesi, Erişim:31.01.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/98-814.pdf>
- Heniff, B.Jr., *Budget Reconciliation Process: The Senate's Byrd Rule*, CRS Report RL30862 (ABD Kongresi Araştırma Servisi Raporu), 22 Kasım 2016, FAS İnternet Sitesi, Erişim:02.02.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL30862.pdf>
- Heniff, B.Jr., *Congressional Budget Resolutions: Historical Information*, CRS Report RL30297 (ABD Kongresi Araştırma Servisi Raporu), 16 Kasım 2015, Erişim:18.01.2018, <http://www.senate.gov/CRSPubs/079ea4a5-491d-4ff0-933d-1e2eca3a4284.pdf>
- Heniff, B.Jr., *Formulation and Content of the Budget Resolution*, CRS Report 98-512 (ABD Kongresi Araştırma Servisi Raporu), 1 Mayıs 2007, Erişim:17.01.2018, <https://archives-democrats-rules.house.gov/archives/98-512.pdf>
- Hogue, H.B., *Recess Appointments: Frequently Asked Questions*, CRS Report RS21308, 2015, Erişim:14.04.2018, <https://www.senate.gov/CRSPubs/3d313cc2-9515-4533-b1f0-3f762cd09007.pdf>
- House of Representatives (Temsilciler Meclisi), Concurrent Resolution, http://budget.house.gov/uploadedfiles/fy2017_legislative_text.pdf
- Inter-Parliamentary Union, "Parliaments of the World: A Comparative Compendium", C:2, Hants: 1986.
- Johnson, T., *Congress and U.S. Foreign Policy*, Counsel on Foreign Relations, 24 Ocak 2013, Erişim:27.07.2018, <https://www.cfr.org/background/congress-and-us-foreign-policy>
- Karahanogulları, Y., "ABD'nin Federal Bütçe Süreci", *Maliye Dergisi*, S:160, Ocak-Haziran 2011, ss.269-288, Erişim:06.05.2018, <https://maliyederigisi.sgb.gov.tr/yayinlar/md/160/013.pdf>

- King, J.D., Riddlesperger, Jr., J. W., Senate Confirmation of Appointments to the Cabinet and Executive Office of the President, *The Social Science Journal*, V.28, N.2, ss.189-202, Erişim:10.02.2018,
[http://sci-hub.tw/10.1016/0362-3319\(91\)90004-n](http://sci-hub.tw/10.1016/0362-3319(91)90004-n)
- King, J.D., “Senate Confirmation of Cabinet Appointments”, *AP Government and Politics: United States Balance of Power Between Congress and the President* içinde, CollegeBoard, ss.51-62, Erişim:30.01.2018,
<https://apcentral.collegeboard.org/pdf/us-gov-balance-power-sf.pdf?course=ap-united-states-government-and-politics>
- Kocabaş, B., “Amerika Birleşik Devletlerinde Federal Bütçenin Hazırlanması Süreci ve Orta Vadeli Harcama Çerçevesinin Oluşturulması”, *Sayıştay Dergisi*, S:69, Nisan-Haziran 2008, s.91-106, Erişim:03.01.2018,
<http://dergi.sayistay.gov.tr/default.asp?sayfa=4&id=69>
- Koçak, Konur A., “ABD Başkanlık Sistemi: “Ayrı Ama Birlikte Çalışan Organlar”, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi içinde Semra Gökçimen ed., TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, Ankara, 2017, Erişim:12.12.2018,
https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/baskanlik_sistemi.pdf
- Koempel, M. L., Schneider, J., House Standing Committees’ Rules on Legislative Activities: Analysis of Rules in Effect in the 114th Congress, CRS Report R41605, 11 Ekim 2016, FAS İnternet Sitesi, Erişim:19.04.2018,
<https://fas.org/sgp/crs/misc/R41605.pdf>
- Koempel, M.L., Schneider, J., Senate Standing Committees’ Rules on Legislative Activities and Executive Business: Analysis for the 114th Congress, CRS Report R43799, 1 Aralık 2016, FAS İnternet Sitesi, Erişim:16.06.2018,
<https://fas.org/sgp/crs/misc/R43799.pdf>
- Kosar, K.R., Federal Government Corporations: An Overview, CRS Report RL30365 (ABD Kongresi Araştırma Servisi Raporu), 8 Haziran 2011,FAS İnternet Sitesi, Erişim:21.11.2018,
<https://fas.org/sgp/crs/misc/RL30365.pdf>
- Lienert, I., Jung, M., “The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison”, *OECD Journal on Budgeting*, C:4, S:3, 2004, Erişim:04.01.2018,
<https://www.oecd.org/gov/budgeting/43487903.pdf>
- Lynch, M.S., Motions to Recommit in the House, CRS Report 98-383, 3 Aralık 2012, Every CRS Report İnternet Sitesi, Erişim:10.01.2017,
https://www.everycrsreport.com/files/20121203_98-383_a673d8f00f00b86d3d8c8399ded181c9cbc795e4.pdf

- Lynch, M.S., *Sequestration as a Budget Enforcement Process: Frequently Asked Questions*, CRS Report R42972 (ABD Kongresi Araştırma Servisi Raporu), 1 Aralık 2015, FAS İnternet Sitesi, Erişim:02.02.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R42972.pdf>
- Lynch, M.S., Heniff, B., Tollestrup, J., *Introduction to the Federal Budget Process*, CRS Report 98-721 (ABD Kongresi Araştırma Servisi Raporu), 3 Aralık 2012, FAS İnternet Sitesi, Erişim:02.01.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/98-721.pdf>
- Lynch, M.S., *Rules and Practices Governing Consideration of Revenue Legislation in the House and Senate*, CRS Report R41408 (ABD Kongresi Araştırma Servisi Raporu), 12 Kasım 2015, FAS İnternet Sitesi, Erişim:03.02.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R41408.pdf>
- Lynch, M.S., *The Deeming Resolution: A Budget Enforcement Tool*, CRS Report RL31443 (ABD Kongresi Araştırma Servisi Raporu), 12 Haziran 2013, FAS İnternet Sitesi, Erişim:23.01.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL31443.pdf>
- Maeve, P. Carey, “Presidential Appointments, the Senate’s Confirmation Process, and Changes Made in the 112th Congress”, ABD Kongresi Araştırma Servisi Bilgi Notu, Ekim 2012.
- Maskell, J., *Expulsion, Censure, Reprimand, and Fine: Legislative Discipline in the House of Representatives*, CRS Report RL31382, 2016, Erişim:08.03.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL31382.pdf>
- Maskell, J., *Hatch Act: Candidacy for Office by Federal Employees in the Executive Branch*, CRS Report R43630, 2014, FAS İnternet Sitesi, Erişim:13.03.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R43630.pdf>
- Maskell, J., *Qualifications of Members of Congress*, CRS Report R41946, 2015, FAS İnternet Sitesi, Erişim:10.01.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R41946.pdf>
- Maskell, J., *Recall of Legislators and the Removal of Members of Congress from Office*, CRS Report RL30016, 2012, Erişim:03.04.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL30016.pdf>
- Maskell, J., *Status of a Member of the House Who Has Been Indicted for or Convicted of a Felony*, CRS Report RL33229, 2014, Erişim:05.03.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL33229.pdf>

- Maskell, J., *Status of a Senator Who Has Been Indicted for or Convicted of a Felony*, CRS Report RL34716, 2015, Erişim:05.03.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL34716.pdf>
- McGuire, K.M., *Limiting the Legislative Privilege: Analyzing the Scope of the Speech or Debate Clause*, Erişim:06.03.2018, <http://scholarlycommons.law.wlu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4302&context=wlulr>
- Neale, T.H., *Filling U.S. Senate Vacancies: Perspectives and Contemporary Developments*, CRS Report, R40421, Erişim:23.02.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R40421.pdf>
- Neale, T.H., *The Electoral College: How It Works in Contemporary Presidential Elections*, CRS, Report RL32611, 2016, FAS İnternet Sitesi, Erişim:11.04.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL32611.pdf>
- Nolan, A., *Constitutional Authority Statements and the Powers of Congress: An Overview*, CRS Report R44729, 2018, FAS İnternet Sitesi, Erişim:14.04.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R44729.pdf>
- Office of Management and Budget (Yönetim ve Bütçe Ofisi), *Analytical Perspectives: Budget of the US Government 2018*, Erişim:06.01.2018, <https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2017/assets/spec.pdf>
- Office of the Legislative Counsel US House of Representatives, “Our Services”, Erişim:06.03.2018, <http://legcounsel.house.gov/>
- Petersen, R.E., “Messages, Petitions, Communications, and Memorial to Congress”, *Congress of The United States: Committees, Rules and Procedures* içinde, G. Thomason S. ed., Nova Science Publishers, Inc. New York.
- Presiding Officer: Senate*, CRS Report RS21553, 2003, Erişim:02.01.2018, https://www.everycrsreport.com/files/20031125_RS21553_6ef046baf84e204f5f7327568445bd42e730763b.pdf
- Relyea, H.C. *The Executive Office of the President: An Historical Overview*, CRS Report, güncelleme:26 Kasım 2008, FAS İnternet Sitesi, Erişim:15.06.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/98-606.pdf>
- Richie, D.A., *The U.S. Congress : A Very Short Introduction*, Oxford University Press, Great Britain, 2010.

- Rundquist, P.S., *Committee Funding and Staff in the Senate*, CRS Report RS20023, 27 Mart 2001, University of North Texas Digital Library İnternet Sitesi, Erişim:18.06.2018, https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc820508/m2/1/high_res_d/RS20023_2001Mar27.pdf
- Rutkus, D.S., *Supreme Court Appointment Process: Roles of the President, Judiciary Committee, and Senate*, CRS Report RL31989, 2010, FAS İnternet Sitesi, Erişim:12.04.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL31989.pdf>
- Rybicki, E., *Conference Committee and Related Procedures: An Introduction*, CRS Report 96-708 (ABD Kongresi Araştırma Servisi Raporu), 9 Mart 2015, FAS İnternet Sitesi, Erişim:23.01.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/96-708.pdf>
- Rybicki, E., *Considering Legislation on the House Floor: Common Practices in Brief*, Congressional Research Service, Erişim:07.04.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R43424.pdf>
- Rybicki, E., *Markup in Senate Committees: Choosing a Text*, CRS Report 98-244, 10 Eylül 2007, Every CRS Report İnternet Sitesi, Erişim:18.06.2018, <http://congressionalresearch.com/98-337/document.php?study=Senate+Committee+Hearings+Scheduling+and+Notification>
- Rybicki, E., *Senate Consideration of Presidential Nominations: Committee and Floor Procedure*, CRS Report RL31980, 9 Mart 2015, FAS İnternet Sitesi, Erişim:01.03.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL31980.pdf>
- Rybicki, E., *Suspension of the Rules in the House: Principal Features*, Congressional Research Service, Erişim:06.04.2018, https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc818268/m2/1/high_res_d/98-314_2010Nov30.pdf
- S. Beth, R., “Bills, Resolutions, Nominations, And Treaties: Origins, Deadlines, Requirements, And Uses”, *Congress of The United States: Committees, Rules and Procedures* içinde, G. Thomason S. ed., Nova Science Publishers, Inc. New York.
- Sachs, R.C., *Hearings in the U.S. Senate: A Guide for Preparation and Procedure*, CRS Report RL30548, 19 Temmuz 2004, University of North Texas Digital Library İnternet Sitesi, Erişim:18.06.2018, https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc812199/m2/1/high_res_d/RL30548_2004Jul19.pdf

- Saturno, J.V., Heniff, B.Jr., Lynch, M.S., *The Congressional Appropriations Process: An Introduction*, CRS Report R42388 (ABD Kongresi Araştırma Servisi Raporu), 30 Kasım 2016, FAS İnternet Sitesi, 18.01.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R42388.pdf>
- Saturno, J.V., Lynch, M.S., *The Budget Reconciliation Process: Stages of Consideration*, CRS Report R44058 (ABD Kongresi Araştırma Servisi Raporu), 4 Ocak 2017, FAS İnternet Sitesi, Erişim:30.01.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R44058.pdf>
- Saturno, J.V., *The Congressional Budget Process: A Brief Overview*, CRS Report RS20095 (ABD Kongresi Araştırma Servisi Raporu), 22 Ağustos 2011, Erişim:10.01.2018, <http://www.senate.gov/CRSPubs/1ae50b22-5a09-4259-8fdf-728eb32f35db.pdf>
- SatuSchick, A., *ABD Federal Bütçesi (Politikalar, Davranışlar, Süreç)*, Ö. Sarı çev., Maliye Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Yayın No: 2002/360, Ankara, 2002.
- Schneider, J., *House Committee Markup: Amendment Procedure*, CRS Report 98-335, 13 Mart 2007, Every CRS Report İnternet Sitesi, Erişim:10.01.2017, https://www.everycrsreport.com/files/20070313_98-335_1e88d17e4c456552fbb9a57e0a7648484a10243a.pdf
- Schneider, J., *House Committees: Assignment Process*, CRS Report 98-367, 25 Şubat 2008, CRS Reports İnternet Sitesi, Erişim:02.01.2017, https://www.everycrsreport.com/files/20080225_98-367GOV_57a3cb348e98fc34c905cd48b583734b2b2eb1d3.pdf
- Schneider, J., *House Committees: Categories and Rules for Committee Assignments*, CRS Report 98-151, 17 Ekim 2014, FAS İnternet Sitesi, Erişim:02.01.2017, <https://fas.org/sgp/crs/misc/98-151.pdf>
- Schneider, J., Koempel, M.L., *House Committee Chairs: Considerations, Decisions, and Actions as One Congress Ends and a New Congress Begins*, CRS Report RL34679, 27 Ocak 2017, FAS İnternet Sitesi, Erişim:03.01.2017, <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL34679.pdf>
- Schneider, J., *Committee Assignment Process in the U.S. Senate: Democratic and Republican Party Procedures*, CRS Report RL30743, 3 Eylül 2006, Every CRS Report İnternet Sitesi, Erişim:04.01.2018, https://www.everycrsreport.com/files/20061103_RL30743_70b3cb5b6586f8b3b6144bb76233eec4e1f34910.pdf

- Schneider, J., *Committee Jurisdiction and Referral in the Senate*, CRS Report 98-242, 15 Nisan 2008, Every CRS Report İnternet Sitesi, Erişim:04.01.2018, https://www.everycrsreport.com/files/20080415_98-242_288be3de7fcd2da92490c0b9b61ee4f1cab76686.pdf
- Schneider, J., *House and Senate Rules of Procedure: A Comparison*, CRS Report RL30945, 2008, Erişim:20.04.2018, <https://www.senate.gov/reference/resources/pdf/RL30945.pdf>
- Schneider, J., Koempel, M.L., *The First Day of a New Congress: A Guide to Proceedings on the House Floor*, CRS Report RL30725, 2016, FAS İnternet Sitesi, Erişim:07.03.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL30725.pdf>
- Schneider, J., *Procedural Distinctions Between the House and the Committee of the Whole*, Congressional Research Service, Erişim:20.04.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/98-143.pdf>
- Schneider, J., *Special Order Speeches and Other Forms of Non-Legislative Debate in the House*, Congressional Research Service, Erişim:12.04.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/RS21174.pdf>
- Schneider, J., *The Committee System in the U.S. Congress*, CRS Report RS20794, 14 Ekim 2009, VCU School of Pharmacy İnternet Sitesi, Erişim:16.06.2018, https://www.everycrsreport.com/files/20091014_RS20794_64d74bfc8f8aa83aafb5b05ee700eda5db27eb2d.pdf
- Senate Committee Funding: Description of Process and Analysis of Disbursements*, CRS Report R43160, 12 Mayıs 2015, FAS İnternet Sitesi, Erişim:16.06.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R43160.pdf>.
- Senate Committee Hearings: Arranging Witnesses*, CRS Report 98-336, 12 Mart 2015, ABD Senatosu İnternet Sitesi, Erişim:18.06.2018, <https://www.senate.gov/CRSPubs/045a2fbf-0ad7-434b-9496-ab85db6dae6b.pdf>
- Senate Committee Reports: Required Contents*, CRS Report 98-305, 22 Ocak 2008, Every CRS Report İnternet Sitesi, Erişim:18.06.2018, https://www.everycrsreport.com/files/20080122_98-305_ce9e6603afa0ad97dbc3f9e263f787e3a1cf9dd0.pdf
- Senate Committees: Categories and Rules for Committee Assignments*, CRS Report 98-183, 19 Aralık 2014, ABD Senatosu İnternet Sitesi, Erişim:04.01.2018, <https://www.senate.gov/CRSPubs/3f85020c-5fe6-40d7-955d-dfec9defb72a.pdf>.

Smith, S.S., Roberts, J.M., Vander Wielen R.J., *The American Congress*, Cambridge, New York, 2011.

Solak, M., *ABD Temsilciler Meclisi Çalışma Usul ve Esasları*, TBMM Araştırma Merkezi Bilgi Notu, 5 Mart 2013.

Sullivan, J.V., *How Our Laws Are Made*, Washington, U.S. Government Printing Office, 2007, Erişim:02.01.2017,
<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CDOC-110hdoc49/pdf/CDOC-110hdoc49.pdf>

Şencan, H., “ABD’de Hükümet Kapatma”, Bilgi Notu, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, Ekim 2013.

Şencan, H., *Bazı Ülkelerde Ombudsmanlık Kurumu*, TBMM Araştırma Merkezi Raporu, Ocak 2011.

Şencan, H., “ABD Kongre Araştırma Servisi (CRS)”, *Armer Bülten*, Ekim 2017.

TBMM, *Karşılaştırmalı Anayasa Çalışmaları*, TBMM Basımevi, Ankara, Haziran 2012.

Temelat, N., *ABD Kongresinde Kıyafet Düzeni*, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Bilgi Notu, Kasım 2013.

The Government Accountability Office (Sayıştay), “Performance”,
Erişim:24.12.2018,
<https://www.gao.gov/about/what-gao-is/performance/>

The Government Accountability Office (Sayıştay), “Profiles of Existing Government Corporations”, Aralık 1988, Erişim:26.07.2018,
<https://www.gao.gov/assets/90/88616.pdf>

The Joint Committee on Taxation (ABD Kongresi Vergi Ortak Komisyonu),
“Overview”, Erişim:03.02.2018,
<https://www.jct.gov/about-us/overview.html>

The United States Department of Justice, “Judicial Nominations - Blue Slips”,
Erişim:30.01.2018,
<https://www.justice.gov/olp/judicial-nominations>

The United States Department of Justice, “Senatorial Courtesy”, Erişim:30.01.2018,
<https://www.justice.gov/sites/default/files/olc/opinions/1942/05/31/op-olc-supp-v001-p0088.pdf>

The United States Department of Justice, “Senatorial Courtesy”, Erişim:30.01.2018, <https://www.justice.gov/sites/default/files/olc/opinions/1942/05/31/op-olc-supp-v001-p0088.pdf>

The White House (Beyaz Saray), *Office of Management and Budget Strategic Plan 2014*, Haziran 2014, Erişim:12.01.2018, <https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2017/assets/spec.pdf>

The White House, “The Executive Branch”, Erişim:15.06.2018, <https://www.whitehouse.gov/1600/executive-branch#Executive%20Office%20of%20the%20President>

ThoughtCo İnternet Sitesi, “How to Petition the Government Under 5 Minutes”, Erişim:27.07.2018, <https://www.thoughtco.com/petition-the-government-in-5-minutes-3321819>

Tollestrup, J., *Regular Appropriations Bills: Terms of Initial Consideration and Amendment in The House FY1996-FY2015*, CRS Report R42933 (ABD Kongresi Araştırma Servisi Raporu), 6 Mart 2015, FAS İnternet Sitesi, Erişim:14.02.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R42933.pdf>

Tollestrup, J., *The Congressional Appropriations Process: An Introduction*, CRS Report 97-684 (ABD Kongresi Araştırma Servisi Raporu), 23 Şubat 2012, FAS İnternet Sitesi, Erişim:20.01.2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/97-684.pdf>

United States Code (Birleşik Devletler Kanun Külliyyatı), Title 31, Section 1106, Erişim:21.02.2017, <http://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title31/subtitle2/chapter11&edition=prelim>

United States Congress, “Congressional Record, November 21, 2013, 113th Congress, 1st Session, Issue: Vol. 159, No. 167 — Daily Edition”, Congress.gov, Erişim:24.04.2018, <https://www.congress.gov/crec/2013/11/21/CREC-2013-11-21.pdf>

United States Congress, “PUBLIC LAW 112–166—AUG. 10, 2012”, Congress.gov, Erişim:22.04.2018, <https://www.congress.gov/112/plaws/publ166/PLAW-112publ166.pdf>

United States Congress, “S.Res.116 — 112th Congress (2011-2012)”, Congress.gov, Erişim:11.04.2018, <https://www.congress.gov/bill/112th-congress/senate-resolution/116/text>

United States Congress, “S.Res.28 — 112th Congress (2011-2012)”, Congress.gov.,
Erişim:02.05.2018,

[https://www.congress.gov/bill/112th-congress/senate-resolution/28/
text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22s.res28%22%5D%7D&r=4](https://www.congress.gov/bill/112th-congress/senate-resolution/28/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22s.res28%22%5D%7D&r=4)

United States Congress, Congressional Research Service, “Office of Legislative
Council: House”, CRS Report, May 21, 2014.

United States Government Publishing Office (ABD Devlet Yayın Dairesi), “Title
44- Public Printing and Documents - § 901. Congressional Record: arrangement,
style, contents, and indexes”, Erişim:09.01.2018,
[http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2009-title44/pdf/USCODE-2009-
title44-chap9-sec901.pdf](http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2009-title44/pdf/USCODE-2009-title44-chap9-sec901.pdf)

United States Government Publishing Office (ABD Devlet Yayın Ofisi),
Erişim:26.07.2018,
<https://www.govinfo.gov/help/chr#metadata>

United States House of Representatives “The Congressional Budget and
Impoundment Control Act of 1974”, Office of The Legislative Counsel
(Temsilciler Meclisi Yasama Danışma Birimi), Erişim:21.01.2018,
<http://legcounsel.house.gov/Comps/BUDGET.pdf>

United States House of Representatives Office of Legislative Counsel, “House
Legislative Counsel’s Manuel on Drafting Style”, November 1995,
Erişim:18.04.2018,
https://legcounsel.house.gov/HOLC/Drafting_Legislation/draftstyle.pdf

United States House of Representatives, “About Us”, The Committee on Ways and
Means internet sitesi, Erişim:01.02.2018,
<http://waysandmeans.house.gov/about/>

United States House of Representatives, “Glossary of Terms Related to
Congressional Records”, Erişim:08.03.2018,
<http://history.house.gov/Records-and-Research/FAQs/Congressional-Glossary/>

United States House of Representatives, “Parliamentarian of the House”
Erişim:24.04.2018,
http://www.house.gov/content/learn/officers_and_organizations/parliamentarian.php

United States Senate, “About the Senate Committee System”, Erişim:03.01.2018,
http://www.senate.gov/general/common/generic/about_committees.htm

- United States Senate, “Committee History”, The Committee on Armed Forces internet sitesi, Erişim:01.02.2018,
<http://www.armed-services.senate.gov/about/history>
- United States Senate, “Committee Markup”, Erişim:28.03.2018.
https://www.senate.gov/legislative/common/briefing/Senate_legislative_process.htm
- United States Senate, “Committee Reports”, Erişim:03.04.2018,
https://www.senate.gov/legislative/common/briefing/Enactment_law.htm#8
- United States Senate, “Constitution of the United States”, Erişim:04.01.2017,
http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm#a1_sec5
- United States Senate, “Glossary-Hearing”, Erişim:11.04.2018,
https://www.senate.gov/reference/glossary_term/hearing.htm
- United States Senate, “Hearing on Senate Rule XXII and Proposals to Amend This Rule”, Erişim:30.01.2018,
<http://rules.senate.gov/public/index.cfm?p=CommitteeHearings>
- United States Senate, “How Our Laws Are Made”, Erişim:18.06.2018,
<https://www.senate.gov/reference/resources/pdf/howourlawsaremade.pdf>
- United States Senate, “Nominations”, Erişim:02.05.2018,
<https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Nominations.htm>
- United States Senate, “Office of Legislative Counsel”, Erişim:06.03.2017,
<https://www.slc.senate.gov/>
- United States Senate, “Rule XXV- Standing Committees”, Erişim:12.04.2018,
<https://www.rules.senate.gov/rules-of-the-senate>
- United States Senate, “Rules of the Senate, Executive Session - Proceedings on Nominations”, Erişim:11.04.2018,
<https://www.rules.senate.gov/rules-of-the-senate>
- United States Senate, “Senate Legislative Process-Committee Organization and Procedure”, Erişim:25.01.2018,
https://www.senate.gov/legislative/common/briefing/Senate_legislative_process.htm#2
- United States Senate, “Sitting Presidents & Vice Presidents Who Have Testified Before Congressional Committees”, Erişim:26.07.2018,
<https://www.senate.gov/committees/SittingPresidentsVicePresidentsWhoHaveTestifiedBeforeCongressionalCommittees.htm#footnote1>

United States Senate, “The Role of Committees in the Legislative Process”,
Erişim:18.04.2018,
<https://www.senate.gov/general/Features/Committees.htm>.

United States Senate, “Summary of Bills Vetoed”, Erişim:06.05.2018,
<https://www.senate.gov/reference/Legislation/Veto/vetoCounts.htm>

Whitaker, L.P., *Contested Election Cases in the Houses of Representatives:1933 to 2009*, CRS Report 98-194, 2010, FAS İnternet Sitesi, Erişim:10.01.2018,
<https://fas.org/sgp/crs/misc/98-194.pdf>

Wickham, T.J., *Jefferson’s Manual and Rules of the House of Representatives*, ABD Devlet Yayın Ofisi, Erişim:15.04.2018,
<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/HMAN-114/pdf/HMAN-114.pdf>

EK 1:**KONGRE KOMİSYONLARININ İSİMLERİ VE
TÜRKÇE KARŞILIKLARI**

SENATO	
Standing Committees	Daimi Komisyonlar
Committee on Agriculture, Nutrition, and Forestry	Tarım, Beslenme ve Ormancılık Komisyonu
Committee on Appropriations	Ödenek Komisyonu
Committee on Armed Services	Silahlı Kuvvetler Komisyonu
Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs	Bankacılık, İskân ve Şehircilik Komisyonu
Committee on the Budget	Bütçe Komisyonu
Committee on Commerce, Science, and Transportation	Ticaret, Bilim ve Ulaştırma Komisyonu
Committee on Energy and Natural Resources	Enerji ve Doğal Kaynaklar Komisyonu
Committee on Environment and Public Works	Çevre ve Bayındırlık Komisyonu
Committee on Finance	Maliye Komisyonu
Committee on Foreign Relations	Dış İlişkiler Komisyonu
Committee on Health, Education, Labor, and Pensions	Sağlık, Eğitim, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Komisyonu
Committee on Homeland Security and Governmental Affairs	İç Güvenlik ve Federal Hükümet İşleri Komisyonu
Committee on the Judiciary	Adalet Komisyonu
Committee on Rules and Administration	İçtüzük ve İdari İşler Komisyonu
Committee on Small Business and Entrepreneurship	Küçük İşletmeler ve Girişimcilik Komisyonu
Committee on Veterans' Affairs	Emekli Asker ve Gaziler Komisyonu

SENATO

Special, Select, and Other	Özel Komisyonlar
Indian Affairs	Yerli Halklar Komisyonu
Select Committee on Ethics	Etik Komisyonu
Select Committee on Intelligence	İstihbarat Komisyonu
Special Committee on Aging	Yaşlılık Komisyonu

TEMSİLCİLER MECLİSİ

Standing Committees	Daimi Komisyonlar
The Committee on Judiciary	Adalet Komisyonu
The Committee on Science, Space, and Technology	Bilim, Uzay ve Teknoloji Komisyonu
The Committee on the Budget	Bütçe Komisyonu
The Committee on Natural Resources	Doğal Kaynaklar Komisyonu
The Committee on Education and the Workforce	Eğitim ve İşgücü Komisyonu
The Committee on Energy and Commerce	Enerji ve Ticaret Komisyonu
The Committee on Ethics	Etik Komisyonu
The Committee on Veterans' Affairs	Emekli Asker ve Gaziler Komisyonu
The Committee on Oversight and Government Reform	Denetim ve Yönetim Reformu Komisyonu
The Committee on Rules	İçtüzük Komisyonu
The Committee on Small Business	Küçük İşletmeler Komisyonu
The Committee on Financial Services	Mali Hizmetler Komisyonu

TEMSİLCİLER MECLİSİ

Standing Committees	Daimi Komisyonlar
The Committee on House Administration	Meclis İdari İşler Komisyonu
The Committee on Appropriations	Ödenek Komisyonu
The Committee on Armed Services	Silahlı Kuvvetler Komisyonu
The Committee on Agriculture	Tarım Komisyonu
The Committee on Transportation and Infrastructure	Ulaşım ve Altyapı Komisyonu
The Committee on Homeland Security	İç Güvenlik Komisyonu
The Committee on Foreign Affairs	Dış İlişkiler Komisyonu
The Committee on Ways and Means	Gelirler Komisyonu
Select/Special Committees	Özel Komisyonlar
Permanent Select Committee on Intelligence	Daimi İstihbarat Komisyonu

SENATO-TEMSİLCİLER MECLİSİ ORTAK KOMİSYONLARI

Joint Committees	Ortak Komisyonlar
Joint Economic Committee	Ekonomi Ortak Komisyonu
Joint Committee on the Library	Kütüphane Ortak Komisyonu
Joint Committee on Printing	Basım Ortak Komisyonu
Joint Committee on Taxation	Vergi Ortak Komisyonu

EK 2:**KAVRAMLARIN İNGİLİZCE VE TÜRKÇE KARŞILIKLARI**

İNGİLİZCE	TÜRKÇE
<i>5 minutes rule</i>	5 dakika kuralı
<i>ad hoc committees</i>	araştırma komisyonları
<i>adjourn(ment)</i>	birleşimin veya yıllık dönemin sona ermesi
<i>adjournment day to day</i>	birleşimin sonlandırılması
<i>adjournment sine die</i>	yıllık dönemin sonlandırılması
<i>amendatory instruction</i>	değişiklik talimatı
<i>analytical perspectives</i>	analitik değerlendirmeler
<i>annual session</i>	yıllık dönem
<i>Anti-Deficiency Act</i>	Bütçe Açığı ile Mücadele Kanunu
<i>appropriation</i>	ödenek tahsisi
<i>appropriation bills</i>	ödenek kanunu teklifi
<i>appropriations act</i>	ödenek kanunu
<i>Attorney General</i>	Adalet Bakanı
<i>authorization</i>	yetkilendirme
<i>authorization act</i>	yetkilendirme kanunu
<i>authorization/authorizing bills</i>	yetkilendirme kanunu teklifi
<i>Authorizing Committee</i>	Yetkilendirme Komisyonu
<i>bill</i>	kanun teklifi
<i>Blue Book</i>	Mavi Kitap: Muhasebe ve denetim konularındaki gelişmelere ilişkin kapsamlı bir değerlendirme sunan bir belge
<i>blue slip</i>	Yargı makamlarına yapılacak atamalarda aday gösterilen kişinin geldiği eyaletin senatörüne, o kişinin adaylığını onaylayıp onaylamadığına ilişkin görüş bildirme imkânı verilmesine ilişkin geleneksel yöntem
<i>budget authority</i>	bütçe yetkisi
<i>Budget Control Act</i>	Bütçe Kontrol Kanunu

<i>Budget Enforcement Act</i>	Bütçe Uygulama Kanunu
<i>Budget of the US Government</i>	ABD Federal Bütçesi
<i>budget reconciliation</i>	bütçe uyumlaştırması
<i>budget resolution</i>	bütçe kararı
<i>Budget Review Board</i>	Bütçe Gözden Geçirme Kurulu
<i>Bureau of the Budget</i>	Bütçe Dairesi
<i>business meetings</i>	çalışma toplantıları (komisyonlarda)
<i>by-passing committees</i>	komisyon aşamasını atlama
<i>Byrd Rule</i>	Byrd Kuralı
<i>cabinet secretaries</i>	bakanlar
<i>calendar of business</i>	faaliyetler takvimi
<i>caucus/conference</i>	siyasi parti grupları
<i>censure</i>	ağır kınama
<i>Chair</i>	Komisyon Başkanı
<i>chaplain</i>	din görevlisi
<i>checks and balances</i>	denge ve denetleme
<i>Chief Justice</i>	Yüksek Mahkeme Başkanı
<i>civil relief</i>	askerlerin sivil mükellefiyetlerden muafiyetleri
<i>clean bill</i>	yeni teklif
<i>clerical aide</i>	büro işleri çalışanı
<i>Clerk/clerk</i>	Genel Sekreter/komisyon sekreteri/kâtip
<i>Clerk Of the House</i>	Temsilciler Meclisi Genel Sekreteri
<i>cloture</i>	engellemeyi (filibuster) sona erdirmeye
<i>Code of Official Conduct</i>	Resmi Davranış Kodu
<i>commissions</i>	komiteler
<i>Committee of the Whole</i>	Genel Kurul Komisyonu
<i>comprehensive policy oversight</i>	kapsamlı politika denetimi
<i>Comptroller General</i>	Sayıştay Başkanı
<i>concurrent resolution</i>	mutabakat kararı
<i>Conferee</i>	Uzlaşma Komisyonu üyeleri

<i>Conference Committee</i>	Uzlaşma Komisyonu
<i>conference report</i>	Uzlaşma Komisyonu raporu
<i>confirmation hearings</i>	atama onayı dinleme toplantısı
<i>Congressional Budget Act</i>	Kongre Bütçe Kanunu
<i>Congressional Budget Office</i>	Kongre Bütçe Ofisi
<i>Congressional Oversight Manual</i>	Kongre Denetim El Kitabı
<i>Congressional Protocols</i>	Kongreye ilişkin protokoller
<i>Congressional Record</i>	Kongre Kayıtları
<i>Congressional Research Service (CRS)</i>	Kongre Araştırma Servisi
<i>contempt of Congress</i>	Kongreye hakaret etme
<i>continuing resolutions</i>	devamlılık kararları
<i>Council of Economic Advisers</i>	Ekonomi Danışmanları Konseyi
<i>Daily Digest</i>	Günlük Özet
<i>day of session</i>	birleşim günü
<i>deeming resolution</i>	Bütçe kararının 15 Nisana kadar kabul edilememesi veya hiç kabul edilememesi durumunda bir önceki yılın bütçe kararındaki çok yıllık bütçe büyüklüklerinin devreye sokulması
<i>deferral</i>	harcamaların ertelenmesi
<i>direct or mandatory spending</i>	zorunlu harcama
<i>Director of the Office of Government Ethics</i>	Hükümet Etik Bürosu Müdürü
<i>discharge calendar</i>	el çekirme takvimi
<i>discharge from committees</i>	komisyondan doğrudan Genel Kurula indirme
<i>discharge rule</i>	Kanun teklifini komisyondan doğrudan Genel Kurula indirme kuralı
<i>discretionary spendings</i>	isteğe bağlı harcamalar
<i>division vote</i>	ikiye ayrılarak oylama
<i>division-show of hands</i>	ikiye ayrılarak oylama
<i>Electoral College</i>	Delegeler/Seçiciler Kurulu

<i>en bloc</i>	bütün halinde
<i>entitlement programs</i>	adlandırılmış harcamalar
<i>exclusion</i>	seçilmiş üyenin üyeliğe kabul edilmemesi
<i>executive calendar</i>	yürütme işleri takvimi
<i>executive clerk</i>	yürütme kâtibi
<i>executive clerk's office</i>	yürütme katibi bürosu
<i>executive communication</i>	yürütme mesajı
<i>executive session</i>	yürütme işleri oturumu
<i>expulsion</i>	üyelikten çıkarma/ihraç
<i>Fall Review</i>	Sonbahar Gözden Geçirmesi
<i>Federal Bureau of Investigation (FBI)</i>	Federal Soruşturma Bürosu
<i>field hearings</i>	Kongre dışındaki dinleme toplantısı
<i>filibuster</i>	konusarak engelleme
<i>floor speaker</i>	Genel Kurul sözcüsü
<i>germaneness</i>	değişiklik önergelerinin görüşülen işle doğrudan ilgili olması
<i>Government Accountability Office</i>	Sayıştay
<i>government agency</i>	Devlet kurumu
<i>Government Publishing Office</i>	Devlet Yayın Ofisi
<i>Great Society</i>	Başkan Lyndon B. Johnson tarafından ABD’de 1964-1965 yıllarında yoksullukla ve ırk ayrımcılığı ile mücadele amacıyla uygulamaya konan programlar bütünü
<i>hearing</i>	dinleme toplantısı
<i>hold</i>	engelleme/durdurma
<i>House of Representatives</i>	Temsilciler Meclisi
<i>House Resolution</i>	Temsilciler Meclisi Kararı
<i>Impoundment Control Act</i>	Ödeneklerin Alıkonulmasını Kontrol Kanunu
<i>incompatibilities</i>	bağdaşmazlıklar

<i>Inspector General</i>	Genel Müfettiş
<i>insular possession</i>	bağlı bölgeler
<i>interstate compacts</i>	eyaletlerarası andlaşmalar
<i>investigative hearings</i>	soruşturma dinleme toplantıları
<i>impeachment</i>	suçlandırma
<i>inquiry</i>	araştırma / soruşturma
<i>Jefferson's Manual</i>	Jefferson Kılavuzu
<i>joint committees</i>	ortak komisyonlar
<i>joint explanatory statement</i>	ortak açıklayıcı beyanat
<i>joint resolutions</i>	ortak kararlar
<i>Joint Select Committee on Deficit Reduction</i>	Açıkları Azaltmak Üzere Öneri Hazırlamakla Görevli Ortak Komisyon
<i>Journal</i>	Tutanak Dergisi
<i>kill a bill</i>	kanun teklifinin akamete uğraması
<i>Lame Duck session</i>	Topal Ördek dönemi
<i>Legislative Branch Appropriations</i>	Yasama Birimleri Ödenekleri
<i>Legislative Counsel of the Senate</i>	Senato Yasama Danışma Birimi
<i>legislative day</i>	yasama günü
<i>legislative function</i>	yasama yetkisi
<i>legislative hearings</i>	yasamayla ilgili dinleme toplantıları
<i>Legislative Reorganization Act</i>	Yasamanın Yeniden Yapılandırılması Kanunu
<i>letter of reproof</i>	kınama mektubu
<i>logrolling</i>	siyasette karşılıklı yardımlaşma
<i>loss of seniority</i>	kıdem kaybı
<i>majority floor manager</i>	Genel Kuruldaki çoğunluk grubu yöneticisi
<i>majority leader</i>	çoğunluk lideri
<i>majority vote</i>	oy çokluğu
<i>markup</i>	kanun teklifini komisyonda biçimlendirme toplantıları

<i>member-elect</i>	seçilmiş (ancak yemin etmemiş) üye
<i>memorial</i>	bildiri
<i>minority leader</i>	azınlık lideri
<i>morning hour debate</i>	sabah oturumu konuşmaları
<i>motion</i>	önerge
<i>motion to discharge from committees</i>	kanun teklifini komisyondan doğrudan Genel Kurula indirme önergesi
<i>motion to lay an amendment on the table</i>	(komisyonlarda) değişiklik önergesinin görüşülmesini durdurma
<i>motion to proceed</i>	kanun teklifinin görüşülüp görüşülmeyeceğine dair önerge
<i>motion to recommit</i>	teklifin esas komisyona geri gönderilip gönderilmeyeceğine dair önerge
<i>multiple referral</i>	çoklu havale
<i>New Deal</i>	ABD’de büyük buhrandan sonra ekonomiyi toparlamak üzere 1933-1938 yılları arasında uygulanan programlar dizisi
<i>no taxation without representation</i>	temsil olmaksızın vergilendirmenin olamayacağı
<i>nonpartisan</i>	herhangi bir parti ile ilişkisi olmayan
<i>oath</i>	yemin etme
<i>Office of Management and Budget</i>	Yönetim ve Bütçe Ofisi
<i>Office of the Legislative Counsel</i>	Yasama Danışma Birimi
<i>omnibus bill</i>	ödenek kanunlarının birleştirilerek tek bir ödenek kanunu teklifine dönüşmüş haline verilen isim
<i>one-minute speeches</i>	bir dakikalık konuşmalar
<i>outlay</i>	harcama
<i>oversight hearings</i>	denetim dinleme toplantıları
<i>oversight powers</i>	denetim yetkileri

<i>page</i>	stajyer
<i>Parliamentarian of the House</i>	Yasama Müşaviri
<i>pay-as-you-go</i>	harcama artışının gelir artışıyla, gelir azalışının da harcama azalışıyla dengelenmesi
<i>planning guidance</i>	planlama rehberi
<i>Pledge of Allegiance to the Flag</i>	Bayrağa Sadakat Yemini
<i>pocket veto</i>	cep vetosu
<i>point of order</i>	usûl itirazı
<i>power of the purse</i>	bütçe hakkı
<i>preemption</i>	ön alım (şufa) hakkı
<i>President of Senate</i>	Senato Başkanı
<i>President Pro Tempore</i>	Senato Geçici Başkanı
<i>Presiding Officer</i>	Birleşimi Yöneten Başkan
<i>previous question (motion to move the previous question)</i>	yeterlik önergesi
<i>primary committee</i>	esas komisyon
<i>primary expense resolution</i>	birincil harcama kararı
<i>private bills</i>	özel kanun teklifleri
<i>private calendar</i>	özel takvim
<i>privilege from arrest</i>	tutuklanmama imtiyazı
<i>privileged measures</i>	imtiyazlı hususlar/işler
<i>public bills</i>	kamusal kanun teklifleri
<i>quorum</i>	toplantı yeter sayısı
<i>quorum calls</i>	yoklama
<i>Ramseyer Rule</i>	Ramseyer Kuralı
<i>ranking majority member</i>	çoğunluk partisinin en kıdemli üyesi
<i>ranking member</i>	en kıdemli üye
<i>ranking minority member</i>	azınlık partisinin en kıdemli üyesi
<i>recall</i>	geri çağırma/azletme
<i>recess</i>	birleşim veya döneme ara verme

<i>recess appointment</i>	tatil dönemi atamaları
<i>recognition</i>	üyelere söz hakkı verilmesi
<i>recorded vote</i>	açık oylama
<i>regular veto</i>	olağan veto
<i>reprimand</i>	kınama
<i>reprogramming</i>	yeniden programlama
<i>rescission</i>	ödeneklerin iptali
<i>Resident Commissioner</i>	Porto Riko Temsilcisi
<i>revenue measures</i>	gelir artırıcı kanun teklifleri
<i>rewrite</i>	kanun tekliflerini yeniden kaleme alma
<i>roll call vote</i>	ad okunmak suretiyle yapılan açık oylama
<i>Rules of the Committee on the Budget</i>	Bütçe Komisyonu İçtüzüğü
<i>Scorecard (PAYGO scorecard)</i>	harcama ve gelir kanunlarının mali etkilerini gösterir tablo
<i>scorekeeping</i>	kanunların bütçe kararındaki hedeflere uygunluğunun takibi
<i>seal of the United States</i>	Birleşik Devletler mührü
<i>Secretary of the Senate</i>	Senato Genel Sekreteri
<i>select/special committees</i>	özel komisyonlar
<i>selection/steering committee</i>	seçim komitesi
<i>Senate Manual</i>	Senato El Kitabı
<i>Senate resolution</i>	Senato kararı
<i>Senate Rule</i>	Senato İçtüzüğü
<i>Senate Rules Committee</i>	Senato İçtüzük Komisyonu
<i>senatorial courtesy</i>	Senato nezaketi
<i>separation of powers</i>	kuvvetler ayrılığı
<i>sequestration</i>	kaynakların iptali/kesinti
<i>session</i>	günlük birleşim; yıllık dönem
<i>simple resolutions</i>	basit kararlar

<i>Speaker</i>	Temsilciler Meclisi Başkanı
<i>Speaker of the House</i>	Temsilciler Meclisi Başkanı
<i>Speaker Pro Tempore</i>	Temsilciler Meclisi Geçici Başkanı
<i>special order speeches</i>	kapanış konuşmaları
<i>special rule</i>	özel görüşme kuralı
<i>Speech and Debate Clause</i>	Konuşma ve Müzakere Hükümü
<i>standing committees</i>	daimi komisyonlar
<i>State of the Union</i>	Birliğin Durumu
<i>straight/simple motion</i>	basit önerge
<i>structured rules</i>	yapılandırılmış kurallar
<i>sub committees</i>	alt komisyonlar
<i>subpeona</i>	zorla çağırma/celp
<i>summon and testify</i>	komisyon toplantısına çağırıp görüşünü sorabilme
<i>supplemental expense resolution</i>	ilave harcama kararı
<i>suspension of the rules</i>	kuralların askıya alınması
<i>temporary select committee</i>	geçici özel komisyon
<i>testimonial privilege</i>	ifade muafiyeti
<i>testimony</i>	ifade
<i>The Chief Financial Officers Act</i>	Üst Mali Yöneticiler Kanunu
<i>The Congressional Budget and Impoundment Control Act</i>	Kongre Bütçe ve Ödeneklerin Alıkonmasını Kontrol Kanunu
<i>The Government Performance and Result Act</i>	Hükümet Performansı ve Uygulama Sonuçları Kanunu
<i>the House Calendar</i>	Meclis Takvimi
<i>the Office of the Counsel to the President</i>	ABD Başkanı Hukuk Müşavirliği
<i>The President</i>	ABD Başkanı / Başkan
<i>the Union Calendar</i>	Birlik Takvimi

<i>U.S. attorney</i>	bölge savcısı
<i>U.S. district judges</i>	bölge hakimleri
<i>U.S. marshals</i>	Adalet Bakanlığına bağlı özel görevli kolluk kuvveti
<i>unanimous consent</i>	uzlaşma
<i>unanimous consent agreement</i>	uzlaşma kararı
<i>unexpended appropriation</i>	kullanılmamış ödenek
<i>unfunded mandates</i>	finanse edilmemiş harç ve yükümlülükler
<i>United States Code</i>	Birleşik Devletler Kanun Külliyyatı
<i>Vice-President</i>	ABD Başkan Yardımcısı
<i>voice vote</i>	işaretle oylama
<i>vote “present”</i>	çekimser oy
<i>War Power Resolution</i>	Savaş Yetkisi Kararı
<i>whip</i>	çoğunluk/azınlık lider yardımcısı
<i>whistleblow</i>	ihbar
<i>White House Office</i>	Beyaz Saray
<i>witnesses</i>	dinlenecek kişiler
<i>Yea, nay</i>	(açık oylamada) evet, hayır



ISBN: 978-605-2089-11-8
978-605-2089-12-5 (e-kitap)

TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı

Türkiye Büyük Millet Meclisi Ek Hizmet Binası, Atatürk Bulvarı No:153 Bakanlıklar/ANKARA

Tel:+90 312 420 68 38 **Faks:**+90 312 420 78 00 **E-posta:** iletisim.armer@tbmm.gov.tr