



Türkiye Büyük Millet Meclisi ARAŞTIRMA HİZMETLERİ BAŞKANLIĞI

Aralık 2019

ALMANYA PARLAMENTOSUNDA YASAMA, DENETİM VE BÜTÇE SÜREÇLERİ



Bu çalışmada Almanya siyasi yapısı ile Parlamentosu ana hatlarıyla, Almanya Parlamentosunda yasa yapım süreci, denetim mekanizmaları ve bütçe süreci ise ayrıntılı bir şekilde anlatılmaktadır.

Akın Türer – Yasama Uzmanı

Ali Çolak – Yasama Uzmanı

Halit Tunçkaşık – Yasama Uzmanı

Kadir Candan – Yasama Uzmanı

Murat Bilgin – Yasama Uzmanı

Alper Mahmut Kaysal – Yasama Uz. Yrd.

Rapor



EGEMENLİK KAYITSIZ ŞARTSIZ MİLLETİNDİR



SON ÇALIŞMALAR

- Avrupa Ülkelerinde Son İki Yıl İçinde Yapılan Seçimlere Katılım Oranları
- Türkiye'nin İnsani Yardımları
- Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye'de Gıda Maddelerinde KDV Oranları
- Avrupa Ülkelerinde 2017 Yılı Ekonomik Büyüme Oranları (İnfografik)
- Türkiye ve OECD Ülkelerinde Temel Sağlık Verileri (Yıllar İtibarıyla)
- Türkiye ve Bazı Avrupa Ülkelerinde Seçim İttifakına İlişkin Düzenlemeler
- Amerika Birleşik Devletlerinin İdari Teşkilat Yapısı
- Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi (İnfografik)
- Katalonya/Katalunya Özerk Bölgesi
- Avrupa'da Aşırı Sağın Yükselişi

İkinci Okuma: Semra Gökçimen
Habip Kocaman

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı Araştırma Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Yönetmeliğe göre;

- Araştırma Merkezi ürünlerinde yer alan bilgiler kaynak gösterilerek kullanılabilir.
- Araştırma Merkezi ürünleri TBMM Başkanlığının görüşlerini yansıtmaz.

YÖNETİCİ ÖZETİ

- Parlamenter hükümet sistemine sahip Almanya’da, federal devlet yapısından dolayı hem Federasyonun hem de 16 eyaletin kendilerine ait yasama, yürütme ve yargı organları bulunmaktadır.
- Almanya siyasi sisteminde cumhurbaşkanı, Federal Meclis, Federal Konsey, hükümet ve Anayasa Mahkemesi daimi anayasal organlar olarak karşımıza çıkmaktadır.
- Birinci meclis olarak nitelendirilebilecek Federal Meclis, seçim sistemi nedeniyle her yasama döneminde farklı sayıda üyeye sahiptir. İçinde bulunan 19. Yasama Dönemi itibarıyla 709 üyesi bulunan Federal Mecliste altı siyasi parti grubu temsil edilmektedir.
- İkinci meclis olarak da nitelendirilebilecek Federal Konsey, eyalet hükümetlerinin atayıp görevden alabildikleri toplam 69 üyeden oluşmakta olup her bir eyaletin 3-6 arasında değişen üyesi bulunmaktadır.
- Federal Meclis Başkanlık Divanı, başkan ve başkanvekillerinden oluşur. Her siyasi parti grubu en az bir başkanvekili ile Başkanlık Divanında temsil edilir. Federal Meclis başkanının yetkisi kapsamındaki meseleler de dâhil olmak üzere önemli meseleleri görüşür.
- Danışma Kurulunun görevi Federal Meclisin iç işlerini yönetmektir. Kurul, meclis başkanı, başkanvekilleri ve tüm grup başkanvekillerinin de aralarında olduğu siyasi parti grupları tarafından sandalye sayısı oranında seçilen 23 diğer üyeden meydana gelir.
- Genellikle ayda iki hafta toplanan Federal Meclis yılda ortalama 57 gün toplanmakta ve ortalama 132 yasa çıkarmaktadır.
- Federal Mecliste toplantı yeter sayısı üye tam sayısının salt çoğunluğu, karar yeter sayısı ise aksi belirtilmedikçe oylamaya katılanların salt çoğunluğudur. Genel kurulda oylamalar genellikle el kaldırarak, ayağa kalkarak ya da yerinde oturarak gerçekleşmekle birlikte bazı durumlarda üye adlarının okunması suretiyle oylama, gizli oylama ve “Hammelsprung” adı verilen milletvekillerinin genel kurulu tamamen boşaltıp “evet, “hayır” ve “çekimser” işaretli kapılardan tekrar girmeleri esnasında sayılmaları şeklinde gerçekleştirilmektedir.
- Federal Mecliste milletvekillerine yönelik disiplin cezaları, konuşmayı sonlandırma, para cezası ve Parlamento çalışmalarından men şeklindedir. Ayrıca milletvekilleri, İçtüzüğün ekinde yer alan geniş kapsamlı “Etik Kuralları”na da uymakla yükümlüdür.
- Yasama yetkisinin Federal Devlet ile eyaletler arası dağılımı Anayasada düzenlenmiştir. Federal Devlete tanınan haller dışında yasama yetkisi eyaletlere aittir.

Anayasada belirlenen bazı konularda belirli koşullar altında hem Federal Devlet hem de eyaletler yasama yetkisini kullanabilmekte olup bu durumda “yarışan yasama yetkisi” söz konusudur.

- Federal Meclise yasa önerisinde bulunma yetkisine sahip anayasal organlar hükümet, Federal Meclis ve Federal Konseydir. Hükümetin yasa önerileri doğrudan Federal Meclise sunulamaz; bu öneriler görüşü alınmak üzere önce Federal Konseye sunulur.
- Yasa önerileri, kaynağı neresi olursa olsun Federal Mecliste görüşülmektedir. Görüşme “birinci okuma”, “komisyon”, “ikinci okuma” ve “üçüncü okuma” olarak adlandırılan aşamalardan oluşmaktadır.
- Birinci okuma sürecinde Danışma Kurulu kararı, bir siyasi parti grubunun talebi veya Meclis üyelerinin %5’inin istemi olması halinde genel kurulda yasa önerisinin geneli üzerine bir görüşme düzenlenir. Aksi halde görüşme düzenlenmeksizin yasa önerisi genel kurul kararıyla komisyona havale edilir.
- İçerik itibarıyla basit ve tartışmalı olmayan yasaların görüşülmesinde istisnai olarak komisyon aşaması atlanabilmektedir. Bu şekilde bir karar bir siyasi parti grubu veya Meclis üyelerinin %5’i tarafından verilecek bir önerge üzerine oylamaya katılanların 2/3 çoğunluğunun kararıyla mümkün olmaktadır.
- İkinci okumanın yapılacağı tarih Danışma Kurulunca belirlenmektedir. Ancak 2/3 çoğunlukla aksi yönde karar alınmadıkça bu tarih komisyon raporunun dağıtımından en az iki gün sonra olmak zorundadır. İkinci okuma süreci komisyon raporunun genel kurulda görüşülmesi ile değişiklik önergelerinin ve maddelerin oylanmasını içermektedir.
- Üçüncü okuma aşamasında milletvekillerince değişiklik önergesi verilmesi mümkün değildir. Değişiklik önergeleri sadece siyasi parti grupları ile onlara eşit sayıda milletvekilince ikinci okuma sırasında kabul edilmiş değişiklik önergelerine ilişkin hususlarda verilebilmektedir. Yalnızca söz konusu değişiklik önergelerine ilişkin maddeler yeniden oylanır.
- Üçüncü okuma aşamasının sonunda yapılan son oylama ile kabul edilen yasa önerileri Federal Konseye gönderilir.
- Federal Konseye gönderilen bazı yasa önerileri Federal Konseyin onayına tabi iken (onaya tabi yasalar), diğer yasalar için ise Federal Konsey itirazda bulunabilir (itiraza tabi yasalar). Federal Konsey, yasa önerisini kabul eder ya da Federal Meclisle ortak kurulan uzlaşma komisyonu aracılığıyla tek bir metinde anlaşmaya çalışır. Oldukça karmaşık iç aşamalar içeren süreç sonucunda anlaşma sağlanırsa veya Federal Meclis itiraza tabi yasalarda 2/3 çoğunlukla itirazı aşarsa yasa kabul edilmiş olur.

- Kabul edilen yasa, şansölye ve ilgili bakan tarafından karşı imza kuralı gereğince imzalanır ve cumhurbaşkanına sunulur. Cumhurbaşkanı yasayı şekil ve esas bakımından Anayasaya uygun görürse imzalayarak Federal Resmi Gazeteye yayımlanması için gönderir.
- Almanya’da bakanlar için gensoru mekanizması öngörülmemiştir. Federal Meclis mevcut şansölyeyi, ancak aynı zamanda üyelerinin salt çoğunluğuyla yeni bir şansölyeyi seçmek kaydıyla, hakkında güvensizlik oyu vererek görevden alabilir.
- Federal Meclis; hükümet sorgusu, soru saati, yazılı soru, büyük soru, küçük soru ve güncel saat adı altında çeşitli soru mekanizmaları ile hükümeti denetlemektedir.
- Federal Meclis, meclis araştırması/inceleme komisyonları ile daimi denetim komisyonları/kurulları vasıtasıyla da hükümeti düzenli bir şekilde denetlemektedir.
- Federal Meclis, yüksek federal organlara ve idarenin çeşitli yönetim ve denetim kurullarına üye seçmekte veya atamaktadır.
- Almanya’da bütçenin Parlamentoda görüşülmesi eylül ayından yılbaşına kadar olan dört aylık sürede gerçekleşmektedir. Hükümetten gelen bütçe teklifi Federal Meclis genel kurulunda üç kez, Federal Konsey genel kurulunda iki kez görüşülür.
- Anayasa bütçe hakkını Federal Meclise verdiği için; bütçe teklifini incelemek, değiştirmek, kabul etmek ve denetlemek esas itibarıyla Federal Meclisin görevidir. Federal Meclisin bütçe teklifi üzerinde sınırsız değişiklik yapma yetkisi bulunmaktadır.
- Parlamentoda en çok üyeye ve güçlü bir konuma sahip olan Federal Meclis Bütçe Komisyonu, bütçe teklifinin bütün detaylarıyla incelendiği yerdir. Bütçe Komisyonu Başkanlığı teamül gereği en büyük muhalefet partisi grubuna verilmektedir.

İÇİNDEKİLER

YÖNETİCİ ÖZETİ.....	i
İÇİNDEKİLER.....	v
ŞEKİLLER	viii
TABLolar	viii
1. Giriş	1
2. Siyasi Yapı.....	2
3. Parlamento Yapısı.....	5
3.1. Federal Meclis	5
3.2. Federal Konsey (Eyaletler Meclisi).....	6
4. Federal Meclisin Yapısı	7
4.1. Başkanlık Divanı	7
4.2. Danışma Kurulu.....	7
4.3. Komisyonlar	9
4.3.1. Komisyon Türleri.....	9
4.3.1.1. Daimi Komisyonlar	9
4.3.1.2. Araştırma Komisyonları	13
4.3.1.3. İnceleme Komisyonları	14
4.3.1.4. Komisyon Benzeri Diğer Unsurlar.....	15
4.3.2. Komisyonların Kuruluşu ve Yapısı	16
4.3.3. Komisyonların Çalışma Usulleri	17
4.4. Genel Kurul	21
4.4.1. Çalışma Takvimi, Konuşma Süreleri, Görüşmelerin Halka Açık Olması.....	21
4.4.2. Oylama Yöntemleri, Toplantı ve Karar Yeter Sayıları, Milletvekillerinin Devam Mecburiyeti.....	22
4.4.3. Disiplin Cezaları	23
4.4.3.1. Konuşmayı Sonlandırma	23
4.4.3.2. Para Cezası	24
4.4.3.3. Parlamento Çalışmalarından Men	24
5. Yasama Süreci	24
5.1. Yasama Yetkisinin Federal Devlet ve Eyaletler Arasındaki Dağılımı	24
5.1.1. Federal Devletin Münhasıran Sahip Olduğu Yasama Yetkisi	24
5.1.2. Federal Devlet ve Eyaletler Arasında Yasama Yetkisinin Yarıştığı Durumlar	25

5.2. Yasa Önerisinde Bulunma Yetkisi Olan Anayasal Organlar.....	26
5.3. Yasa Önerilerinin Federal Mecliste Görüşülmesi	27
5.3.1. Birinci Okuma (Yasa Önerisinin Genel Kurulda Tanıtımı ve Komisyona Havale)28	
5.3.2. Komisyon Aşaması.....	29
5.3.3. İkinci Okuma (Komisyon Raporunun Genel Kurulda Görüşülmesi, Değişiklik Önergelerinin ve Maddelerin Oylanması)	30
5.3.4. Üçüncü Okuma (Son Değişiklikler ve Son Oylama).....	31
5.4. Yasama Sürecinde Federal Konsey	32
5.5. Uzlaşma (Uzlaş) Komisyonu.....	33
5.5.1. Uzlaşma Komisyonu Sonrasındaki Süreç.....	36
5.5.1.1. Onaya Tabi Yasalar	36
5.5.1.2. İtiraza Tabi Yasalar	37
5.6. Yasaların Kesinleşmesi	37
5.7. Yasaların İmzalanması ve Yayımlanması	37
6. Parlamenter Denetim.....	40
6.1. Klasik Denetim Araçları.....	40
6.1.1. Güvenoyu.....	40
6.1.2. Gensoru Ya da Güvensizlik Oyu	41
6.1.3. Azil Ya da Cezai Sorumluluk	42
6.1.4. Sözlü Ya da Yazılı Soru	42
6.1.5. Meclis Araştırması (Araştırma Komisyonu/İnceleme Komisyonu)	44
6.1.6. Daimi Denetim Komisyonları/Kurulları.....	46
6.2. Hesap Verebilirlik	47
6.2.1. Hükümetin Parlamentaoya Hesap Verebilirliği.....	47
6.2.2. Hükümetin Parlamentaoya Raporları	47
6.2.3. Hükümet Açıklamaları.....	48
6.3. Hükümetin İdari Faaliyetleri Üzerindeki Parlamenter Gözetim.....	48
6.3.1. Genel Kurul ve Komisyonlarda (Hükümet Yetkililerini) Dinleme	48
6.3.2. Üst Düzey Yöneticilerin Atanmasında Parlamentonun Rolü	49
6.3.3. Parlamento Dışı Kurumlarda Temsil	50
6.3.4. Bir Kamu Denetçisinin (Ombudsman) Varlığı.....	50

6.4. Bütçe Denetimi	51
6.4.1. Parlamentonun Bütçe Özerkliği.....	51
6.4.2. Sayıştay Benzeri Bir Kurumun Varlığı.....	51
6.4.3. Özel Komisyonlar/Kuruluşlar.....	52
6.5. Dış Politikanın Denetimi	53
6.6. Milli Savunma Politikalarının Denetimi	53
6.6.1. Savunma Komisyonunun Varlığı	53
6.6.2. Silahlı Kuvvetler Üretim Şirketleri.....	53
6.6.3. Savaş/Savunma Hâlinde Usul ve Süreçler.....	53
6.6.4. Yurt Dışına Asker Gönderilmesi	54
6.7. Olağanüstü Hâl İlanında Parlamenter Denetim ve Müdahale	54
6.8. Tasarı/Teklif Yasalaştıktan Sonraki Denetim	54
7. Bütçe Süreci	57
7.1. Bütçenin Hukuki Temelleri	57
7.2. Bütçenin Temel Özellikleri	58
7.3. Bütçe Yasası Teklifinin Hazırlanması.....	59
7.4. Parlamentoda Bütçe Sürecinde Yetkilendirilmiş Komisyonlar.....	59
7.5. Bütçenin Parlamentoda Görüşülmesi	60
7.6. Bütçenin Denetimi.....	64

ŞEKİLLER

Şekil 1 Federal Meclis Sandalye Dağılımı (Ocak 2019).....	4
Şekil 2 Federal Meclis Komisyonları Çalışma Yapısı	30
Şekil 3 Yasama Süreci.....	39

TABLolar

Tablo 1 Federal Meclis Denetim Faaliyetlerine Dair İstatistiki Bilgi	56
--	----

ALMANYA PARLAMENTOSUNDA YASAMA, DENETİM VE BÜTÇE SÜREÇLERİ

1. GİRİŞ

20. yüzyılın en önemli olaylarından birisi olan II. Dünya Savaşı sonrasında Batı Almanya (Almanya Federal Cumhuriyeti) ve Doğu Almanya (Alman Demokratik Cumhuriyeti) şeklinde ikiye bölünen ülke 1990 yılında yeniden birleşmiştir. Federal devlet yapılanması doğrultusunda 16 eyalete sahip ve Avrupa'nın ortasında dokuz ülke ile sınırı bulunan Almanya, 1949 Anayasası çerçevesinde yerleşik bir parlamenter hükümet sistemi ile yönetilmektedir.

Bu çalışmada öncelikle Almanya'nın siyasi yapısı, federal sistem içindeki başlıca anayasal organlara odaklanmak suretiyle ana hatlarıyla açıklanmaktadır. Daha sonra çift meclis sistemine sahip Parlamento yapılanması genel itibarıyla anlatıldıktan sonra üyelerinin halk tarafından seçilerek görev başına geldiği, birinci meclis olan Federal Meclisin yapısı hakkında detaylı bilgiler verilmektedir. Sonrasında, yasa önerilerinin verilmesi, bu önerilerin Federal Mecliste görüşülmesi, kabul edilen önerilerin Federal Konseyde görüşülmesi, uzlaşma komisyonu süreci ve son olarak cumhurbaşkanının bu yasaları onaylamasıyla son bulan yasama süreci ayrıntılı bir şekilde anlatılmaktadır. Çalışmanın son iki kısmında ise parlamenter denetim ve bütçe süreçlerine ilişkin kapsamlı bilgiler sunulmaktadır.

2. SİYASİ YAPI

Almanya’da devletin ana ilkeleri 1949 tarihli Anayasanın¹ 20. maddesinde saptanmıştır: Buna göre Almanya demokratik ve sosyal bir federal devlettir. Egemenlik tümüyle halkın olup, halk bu egemenliğini seçimler ve oylamalar aracılığıyla ve yasama, yürütme ve yargı yetkileriyle donatılmış özel organlar eliyle kullanır. Federal devlet özelliği sebebiyle hem Federal Yönetimin (diğer bir ifadeyle Federasyonun) hem de 16 eyaletin² kendilerine ait yasama, yürütme ve yargı organları ve bu çerçevede yetki alanları bulunmaktadır. Dış politika, Avrupa politikası, savunma, adalet, çalışma, sosyal güvenlik, vergi ve sağlık konuları federatif düzeyi ilgilendirir. İç güvenlik, orta ve yükseköğretim ile yerel yönetimler, eyaletlerin yetki alanındadır.³

Almanya siyasi yapısında daimi anayasal organlar şunlardır: Cumhurbaşkanı, Federal Meclis, Federal Konsey, hükümet ve Anayasa Mahkemesi.⁴ Ortak Komisyon ve Federal Kongre daimi olmayan, Anayasada belirtilen hallerde kurulan diğer anayasal organlardır.

İki başlı yürütme içerisinde, Federal Meclis ve aynı sayıda eyalet parlamentolarından gelen üyelerin bir araya gelerek (Federal Kongre) seçtiği cumhurbaşkanı sorumsuz taraf ve genel olarak sembolik yetkilerle donatılmış iken, yumuşak güçler ayrılığı sebebiyle halk tarafından seçilen Federal Meclisin içinden çıkan hükümet, Federal Meclis çoğunluğunun güvenine dayanmakta ve her zaman Federal Meclis tarafından görevden alınabilmektedir. Çift meclis sistemi çerçevesinde halk tarafından seçilen Federal Meclisin yanı sıra ayrıca eyalet hükümetlerinden gelen üyelerin oluşturduğu Federal Konsey, Parlamentonun üst kanadı olarak karşımıza çıkmaktadır. Federal Konsey, yasama inisiyatifinin yanı sıra yasama sürecinde onay veya itiraz makamı olabilmekte iken Anayasa Mahkemesi, “Anayasanın bekçisi” olarak anayasa ve yasal düzenlemeler ile federal organlar arası ve federal-eyalet hukukuna dair ihtilaflarda son sözü söylemekte ve vatandaşlar temel haklarının ihlali sebebiyle Mahkemeye doğrudan başvurabilmektedir.⁵

¹ 1949 tarihli Almanya Federal Cumhuriyeti Anayasası için bkz. Almanya Federal Adalet ve Tüketicileri Koruma Bakanlığı Federal Mevzuat, “Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland”, Erişim: 25.03.2015, <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf>, Almanya Federal Meclisi, “Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası”, Erişim: 17.03.2015, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80207000.pdf>; Almanya Federal Meclisi, Basic Law for the Federal Republic of Germany, Erişim: 25.03.2019, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>

² Berlin, Hamburg ve Bremen kentleri başlı başına birer eyalet statüsüne sahiptir.

³ İşte Almanya, “Federal Almanya’nın eyaletleri”, Erişim:25.03.2019, <https://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/tr/kategoriler/devlet-politika/federal-devlet#background-page-2>

⁴ Çalışma, Almanya Federal Devleti çerçevesinde işlendiğinden cumhurbaşkanı, hükümet ve Anayasa Mahkemesi gibi organlar için okumada kolaylık sağlamak amacıyla ayrıca “Federal” ifadesi kullanılmamaktadır. Çalışmada “federal” ifadesine genellikle Meclisler ve dipnotlar özelinde yer verilmektedir. Ayrıca bu çalışmada, hükümet başkanları için -klasik parlamenter sistemlerde yer alan “başbakan” yerine- Alman devlet geleneğinde yer alan “şansölye” ifadesi tercih edilmektedir.

⁵ Candan K., “Koalisyon Kültürüne Dayalı Bir Parlamenter Sistem Örneği: Almanya Federal Cumhuriyeti”, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Parlamenter Sistem içinde, Semra Gökçimen ed., 2.Baskı, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Ankara, Şubat 2017, s.34, https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/parlamenter_sistem.pdf; İşte Almanya, “Federal Devlet”, Erişim:25.03.2019, <https://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/tr/kategoriler/devlet-politika/federal-devlet>



© Deutscher Bundestag / Achim Melde

Cumhurbaşkanı Seçimi için Bir Araya Gelen Federal Kongre

Almanya Federal Meclisinde içinde bulunulan 19. Yasama Dönemi itibarıyla 709 üyenin yer aldığı altı siyasi parti grubu⁶ bulunmaktadır: Hristiyan Demokrat Birliği/Hristiyan Sosyal Birliği (CDU/CSU)⁷, Almanya Sosyal Demokrat Partisi (SPD), Hür Demokratik Parti (FDP), Almanya İçin Alternatif Partisi (AfD), İttifak 90/Yeşiller (Bündnis 90/Die Grünen) ve Sol Parti (Die Linke).⁸

⁶ İçtüzüğün 10. maddesinde, siyasi parti gruplarının (*Fraktion, parliamentary group*) aynı parti veya aynı yönde siyasi hedefler itibarıyla hiçbir eyalette birbiriyle rekabet içinde bulunmayan partili milletvekillerinin Federal Meclis içerisinde üye tam sayısının en az %5'i ile oluşabileceği, bu şarta bağlı olmaksızın Federal Meclisin onayıyla bir araya gelen bir grubun siyasi parti grubu olarak tanınabileceği veya bu çoğunluğa ulaşamayan milletvekillerinin yine bir araya gelerek siyasi parti gruplarından daha az haklara ve finansmana sahip olacakları gruplar (*Gruppe, grouping*) kurabileceği düzenlenmiştir. Almanya Federal Meclisi İçtüzüğü için bkz. Almanya Federal Meclisi, “Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages”, Erişim:25.03.2019, https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_btg/go_btg-197104; Almanya Federal Meclisi, “Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of the Mediation Committee”, Erişim:25.03.2019, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>

⁷ Almanya’da Hristiyan Demokratlar, Bavyera dışında Almanya’nın her yerinde Hristiyan Demokrat Birlik (CDU) çatısı altında temsil edilir. Yalnızca Bavyera eyaletinde CDU siyasi arenayı yakın bağlantı içinde çalıştığı kardeş parti Hristiyan Sosyal Birliğine (CSU) bırakır. İki parti milletvekilleri Federal Mecliste daimi bir ortak meclis grubu içinde yer almaktadırlar. İşte Almanya, “Siyasi Partiler”, Erişim:25.03.2019, <https://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/tr/kategorien/devlet-politika/federal-devlet#background-page-13>

⁸ Almanya Federal Meclisi, “Sitzverteilung im 19. Deutschen Bundestag”, Erişim:25.03.2019, <https://www.bundestag.de/parlament/fraktionen?url=L3BhcmxhbWVudC9wbGVudW0vc2l0enZlcnRlaWx1bmdfMTI3cC9zaXR6dmVydGVpbHVuZzE5LTUyOTUyNA==&mod=mod485836>

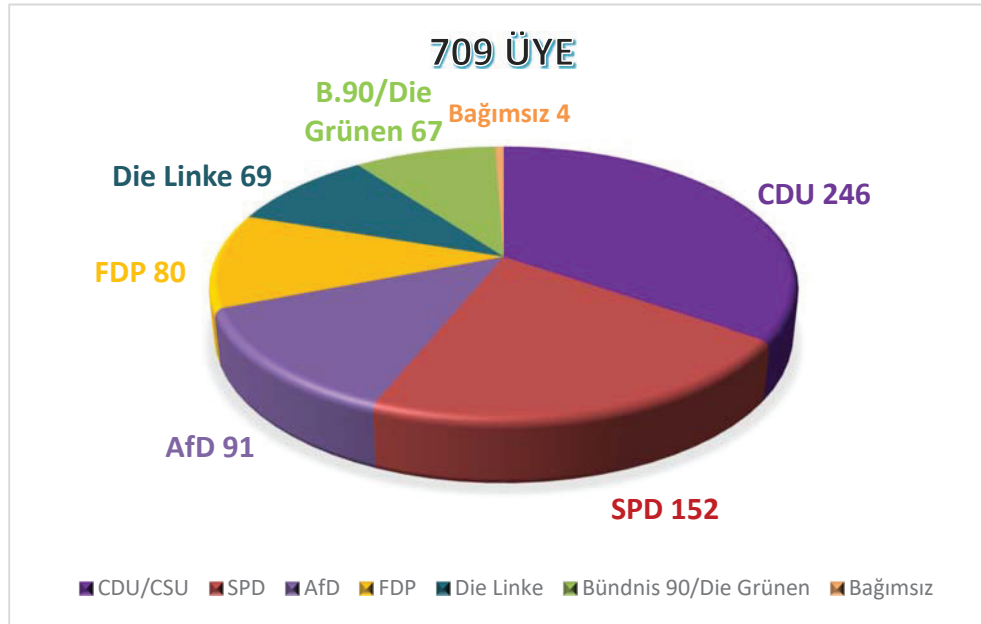
Eyalet parlamentoları için gerçekleştirilen seçimlerin sonucunda meydana gelen eyalet hükümetlerinden seçilen -başta eyalet başbakanları olmak üzere- üyelerin oluşturduğu 69 üyeli Federal Konsey için “eyalet hükümetlerinin parlamentosu” denilebilir. Her eyaletin farklı yasama dönemleri ve dolayısıyla seçim tarihleri söz konusu olduğu için Federal Konseyde bir yasama döneminden söz etmek mümkün değildir.⁹

1949’dan günümüze 12 cumhurbaşkanının görev yaptığı Almanya’da bu görevi 2017’den beri Frank-Walter Steinmeier yürütmektedir. Beş yıllık görev için seçilen cumhurbaşkanları müteakip seçimlerde yalnızca bir defa daha seçilebilirler (Any. m.54). Bu şekilde Almanya siyasi tarihinde üç cumhurbaşkanı iki dönem görev yapmıştır.¹⁰

Hâlihazırda Almanya 24. Hükümeti görev başında olup Hükümet CDU/CSU ve SPD ortaklığında (diğer bir ifadeyle Büyük Koalisyon) Mart 2018’de kurulmuştur (IV. Angela Merkel Hükümeti). Mevcut Hükümet, 14 bakanlık ve 3 devlet bakanı ile görev yapmaktadır.¹¹

Her birinde sekiz hâkimin görev aldığı iki senatodan oluşan Anayasa Mahkemesi (toplam 16 üye) kendi kuruluş Yasası (Federal Anayasa Mahkemesi Yasası) çerçevesinde faaliyet göstermekte olup örneğin bir yılda sadece 6 binin üzerinde anayasa şikâyeti ile ilgilenmektedir. Mahkemede, görev yapan her bir hâkim dört uzman tarafından desteklenmekte ve yaklaşık olarak toplam 260 personel görev yapmaktadır.¹²

Şekil 1 Federal Meclis Sandalye Dağılımı (Ocak 2019)¹³



⁹ Almanya Federal Konseyi, “Zusammensetzung des Bundesrates”, Erişim:25.03.2019, <https://www.bundesrat.de/DE/bundesrat/verteilung/verteilung-node.html>

¹⁰ Almanya Federal Cumhurbaşkanlığı, “Die Bundespräsidenten”, Erişim:25.03.2019, <http://www.bundespraesident.de/DE/Die-Bundespraesidenten/Die-Bundespraesidenten-node.html>

¹¹ Almanya Federal Hükümeti, “Bundesregierung”, Erişim:25.03.2019, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/bundesregierung>

¹² Almanya Federal Anayasa Mahkemesi, “Gericht und Verfassungsorgan”, Erişim:25.03.2019, https://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Das-Gericht/Gericht-und-Verfassungsorgan/gericht-und-verfassungsorgan_node.html;jsessionid=42148B79C8DEEEF890F2C82C462CD9F8.1_cid370

¹³ Almanya Federal Meclisi, “Sitzverteilung im 19. Deutschen Bundestag”.

3. PARLAMENTO YAPISI

3.1. Federal Meclis

Yukarıda sayılan daimi anayasal organlar arasında halk tarafından doğrudan seçilen tek devlet organı Federal Meclistir. Federal Meclis 598 üyeden oluşur ve üyeler genel, doğrudan, serbest, eşit ve gizli oyla seçilirler. 18 yaşını dolduran vatandaşların seçme ve seçilme hakkına sahip olduğu Almanya’da yasama dönemi dört yıldır (Any. m.38, m.39/1).

Seçim sistemi genel olarak Federal Seçim Yasası ile düzenlenmiştir. Seçmenlerin iki oy kullandığı bu sistemde birinci oylar seçim bölgesindeki bir adaya (çoğunluk sistemi), ikinci oylar ise eyaletteki parti listelerine (nispi sistem) verilmektedir. Çoğunluk sistemine göre seçilecek adaylar için ülke 299 seçim bölgesine -dar bölge- ayrılır ve her seçim bölgesinde en fazla birinci oyu alan aday milletvekili seçilir. Nispi seçim sistemi doğrultusunda hesaplanan ve diğer 299 milletvekilini belirleyen ikinci oylar partilerin eyalet seçim listelerine verilir. İkinci oyların hesaplanmasında %5 ülke barajı uygulanmaktadır. Bir parti %5 barajının altında kalsa bile birinci oylarla kazandığı doğrudan milletvekilliklerini korur. Ayrıca en az üç doğrudan milletvekilli kazanan parti %5 barajından muaf tutulur. Seçim sisteminde siyasi partilerin mecliste sahip oldukları sandalye sayısının partilere verilen oy oranını yansıtmayı hedeflenmektedir. Bununla birlikte, çok küçük partilerin meclise girmesiyle çoğunluk oluşturma olanağının zorlaşmaması için de %5’lik bir seçim barajı uygulanmaktadır.¹⁴



Almanya Federal Meclisi

Alman seçim sisteminin beraberinde getirdiği “ek milletvekilliği” ve 2013 yılında sisteme dâhil edilen “denkleştirici milletvekilliği” sebepleri ile her yasama döneminde yasal üye sayısı olan 598 aşılmaktadır. 19. Yasama Dönemi itibarıyla toplam üye sayısı 709’dur.¹⁵

Federal Meclis, yasa yapımı, yürütmenin, diğer bir ifadeyle federal hükümetin başında bulunan şansölyeyi seçme, cumhurbaşkanı seçimine Federal Konsey ile birlikte oluşturulan

¹⁴ Candan K., “Koalisyon Kültürüne Dayalı Bir Parlamenter Sistem Örneği: Almanya Federal Cumhuriyeti”, s.43-44; İşte Almanya, “Federal Meclis (Bundestag), Erişim:25.03.2019, <https://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/tr/kategoriler/devlet-politika/federal-devlet#background-page-7>

¹⁵ Almanya Federal Meclisi, “Sitzverteilung im 19. Deutschen Bundestag”.

Federal Kongre aracılığıyla iştirak etme, çeşitli organ ve makamlara üye seçme ve hükümeti çeşitli yöntemler ile denetleme görevlerini yerine getirmektedir.

Anayasaya göre Federal Meclis; başkanını, başkan vekillerini ve kâtip üyeleri seçer. Kendi içtüzüğünü hazırlar (m.40). Federal Meclis bu görevlerini başta çeşitli daimi ile diğer komisyonlar olmak üzere Başkanlık Divanı ve Danışma Kurulu gibi organlar aracılığıyla yerine getirir.

3.2. Federal Konsey (Eyaletler Meclisi)



Almanya Federal Konseyi

Federal sistemlerde genelde senato olarak adlandırılan ikinci meclislere benzerlik gösteren Federal Konsey aracılığıyla eyaletler, Federal Devletin yasama ve idaresine ve Avrupa Birliği işlerine katılır (Any. m.50). Eyalet hükümetlerinin atayıp görevden alabildikleri üyelerden oluşan Federal Konseyde 3-6 arasında değişen oyu olan eyaletler sahip olduğu oy kadar Federal Konseye üye gönderebilir. Bir eyaletin oyları ancak aynı yönde ve yalnız hazır olan üyeler veya onların temsilcileri aracılığıyla kullanılabilir (Any. m.51). Federal Konseyde toplamda 69 oy ve dolayısıyla 69 üye bulunmaktadır.¹⁶

Federal Konsey, federal yasama sürecine müdahil olmaktadır. Bu süreçte anayasal olarak Federal Konsey belli tür yasaların kabul edilmesinde Federal Meclise denk bir yasama organı statüsünde olup Federal Meclisten geçen yasaların çıkması için Federal Konseyin onayı gerekmektedir (onaya tabi yasa). Bu türde yasaların yanı sıra Federal Konseyin sadece itiraz

¹⁶ Candan K., “Koalisyon Kültürüne Dayalı Bir Parlamenter Sistem Örneği: Almanya Federal Cumhuriyeti”, s.51.

hakkının bulunduğu yasalar da vardır (itiraz hakkı olan yasalar). Bu yasaları Federal Konsey onaylamazsa, Federal Meclis, Konseydeki oylamada oluşan ret çoğunluğuna denk bir çoğunlukla (basit çoğunlukla, 2/3 çoğunluk ya da itiraz hakkıyla onaylanmayan yasalar için meclis üyelerinin salt çoğunluğuyla) tekrar onaylayıp çıkarabilir.¹⁷ Yasama sürecindeki görevlerinin yanı sıra Federal Konseyin, Anayasa Mahkemesine üye seçme, bazı federal kuruluşlara üye gönderme, önerme ve önerilen üyeleri onaylama gibi yetkileri bulunmaktadır.¹⁸

Kararlarını oy sayısının -diğer bir ifadeyle üye sayısının- salt çoğunluğu ile alan Federal Konsey kendi içtüzüğünü yapar (Any.m.52). Federal Konsey yukarıda sayılan bu görevlerini başta görev dağılımı bakanlıkların görev dağılımına göre belirlenen -her eyaletten birer üyenin yer aldığı- 16 komisyon olmak üzere, Başkanlık Divanı ve Danışma Kurulu gibi organlar aracılığıyla yerine getirir.¹⁹

4. FEDERAL MECLİSİN YAPISI

4.1. Başkanlık Divanı

Başkanlık Divanı başkan ve başkanvekillerinden oluşur. Her siyasi parti grubu en az bir başkanvekili ile Başkanlık Divanında temsil edilir. Divan, Federal Meclisin iç işlerini görüşmek için her hafta düzenli olarak toplanır. Başkanlık divanı, Federal Meclisin idari teşkilatında görev yapan kamu görevlilerine ilişkin konularla önemli sözleşmelerin imzalanması gibi işlere de bakar. Halkla ilişkiler konusuyla ilgilenir. Komisyonların veya parlamento dostluk gruplarının yurt dışına yapacakları ziyaretlere izin verir. Meclis üyelerinin davranış kodlarına uygunluğunu izler. Ancak başkanlık divanının önemi ve etkisi bu münferit görevlerin yerine getirilmesiyle sınırlı değildir. Bir müşterek yönetim organı olarak Divan, Federal Meclis başkanının yetkisi kapsamındaki meseleler de dâhil olmak üzere bütün önemli meseleleri görüşür.²⁰

4.2. Danışma Kurulu

Danışma Kurulunun görevi Federal Meclisin iç işleyişini yönetmektir. Kurul, meclis başkanı, başkanvekilleri, tüm grup başkanvekillerinin de aralarında olduğu siyasi parti grupları tarafından sandalye sayısı oranında seçilen 23 diğer üyeden meydana gelir. Kurulda her grubun başkanvekilleri de bulunur.

¹⁷ İşte Almanya, “Federal Konsey”, Erişim:25.03.2019, <https://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/tr/kategoriler/devlet-politika/federal-devlet#background-page-6>

¹⁸ Candan K., “Koalisyon Kültürüne Dayalı Bir Parlamenter Sistem Örneği: Almanya Federal Cumhuriyeti”, s.53.

¹⁹ Almanya Federal Konseyi, “The Committees”, *The Bundesrat and the Federal State System*, s.25, Erişim: 17.03.2019, https://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Bundesrat-und-Bundesstaat-EN.pdf?__blob=publicationFile&v=1

²⁰ Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term, 2015*, s.27, Erişim: 18.03.2019, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80080000.pdf>

Federal Meclisin çalıştığı her hafta toplanan Danışma Kurulunu meclis başkanı yönetir. Kurul toplantılarına hükümet temsilcileri de katılır.

Danışma Kurulu iki tür faaliyet yapar. Birincisi başkana yardımcı olmak ve komisyon başkanları ile komisyon başkan vekillerinin atanması ve Meclisin çalışma takvimini belirleme gibi konularda parti grupları arasında anlaşmaya varılmasını sağlamaktır. İkincisi müşterek bir organ olarak, başkan veya Başkanlık Divanının münhasır yetki alanında olmamak kaydıyla, Meclisin iç işleri hakkında kararlar alır.

Danışma Kurulu, Meclisin çalışma programını bir yıl önceden hazırlar. Bu program genellikle iki toplantı haftasından sonra bir veya iki haftalık ara verme şeklinde düzenlenir. Ancak okul tatilleri, yaz tatili veya bayramlar gibi nedenlerle bu düzen tam olarak sağlanamaz. Dolayısıyla birçok yıl toplantı haftası sayısı 22-24 arasında seyretmiştir.

Danışma Kurulunun diğer bir önemli görevi, genel kurulun, bir hafta sonraki gündemini oluşturmaktır. Kurul, görüşülecek işleri belirler (yasa önerileri, soru, gensoru gibi denetim işleri, hükümetin politika bildirileri vs.). Ayrıca gündemdeki bazı hususlar üzerinde görüşme yapıp yapılmayacağı, görüşmelerin süresi ve niteliği konusunda kararlar alabilir.

Danışma Kurulunun anlaştığı konular, aslında Genel Kurulun kabul veya reddedebileceği öneriler olarak görülmelidir. Örneğin bir milletvekili belli bir süre önce vermek kaydıyla, toplantı gündeminin değiştirilmesi için bir önergeyi sunarsa Meclis bunun için karar almalıdır. Yine milletvekilleri öngörölmüş müzakere süresi ve usulünün değiştirilmesi için usul tartışması açabilir veya değişiklik talebinde bulunabilir. Ancak uygulamada bu yollara neredeyse hiç başvurulmamaktadır.

Danışma Kurulunun bir işlevi de genel kurul görüşmeleri sırasında ortaya çıkan tartışma konularını çözüme kavuşturmaya çalışmak ve İçtüzüğün yorumlanması ile ilgili hususlara bakmaktır. Ayrıca meclis başkanı; komisyon programı, yasa önerileri²¹ ve diğer işlerin komisyona havalesi, milletvekillerinin hakları gibi konuları Danışma Kurulu üyeleriyle görüşür. Bütün bu meselelerde başkan bütün parti gruplarını içine alacak bir partiler arası uzlaş sağlamak için çaba sarf eder.

Belli bazı konularda Danışma Kurulu kararlarını çoğunluk oyuyla alır. Meclis bütçesinin hazırlanması bu konular arasındadır. Kurul, gerekli inşaat projelerinin onaylanması, Meclisteki odaların parti gruplarına ve idari bürolara tahsisi, milletvekillerinin hizmetinde çalışan personel, ziyaretçi hizmetleri gibi işlere de bakar. Bu tür işler Kurul bünyesinde oluşturulan bir komite tarafından hazırlanır.

18. Dönemde bu iş paylaşımını üstlenen ve her birine bir başkanvekilinin başkanlık ettiği komiteler şunlardır:

- Federal Meclis Üyelerinin Hukuki Durumları Komitesi
- Bina ve Odaların Tahsisatı Komitesi
- Milletvekili Personeli Komitesi

²¹ Çalışmada Federal Meclis, Federal Konsey ve Hükümet yasa teklifi ve tasarısı için yasa önerisi ifadesi kullanılmıştır.

- Yeni Bilgi ve İletişim Teknolojisinin Kullanılması Komitesi
- Federal Meclis İçişleri Komitesi²²

4.3. Komisyonlar

Almanya Federal Meclisi, asıl vurgunun komisyon faaliyetlerine yapıldığı bir meclistir.²³ Zira komisyonlar, parlamentonun, iki asli fonksiyonu olan yasama ve denetim faaliyetlerinin etkin biçimde gerçekleştirilmesinin vazgeçilmez unsurlarıdır.

Federal Meclis, esas olarak, her yasama döneminde hangi komisyonların kurulacağını, bunların hacmini ve yapısını baştan belirler. Ancak kurulması anayasal/yasal bir zorunluluktan kaynaklanan komisyonlar mevcuttur. Örneğin Anayasada dört daimi komisyon sayılmıştır. Bunlar; Savunma Komisyonu, Dışişleri Komisyonu, Avrupa Birliği İşleri Komisyonu ile Dilekçe Komisyonudur.²⁴ Ayrıca, araştırma komisyonları ile uzlaşma komisyonu da Anayasada yer verilen komisyonlar arasındadır.²⁵

4.3.1. Komisyon Türleri

4.3.1.1. Daimi Komisyonlar²⁶

Daimi komisyonlar, kendi faaliyet alanlarına giren yasa önerilerini görüşmek ve tartışmak suretiyle kabul edebilir veya değişiklik yapabilir. Bunun haricinde önerinin reddedilmesi tavsiye kararını alabilir. Komisyonun aldığı tavsiye kararı daha sonra Federal Meclis genel kurulunda, genellikle yeni bir görüşmenin ardından, oylanır.²⁷

Anayasa tarafından sayılmış dört daimi komisyon (Savunma, Dışişleri, Avrupa Birliği İşleri ve Dilekçe Komisyonları) bulunmaktadır. Ayrıca, yasayla ve içtüzükle kurulmaları gereken iki komisyondan biri Bütçe Komisyonu, diğeri Seçimlerin Denetimi, Dokunulmazlık ve İçtüzük Komisyonudur. Bunların dışındaki daimi komisyonlar her seçim döneminde Meclis tarafından belirlenen ihtiyaç doğrultusunda yeniden oluşturulur.²⁸

Daimi komisyonların sayısı dönemden döneme değişebilmektedir. Örneğin 1949'da seçilen ilk Federal Mecliste 40 daimi komisyon oluşturulurken 6. Yasama Döneminde 17 daimi komisyon kurulmuştur.²⁹ Meclisin son dönemlerinde genellikle 20'den fazla daimi komisyon

²² Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term*, s.28-30.

²³ Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term*, s.30.

²⁴ Almanya Federal Meclisi, *Olgular: Federal Meclise Bir Bakış*, s.28, Erişim: 18.03.2019, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80140600.pdf>

²⁵ Almanya Federal Meclisi Çalışma Ziyareti, *TBMM Başkanlığı Hizmete Özel Servis Notu*, Ekim 2013, s.3, Erişim:25.03.2019, http://intranet.tbmm.gov.tr/webortak/arastirma/EM_KD_12771_Almanya_Federal_Meclisi_Calisma_Ziyareti.pdf

²⁶ Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term*, s.30.

²⁷ Almanya Federal Meclisi, "Committees: Function and responsibilities", Erişim: 18.03.2019, <https://www.bundestag.de/en/committees/function-245820>

²⁸ Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term*, s.30.

²⁹ Almanya Federal Meclisi, "Committees: Function and responsibilities".

kurulduğu görülmektedir.³⁰ Hâlihazırdaki 19. Yasama Döneminde ise 24 adet komisyon mevcuttur.³¹ Ayrıca daimi komisyonlar, belli meseleleri daha derinlikli incelemek amacıyla alt komisyonlar kurabilirler.³²

Daimi komisyonların yapısı ve oluşumu da her seferinde yeniden belirlenir.³³ Parti grupları, hangi komisyonların kurulacağına, komisyonların kaç üyesi olacağına, makamların ve üyeliklerin partilerce nasıl paylaşılacağına kendi aralarında anlaşmak suretiyle karar verirler.

Federal Meclis daimi komisyonları, isim ve faaliyet alanları itibarıyla genel olarak bakanlıkların isim ve faaliyet alanlarına karşılık gelir. Ancak bunun istisnaları da mevcuttur. Diğer bir deyişle bazı komisyonlar kendilerine karşılık gelen bakanlık dışındaki bakanlıkların görev alanlarıyla ilişkili olabilirler. Aynı şekilde, birden fazla komisyon, bir bakanlığın görev alanına denk düşen faaliyet alanlarına sahip olabilir. Örneğin, Maliye Bakanlığı sadece mali düzenlemelerle ilgilenen Maliye Komisyonuna denk düşmez, aynı zamanda federal bütçe ve ilgili konularla ilgilenen Bütçe Komisyonu ile ilişkilidir.³⁴ Diğer taraftan Federal Meclisin kendine özgü siyasi ağırlık noktalarını belirlediği istisnalar da vardır. Örneğin Seçim Denetimi, Dokunulmazlık ve İçtüzük Komisyonu, İnsan Hakları ve İnsani Yardım Komisyonu, Turizm ve Spor Komisyonları bunlar arasındadır.³⁵



© Deutscher Bundestag / Werner Schüring
Bir Daimi Komisyon Toplantısı

³⁰ Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term*, s.30; Almanya Federal Meclisi Çalışma Ziyareti, s.3.

³¹ Almanya Federal Meclisi, "Committees: Function and responsibilities".

³² Almanya Federal Meclisi, "Committees: Function and responsibilities".

³³ Almanya Federal Meclisi, "Committees: Function and responsibilities".

³⁴ Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term*, s.30; Almanya Federal Meclisi Çalışma Ziyareti, s.3.

³⁵ Almanya Federal Meclisi, *Olgular: Federal Meclise Bir Bakış*, s.28.

Daimi komisyonlardan bazıları özel bir statüye sahiptir. Örneğin aynı zamanda “1. Komisyon” olarak da bilinen Seçimlerin Denetimi, Dokunulmazlık ve İçtüzük Komisyonu bunlardan biridir. Diğer komisyonların çoğu daha çok yasal düzenlemelerle ilgili çalışmalar yaparken bu komisyon Federal Meclisin iç işleriyle ilgili çalışır. Komisyon, özellikle İçtüzüğün yorumlanması ve güncellenmesi, yasama dokunulmazlığı süreçleri ve Parlamento ve Avrupa seçimlerinin denetlenmesi gibi hususlarla ilgilenir.³⁶

Dilekçe Komisyonu, özel statüye sahip diğer bir daimi komisyondur ve “2. Komisyon” olarak da bilinir. Komisyon, vatandaşlara Anayasa ile tanınmış olan Federal Meclise dilekçe verme hakkının işletilmesinde görev yapar. Anayasanın 17. maddesinde geçen hükümde sözü edilen “yazılı dilek ve şikâyetler” ibaresindeki “dilekler” ile öncelikle anlaşılan, bir yasal düzenlemeye dönük önerilerdir. “Şikâyetler” ise idarenin işlem ve kusurları olarak değerlendirilmektedir.³⁷ Federal Meclise iletilen istekler ya da şikâyetler, bunları inceleyen ve görüşen Dilekçe Komisyonuna yönlendirilir. Yasaların vatandaşı nasıl etkilediğini Dilekçe Komisyonu bu şekilde birinci elden öğrenir. Dilekçe Komisyonu Federal Meclise ilgili bireysel başvuruyu, örneğin hükümetin dikkate alması, üzerinde düşünmesi ya da bilgi edinme amacıyla havale etmesini önerebilir.³⁸

Dışişleri Komisyonunun da kendine özgü yapısal ve işlevsel bir konumu bulunmaktadır. Bu komisyon, genellikle Federal Meclisin en kalabalık komisyonlarından biridir. Diğer taraftan komisyonun birincil işlevi yasa önerilerini görüşmek değil, hükümetin dış politikasını izleme ve denetlemedir.³⁹

Savunma Komisyonu, önceliği yasal düzenleme olmayan özellikli bir komisyondur. Bu Komisyon daha çok, Anayasada belirlendiği üzere, silahlı kuvvetlerin Parlamento tarafından etkili bir şekilde denetimini sağlamak için çalışır. Bu özelliğinden dolayı Anayasa, Komisyona istediği zaman bir araştırma komisyonu niteliğinde toplanma yetkisi de tanımıştır. Bu nedenle savunma konusunda ayrı bir araştırma komisyonu kurulmaz.⁴⁰

Avrupa Birliği İşleri Komisyonu da kendine özgü bir nitelik taşır. Federal Meclisten seçilen üyelerle birlikte Avrupa Parlamentosuna Almanya’dan seçilen belli sayıda üye de Komisyon üyesidir.⁴¹ Bu üyeler, oy hakları bulunmamakla birlikte, komisyon görüşmelerine katılmak suretiyle ulusal parlamento ile Avrupa Parlamentosu arasında yakın bir iş birliğine katkıda bulunurlar.⁴²

Bir diğer özellikli komisyon olarak Bütçe Komisyonu, en güçlü komisyon olarak görülmektedir; zira federal bütçenin planlanması ve denetimine ilişkin bütün konuları ele alır ve uygulamada bütçe fonlarının paylaştırılması kararlarını verir. Bütçenin özel önemine ilişkin olarak, Bütçe Komisyonu başkanının, geleneksel olarak, her zaman en büyük

³⁶ Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term*, s.40.

³⁷ Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term*, s.43.

³⁸ Almanya Federal Meclisi, *Olgular Federal Meclise Bir Bakış*, s.31.

³⁹ Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term*, s.44.

⁴⁰ Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term*, s.40.

⁴¹ Almanya Federal Meclisi, “Committee on the Affairs of the European Union”, Erişim: 18.03.2019, <https://www.bundestag.de/en/committees/a21>

⁴² Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term*, s.46.

muhalefet partisinden seçilmesi dikkat çekmektedir. Bu kural, İçtüzükte bulunmamasına rağmen teamül haline gelmiştir. Bu durum aynı zamanda parlamentonun hükümeti denetimindeki ciddiyeti göstermektedir. Bütçe Komisyonunun asli işlevi hükümet tarafından yıllık olarak sunulan bütçe önerisini görüşmektir. Komisyon ayrıca kamu maliyesi üzerinde önemli etkisi olabilecek bütün yasa önerilerini denetleme ve bunlarla ilgili görüş verme yetkisine sahiptir. Örneğin gelir azaltıcı veya gider artırıcı bir öneri gündeme geldiği zaman bu önerinin federal bütçenin genel durumuyla uyumlu olup olmadığına bakar. Uyumlu olmadığı kararı verirse ve bu karar Genel Kurulda benimsenirse öneri iptal edilir.⁴³

Daimi komisyonlarla ilgili bir başka özellik olarak, Dışişleri Komisyonu, Savunma Komisyonu ve İçişleri Komisyonu (iç güvenlik meselelerini görüştüğü zaman) “kapalı komisyonlar” olarak bilinmektedirler. Bunlara kapalı denmesinin sebebi, diğer komisyonlardan farklı olarak, toplantılarına sadece kendi asıl ve yedek üyelerinin katılabilmeleridir.⁴⁴

19. Yasama Dönemi itibarıyla Federal Mecliste bulunan 24 daimi komisyon şu şekildedir:⁴⁵

- Avrupa Birliği İşleri Komisyonu
- Bütçe Komisyonu
- İmar, Konut, Kentsel Gelişim ve Yerel Yönetim Komisyonu
- Kültür ve Medya İşleri Komisyonu
- Savunma Komisyonu
- Dijital Gündem (*Digital Agenda*) Komisyonu
- Ekonomi İşleri ve Enerji Komisyonu
- Ekonomik İş birliği ve Kalkınma Komisyonu
- Eğitim, Araştırma ve Teknoloji Değerlendirme Komisyonu
- Çevre, Tabiat Koruma ve Nükleer Güvenlik Komisyonu
- Aile İşleri, Yaşlı Vatandaşlar, Kadın ve Gençlik Komisyonu
- Maliye Komisyonu
- Gıda ve Tarım Komisyonu
- Dışişleri Komisyonu
- Sağlık Komisyonu
- İnsan Hakları ve İnsani Yardım Komisyonu
- İşçileri ve Topluluklar Komisyonu

⁴³ Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term*, s.46-47.

⁴⁴ Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term*, s.45.

⁴⁵ Almanya Federal Meclisi, “Committees”, Erişim: 18.03.2019, <https://www.bundestag.de/en/committees>

- Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu
- Hukuk İşleri ve Tüketici Koruma Komisyonu
- Dilekçe Komisyonu
- Seçimlerin Denetimi, Dokunulmazlık ve İçtüzük Komisyonu
- Spor Komisyonu
- Turizm Komisyonu
- Ulaştırma ve Elektronik Altyapı Komisyonu

4.3.1.2. Araştırma Komisyonları

Daimi komisyonlar dışında Federal Meclis farklı komisyonlar, kurullar ve benzeri yapılar oluşturabilir; bazı durumlarda oluşturmak zorundadır. Bu komisyon ve kurullar, gerek yapıları gerekse görevleri ve çalışma yöntemleri bakımından daimi komisyonlardan farklılıklar gösterir.

Araştırma komisyonlarını oluşturma hakkı, Federal Meclisin, hükümeti denetlemesi açısından önemli bir araçtır (Any. m. 44). Federal Meclisin 1/4'ü tarafından talep edilmesi halinde genel kurulda oylama yapılmaksızın araştırma komisyonu kurulabildiği için bu komisyonlar muhalefetin en keskin kılıcı olarak tanımlanmaktadır.⁴⁶ Bu önemli muhalefet hakkı, özellikle hükümetin sorumluluklarını yerine getirmemesi ve kötü yönetime ilişkin iddiaların araştırılması için etkili bir yol olarak kullanılabilmektedir.⁴⁷ Araştırma komisyonları aracılığıyla Federal Meclis, hükümet ve idarede ortaya çıkan politik ve bürokratik uygunsuzlukları denetler ve aydınlatır.⁴⁸

Araştırma komisyonu kurulmasını talep eden önerge, araştırılacak konunun net bir tanımını yapmalıdır. Komisyonun kurulmasına karar verirken, Federal Meclis aynı zamanda onun büyüklüğüne de karar verir.⁴⁹ Araştırma komisyonlarının üye sayıları komisyonun çalışma alanına göre değişebilmektedir. Konu kamuoyu tarafından yakından takip ediliyorsa sayı artabilmektedir.⁵⁰ Komisyonun araştırma faaliyetlerinde ceza muhakemesi usulleri, gerekli uyumlaştırma değişiklikleri yapılmış olarak, delillerin toplanmasında uygulanır. Mahkemeler ve idari makamlar, komisyonun ihtiyaç duyduğu hukuki ve idari yardımı sağlamakla yükümlüdür. Komisyon, özellikle tanıkları ve bilirkişileri dinleyerek ve gerekli dosyaların temin edilmesini sağlayarak delilleri toplar. Ayrıca bu iş için özel muhakkik atanması mümkündür. Komisyon bu yola istediği aşamada başvurabilirken, üyelerinin 1/4'ünün talebi

⁴⁶ Almanya Federal Meclisi, *Olgular: Federal Meclise Bir Bakış*, s.30.

⁴⁷ Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term*, s.50.

⁴⁸ Candan K., “Koalisyon Kültürüne Dayalı Bir Parlamenter Sistem Örneği: Almanya Federal Cumhuriyeti”, s.53.

⁴⁹ Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term*, s.50.

⁵⁰ Almanya Federal Meclisi, *Olgular: Federal Meclise Bir Bakış*, s.13.

4.3.1.4. Komisyon Benzeri Diğer Unsurlar

Sürdürülebilir Kalkınma için Parlamento Danışma Kurulu

Bu Kurul kendine özgü bir nitelik taşır. Kurulun görevi, Parlamento adına hükümetin sürdürülebilir kalkınma stratejisini ve sürdürülebilir kalkınmanın Avrupa düzeyinde ve Birleşmiş Milletler düzeyindeki politikalarını denetlemek ve bunlara katkıda bulunmaktır. Kurul, Parlamento bünyesindeki organların, sürdürülebilir kalkınma ile ilişkisi olan çalışma ve müzakerelerini takip eder ve bunlara katkı sağlar. Örneğin bir asli komisyonun görüşmelerinde değerlendirilmek üzere uzman görüşü sunar ve tavsiyelerde bulunur. Mevcut 19. Dönemde 17 üyesi bulunan Kurul, Federal Meclise düzenli rapor sunar.⁶²

Parlamenter Denetim Kurulu

Anayasanın 45. maddesi ile Federasyonun İstihbarat Faaliyetlerinin Parlamenter Denetimi Yasası uyarınca bu Kurul istihbarat kuruluşlarının çalışmalarını denetlemekle yükümlüdür. Kurulun üyeleri her yasama döneminin başında Federal Meclisin çoğunluk oylarıyla seçilir. Hükümet, Kurula, istihbarat faaliyetlerinin genel faaliyetleri hakkında ve özel bir öneme sahip operasyonlar hakkında ayrıntılı bilgi sunmak zorundadır. Kurulun talebi halinde bunların dışındaki operasyonlar hakkında da rapor vermek zorundadır. Kurul, istihbarat servislerine ait dosyaları ve verileri incelemek, istihbarat mensuplarını dinlemek ve istihbarat servislerine ait bütün birimlere erişim yetkisini haizdir. Hükümet, ancak üçüncü kişilerin mahremiyetlerinin korunması veya yürütmenin sorumluluğunun özüne dokunabilecek bir durum varsa bilgi vermekten kaçınabilir. Kurul her seçim döneminin ortasında ve sonunda olmak üzere Federal Meclise iki rapor sunar, ancak yeni dönemde yeni bir Parlamenter Denetim Kurulu seçilinceye kadar görevine devam eder.⁶³

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

⁶² Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term*, s.52.

⁶³ Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term*, s.52-53.



© Deutscher Bundestag / Achim Melde

Almanya İstihbarat Teşkilatlarının Başkanlarının Parlamenter Denetim Kurulu Tarafından Dinlenmesi

Askeri Ombudsman (Ordu Mensupları Görevlisi)

Her asker, şikâyetlerini doğrudan ve resmi yoldan olmadan Almanya Federal Meclisi Askeri Ombudsmanına yöneltme imkânına sahiptir. Ombudsman genel olarak, askerlerin temel haklarının ihlal edildiği sonucunu doğuran her bir olaydan haberdar olduğu zaman devreye girer. Federal Meclisin ya da Savunma Komisyonunun talimatı üzerine belli durumları inceler ya da tek sorumluluk sahibi olarak harekete geçer. Bu haliyle Ombudsman, Silahlı Kuvvetlerin parlamenter denetimi açısından Federal Meclisin yardımcı bir koludur. Askeri Ombudsman yılda bir kere Federal Meclise çalışmalarının sonucu hakkında rapor verir.⁶⁴

4.3.2. Komisyonların Kuruluşu ve Yapısı

Her komisyon, bir başkan, bir başkanvekili ve her birinin yedeği de bulunan belli sayıda üyeden oluşur. Komisyonların büyüklükleri, gerçekleştirilmesi düşünülen faaliyetlerin kapsamına göre değişiklik gösterir; dolayısıyla üye sayısı birbirinden farklı olabilmektedir. Örneğin 17. Dönemde komisyonların üye sayısı 13 ila 41 arasında değişmiştir.⁶⁵

Her komisyonda siyasi partilere ayrılacak sandalye sayısı partilerin Federal Meclisteki sayısal büyüklüğü oranında belirlenmektedir. Her parti grubunun lideri, üyelerin isteklerini de göz

⁶⁴ Almanya Federal Meclisi, “Parliamentary Advisory Council on Sustainable Development”, Erişim: 17.03.2019,

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

⁶⁵ Almanya Federal Meclisi, Committees “Function and responsibilities”.

önünde bulundurarak, komisyonlara verilecek üyeleri belirler. Kural olarak bir üyenin yalnız bir komisyonun asli üyesi olması gerekir.⁶⁶

Komisyon başkanları komisyonların toplantılarını hazırlar, komisyonu toplar ve komisyon görüşmelerini gerçekleştirir. Komisyon başkanları ile başkan vekillerinin atanması, parlamento grupları arasında yapılan görüşmeler sonucunda belirlenir. Şayet bir anlaşma sağlanamazsa Sainte-Laguë/Schepers⁶⁷ usulü olarak bilinen özel bir hesaplama yöntemi uygulanır.⁶⁸ 18. Dönemde CDU/CSU 12 komisyona, SPD 7 komisyona, üçüncü ve dördüncü büyük partiler ikiye komisyon başkan atamışlardır. Hangi parti grubunun başkanlık için hangi komisyonu seçeceği, partiler arasında uzlaşısı yoluyla belirlenir. Şayet partiler aralarında anlaşamazlarsa, yine yukarıdaki yöntemle sırası gelen parti boş koltuklardan istediğini seçmek suretiyle koltuklar doldurulur.⁶⁹ Ancak, Parlamento teamüllerine göre Plan ve Bütçe Komisyonu başkanı Federal Mecliste en fazla sandalye sayısına sahip muhalefet partisi grubunun üyeleri arasından seçilir.⁷⁰

Parti grup sözcüleri (*The spokespersons of the parliamentary groups*) komisyonlarla ilgili kilit bir role sahiptirler. Parlamento grupları bütün komisyonlar için bir sözcü atar, bu sözcüler Parlamento grup başkanları ile irtibatın merkezini oluşturur. Sözcüler bir taraftan partilerinin bir komisyondaki menfaatlerinin gözetilmesini sağlarken, diğer taraftan komisyon toplantılarının planlanmasına katılırlar.⁷¹ Sözcüler ayrıca komisyonda anlaşmazlık çıktığı zaman uzlaşma sağlamak için gerekli yetkiyi taşırlar.⁷² Parti grupları, ayrıca komisyonların her çalışma konusu için bir raportör görevlendirir.⁷³

Her komisyon üyesi bir oya sahiptir. Yedek üyeler bütün komisyon toplantılarına katılabilirler, ancak oy kullanmaları sadece yedeğinde bulundukları asıl üyenin yokluğu halinde mümkündür.⁷⁴ Parlamentoda grubu olmayan üyeler, Parlamento başkanı tarafından görüşülmek suretiyle, bir komisyona dâhil edilirler. Bu üyeler, komisyon toplantılarında görüş belirtmek ve önerge sunmak yetkisine sahiptirler; ancak oy kullanamazlar.⁷⁵

4.3.3. Komisyonların Çalışma Usulleri

Federal Meclis İçtüzüğü, daimi komisyonları “Federal Meclisin kararlarını hazırlamakla yükümlü organlar” olarak tanımlamaktadır. Bu kısa tanımlama, komisyonların, parlamento çalışmalarındaki önemini vurgulamaktadır. Örneğin, komisyonlar, genel kurul tarafından kendilerine havale edilen yasa tekliflerini ve diğer bütün konuları görüşür. Daha sonra kendisine havale edilen konu hakkında genel kurulda nasıl hareket edilmesi gerektiğine dair

⁶⁶ Almanya Federal Meclisi, Committees “Function and responsibilities”.

⁶⁷ Bu yöntem için bkz. Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term*, s.31.

⁶⁸ Almanya Federal Meclisi, Committees “Function and responsibilities”.

⁶⁹ Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term*, s.33.

⁷⁰ Almanya Federal Meclisi Çalışma Ziyareti, s.2.

⁷¹ Almanya Federal Meclisi, *The Committees of the German Bundestag*, Berlin, Ağustos 2015, s.9, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80155000.pdf>

⁷² Almanya Federal Meclisi, Committees “Function and responsibilities”.

⁷³ Almanya Federal Meclisi, *The Committees of the German Bundestag*, s.9.

⁷⁴ Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term*, s.33.

⁷⁵ İçtüzük m.57/2.

bir tavsiye kararı alır.⁷⁶ Komisyon çoğunlukla aynı konuyla ilgili birden fazla yasa önerisini ve önermeleri incelemek ve değerlendirmek durumundadır. Örneğin bu dosyalardan biri hükümetten veya koalisyon hükümetinde yer alan parti gruplarından, biri muhalefetten, biri de Federal Konseyden (Eyaletler Meclisi) gelmiş olabilir. Bu durumlarda komisyon, gelen metinlerden hangisinin yapılacak görüşmelerde esas alınacağına karar verir. Diğer metinler ise esas metinde değişiklik öneren metinler olarak dosyaya dâhil edilir. Dolayısıyla asıl metin, komisyondaki çalışmalar sırasında ciddi değişime uğrayabilir.⁷⁷

Yasal düzenlemelerle ilgili çalışmalar öncelikle komisyonlarda yürütülür. Komisyonlar, Federal Meclisin genel kurul görüşmelerini ve çoğunluğu elde edebilecek karar önerilerini hazırlar. Komisyonlarda milletvekilleri, siyasetin kısmi bir bölümü üzerine odaklanırlar. Genel kurulun kendilerine havale ettiği yasa önerilerini görüşerek komisyonda bir uzlaşma bulmaya çalışırlar. Gerekli olursa komisyonlar, uzmanlık bilgilerinden faydalanmak üzere dışarıdan uzman çağırabilir. Sonuçta, Federal Meclis, komisyonların hazırladıkları karar önerilerini esas alarak ilgili yasayı çıkarır.⁷⁸

Komisyonlar, kural olarak, Federal Meclis genel kurulu tarafından görevlendirilir: Yasa önerileri, genel kurulda birinci okumadan sonra, görüşülmesi için, ilgili uzmanlık alanına sahip daimi komisyona havale edilir.⁷⁹ Ancak komisyonlar resen de çalışabilir. Gerekli gördükleri konuları ele almak için yetki sahibi olarak, genel kuruldaki bir havale olmaksızın, kendi faaliyet alanlarına giren konularda, görüşme yapabilir.⁸⁰ Aynı şekilde, komisyonların Federal Meclise sunulmak üzere aldıkları tavsiye kararları kendilerine havale edilmiş konularda olabileceği gibi bu konularla doğrudan ilgili hususlarda da olabilir. Komisyonlar, kural olarak hiçbir konuda nihai karar almaya yetkili değildir.⁸¹

Komisyonlar, İçtüzük hükümleri uyarınca, kendi yetki alanları içindeki konularda, kendilerine genel kurul tarafından bir havale yapılmamış olsa da, çalışma yetkisine sahiptir. Bu tür durumlarda, komisyon ilgili meseleyi tartışır ve kendisine denk düşen bakanlıktan temsilcilerin toplantılara katılmalarını ve bilgi vermesini isteyebilir. Aslında komisyonun, öngörülen bir yasal düzenleme hakkında veya ilgili hususlarda ilgili bakanın bir rapor sunmasını talep etmesi her yasama döneminde birkaç kere gerçekleşen bir uygulamadır.⁸²

Komisyonlar, ilişkili oldukları bakanlıklara belli konularda önlemler alması hususunda tavsiyede bulunabilir. Komisyonların bir konuda resen çalışma yetkileri, bakanlıkların denetlenmesinde önemli bir araç haline gelmiştir. Komisyonlar, gündemdeki bir meselenin ayrıntılı olarak müzakere edilmesi için ideal bir forum durumundadır.⁸³

Komisyonlar, kendilerine havale edilen dosyaları vakit kaybetmeden ele almak zorundadır. Ancak herhangi bir sebeple havale edilmiş konuda müzakereler gecikirse, dosyanın

⁷⁶ Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term*, s.37.

⁷⁷ Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term*, s.37.

⁷⁸ Almanya Federal Meclisi, *Olgular: Federal Meclise Bir Bakış*, s.28.

⁷⁹ Almanya Federal Meclisi, Committees "Function and responsibilities".

⁸⁰ Almanya Federal Meclisi, Committees "Function and responsibilities".

⁸¹ Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term*, s.37.

⁸² Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term*, s.37.

⁸³ Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term*, s.37.

havalesinden itibaren 10 haftalık Parlamento toplantı süresi geçtikten sonra bir siyasi parti grubu veya Federal Meclisin %5'i komisyondan, dosyanın durumu hakkında rapor isteyebilir. Rapor istendiğinde, Federal Meclisin gündeminde yer alır. ⁸⁴ Bu uygulama, havale edilmiş dosyaların komisyonda görüşülmesi için muhalefetin baskı yapmasına imkân verir. Ancak 10 toplantı haftası uzun bir zaman sayılır ve bu süre bazen altı aya tekabül edebilir. ⁸⁵

Komasyon toplantılarının hazırlık çalışmaları, yapılması ve yönetimi komasyon başkanı tarafından yürütölür. Başkan, komasyonu sadece Danışma Kurulu tarafından tespit edilmiş olan takvime uygun olarak toplayabilir. Komasyon başkanı, bir parti grubunun komasyon üyeleri ya da komasyon üyelerinin 1/3'ü tarafından talep edilirse komasyonu toplamak zorundadır. Komasyonun, önceden belirlenmiş takvim dışında veya başkent dışında toplanması, komasyonun tüm üyeleri tarafından ortak karar verilse dahi, Federal Meclis Başkanının iznine bağılıdır. Komasyonlar, Parlamentonun çalışma haftalarında çarşamba günleri toplanır. Komasyon başkanı, toplantı hazırlığı kapsamında parti grupları komasyon sözcüleri ile görüşür; bu sözcüler parti grup başkanları ile komasyonun bağılantı noktasını oluşturur. ⁸⁶

Çalışmalarına hazırlık mahiyetinde her komasyon kendi üyeleri arasından seçtiği kimselerle alt komasyonlar oluşturabilir. Komasyonun 1/3'ü oranındaki üyelerin itirazı halinde alt komasyon kurulamaz. Alt komasyonlar belli bir yasa önerisini veya bir sorunu incelemek üzere yahut komasyonun belli bir faaliyetini yürütmek için bütün bir dönem boyunca çalışmak üzere kurulabilir. Bütçe Komasyonunun kurduğu Avrupa Birliği İşleri ve Denetim Alt Komasyonları bunlara örnek gösterilebilir. ⁸⁷

İstisnai durumlarda parti grupları, ilgili komasyon üyesi olmayan kişileri alt komasyona atayabilir. Yine, bazen birden fazla komasyon, ortak bir çalışma yapılması gerekiyorsa, kendi aralarında ortak alt komasyon kurabilir. ⁸⁸

Komasyon toplantılarına komasyon başkanı veya başkan vekili başkanlık yapar. Toplantı yeter sayısı, komasyon üye sayısının salt çoğunluğudur. Ancak, oylama öncesinde toplantı yeter sayısının tespit edilmesi yönünde bir talep yoksa toplantı yeter sayısı daima var sayılır. ⁸⁹ Toplantılarda yeter sayının tespiti talebine ise, daha çok komasyonun, Federal Meclisteki partilerin güç dengesine aykırı bir karar almasını önlemek için başvurulmaktadır. ⁹⁰

Her komasyon, bir hükümet üyesinin toplantıya katılmasını talep edebilir. ⁹¹ Ancak komasyonların bu uygulaması çok yaygın değildir. Bunun yerine daha çok önemli gündem maddelerinde bakanlar kendileri toplantıya katılmayı tercih etmekte veya yerlerine bakanlık müsteşarını göndermektedirler. ⁹² Diğer taraftan, Federal Konsey ve hükümet üyelerinin veya temsilcilerinin Federal Meclis ve komasyonlarının tüm oturumlarına serbestçe

⁸⁴ İçtüzük m.62.

⁸⁵ Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term*, s.38.

⁸⁶ Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term*, s.38.

⁸⁷ Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term*, s.38.

⁸⁸ Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term*, s.38.

⁸⁹ İçtüzük m.67.

⁹⁰ Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term*, s.39.

⁹¹ İçtüzük m.68.

⁹² Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term*, s.39.

katılabilecekleri ve her zaman konuşma hakları bulunduğu anayasa ile hükme bağlanmıştır (m. 43/2).

Yasa önerileri, genel kuruldaki birinci okumanın ardından ilgisine göre birçok komisyona havale edilebilir. Bu komisyonlardan biri esas komisyon olarak tayin edilir. Diğer komisyonlar ise tali komisyonlardır. Tali komisyon üyeleri öneri hakkında görüş sunmak üzere esas komisyonun toplantılarına katılabilirler. Ayrıca, tali komisyon öneriyi gündeme alarak görüşebilir ve esas komisyonun belirlediği sürede öneri hakkındaki görüşlerini hazırlayarak esas komisyona sunabilir.⁹³

Yasa önerileri gündeme alındıktan sonra ilgili diğer önerilerle birlikte milletvekillerine dağıtılır ve internet ortamında da erişilebilir hale getirilir. Kural olarak gündem, komisyon toplantısından üç gün önce komisyon üyelerine bildirilir. Gündem üzerinde değişiklik yapılabilmesi için komisyon üye sayısının çoğunluğunun onayı gerekmektedir. Gündeme yeni bir konunun eklenebilmesi için ise komisyon üye sayısının 1/3'ünün ya da bir parti grubunun bu konuya itiraz etmemesi gerekmektedir.⁹⁴

Milletvekilleri gündeme alınan yasa önerisine ilişkin olarak Federal Meclisin Araştırma Hizmetleri Biriminden bilgi talep edebilirler. Ayrıca, ilgili bakanlıklar tarafından da bilgi notları sunulabilir. Söz konusu bilgi notları komisyona ait bir doküman olarak milletvekillerine dağıtılır.⁹⁵

Komisyon görüşmeleri kural olarak kamuya kapalı olarak gerçekleşir.⁹⁶ Komisyonlar vatandaşların katılmasına izin verebilirler, ancak bu uygulamaya pek başvurulmaz. Çünkü komisyon üyeleri, halk ve medya olmadığı zaman meselelere daha tarafsız ve daha açıklıkla yaklaşabileceklerini düşünürler. Ancak bu durum, sonuç olarak Federal Meclisteki pek çok çalışma ve hazırlığın kapalı kapılar ardında ve halkın takip imkânının dışında gerçekleşmiş olmasına yol açmaktadır.⁹⁷ Özellikle çıkar grupları, bir yasa önerisinin görüşmeleri sırasında dikkate alınması isteğiyle görüşlerini yazılı olarak komisyona iletebilmektedir. Yine yerel yönetimleri ilgilendiren yasal düzenlemelerde, komisyonlar yerel yönetim üst teşkilatlarına görüş bildirme imkânı vermektedir. Ayrıca görüşmelere, öneriye ilişkin olarak düşüncelerini ifade etmek üzere farklı komisyonların üyeleri de katılabilirler.⁹⁸

Komisyonlar görüşülen konuya ilişkin olarak kapsamlı bilgi edinmek için ihtiyaç duyarsa, ilgili konuda uzmanlaşmış kişileri, çıkar gruplarının temsilcilerini ve konu hakkında bilgi sahibi kişileri dinleyebilir (*public hearing*).⁹⁹ Komisyonlar bu dinlemeleri yapmak için güçlerini etkin olarak kullanır. Bu dinlemeler, komisyonlar için sadece bilgi edinme araçları değil, aynı zamanda kamu yararını ilgilendiren konularda toplumun farklı görüşler duyabilmesi için önemli birer imkândır. Dinleme talebinde bulunma yetkisi azınlığa aittir. Bu dinlemeler için komisyon üyelerinin 1/4'ünün önergesi gerekir. Ancak bu yetkinin

⁹³ Almanya Federal Meclisi Çalışma Ziyareti, s.5.

⁹⁴ Almanya Federal Meclisi Çalışma Ziyareti, s.4.

⁹⁵ TBMM Başkanlığı Hizmete Özel Servis Notu, Ekim 2013, s.5.

⁹⁶ İçtüzük m.69.

⁹⁷ Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term*, s.39.

⁹⁸ Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term*, s.40.

⁹⁹ İçtüzük m.70/1.

kullanılması, komisyonun resen yaptığı işler için değil, kendisine genel kurul tarafından havale edilmiş dosyalar için mümkündür. Dinlemeler internette canlı olarak yayınlanır, ayrıca videolara ve bunların metinlerine daha sonra erişilebilir.¹⁰⁰

Parti gruplarının kendi içlerinde uzmanlaşmış çalışma grupları vardır. Söz konusu gruplar uzmanlık alanları hakkındaki yasa önerilerine ilişkin olarak ayrı bir çalışma yapar. Bu çalışmaların neticesinde gerekli görmeleri halinde değişiklik önergesi hazırlayarak komisyona sunar. Bu önergelerden genellikle iktidar partisi grubuna ait olanlar kabul edilir.¹⁰¹

Federal Meclis İçtüzüğüne göre komisyonlar çarşamba günü toplanır. Çarşamba günü dışında ve genel kurulun çalışmadığı haftalarda toplanabilmeleri için Meclis Başkanının izni gerekmektedir.¹⁰²

Komisyonlar, özellikle olağanüstü durumlarda, belli bir konuda ve Federal Meclisin çalışmadığı zamanlarda, üyelerin oylarının yazılı olarak alınabilmesi hususunda karar alabilir.¹⁰³

Komisyonların tutanakları yazılı olarak düzenlenir. Bu tutanakların en azından bütün önergeleri ve komisyon tarafından alınan kararları ihtiva etmesi gerekir. Komisyon toplantılarının stenograflarca kaydedilmesi için Federal Meclis Başkanının izni gerekir.¹⁰⁴

4.4. Genel Kurul

4.4.1. Çalışma Takvimi, Konuşma Süreleri, Görüşmelerin Halka Açık Olması

Danışma Kurulu tarafından belirlenen ve milletvekillerine duyurulan genel kurul çalışma haftaları doğrultusunda Federal Meclis genellikle ayda iki hafta toplanmaktadır. Diğer iki hafta ise milletvekillerinin seçim bölgesi faaliyetlerine ayrılmaktadır. Ayrıca temmuzdan eylüle kadar tatildir. Genel kurul genellikle çarşamba 13.30-14.30, perşembe sabah 09.00'dan akşama kadar, cuma sabah 09.00'dan öğlene kadar toplanmaktadır.¹⁰⁵

Federal Meclis genel kurulu yılda ortalama 57 gün toplanmaktadır. Yıllık toplam birleşim süresi yaklaşık 500 saat civarındadır. Yılda ortalama 132 yasa önerisi kabul edilmektedir.¹⁰⁶

Federal Meclis genel kurulunda, gündemin her bir maddesine ilişkin konuşma süreleri Danışma Kurulunun önerisi üzerine genel kurul tarafından belirlenmektedir. Danışma

¹⁰⁰ Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term*, s.40.

¹⁰¹ Almanya Federal Meclisi Çalışma Ziyareti, s.5.

¹⁰² Almanya Federal Meclisi Çalışma Ziyareti, s.5.

¹⁰³ İçtüzük m.72.

¹⁰⁴ İçtüzük m.73/1.

¹⁰⁵ Bilgin M., *Çeşitli Parlamentolarda Genel Kurulların Çalışma Gün ve Saatleri*, TBMM Araştırma Merkezi Bilgi Derlemesi, 30 Mart 2016, s.1, Erişim: 28.03.2019,

http://intranet.tbmm.gov.tr/webortak/arastirma/KYSB_BD_16892_Cesitli_Parlamentolarda_Genel_Kurullarin_Calisma_Gun_ve_Saatleri.pdf; Almanya Federal Meclisi, "Sitzungskalender", Erişim:03.04.2019, <https://www.bundestag.de/sitzungskalender>

¹⁰⁶ 2002 - 2017 yılları arasındaki 16 yılın ortalaması alınmıştır. Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term*, s.92 ; ECPRD, "Germany Deutscher Bundestag, Indicators, Parliamentary Activities", *Parliamentary Factsheets*, 2018, Erişim: 28.03.2019 (Sınırlı Erişim), https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/parliaments/factsheets/indicators/de/deutscher_bundestag

Kurulunda bir uzlaşmaya varılamaması halinde genel kurulda kısa bir usul tartışması açılmakta ve konuşma süresine karar verilmektedir (İçt. m.35/1). Uygulamada Danışma Kurulunda uzlaşmaya varılamaması nadiren gerçekleşmektedir.¹⁰⁷

Genel kurul veya Danışma Kurulu tarafından başka şekilde bir karar alınmamışsa bir konuşmacı en fazla 15 dakika konuşabilir. Ancak, bir siyasi parti grubunun talebi üzerine o gruptan bir konuşmacı 45 dakikaya kadar konuşma hakkına sahiptir. Oturumu yöneten başkan konunun önemi gereği lüzum görmesi halinde bu süreleri uzatmaya yetkilidir (İçt. m.35/1).

Hükümetin veya Federal Konseyin bir üyesinin veya bunların yetkilendirdiği bir kişinin genel kurulda söz alarak 20 dakikadan uzun konuşma yapması durumunda farklı görüşlerin genel kurulda duyulması gerekçesini öne sürerek siyasi parti grupları bir konuşma için aynı süreyi talep edebilir (İçt. m.35/2).

Federal Meclis genel kurulunda tüm görüşmeler, üyelere onda birinin veya hükümetin isteğiyle Federal Meclis 2/3 oyla aksine karar almadığı müddetçe halka açıktır (Any. m.42).



© Deutscher Bundestag / Thomas Köhler/photothek.net

Federal Meclis Genel Kurulu

4.4.2. Oylama Yöntemleri, Toplantı ve Karar Yeter Sayıları, Milletvekillerinin Devam Mecburiyeti

Federal Mecliste toplantı yeter sayısı üye tam sayısının salt çoğunluğu, karar yeter sayısı ise aksi belirtilmedikçe oylamaya katılanların salt çoğunluğudur.¹⁰⁸ Öte yandan özellikle yasama

¹⁰⁷ Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term*, s.58.

sürecinin hızlandırılmasına ilişkin, örneğin komisyon aşamasının atlanarak doğrudan ikinci okumaya geçmek gibi, pek çok karar oylamaya katılanların 2/3'ünün oyuyla alınabilmektedir.

Genel kurulda oylamalar genellikle el kaldırarak, ayağa kalkarak ya da yerinde oturarak gerçekleşmekle birlikte bazı durumlarda üye adlarının okunması suretiyle oylama, gizli oylama ve “*Hammelsprung*” adı verilen milletvekillerinin genel kurulu tamamen boşaltıp “evet, “hayır” ve “çekimser” işaretli kapılardan tekrar girme esnasında sayılmaları şeklinde gerçekleştirilmektedir.¹⁰⁹

Federal Mecliste milletvekillerinin devam mecburiyeti yoktur. Ancak her birleşim gününde bir yoklama listesi sunulur. Bu listenin hangi saat aralığında sunulacağını Danışma Kurulunun onayıyla Federal Meclis başkanı belirler (İçt.m.14). Oturuma ya da oylamalara katılmayan milletvekillerinin yolluklarında İçtüzük hükümlerinde belirtilen hallere göre çeşitli miktarlarda kesintiye gidilmektedir.¹¹⁰

4.4.3. Disiplin Cezaları¹¹¹

Almanya Federal Meclisinde disiplin cezaları İçtüzüğün 36, 37 ve 38'inci maddelerinde düzenlenmiştir. Söz konusu yaptırımlar “konuşmayı sonlandırma”, “para cezası” ve “parlamento çalışmalarından men” cezalarıdır. Bu cezalar nadiren de olsa uygulamada verilmektedir.¹¹² Genel Kurulda düzen bozucu eylemlere karşı disiplin cezası vermekle başkan yetkilidir. Milletvekilleri ayrıca İçtüzüğün ekinde yer alan ve genel kurulda uyulması gereken kuralların ötesinde geniş kapsamlı olan “Etik Kuralları”na da uymakla yükümlüdür.

4.4.3.1. Konuşmayı Sonlandırma

Başkan söz aldığı konudan sapan konuşmacıyı konuya dönmeye davet etmekle ve genel kurulun çalışma düzenini bozan üyeyi uyarmakla¹¹³ yetkilidir.

Başkan, konuşması süresince üç kez uyarılmasına rağmen söz aldığı konudan sapmaya devam eden konuşmacının konuşmasını sonlandırmakla yükümlüdür. Başkan aynı zamanda söz konusu üyenin aynı konuda söz almasını engelleyebilme yetkisine de sahiptir.

¹⁰⁸ Bilgin M., *Çeşitli Parlamentolarda Toplantı ve Karar Yeter Sayıları ile Devam Mecburiyeti*, TBMM

Araştırma Merkezi Bilgi Notu, 14 Aralık 2016, s.1, Erişim: 28.03.2019,

http://intranet.tbmm.gov.tr/webortak/arastirma/KYSB_KBN_18425_Cesitli_Parlamentolarda_Toplanti_ve_Kara_r_Yeter_Sayilari_ile_Devam_Mecburiyeti.pdf

¹⁰⁹ Alman Parlamento tarihinde ilk kez 1874'te kullanılan bu son yönteme 2009-2013 yıllarını kapsayan 17. Yasama Döneminde 16 kez başvurulmuştur. “Hammelsprung”, Almanya Federal Meclisi İnternet Sitesi, 27 Şubat 2014, Erişim: 28.03.2019,

http://bundestag.de/blob/196290/783d3dc01082bbff571674492d746e5/ka-pitel_07_12_hammelsprung-data.pdf

¹¹⁰ Bilgin M., *Çeşitli Parlamentolarda Toplantı ve Karar Yeter Sayıları ile Devam Mecburiyeti*, s.1.

¹¹¹ Bilgin M., *Alman Federal Meclisinde Disiplin Cezaları*, TBMM Araştırma Merkezi Kısa Bilgi Notu, 20 Temmuz 2017, s.1, Erişim: 28.03.2019,

http://intranet.tbmm.gov.tr/webortak/arastirma/KYSB_KBN_20049_Alman_Federal_Meclisinde_Disiplin_Cezalari.pdf

¹¹² ECPRD, “Regulation of MPs' conduct and behaviour in the plenary hall (Milletvekillerinin Genel Kuruldaki Hal ve Hareketlerinin Düzenlenmesi)” Bilgi Talebine Almanya Federal Meclisinin Cevabı, Talep No: 3155, 19 Temmuz 2016, Erişim: 03.04.2019 (Sınırlı Erişim),

<https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/250942>

¹¹³ Metinde ilgili ifade “*call to order*” şeklinde yer almaktadır.

4.4.3.2. Para Cezası

Başkan, Parlamente'nin saygınlığına uymayan davranışlarda bulunan ya da önemsiz nitelikte olmamak kaydıyla düzen bozucu eylemlerde bulunan üye hakkında önceden uyarıda bulunmaksızın 1000 € para cezası verebilmektedir. Aynı eylemin tekrarı halinde ise 2000 €'luk ilave bir ceza verilebilmektedir.

4.4.3.3. Parlamento Çalışmalarından Men

Başkan, çalışma düzenini ciddi şekilde bozucu davranışlarda bulunan ya da Parlamente'nin saygınlığına uymayan davranışlarda bulunan üyelere 30 güne kadar (komisyon çalışmaları dâhil) Parlamento çalışmalarından men cezası verebilmektedir. Söz konusu üye aynı zamanda yoklamalarda yer almamış sayılır.

5. YASAMA SÜRECİ

5.1. Yasama Yetkisinin Federal Devlet ve Eyaletler Arasındaki Dağılımı

Yasama yetkisinin Federal Devlet ile eyaletler arasındaki dağılımı Anayasanın 70-74. maddelerinde düzenlenmiştir. Anayasanın 70. maddesinin birinci fıkrasına göre, Anayasanın yasama yetkisini Federal Devlete tanıdığı hallerin dışında bu yetki eyaletlere aittir. Federal Devletin yasama yetkisini kullanabilmesi için Anayasada bu yönde açık bir hükmün bulunması gerektiği kuralından hareketle eyaletlerin yasama yetkilerinin Federal Devletin yasama yetkisine göre daha geniş olduğu sonucu çıkarılabilir. Ancak, tam tersine yasama yetkisi Anayasanın çeşitli maddelerinde sayılmak suretiyle büyük ölçüde Federal Devlette toplanmıştır.

Federal Anayasanın 70. maddesinin ikinci fıkrasına göre, Federal Devlet ile eyaletler arasındaki yasama yetkisi ve görevlerinin dağılımı, bu Anayasanın inhisari yasama ve yarışan yasama hakkındaki hükümlerine göre yapılır.

5.1.1. Federal Devletin Münhasıran Sahip Olduğu Yasama Yetkisi

Federal Devletin münhasıran yasama yetkisine sahip olduğu konular Anayasanın 73. maddesinde 14 bend olarak sayılmıştır. Bunlardan bazıları şunlardır: Dışişleri, milli savunma, hava ulaşımı, iç ve dış göç, silah ve patlayıcı madde rejimi, sınai hakların korunması, telif ve yayın hakkı, atom enerjisinin barışçıl amaçlarla üretilmesi ve kullanılması. Ancak Federal Devletin münhasıran yasama yetkisine sahip olduğu konular 73. maddede sayılanlarla sınırlı değildir. Burada sayılanlara ek olarak Anayasada bazı konuların federal bir yasayla düzenleneceği öngörülmüştür: Siyasi partilerle ilgili konular federal bir yasayla düzenlenir (m.21/3); Anayasanın 38. maddesinin üçüncü fıkrasına göre Federal Meclis seçimlerine ilişkin ayrıntılar federal bir yasayla düzenlenir (m.38/3); hiç kimsenin silahlı savaş hizmetine zorlanamaması (m. 4/3); federal ülkenin iç sınırlarının yeniden düzenlenmesi (m. 29);

seçimlerin denetimi (m. 41/3); Federal Meclis Dilekçe Komisyonunun (*Petitionsausschuß*) yetkileri (m. 45c/2) ve Federal Kongreye ilişkin konular (m. 54/7) gibi.¹¹⁴

Federal Devletin münhasıran yasama yetkisine sahip olduğu konularda eyaletlerin yasama yetkisi bulunmamaktadır. Ancak, Anayasanın 71. maddesine göre Federal Devlet tarafından çıkarılan bir yasa ile eyaletlere ilgili konuda yasa yapma yetkisinin açıkça verilmesi halinde eyaletler yasa çıkarabilir. Bu durumda bile eyaletler ancak federal yasada öngörülen ölçüde yasama yetkisine sahip olur.

5.1.2. Federal Devlet ve Eyaletler Arasında Yasama Yetkisinin Yarıştığı Durumlar

Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, Anayasada yasama yetkisinin Federal Devlete bırakıldığı durumlarda eyaletlerin, yasama yetkisinin Federal Devlete bırakılmadığı konularda ise Federal Devletin yasa çıkarması mümkün değildir. Ancak Anayasada belirlenen bazı konularda belirli koşullar altında hem Federal Devlet hem de eyaletler yasama yetkisini kullanabilmektedir. Yasama yetkisinin kullanılması konusunda burada Federal Devlet ile eyaletler arasında bir tür yarıştan söz edilebilir. Yarışan yasama yetkisinin kapsamı Anayasanın 72. maddesinde, hangi konuların bu kapsamda olduğu hususu ise 74. maddesinde 30 bent halinde düzenlenmiştir.

Anayasanın 72. maddesinin birinci fıkrasında “yarışan yasama alanına giren konularda, Federasyonun kendi yasama hakkını yasa ile kullanmadığı hallerde ve ölçüde, eyaletler yasama yetkisine sahiptir.” denilerek eyaletlerin yarışan yasama yetkisinin sınırı belirlenmiştir. İkinci fıkrada “74’üncü maddenin birinci fıkrasının 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 ve 26 numaralı bentlerine ilişkin alanlarda Federasyon, yasama yetkisine, ancak Federasyon topraklarında eşdeğer yaşam koşullarının sağlanması veya hukuki ve ekonomik birliğin muhafazası bir federal düzenlemeyi yüksek devlet yararının gerektirdiği hallerde ve ölçüde sahiptir.” denilerek Federal Devletin yarışan yasama yetkisinin sınırı belirlenmiştir. Üçüncü fıkrada Federasyonun, kendi yasama yetkisini kullanması halinde eyaletlerin yasa aracılığı ile av rejimi, doğanın ve doğal güzelliklerin bakımı ve korunması, arazilerin taksimi, çevre düzeni, suların idaresi, yükseköğretime kabul ve yükseköğretim diploması konularında aykırı düzenlemeler yapabileceği ise hüküm altına alınmıştır. Burada yasama yetkisini hem Federal Devlet hem de eyaletler kullanabilmektedir. Hem Federal Devletin hem de eyaletlerin aynı konuyu düzenlemesi halinde sonra çıkan yasa geçerli olacaktır. Ancak sonra çıkan yasa öncekini ortadan kaldırmamakta; fakat uygulanma kabiliyetinden yoksun bırakmaktadır. Ayrıca Anayasada yer alan “bu alanlardaki federal yasalar, Federal Konseyin onayı ile aksi kararlaştırılmadıkça en erken ilanlarından itibaren altı ay sonra yürürlüğe girerler”, hükmü ile eyaletlere ilgili konularda federal yasa yürürlüğe girmeden yasal düzenleme yapma fırsatı verilmiş olmaktadır.

¹¹⁴ Muratoğlu T., “Almanya Federal Cumhuriyeti’nde Devlet Yapılanması”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C:18, S:2, 2014, s. 308-309, Erişim: 25.03.2019, http://webftp.gazi.edu.tr/hukuk/dergi/18_2_9.pdf

5.2. Yasa Önerisinde Bulunma Yetkisi Olan Anayasal Organlar

Anayasanın 76. maddesine göre Federal Meclise yasa önerisinde bulunma yetkisine sahip anayasal organlar hükümet, Federal Meclis ve Federal Konseydir.

Anayasada Federal Meclisin sunacağı yasa önerilerinin kaç üye tarafından imzalanacağına ilişkin bir düzenleme yoktur. Ancak Federal Meclis İçtüzüğü'nün 76. maddesine göre İçtüzükte aksine bir düzenlemenin bulunmadığı hallerde yasa önerilerinin bir siyasi parti grubu veya Federal Meclis üye sayısının %5'i sayısında Meclis üyesi tarafından imzalanması gerekir. Federal Meclis üyeleri tarafından sunulan yasa önerilerinde Federal Konsey veya hükümetin görüşlerinin alınması şartı aranmaz¹¹⁵, bu öneriler doğrudan Federal Meclise sunulur.

Hükümet tarafından yapılan yasa önerilerinin şansölye ve bakanlardan oluşan hükümet üyelerinin çoğunluğu tarafından imzalanması gerekir.¹¹⁶ Hükümetin yasa önerileri doğrudan Federal Meclise sunulamaz; bu öneriler görüşü alınmak üzere önce Federal Konseye sunulur. Bu kuralın istisnası bütçe yasasıdır; bütçe yasası Federal Meclis ve Federal Konseye aynı anda gönderilir.¹¹⁷ Federal Konsey, yasa önerisi hakkındaki görüşünü altı hafta içinde bildirebilir (Any. m.76). Federal Konsey, önemli bir nedenden dolayı, özellikle yasa önerisinin kapsamı itibarıyla, sürenin uzatılmasını isterse, süre dokuz haftaya kadar çıkar. Hükümetin ivedi olarak nitelendirdiği yasa önerilerinde görüş bildirme süresi üç hafta veya Federal Konsey süre uzatımına ilişkin istemde bulunmuşsa altı haftadır. Hükümet, Federal Konseyin görüşünü bildirmesinden sonra, derhal Federal Meclise ulaştırır. Anayasa değişikliği ve 23 veya 24. maddelere göre egemenlik haklarının devriyle ilgili yasa önerileri için görüş bildirme süresi dokuz haftadır. Bu konularda sunulan yasa önerileri hükümet tarafından ivedi olarak nitelendirilemez.

Federal Konseyin, hükümet tarafından yapılan yasa önerilerine Anayasada öngörülen sürelerde herhangi bir görüş bildirmemesi durumunda söz konusu yasa önerisi hükümet tarafından doğrudan Federal Meclise sunulur. Öngörülen sürelerin dışında sunulan görüşler dikkate alınmaz. Ancak ivedi olarak nitelendirilen hallerde Anayasada öngörülen süreler geçirildikten sonra bildirilen görüşler, bu görüşlerin normal durumlar için öngörülen altı veya dokuz haftalık süreler içinde sunulmuş olması kaydıyla, hükümet tarafından derhal Federal Meclise sunulur. Öneri hakkında Federal Konsey tarafından süresinde görüş bildirilmesi durumunda, bu öneri Federal Konseyin görüşü ve varsa bu görüşe karşı Hükümetin düşünceleri ile birlikte Hükümet tarafından Federal Meclise gönderilir. Bununla birlikte Hükümetin bu öneri ve görüşleri Federal Meclise sunma zorunluluğu bulunmamaktadır. Hükümet dilerse öneride değişiklik yaparak yeni bir süreç de başlatabilir.¹¹⁸

Federal Konsey tarafından hazırlanan yasa önerileri, öncelikle Hükümete sunulur. Hükümet kural olarak kendi görüşünü de ekleyerek altı hafta içinde Federal Meclise sunmak

¹¹⁵ Candan K., "Koalisyon Kültürüne Dayalı Bir Parlamenter Sistem Örneği: Almanya Federal Cumhuriyeti" s. 47.

¹¹⁶ Muratoğlu T., "Almanya Federal Cumhuriyeti'nde Devlet Yapılanması", s. 315.

¹¹⁷ Candan K., "Koalisyon Kültürüne Dayalı Bir Parlamenter Sistem Örneği: Almanya Federal Cumhuriyeti", s. 47.

¹¹⁸ Muratoğlu T., "Almanya Federal Cumhuriyeti'nde Devlet Yapılanması", s. 315.

zorundadır. Hükümet, önemli bir nedenden dolayı, özellikle önerinin kapsamı itibarıyla, sürenin uzatılmasını isterse, süre dokuz haftaya kadar çıkar. Federal Konseyin ivedi olarak nitelendirerek sunduğu bir öneri için bu süre üç hafta, Hükümet süre uzatımı isteminde bulunmuşsa, altı haftadır. Anayasa değişikliği ve 23 veya 24. maddelere göre egemenlik haklarının devrine yönelik öneriler için görüş bildirme süresi dokuz haftadır (Any. m.76/3). Bu konularda sunulan öneriler ivedi olarak nitelendirilemez. Federal Konseyin bir konuda yasa önerisinde bulunabilmesi için bu önerinin Konseyin üye tam sayısının salt çoğunluğu tarafından kabul edilmiş olması gerekmektedir.¹¹⁹ Federal Meclis, Federal Konsey tarafından yapılan ve Hükümet tarafından kendisine gönderilen yasa önerilerini uygun bir süre içinde görüşerek bu konuda bir karar alır.

5.3. Yasa Önerilerinin Federal Mecliste Görüşülmesi

Yasa önerileri, kaynağı neresi olursa olsun Federal Mecliste görüşülmektedir. Görüşme “birinci okuma”, “komisyon”, “ikinci okuma” ve “üçüncü okuma” olarak adlandırılan aşamalardan oluşmaktadır. Süreç özetle aşağıdaki şekildedir:

Birinci okumanın öncelikli amacı Danışma Kurulu önerileri doğrultusunda yasa önerisini ele alacak komisyon veya komisyonları (asli ve tali komisyonlar) tespit etmektir. Komisyonlarda ele alınan yasa önerisine dair asli komisyonun genel kurula sunacağı rapor sonrasında genel kurulda ikinci okuma aşamasına geçilir. Yasa üzerine görüşmeler tamamlandıktan sonra önerinin geneli üzerinde bir oylama gerçekleştirilir. Değişiklik önergelerinin de verilebildiği bu aşama sonrasında üçüncü okumaya geçilir. Bu aşamada değişiklik önerileri siyasi parti grupları ve üyelerin %5’i tarafından verilebilir ve sadece ikinci okumadaki değişiklik önerileri üzerine olabilir. Üçüncü okuma sonrasında son oylama gerçekleştirilir ve gerekli yasal çoğunluk sağlanırsa yasa önerisi Federal Meclisçe kabul edilmiş olur.¹²⁰

Söz konusu “okuma” süreçlerinin hiçbirinde yasa metinleri genel kurul kürsüsünden herhangi bir suretle okunmamaktadır. Birinci, ikinci ve üçüncü okuma kavramlarıyla, yapılan görüşme ve oylamalar kast edilmektedir.¹²¹

Yasa önerisine ilişkin, görüşme yapılması kararlaştırılan her bir okuma aşamasında siyasi partilere ayrılan görüşme süreleri ve o okumada tartışma yapılıp yapılmayacağı Danışma Kurulu kararıyla belirlenmektedir. Uygulamada yasama dönemi başında siyasi partilere güçleri oranında olacak şekilde belirli oranlar verilmektedir. Her yasa önerisi için Danışma Kurulunda görüşülen yasaya özel bir süre tespit edilmektedir. Bu süre dönem başında belirlenmiş olan oranlar nispetinde partilere dağıtılmaktadır.¹²² Ayrıca Anayasaya göre hükümetin görüşme süresi sınırsızdır (Any. m.43); ancak uygulamada hükümet üyelerinin

¹¹⁹ Muratoğlu T., “Almanya Federal Cumhuriyeti’nde Devlet Yapılanması”, s. 316.

¹²⁰ Candan K., “Koalisyon Kültürüne Dayalı Bir Parlamenter Sistem Örneği: Almanya Federal Cumhuriyeti”, s.47-48.

¹²¹ ECPRD, “Second Reading of Bills in Plenary Hall (Genel Kurulda Kanunların İkinci Okuma Süreci)” Bilgi Talebine Almanya Federal Meclisinin Cevabı, Talep No: 3362, 21 Mart 2017, Erişim: 28.03.2019 (Sınırlı Erişim), <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/268638>

¹²² Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term*, s.59.

konuşma süresinin kendi grubunun süresinden gitmesi yönünde anlaşma vardır ve bu yönde bir teamül oluşmuştur.¹²³

5.3.1. Birinci Okuma (Yasa Önerisinin Genel Kurulda Tanıtımı ve Komisyona Havale)

Yasa önerilerinin genel kurul gündemine ilk kez gelmesi birinci okuma ile olmaktadır. Birinci okuma süreci yasanın genel bir tanıtımını içeren bir görüşme ile yasa önerisini hangi komisyonun görüşeceğinin genel kurul tarafından belirlenmesinden diğer bir deyişle komisyona havale işleminden oluşmaktadır.

Danışma Kurulu kararı, bir siyasi parti grubunun talebi veya meclis üyelerinin %5'inin istemi olması halinde birinci okumada genel kurulda yasa önerisinin geneli üzerine bir görüşme düzenlenir. Aksi halde yasa önerisi görüşme düzenlenmeksizin komisyona havale edilir (İçt. m.79). Yasa önerilerinin birinci okuma aşamasında reddedilmesi mümkün değildir.¹²⁴

Yasa önerisinin geneli üzerine bir görüşme düzenlenmesi milletvekillerinin yasa önerisinin konusu hakkında bilgilendirilmesinin yararlı olacağı, siyasi olarak önem arz eden, hükümetin yasanın neden gerekli olduğunu izah etmek istediği veya bir siyasi parti grubunun yasa önerisine ilişkin tutumunu en baştan halka açık etmek istediği durumlarda gerçekleşmektedir. Birinci okuma aşamasında görüşme yapılmasındaki amaç siyasi parti gruplarının birbirlerini ikna etmesi değil görüşlerini halka ve özellikle de medyaya sunmak istemeleridir. Bu sayede konuya ilişkin farklı bakış açıları ortaya konmuş olmaktadır. Yasa önerisi hakkında kamuoyunun bilgi ve fikir sahibi olması bu şekilde gerçekleşmektedir. Bu sayede halkın temsilcilerine konuya ilişkin görüşlerini yansıtabilmelerine de imkân sağlanmış olmaktadır. Özetle birinci okuma sürecinde genel görüşme yapılmasının temel fonksiyonu şeffaflığın sağlanmasıdır.¹²⁵

Birinci okuma sırasında gerçekleştirilen genel görüşme bazı durumlarda hiçbir konuşmacı söz almaksızın önceden hazırlanan yazılı konuşma metinlerinin tutanaklara eklenmesi suretiyle de gerçekleşebilmektedir. Böylesi bir durum için konuşmacıların rızası ve 2/3 çoğunluğun onayı ya da Danışma Kurulu kararı ve hiçbir siyasi parti grubunun itirazının olmaması koşullarının gerçekleşmesi gerekmektedir.

Yasa önerileri birinci okuma sürecinin sonunda neredeyse her zaman komisyona havale edilmektedir. Ancak içerik itibarıyla basit ve tartışmalı olmayan yasaların görüşülmesinde istisnai olarak komisyon aşaması atlanabilmektedir.¹²⁶ Bu şekilde bir karar bir siyasi parti grubu veya meclis üyelerinin %5'i tarafından verilecek bir önerge üzerine oylamaya katılanların 2/3 çoğunluğunun kararıyla mümkün olmaktadır (İçt. m.8).

Yasa önerileri genellikle oldukça teknik ve detaylı düzenlemeler getirmektedir. Bu sebeple yalnızca genel kurul görüşmeleri ile bir yasanın şekillenmesi çoğunlukla mümkün olmamaktadır. Dolayısıyla yasa önerilerinin büyük bir kısmı birinci okumanın sonunda

¹²³ Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term*, s.61.

¹²⁴ Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term*, s.107.

¹²⁵ Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term*, s.107.

¹²⁶ Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term*, s.107.

görüşülmek üzere bir esas komisyona ve özel durumlarda fayda görülmesi halinde aynı zamanda bir ya da birden çok tali komisyona gönderilmektedir.

5.3.2. Komisyon Aşaması

Komisyonlara sevk edilen tüm yasa önerilerinin görüşüldüğü bir esas komisyon mutlaka bulunmaktadır. Yukarıda da anlatıldığı gibi genel kurul bazı özel durumlarda esas komisyonun yanında bir ya da daha fazla tali komisyon da belirleyebilmektedir. Tali komisyonlar yasa önerileri içerisinde kendi konu alanlarına ilişkin hususlardaki görüşlerini ve değişiklik önerilerini esas komisyona iletmektedir. Esas komisyon da raporunda bu görüş ve önerileri genel kurula iletmektedir. Ayrıca herhangi bir komisyon da esas komisyonla irtibat halinde olmak kaydıyla yasa önerisinin kendilerini ilgilendiren hususlarında görüşlerini bildirebilmektedir (İçt. m.80).

Esas komisyonun asli görevi genel kurula yasa önerisinin aynen kabulü, değiştirilerek kabulü ya da reddedilmesine ilişkin tavsiye kararı almaktır. Komisyonlar kendilerine gönderilen yasa önerilerini geciktirmeksizin görüşmekle mükelleftir. Herhangi bir yasa önerisinin 10 hafta içerisinde komisyonda görüşülmemesi halinde bir siyasi parti grubunun talebi ile komisyondan ilgili yasa önerisini görüşememe nedeni hakkında bir izahat istenebilmektedir. Söz konusu izahatı içeren rapor da genel kurul gündemine girmekte ve ilgili görüşmelerde söz konusu komisyon eleştirilere maruz kalmaktadır.¹²⁷

Önemli miktarda harcama artışı öngören yasa önerilerinde normal sürecin haricinde ilave bir yöntem söz konusudur. Bu tür yasa önerileri gönderildikleri esas komisyon haricinde Bütçe Komisyonu tarafından da incelenmekte ve genel bütçe büyüklükleri çerçevesinde değerlendirilmektedir. Bütçe Komisyonunun yasa önerisine ilişkin raporu esas komisyona gönderilmeksizin doğrudan genel kurula gönderilmektedir. Genel bütçe büyüklükleri içerisinde karşılanamayacak harcamalar ihtiva eden yasa önerileri için genel kurul tarafından yeni bir kaynak bulunması gerekmektedir, aksi halde yasa önerisi kabul edilemez. Bütçe Komisyonu söz konusu kaynağın nasıl bulunacağına ilişkin önerilerde bulunmaktadır.¹²⁸

Komisyonlar her bir yasa önerisi için üyeleri arasından raportörler atamaktadır. Raportörler genellikle siyasi parti gruplarından gelen öneriler doğrultusunda belirlenmektedir. Raportörler yasa önerisi hakkında en detaylı şekilde bilgi sahibi olmakla ve kendi gruplarını yasa önerisinin mevcut durumu hakkında bilgilendirmekle mükelleftir.¹²⁹

Komisyon toplantılarına komisyon üyelerinin haricinde hükümet temsilcileri ya da görevlendirecekleri bürokratlar, uzmanlar ve Federal Konsey üyeleri de katılabilmektedir. Komisyon toplantıları genellikle halka yönelik konuşmalardan ziyade konu odaklı ve yapıcı çalışmalar şeklinde geçmektedir.¹³⁰

Komisyonlar, yasaların yazım dilinin doğru ve sade olması için tavsiye niteliğinde karar verecek bir editör ekibi kurabilmektedir (İçt. m.80a).

¹²⁷ Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term*, s.109.

¹²⁸ Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term*, s.109.

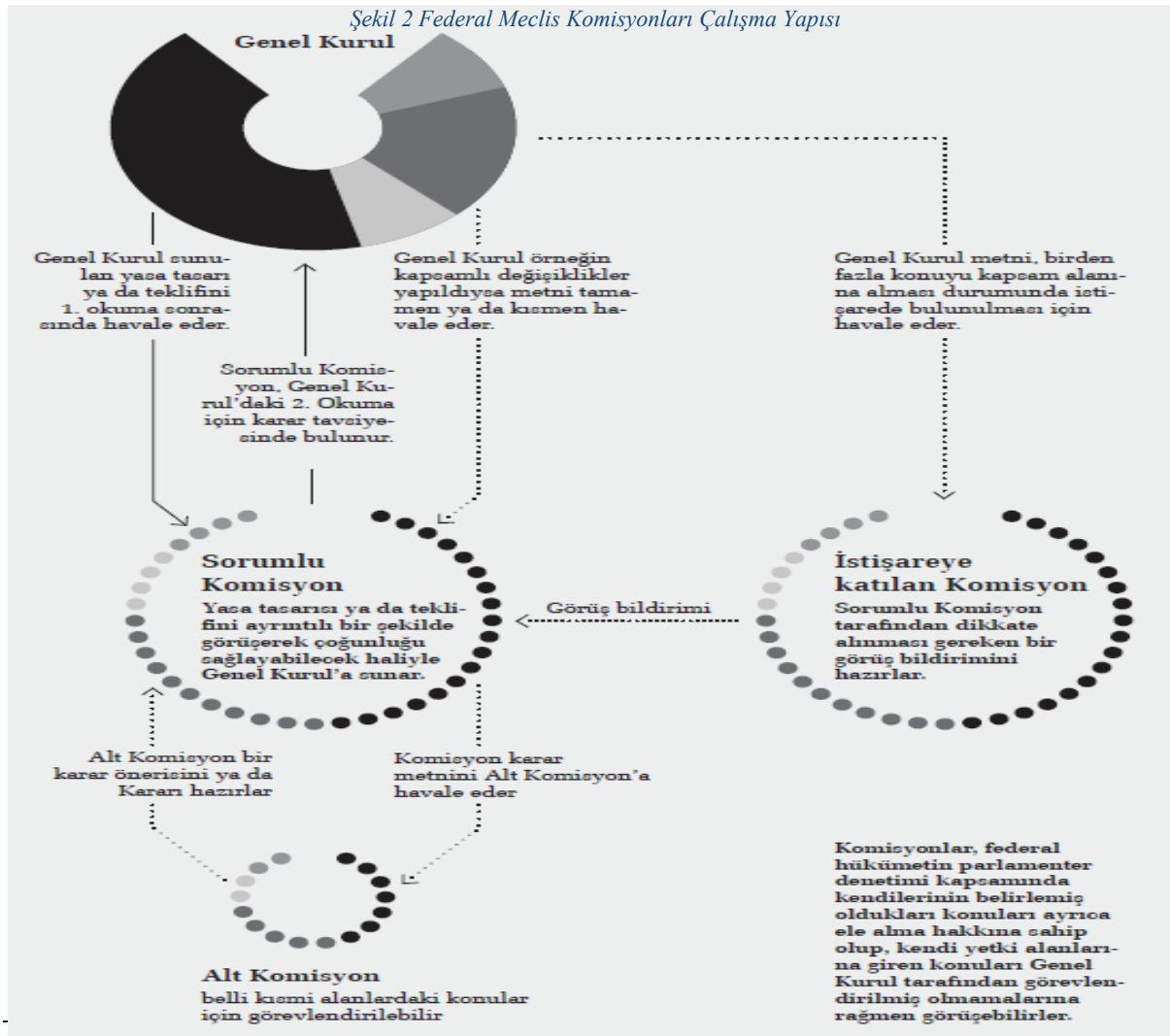
¹²⁹ Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term*, s.110.

¹³⁰ Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term*, s.111.

Komisyon toplantıları genellikle kapalı oturumlarda gerçekleşmektedir. Bununla birlikte belirli konular tartışılırken gazeteciler, çıkar grupları ve ilgili taraflar da toplantılara davet edilebilmektedir. Dinleme duruşması (*public hearing*) adı verilen böylesi toplantılar geniş kapsamlı ve siyasi açıdan tartışılmalı konularda yaygın şekilde (yılda ortalama 150 civarında)¹³¹ yapılmaktadır.¹³²

Yasa önerisine ilişkin komisyon toplantıları tamamlandıktan sonra raportörler komisyonun tavsiye kararı ile komisyon raporunu yazmaktadır. Komisyon tavsiye kararında yasa önerisinin ilk haline ilişkin değişiklikler önerilmesi halinde bu değişikliklerin nedenleri anlatılmak durumundadır. Raporda ayrıca muhalefet şerhleri de yer alır.¹³³ Uygulamada komisyonlarca kabul edilmesi yönünde tavsiye kararı verilen yasa önerilerinin %50'den fazlası muhalefetin belirttiği sakıncaların da dikkate alınması suretiyle değiştirilerek genel kurula gönderilmektedir.¹³⁴

Aşağıdaki şemada yasama sürecinde komisyon-genel kurul ilişkisi özetlenmektedir.¹³⁵



¹³¹ ECPRD, "Germany Deutscher Bundestag, Indicators, Parliamentary Activities".

¹³² Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term*, s.111.

¹³³ Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term*, s.114.

¹³⁴ Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term*, s.118.

¹³⁵ Almanya Federal Meclisi, *Olgular: Federal Meclis'e Bir Bakış*, Berlin, Eylül 2018, s.27, Erişim: 26.03.2019, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80140600.pdf>

5.3.3. İkinci Okuma (Komisyon Raporunun Genel Kurulda Görüşülmesi, Değişiklik Önergelerinin ve Maddelerin Oylanması)

Komisyon raporu hazırlandıktan sonra rapor öncelikle siyasi parti gruplarınca kendi içlerinde görüşülmekte ve değerlendirilmektedir. Söz konusu görüşmelerde gruplar yasa önerisini destekleyip desteklemeyeceklerine ve ikinci okuma görüşmelerinde kendileri adına kimlerin konuşma yapacağına karar vermektedir.

İkinci okumanın yapılacağı tarih Danışma Kurulunca belirlenmektedir. Ancak 2/3 çoğunlukla aksi yönünde karar alınmadıkça bu tarih komisyon raporunun dağıtımından iki gün sonra olmak zorundadır (İçt. m.81). Gündemdeki sırasının gelmesi ile oturumu yöneten başkan tarafından açılan ikinci okuma görüşmelerinde ilk olarak talep etmeleri halinde komisyon raportör ya da raportörleri söz almaktadır. Sonrasında ise siyasi parti grupları ve milletvekilleri konuşmalarını yapmaktadır.

Maddelere ilişkin olarak Danışma Kurulunca kararlaştırılan süreler içerisinde siyasi parti grupları kendilerine ayrılan süre çerçevesinde konuşmalarını yapar ve sonrasında her madde için oylama yapılır (İçt. m.81).

Genel kurul kararıyla maddelerin görüşülme sırası değiştirilebilmektedir. Ayrıca yine genel kurul kararıyla iki veya daha çok maddenin birlikte görüşülmesi ya da bir maddenin farklı kısımlarının ayrı ayrı oylanması mümkündür. Benzer nitelikteki değişiklik önergeleri de birleştirilerek oylanabilmektedir (İçt. m.81).

Herhangi bir değişiklik önergesi bulunmaması durumunda doğrudan yasa önerisinin tümüne ilişkin oylama yapılmaktadır. Değişiklik önergelerinin bulunması halinde önce söz konusu önergeler oylanmaktadır. Siyasi parti grupları haricinde milletvekilleri de kendileri adına önerge verebilmektedir ancak uygulamada siyasi partiler kendi milletvekillerinin görüşlerini genellikle önceden siyasi parti grup toplantıları aşamasında dikkate aldığından siyasi parti gruplarına mensup milletvekillerce değişiklik önergesi nadiren verilmektedir.¹³⁶ Milletvekilleri oylamalardan önce olacak şekilde konuşma yapmaksızın, oylarının sebebini ortaya koymak amacıyla önceden hazırladıkları konuşma metinlerini tutanakların ekler kısmına ekletebilmektedir (İçt. m.31).

Hiçbir maddenin kabul edilmemesi halinde ikinci okumada yasa önerisi reddedilmiş olur ve üçüncü okuma yapılmaz (İçt. m.83).

Tüm maddelere ilişkin oylamaların bitmesi ile ikinci okuma aşaması sonlanmış olur.

5.3.4. Üçüncü Okuma (Son Değişiklikler ve Son Oylama)

İkinci okuma süreci sırasında yasa önerisi hakkında herhangi bir değişiklik yapılmamışsa doğrudan üçüncü okuma görüşmelerine geçilmektedir. İkinci okuma sırasında değişiklik önergeleri kabul edilmişse doğrudan üçüncü okumaya geçilebilmesi için mevcut

¹³⁶ Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term*, s.118.

milletvekillerinin 2/3'ünün onayı gerekmektedir. Aksi halde üçüncü okuma yasa önerisine ilişkin basılı belgelerin dağıtımının ardından iki gün sonra yapılabilir. ¹³⁷

İkinci okuma aşamasında genele ilişkin görüşmeler yapılmışsa üçüncü okuma aşamasında görüşme yapılmaz. Yapılmamışsa Danışma Kurulu kararıyla ya da üyelerin %5'i tarafından talep edilmesi halinde yasa önerisinin geneli üzerine görüşme yapılır (İçt. m.84).

Üçüncü okuma aşamasında milletvekillerince değişiklik önergesi verilmesi mümkün değildir. Değişiklik önergeleri sadece siyasi parti gruplarınca ve onlara eşit sayıda milletvekilince ve ikinci okuma sırasında kabul edilmiş değişiklik önergelerine ilişkin hususlarda verilebilmektedir. ¹³⁸ Yalnızca söz konusu değişiklik önergelerine ilişkin maddeler yeniden oylanır (İçt. m.85).

Siyasi parti gruplarından birinin istemi ile üçüncü okumanın sonundaki oylama tüm milletvekillerinin oyunu belli edecek şekilde açık oylama biçiminde yapılabilir. ¹³⁹

Üçüncü okuma aşamasının sonunda yapılan son oylama ile kabul edilmesi halinde yasa önerisi Federal Meclisçe onaylanmış olur ve yasa önerisi Federal Konseye gönderilir.

5.4. Yasama Sürecinde Federal Konsey

Federal Meclisin kabul ettiği yasa önerileri Anayasanın bağlayıcı kuralı gereği, kabul edilmeleri ¹⁴⁰ için Federal Konseye gönderilmek zorundadır. Yasa önerileri iki ayrı grupta sınıflandırılır ve bu doğrultuda iki ayrı sürecin sonunda yasalaşır. Bir takım yasa önerileri Federal Konseyin onayına tabi iken (onaya tabi yasalar) ¹⁴¹, bunun haricindeki diğer yasalara ise Federal Konsey itirazda bulunabilir (itiraza tabi yasalar). Onaya tabi yasalar Anayasanın muhtelif maddelerinde atıf yapılarak gösterilmiştir. Bunlardan bazıları şunlardır: Egemenlik haklarının Avrupa Birliğine devri (m.23/1), Devletin sorumluluğu (m.74/2), posta ve telekomünikasyon işleri (m.87f/1), federal yargı organlarının ceza hukukuna ilişkin bazı yetkilerini kullanmakla görevlendirilmeleri (m.96/5), federe devletlere mali yükümlülükler yüklenmesi (m.104a/4), gelirlerinin tamamının veya bir kısmının federe devletlere veya mahalli idarelere ait olduğu vergiler (m.105/3) ve bütçe ilkeleri (m.109/4). Onaya tabi yasalar Federal Meclisçe kabulünün ardından ivedilikle meclis başkanı vasıtasıyla Federal Konseye iletilir. ¹⁴² Federal Konsey uygun bir zaman içinde yasa önerisini görüşüp karara bağlar (Any. m.77/2a). Kabul edilirse yasa önerisi kesinleşir. Reddedilmesi halinde ise Federal Meclis ve Hükümet tarafından, ayrıca ret kararı vermeden de Federal Konseyin yasa önerisinin kendisine geliş tarihinden başlayan üç hafta içinde Uzlaşma Komisyonunun toplanması

¹³⁷ Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term*, s.124.

¹³⁸ Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term*, s.124.

¹³⁹ Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term*, s.125.

¹⁴⁰ Yasa önerisinin tümü oylanır. Bkz. The Federal Council of the Federal of Republic of Germany, *The Bundesrat and the Federal System*, Dr. K. Reuter haz., 2009, s.40, Erişim:25.03.2019, https://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Bundesrat-und-Bundesstaat-EN.pdf?__blob=publicationFile&v=1; Konsey söz konusu yasa önerisi üzerindeki ilk kararları üye tam sayısının salt çoğunluğuyla alır (Any.m.52/3).

¹⁴¹ Onaya tabi yasalar hakkında daha detaylı bilgi için bkz. The Federal Council of the Federal of Republic of Germany, *The Bundesrat and the Federal System*, s.36.

¹⁴² Muratoğlu T., "Almanya Federal Cumhuriyeti'nde Devlet Yapılanması", s.317.

tarafarla talep edilebilir (Any. m.77/2). Federal Meclis ve Hükümet herhangi bir süre şartına bağılı olmaksızın Uzlaşma Komisyonunun toplanmasını isteyebilir.¹⁴³



Federal Konsey Genel Kurulu

İtiraza tabi yasaların, onaya tabi yasalarla bazı benzerlikler taşımakla birlikte kendisine özgü farklı bir süreci vardır ve uzlaşma komisyonu sonrasındaki süreç farklılık göstermektedir. Onaya tabi olan yasaların dışındaki yasalar itiraza tabi yasalar olarak işlem görür; bir başka ifadeyle, Federal Konsey, yasa önerisi üzerinde geciktirici ve güçleştirici bir etkiye sahiptir. Federal Mecliste kabulünün ardından meclis başkanı yasa önerisini Federal Konseye iletir. Federal Konseyin kabul etmesi halinde yasa önerisi kesinleşir. Ancak uygun bulmaz ve itiraz ederse yasa önerisi Uzlaşma Komisyonuna havale edilir.¹⁴⁴ Federal Konsey, yasa önerisinin kendisine geliş tarihinden itibaren üç hafta içerisinde komisyonun toplanmasını talep edebilir. Bu süre zarfında itiraz etmezse yasa önerisi kesinleşir (Any. m.77/2,78). Federal Konsey hiçbir koşulda yasa önerileri üzerinde değişiklik yapamaz. Değişiklik önerileri yalnızca uzlaşma komisyonunda görüşülüp kabul edilebilir.¹⁴⁵

5.5. Uzlaşma (Uzlaş) Komisyonu

Almanya Parlamentosunda yasa yapım sürecinde kendine münhasır niteliğe sahip uzlaşma komisyonunun amacı, Federal Meclis ile Federal Konsey arasında bir denge unsuru olmak, farklı görüşlerin uzlaşımına dayanarak çözüm yolu geliştirmektir.¹⁴⁶ Bu doğrultuda, Federal Meclis ve Federal Konseyin siyasi kompozisyonlarının uzlaşma komisyonu mekanizmasının

¹⁴³ Muratoğlu T., “Almanya Federal Cumhuriyeti’nde Devlet Yapılanması”, s.318.

¹⁴⁴ Muratoğlu T., “Almanya Federal Cumhuriyeti’nde Devlet Yapılanması”, s.318-19.

¹⁴⁵ Candan K., “Koalisyon Kültürüne Dayalı Bir Parlamenter Sistem Örneği: Almanya Federal Cumhuriyeti”, s.48.

¹⁴⁶ Koggel C., “The Mediation Committee of the Bundestag and Bundesrat: A Special Institution of German Constitutional Law”, *International Journal of Legal Information*, C:44, S:1, 2016, s.35.

kullanılma sıklığını doğrudan etkilediği söylenebilir. Her iki organda baskın olan siyasi blok farklılık gösteriyorsa komisyona başvurular artmakta; aynı siyasi blokların hâkim olması durumunda da komisyona fazla ihtiyaç duyulmamaktadır. Misal olarak, 2002-2005 yılları arasındaki Sosyal Demokrat-Yeşiller koalisyonu Federal Meclise hâkimdir ancak Hristiyan Muhafazakârlar Federal Konseyde çoğunluktadır. Bunun neticesinde uzlaşma komisyonuna 100 yasa önerisi hakkında başvuru yapılmış -Federal Meclisin kabul ettiği yasa önerilerinin %25'ine tekabül etmektedir- ve tarihindeki zirveyi görmüştür. Bu durumun tersi olarak da, 2005-2009 yılları arasında Büyük Koalisyon (Sosyal Demokrat-Hristiyan Muhafazakâr) her iki organda çoğunlukta olmuş, bunun yansıması olarak da uzlaşma komisyonunu toplama talepleri keskin bir şekilde düşmüştür. Bu dönemde Federal Konseyin kabul ettiği 618 yasa önerisinden yalnızca 18'i hakkında başvuru yapılmıştır.¹⁴⁷

Kuruluş dayanağını Anayasadan alan uzlaşma komisyonunun yapısı ve işleyişi Federal Meclisin kabul ettiği Federal Konseyin onayladığı müşterek İçtüzükle¹⁴⁸ düzenlenir (Any. m.77/2). Komisyon, Federal Meclisin her yeni yasama döneminin başlangıcında teşekkül ettirilir. Federal Meclisin ve Federal Konseyin 16'şar üye ile eşit bir şekilde temsil edildiği komisyon toplamda 32 üyeden oluşmaktadır. Federal Konseyin üyeleri her eyaletin birer temsilcisidir (İçt. m.1).¹⁴⁹ Üyelerin seçiminde her iki tarafın temsilcilerinin, müzakere ve ikna yeteneği güçlü, kendilerine güven duyulan siyasiler olmaları dikkate alınır. Genellikle, Federal Meclis içerisinde grup başkan vekilleri (*whip*) ya da tecrübeli vekiller tercih edilirken, Federal Konsey üyeleri ise, eyalet hükümetlerinin başbakanları ya da tecrübeli bakanlar arasından belirlenir.¹⁵⁰ Federal Meclisin temsilcileri yasama dönemi başında siyasi partilerin Meclisteki güçleri oranında genel kurulca basit çoğunlukla seçilirken, Federal Konseyin temsilcileri ise bağlı oldukları eyaletin kabinesi tarafından Konsey üyeleri arasından belirlenir.¹⁵¹

Komisyon üyeleri kendi görüşleri ve kararları üzerinde herhangi bir kısıtlama yaratacak talimat alamazlar ve tercihlerinde tamamen serbesttirler.¹⁵² Komisyon bir üyeyi Federal Meclisten, bir üyeyi de Federal Konseyden seçerek, üç aylık süre boyunca komisyon başkanlığını ve yardımcılığını yürütme görevini verir ve sonrasında bu sistem dönüşümlü olarak devam ettirilir (İçt. m.2). Başkan, toplantı günlerini ve toplantının gündemini tayin eder.¹⁵³

Her bir komisyon üyesi için birer tane yedek üyelik, temsil ettiği organ içerisinde belirlenir ve yedek üye yalnızca görevlendirildiği -esas üyenin katılamadığı- zamanlarda esas üyenin yerine toplantılara katılabilir (İçt. m.3). Bir seçim dönemi içinde yalnızca dört defaya mahsus olarak komisyon üyeleri ve yedek üyeler geri çekilip değiştirilebilir (İçt. m.4). Hükümet

¹⁴⁷ Koggel C., "The Mediation Committee...", s.41.

¹⁴⁸ Almanya Federal Meclisi, "Rules of Procedure of the Mediation Committee", Erişim:25.03.2019, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>

¹⁴⁹ Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term*, s.128.

¹⁵⁰ Koggel C., "The Mediation Committee...", s.36-37.

¹⁵¹ Almanya Federal Meclisi, "Mediation Procedure", Erişim:21.03.2019, <https://www.bundestag.de/en/parliament/function/legislation/mediation-245702>

¹⁵² Almanya Federal Meclisi, "Mediation procedure".

¹⁵³ Koggel C., "The Mediation Committee...", s.37.

üyeleri toplantılara katılma hakkına sahip olmakla birlikte komisyon, hükümetin katılımını zorunlu tutabilir. Komisyonun izin verdiği durumlarda diğer kişiler (uzmanlar) de toplantılara katılabilirler (İçt. m.5,6). Yasa önerilerinin sahibinin yaklaşık %80 oranında Hükümet olması sebebiyle, müzakereleri etkilemek için komisyon toplantılarına Hükümetten katılımın sağlanması önemli görülmektedir.¹⁵⁴ Komisyon üyesinin kendi siyasi parti grubu ya da eyalet meclisi tarafından baskı altında kalmadan uzlaşma sürecini rahatlıkla yürütebilmesi adına komisyon toplantıları gizlilik içerisinde yürütülür, toplantı tutanakları bir sonraki yasama dönemine kadar kamuoyuyla paylaşılmaz.¹⁵⁵



Uzlaşma Komisyonu Oturumu

Komisyon, başkanın çağrısı üzerine çağrının yapıldığı tarihten itibaren en erken beş gün sonrasında ilk toplantısını yapar. Komisyonun usule ilişkin kararlarının (*procedural decisions*) görüşülmesinde 12 üyenin hazır bulunması zorunludur. Komisyonun uzlaşma önerisi¹⁵⁶ de (*compromise proposal*) sadece Federal Meclisin ve Federal Konseyin yedişer üyesi hazır bulunduğu zaman kabul edilir. Komisyon kararları, toplantıya katılan üyelerin salt çoğunluğuyla alınır. Komisyon uygun bulması halinde alt komisyon kurabilir (İçt. m.7,8,9).

Komisyon toplantıları neticesinde ortaya çıkan uzlaşma önerisi üç ayrı hükmü içerebilir: Yasa önerisinin reddi (*the rejection of the bill*), yasa önerisi üzerinde değişiklik (*amendment*) ya da yasa önerisinde değişikliğe gidilmeden ilk halinin tasdiklenmesi (*confirmation*). Bununla birlikte, uzlaşma önerisinin Federal Meclisin ve Federal Konseyin alacağı kararlarda bağlayıcı gücü bulunmamaktadır.¹⁵⁷ İlk iki durumda uzlaşma önerisi Federal Meclise iletilir ve Meclis yasa önerisi hakkında tekrar karar almak zorundadır. Uzlaşma önerisi değişiklikler içeriyorsa,

¹⁵⁴ Koggel C., “The Mediation Committee...”, s.37.

¹⁵⁵ Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term*, s.128.

¹⁵⁶ Çalışmada yasa önerisinin uzlaşma komisyonda görüşülmesinden sonra ortaya çıkan tüm kararlar için uzlaşma önerisi kullanılmakla beraber, bazı durumlarda uzlaşma önerisi yerine -eğer değişiklikler içeriyorsa- doğrudan değişiklik önerisi kullanılmıştır.

¹⁵⁷ Muratoğlu T., “Almanya Federal Cumhuriyeti’nde Devlet Yapılanması”, s.318.

yasama metnine açık ve kesin bir biçimde -gerekçesi, maddeler halinde dizilim vb.- değişiklikler dâhil edilmedir; niyetlerin yazılı beyanı ya da genel ilkelerinin ifade edilmesi yeterli değildir.¹⁵⁸

Komisyonun yasa önerisi üzerindeki değişiklik ya da ret önerileri Federal Meclis tarafından hemen meclis gündemine alınır. Komisyon, her iki taraftan birer üyeyi atayarak uzlaşma sürecine (*mediation procedure*) ilişkin Federal Meclise ve Federal Konseye raporlarını sunmalarını ister. Federal Meclis genel kurulunda, oylamaya (yasa önerisinin reddi ya da değişikliği önerileri) geçilmeden önce uzlaşma önerisi hakkında sadece konuşmalar yapılabilir; öneri üzerinde herhangi bir işlem yapılamaz. Bunun yanı sıra, uzlaşma önerisi birden fazla maddede değişiklikler içeriyorsa Uzlaşma Komisyonu söz konusu değişiklikleri bir bütün halde oylanmasını şart koşabilir -çoğu zaman bu durum gerçekleşmektedir- ve Federal Meclis buna uymak zorundadır (İçt. m.10).¹⁵⁹

Federal Meclis, yasa önerisinin reddini kabul ederse yasama işlemi başarısızlıkla sonuçlanmış olur. Şayet Federal Meclis, değişiklik önerisini kabul ederse yasa önerisi bir kez daha Federal Konseyin önüne gider.¹⁶⁰

Uzlaşma Komisyonu, yasa önerisi üzerinde değişikliğe gitmeden orijinal halini de tasdikleyebilir; bu durumda yasama önerisi Federal Meclise gönderilmeye gerek kalmadan tekrardan Federal Konseye sunulur. Orijinal halinin tasdiklenmesini komisyon başkanı hemen Federal Meclise ve Federal Konseye bildirir (İçt. m.11). Konsey kabul ederse söz konusu yasa önerisi kesinleşmiş olur. Fakat reddederse yasa önerisinin türüne göre -onaya tabi yasa veya itiraza tabi yasa- sonraki süreç başlar.¹⁶¹

Uzlaşma Komisyonu yasa önerisi üzerinde en fazla üç kez toplantı (*meeting*) yapabilir. İlk iki toplantıda uzlaşma önerisi çıkmazsa bir üye uzlaşma sürecinin sonlanmasını teklif edebilir. Teklif sunulmazsa veya kabul edilmezse son toplantı yapılır. Şayet bu üç toplantının herhangi birinde uzlaşma önerisi çıkmazsa, uzlaşma süreci başarısızlıkla sonuçlanmış olur. Komisyon başkanı bu durumu hemen Federal Meclise ve Federal Konseye bildirir (İçt. m.12).

5.5.1. Uzlaşma Komisyonu Sonrasındaki Süreç

5.5.1.1. Onaya Tabi Yasalar

Uzlaşma Komisyonun değişiklik önerisi Federal Mecliste kabul edilirse/reddedilirse¹⁶² yasa önerisi tekrardan Federal Konseye sunulur. Federal Konsey tarafından onaylanırsa yasa önerisi kesinleşir. Eğer onaylanmazsa yasama işlemi başarısızlıkla neticelenir. Yasa önerisinde değişiklik olmadan ilk hali Federal Konseye gelirse Konsey bu yasa önerisini uygun olduğu bir zaman karara bağlar (Any. m.77/2a). Yasa önerisi onaylanırsa kesinleşir

¹⁵⁸ Koggel C., “The Mediation Committee...”, s.40.

¹⁵⁹ Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term*, s.132.

¹⁶⁰ Almanya Federal Meclisi, “*Mediation procedure*”.

¹⁶¹ Almanya Federal Meclisi, “*Mediation procedure*”.

¹⁶² Değişiklik önerisinin Federal Mecliste reddedilmesi durumunda da Federal Konseydeki süreç aynı şekilde devam etmektedir. Bkz. Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term*, s.131.

aksi durumda ise yasama işlemi başarısızlıkla sonuçlanır. Ancak hükümet ve Federal Meclis uzlaşma komisyonunun bir kez daha toplanması çağrısında bulunabilir.¹⁶³ Buradan da anlaşılacağı üzere onaya tabi yasaların kesinlikle Federal Konsey tarafından da kabul edilmesi gerekir.¹⁶⁴

5.5.1.2. İtiraza Tabi Yasalar

Uzlaşma Komisyonunun değişiklik önerisi Federal Mecliste kabul edilip/reddedilip¹⁶⁵ yasa önerisinin tekrardan Federal Konseye sunulması ve yasa önerisinde değişiklik olmadan ilk şekli doğrudan Federal Konseye gelmesi hallerinde, Federal Konsey kararların kendisine ulaştığı tarihten itibaren iki hafta içerisinde tekrar itiraz edebilir (Any. m.77/3). Ancak Federal Konseyin bu itirazı “yasa önerisini ret” şeklinde gerçekleşir ve Uzlaşma Komisyonuna bir kez daha gidilemez.¹⁶⁶

Konseyin tekrardan itiraz (ret kararı) kararlarına ilişkin oylamalara gelince; Federal Konseyin oy çoğunluğu ile aldığı itiraz kararı Federal Meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun alacağı karar ile geçersiz kılınabilir. Federal Konseyin 2/3 oy çoğunluğuyla aldığı kararı ise Federal Meclis, genel kurulda hazır bulunan üyelerin 2/3 oy çoğunluğuyla hükümsüz kılar. Fakat bu çoğunluk da Federal Meclisin toplam üye sayısının salt çoğunluğundan az olamaz (Any. m.77/4). Böylece itiraza tabi yasa önerisinde son sözü Federal Meclis söylemiş olur. Ayrıca Federal Meclisin bu kararları parlamento kararı şeklindedir.¹⁶⁷

5.6. Yasaların Kesinleşmesi

Federal Konsey hiçbir safhada Federal Meclisin almış olduğu kararları değiştirmeye yetkisi yoktur sadece ilgili kararı kabul ya da ret edebilir.¹⁶⁸ Federal Konseyin onaylaması, Federal Konseyin yasa önerisi için üç hafta içinde uzlaşma komisyonunun toplanması talebinde bulunmaması, uzlaşma komisyonu sürecinin tamamlanması sonrası tekrardan Federal Meclisin kabul ettiği yasa önerisi hakkında iki haftalık sürede Federal Konsey tarafından itirazda (ret kararı) bulunulmaması veya Federal Konseyin daha önceki itirazlarını geri alması, Federal Konseyin itirazlarının Federal Meclis tarafından yeterli çoğunlukla reddedilmesi hallerinde Federal Meclisin kabul ettiği yasa önerisi kesinleşmiş olur (Any. m.78).

5.7. Yasaların İmzalanması ve Yayımlanması

Kabul edilen yasa (kesinleşmiş yasa önerisi) şansölye ve ilgili bakan tarafından karşı imza kuralı gereğince imzalanır ve cumhurbaşkanına sunulur. Cumhurbaşkanı yasayı Anayasaya

¹⁶³ The Federal Council of the Federal of Republic of Germany, *The Bundesrat and the Federal System*, s.38.

¹⁶⁴ The Federal Council of the Federal of Republic of Germany, *The Bundesrat and the Federal System*, s.36.

¹⁶⁵ Değişiklik önerisinin Federal Mecliste reddedilmesi durumunda da Federal Konseydeki süreç aynı şekilde devam etmektedir. Bkz. Linn S. ve Sobolewski F., *The German Bundestag Functions and Procedures 18th electoral term*, s.131.

¹⁶⁶ Muratoğlu T., “Almanya Federal Cumhuriyeti’nde Devlet Yapılanması”, s.319.

¹⁶⁷ Muratoğlu T., “Almanya Federal Cumhuriyeti’nde Devlet Yapılanması”, s.319.

¹⁶⁸ Muratoğlu T., “Almanya Federal Cumhuriyeti’nde Devlet Yapılanması”, s.320.

uygun görürse -şekil ve esas bakımından¹⁶⁹- imzalayarak Federal Resmi Gazeteye yayımlanması için gönderir (Any. m.58,82/1).

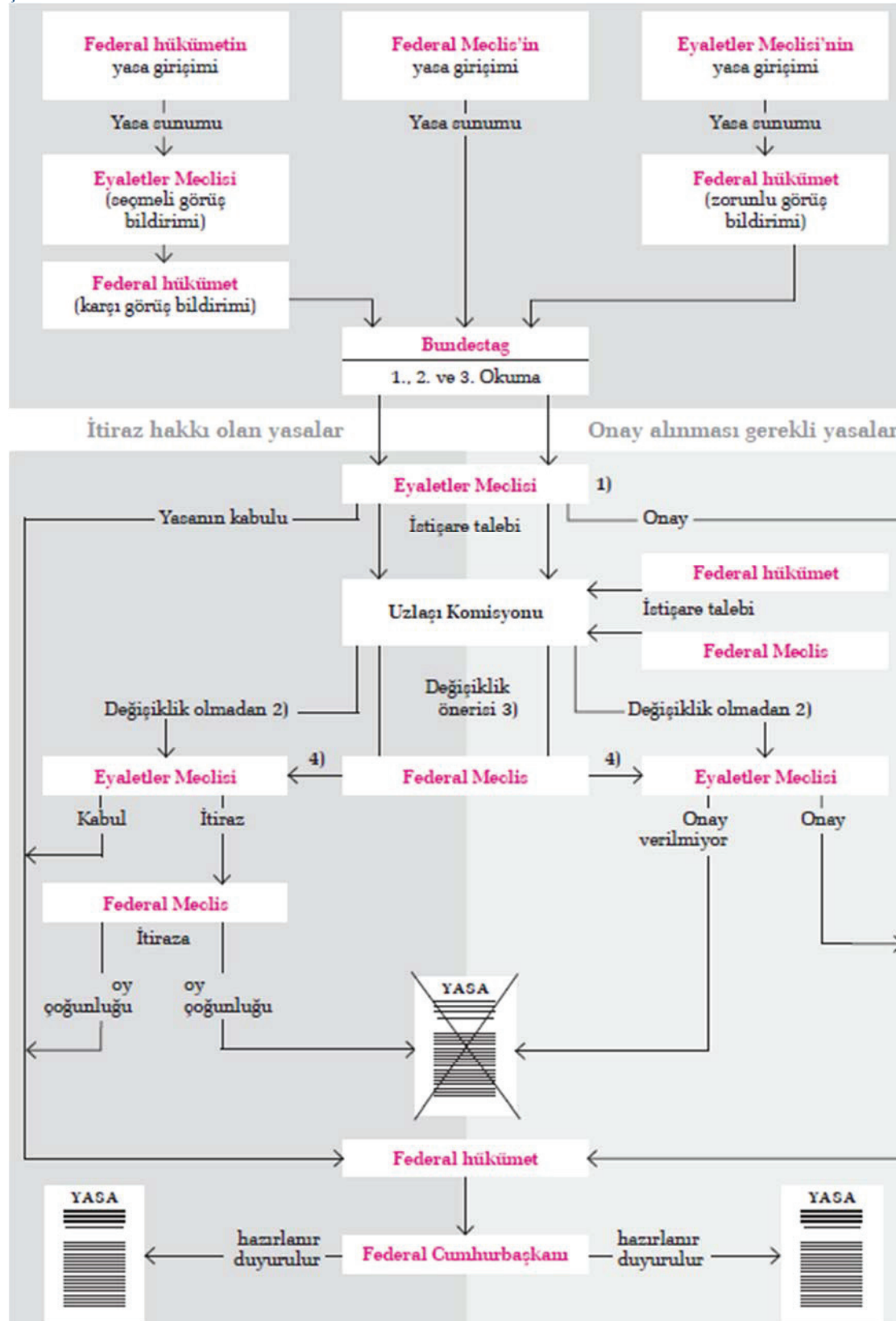
Cumhurbaşkanının, söz konusu yasayı ne kadar süre içinde imzalaması (uygun bulması) ya da reddetmesi gerektiğine ilişkin herhangi bir anayasal düzenleme bulunmamaktadır ancak makul bir süre içinde karar vermesi beklenmektedir. Bununla birlikte, cumhurbaşkanı ret kararı verirse yasama işlemi başarısızlığa uğrar ve yasa Resmi Gazetede yayımlanmaz. Cumhurbaşkanının ilgili yasayı Federal Meclise geri gönderme veya Anayasa Mahkemesine incelenmek üzere başvurma yetkisi bulunmamaktadır. Buna karşın, Federal Meclis, Federal Konsey ve hükümet tarafından söz konusu ret kararı aleyhine “iptal davası” Federal Anayasa Mahkemesinde açılabilir. Anayasa Mahkemesi söz konusu yasanın anayasaya aykırılığına hükmetmezse, yasa Resmi Gazeteye yayımlanmak üzere gönderilir.¹⁷⁰ Yasalar yürürlüğe girişleriyle ilgili herhangi bir tarih belirtmiyorlarsa, Resmi Gazetede yayımlanmalarını takip eden 14 gün sonra yürürlüğe girer (Any. m.82/2). 1949’dan günümüze cumhurbaşkanları toplam sekiz kez çeşitli sebeplerle ret kararı vererek yasama sürecini sonlandırmıştır. Bununla birlikte Alman siyasi tarihinde bu sebeple Anayasa Mahkemesine iptal davası açıldığına dair bir örnek olay da yaşanmamıştır.¹⁷¹

¹⁶⁹ Tartışma ve daha fazla bilgi için bkz. Muratoğlu T., “Almanya Federal Cumhuriyeti’nde Devlet Yapılanması”, s.321 ; Candan K., “Koalisyon Kültürüne Dayalı Bir Parlamenter Sistem Örneği: Almanya Federal Cumhuriyeti”, s.71-72.

¹⁷⁰ Muratoğlu T., “Almanya Federal Cumhuriyeti’nde Devlet Yapılanması”, s.322.

¹⁷¹ Candan K., “Koalisyon Kültürüne Dayalı Bir Parlamenter Sistem Örneği: Almanya Federal Cumhuriyeti”, s.58.

*Şekil 3 Yasama Süreci*¹⁷²



¹⁷² Daha önce de belirtildiği üzere Eyaletler Meclisi ile Federal Konsey ya da uzlaşi komisyonu ile uzlaşma komisyonu kavramları birbirinin yerine kullanılabilir. Almanya Federal Meclisi, Olgular: Federal Meclis’e Bir Bakış, Berlin, Eylül 2018, s.8, Erişim: 26.03.2019, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80140600.pdf>

6. PARLAMENTER DENETİM

Parlamentoların temel fonksiyonları açısından yasa yapımı, temsil ve iletişimin yanı sıra hükümet ve idare üzerinde gerçekleştirdiği denetim, özellikle muhalefette yer alan siyasi partiler¹⁷³ açısından önemli bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır.

Alman siyasi sisteminde parlamenter denetime ilişkin olarak iki noktanın altını çizmek gerekmektedir. Hükümet, Federal Meclisin içinden çıkmakta ve hükümetin başında bulunan şansölye, Federal Meclis üyesi olarak yine Parlamento tarafından seçilmekte diğer bir ifadeyle güvenoyu almaktadır. Dolayısıyla, şansölye ve şansölyenin belirlediği hükümeti oluşturan bakanlar Parlamente'ye karşı sorumludur. İkinci olarak, federal sisteme sahip Almanya'da 16 eyaletin her birinin kendi yürütme, yasama ve yargı organları bulunmaktadır. Federal mevzuatın uygulanması hükümete karşı önemli ölçüde özerkliğe sahip eyalet makamlarına ve yerel makamlara bırakılmıştır. Bu durumda, kamu politikalarının yerine getirilmesinde ortaya çıkan büyük sorunlarda hükümeti sorumlu tutma eğilimi baskın olmakla beraber, hükümetin de federal mevzuatın uygulanmasını denetim bakımından sınırlı bir alanı bulunmaktadır.¹⁷⁴

Bu bölümde, çift meclis sistemine sahip olan Almanya'da parlamenter gözetim ve denetim açısından halk tarafından doğrudan seçilerek iş başına gelen Federal Meclis özelinde denetim mekanizmalarının genel çerçevesi ve bu denetimlere ilişkin istatistiki faaliyetler ortaya konulmaktadır. Son olarak, Parlamente'nin üst kanadı olan Federal Konsey'e sadece gerekli görülen yerlerde atıf yapılmaktadır.

6.1. Klasik Denetim Araçları

6.1.1. Güvenoyu

Milletvekili seçimleri sonrasında teamülen cumhurbaşkanı, siyasi parti grupları ile görüşükten sonra şansölye adayını Federal Meclise sunar ve şansölye, Federal Meclis tarafından görüşme gerçekleştirilmeden gizli oyla seçilir (Any. m.63). Hükümette yer alan bakanlar ise şansölyenin önerisi üzerine cumhurbaşkanı tarafından atanır ve görevden alınırlar (Any. m.64). Hükümetin veya bakanların ayrıca Federal Meclisten güvenoyu alması gerekmemektedir.¹⁷⁵

Şansölye, Federal Meclisten güvenoyu isteminde bulunabilmektedir (Any. m.68). Şansölyenin kendisine güvenoyu verilmesi hakkındaki önergesi Federal Meclis üyelerinin salt

¹⁷³ Parlamente'nin, hükümeti denetim mekanizmaları hem iktidar hem de muhalefet parti grupları tarafından işletilebilmekle beraber Almanya'da *yapıcı güvensizlik oyu* uygulaması hariç genelde muhalefet parti gruplarınca tercih edilmektedir. Friedel A., "Außer Kontrolle? Die parlamentarische Kontrolle der Exekutive durch die Opposition unter den Bedingungen der Großen Koalition 2013", *Working Papers des Forums Regensburger Politikwissenschaftler*, Regensburg, Aralık 2013, s. 2, Erişim: 24.11.2016, http://www.uni-regensburg.de/philosophie-kunst-geschichte-gesellschaft/forum-rp/medien/frp_working_paper_05_2013.pdf

¹⁷⁴ Goetz K. H., Koß M., Marzo, J. V. vd., *Parliaments and Executive Oversight and Control: Comparing Selected European Experiences* (SIGMA Raporu), 2015, s. 6-7, Erişim: 24.11.2016, https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/sigma_17112015.pdf

¹⁷⁵ Candan K., "Koalisyon Kültürüne Dayalı Bir Parlamenter Sistem Örneği: Almanya Federal Cumhuriyeti", s. 65-67.

çoğunluğuyla kabul edilmemişse cumhurbaşkanı, şansölyenin önerisi üzerine, 21 gün içinde Federal Meclisi feshedebilir. Federal Meclisin, üyelerinin çoğunluğuyla yeni bir şansölyeyi seçtiği durumda fesih hakkı düşer. 1949'dan günümüze şansölyeler beş kez güvenoyu isteminde bulunmuştur. Almanya siyasi sisteminde güvenoyu istemi erken seçimlerin hayata geçirilmesi için kullanılabilir. 1982 ve 2005 yıllarında sayısal olarak güvenoyu problemi yaşamayan hükümetler, erken seçimlerin önünü açabilmek için bu yöntemi kullanmışlardır. Anayasa Mahkemesi, esasen Anayasada öngörülmemeyen bir amaçla bu yöntemin kullanılmasını anayasal sınırlar içerisinde görmüştür.¹⁷⁶

6.1.2. Gensoru Ya da Güvensizlik Oyu

Alman anayasal sisteminde bakanların görevden alınmasına dair yetki sadece şansölyenin elinde bulunmaktadır. Buna karşın milletvekilleri, “gensoru ve ihraç önergeleri” olarak ifade edilen yöntem doğrultusunda genellikle bakanlar ve parlamenter devlet sekreterleri¹⁷⁷ hakkında gensoru önergesi ve şansölye tarafından bir bakan veya parlamenter devlet sekreterinin görevden alınmasının istenildiği ihraç önergesi sunabilmektedirler. Şansölyeye karşı yöneltilen güvenoyu isteminde bulunmaya zorlayıcı önergeler de bu kapsamdadır. Anayasada öngörülmemesi ve dolayısıyla kabulü halinde hukuken bağlayıcılığı olmayan bu önergeler ile kamuoyu nezdinde eleştiri inisiyatifi kullanılmaktadır.¹⁷⁸ Önergelerin işleme alınabilmesi için, önergenin amacının şekli kurallara uygun bir şekilde açıkça ortaya konulması ve doğrudan bir hükümet üyesine karşı olması gerekmektedir.¹⁷⁹ 1949-2017 yılları arasında hükümet üyelerine karşı toplam 46 kez bu yönde önerge sunulduğu ve 1966 yılında Şansölye Erhard'ı güvenoyu istemi sunmaya çağıran önerge haricinde tüm önergelerin reddedildiği veya geri çekildiği görülmektedir. Parlamenter devlet sekreterleri için ise bu mekanizma şimdiye kadar sadece üç kez işletilmiş ve her birinde önergeler reddedilmiştir.¹⁸⁰

Alman anayasal sisteminde ayrıca güçlü bir rasyonelleştirilmiş parlamentarizm uygulaması olarak yapıcı güvensizlik oyu karşımıza çıkmaktadır. Bu düzenlemeye göre, Federal Meclisin, şansölye hakkında güvensizlik oyu verebilmesi, üyelerinin salt çoğunluğuyla yeni bir şansölye seçmesine bağlıdır. Federal Meclis yeni şansölyeyi seçerek cumhurbaşkanından görevde bulunan şansölyenin azlini talep eder; Federal Meclisin seçtiği şansölyeyi

¹⁷⁶ Candan K., “Koalisyon Kültürüne Dayalı Bir Parlamenter Sistem Örneği: Almanya Federal Cumhuriyeti”, s. 80-81; Almanya Federal Meclisi, “Vertrauensfrage des Bundeskanzlers”, 31.01.2014, Erişim:21.03.2019, https://www.bundestag.de/resource/blob/196268/f4c8386470cb5f773abad59adc60d1d9/Kapitel_06_14_Vertrauensfrage_des_Bundeskanzlers-data.pdf

¹⁷⁷ Bakanların politik görevlerini yerine getirmelerinde yardımcı olan parlamenter devlet sekreterleri Federal Meclis üyesidirler; şansölye ve ilgili bakanın anlaşması ile cumhurbaşkanı tarafından atanırlar. Candan K., “Koalisyon Kültürüne Dayalı Bir Parlamenter Sistem Örneği: Almanya Federal Cumhuriyeti”, s. 69-70.

¹⁷⁸ Candan K., “Koalisyon Kültürüne Dayalı Bir Parlamenter Sistem Örneği: Almanya Federal Cumhuriyeti”, s. 84.

¹⁷⁹ Almanya Federal Meclisi, “Missbilligungs- und Entlassungsanträge”, 02.01.2018, s. 1, Erişim:21.03.2019, https://www.bundestag.de/blob/196266/212678535d1267ddd3017f86604cf64/kapitel_06_15_missbilligungs-und_entlassungsantr_ge-data.pdf

¹⁸⁰ Candan K., “Koalisyon Kültürüne Dayalı Bir Parlamenter Sistem Örneği: Almanya Federal Cumhuriyeti”, s. 84-85; Almanya Federal Meclisi, “Missbilligungs- und Entlassungsanträge”, 02.01.2018, s. 1,4, Erişim:21.03.2019, https://www.bundestag.de/blob/196266/212678535d1267ddd3017f86604cf64/kapitel_06_15_missbilligungs-und_entlassungsantr_ge-data.pdf

cumhurbaşkanı atamak zorundadır (Any. m.67). Görüldüğü üzere, Federal Meclis basit çoğunlukla hükümeti istifaya zorlayamamaktadır. 1949'dan günümüze iki kez yapıcı güvensizlik oyu girişiminde bulunulmuştur. 1972'de Şansölye Willy Brandt'a karşı gerçekleştirilen girişim yeterli çoğunluğa ulaşamadığı için başarısızlığa uğramış iken, 1982 yılında Helmut Schmidt'e karşı gerçekleştirilen güven oylaması neticesinde Helmut Kohl Federal Meclisin salt çoğunluğunu sağlayarak Şansölye seçilmiştir.¹⁸¹

Şansölyenin veya bir bakanın görevi, herhalde yeni Federal Meclisin toplanmasıyla sona erer; bunun dışında bakanların görevi, şansölyenin görevinin diğer nedenlerle sona ermesi halinde de sona erer (Any. m.69/2).

6.1.3. Azil Ya da Cezai Sorumluluk

Anayasa ve Federal Meclis İçtüzüğü, bakanların görevden alınmasına ilişkin sadece şansölyeye yetki vermektedir. Şansölyenin azline dair bir mekanizma bulunmamaktadır.¹⁸²

6.1.4. Sözlü Ya da Yazılı Soru

Federal Meclisin hükümeti denetim yollarından biri olan soru sisteminde farklı usuller çerçevesinde farklı denetim mekanizmaları bulunmaktadır:

- *Hükümet Sorgusu*: Çarşamba günleri kabine toplantısının ardından yaklaşık yarım saat süren bu mekanizma ile milletvekillerine, hükümet üyelerine yönelik olarak kabine toplantısı ve güncel konular hakkında soru yöneltme imkânı sunulmaktadır. Yarım saatlik bu süreç başlamadan önce bir hükümet üyesi beş dakikalık söz almaktadır. 1988 yılında uygulanmaya başlanan bu mekanizma 1990 yılında İçtüzüğe dahil edilmiştir.¹⁸³
- *Soru saati*: Federal Mecliste, çarşamba günü birleşiminde hükümet sorgusu sürecinden sonra yaklaşık iki saat süren soru saatine geçilmektedir. Her bir milletvekili her çalışma haftasında sözlü cevaplandırılmak üzere hükümete en fazla iki soru sorabilmektedir (*sözlü soru*). Soru ve cevapların öz olması, ilgili konu dışında tespit ve değerlendirmeler içermemesi ve doğrudan ya da dolaylı bir şekilde hükümetin sorumluluk alanında olması gerekmektedir. Sorular, Federal Meclis başkanına en geç çalışma haftasından önceki cuma günü saat 10.00'a kadar gönderilir ve saat 12.00'ye kadar da hükümete havale edilir. Sorular genellikle parlamenter devlet sekreterleri tarafından cevaplandırılır. Zaman yetersizliğinden ötürü cevaplandırılmayan soruları hükümet yazılı olarak cevaplandırır. Federal Meclis başkanı kamu çıkarı açısından

¹⁸¹ Candan K., "Koalisyon Kültürüne Dayalı Bir Parlamenter Sistem Örneği: Almanya Federal Cumhuriyeti", s. 78-79.

¹⁸² Candan K., "Koalisyon Kültürüne Dayalı Bir Parlamenter Sistem Örneği: Almanya Federal Cumhuriyeti", s. 84.

¹⁸³ Candan K., "Koalisyon Kültürüne Dayalı Bir Parlamenter Sistem Örneği: Almanya Federal Cumhuriyeti", s. 56; Linn S. ve Sobolewski F., *So Arbeit der Deutsche Bundestag: 18. Wahlperiode*, NDV Neue Darmstädter Verlagsanstalt, Rheinbreitbach, 2014, s. 61; Almanya Federal Meclisi, *Regierungsbefragung*, 06.12.2013, Erişim: 24.11.2016, https://www.bundestag.de/blob/196226/736d2d526161dba8d2af4d20036af555/kapitel_11_03_regierungsbefragung-data.pdf

ivedi gördüğü konulardaki sözlü soruları (*ivedi sorular*) soru saatinden bir önceki gün saat 12.00'ye kadar kabul etmektedir. Bu tür sorular soru saatine dair oturumun başlangıcında ele alınmaktadır.¹⁸⁴

- *Yazılı Soru*: Her milletvekili ayda en fazla dört kez olmak üzere *yazılı soru* sorabilmektedir. Yazılı sorular, Başbakanlığa ulaşmasından itibaren bir hafta içerisinde cevaplandırılmak zorundadır.¹⁸⁵
- *Büyük soru*: Hükümeti denetleme açısından en güçlü mekanizmalardan birisi olan büyük soru aracılığı ile önemli siyasi bir sorun hakkında hükümetin görüşü istenerek genel kurulda müzakere edilmektedir. Büyük soru, bir siyasi parti grubu veya milletvekillerinin %5'i (günümüz itibarıyla 36 üye) aracılığıyla Federal Meclis başkanına, başkan tarafından da hükümete sunulmaktadır. Hükümetin büyük soruya cevabı genel kurul gündemine alınarak müzakere edilir. Eğer hükümet cevabı uzun bir süre geciktirir veya cevap vermezse bir siyasi parti grubu veya milletvekillerinin %5'inin talebi üzerine zorunlu olarak gündeme alınır. Büyük sorunun cevaplandırılması hakkında kesin bir süre öngörülmemiştir. Parlamento başkanı soruyu hükümete havale ederken genelde sorunun cevaplanıp cevaplanmayacağını ve cevaplanacaksa ne zaman cevaplanacağını da sormaktadır.¹⁸⁶
- *Küçük Soru*: Bir siyasi parti grubu veya milletvekillerinin %5'i tarafından hükümetten belli bir konu hakkında yazılı cevap istendiği küçük sorular 14 gün içerisinde cevaplandırılmak zorundadır. İlgili konu hakkında genel kurulda müzakere gerçekleşmemektedir. Küçük soru mekanizması daha çok, büyük soruların ve önergelerin içeriğinin hazırlanmasına imkân sağlamaktadır. Sadece yazılı olarak cevaplandırılan küçük sorular, cevaplandırılmadığı durumda soru sahibi üyeye bir yaptırım gücü sağlamamaktadır.¹⁸⁷
- *Güncel Saat*: 1965 yılında işletilmeye başlanan bu mekanizma ile soru saatinde verilen cevabı yeterli bulmayan milletvekillerine güncel ve genel bir konu hakkında ayrıca müzakere imkânı tanınmaktadır. Güncel saat uygulaması, Danışma Kurulunun kararı - siyasi parti grupları arası uzlaşma- veya milletvekillerinin %5'inin istemi üzerine gerçekleştirilir. Her bir birleşim gününde sadece bir güncel saat uygulaması gerçekleştirilebilir. Son yıllarda her çalışma haftasında genellikle bir kez, bazen de 2-3 kez bu uygulama gerçekleştirilmektedir. Uygulama, İçtüzüğe göre 1 saat ile sınırlandırılmıştır (şartlara göre 1,5 saate uzatılabilmektedir) ve her konuşmacıya en fazla 5 dakika süre verilmektedir. Hükümet üyelerinin Parlamentoda konuşma süreleri anayasal nedenler ile Federal Meclis İçtüzüğü aracılığıyla sınırlandırılmamasına karşın temel olarak 5 dakikalık konuşma süresine burada da riayet edilir. Ayrıca, güncel saate ayrılan toplam sürenin hesaplanmasında Hükümet üyelerinin konuşmaları

¹⁸⁴ Linn S. ve Sobolewski F., *So Arbeitet der Deutsche Bundestag...*, s. 61-62.

¹⁸⁵ Linn S. ve Sobolewski F., *So Arbeitet der Deutsche Bundestag...*, s. 62.

¹⁸⁶ Linn S. ve Sobolewski F., *So Arbeitet der Deutsche Bundestag...*, s. 75; Ismayr W., *Der Deutsche Bundestag*, 3. Baskı, Springer VS, Wiesbaden, 2012, s. 320-321.

¹⁸⁷ Linn S. ve Sobolewski F., *So Arbeitet der Deutsche Bundestag...*, s. 75; Ismayr W., *Der Deutsche Bundestag*, s. 326; Erdoğan H., *Alman Parlamentosunun Dış Politikadaki Rolü*, TBMM Uzmanlık Tezi, Ankara, 2015, s. 77.

hariç tutulmaktadır. Görüşülen konular genellikle siyasi açıklamalar, ülke içi ve dışındaki olağanüstü güncel gelişmeler olup bu imkân doğrultusunda muhalefete kısa süreli olarak bir konuyu genel kurul gündemine taşıma imkanı sağlanmaktadır.¹⁸⁸

6.1.5. Meclis Araştırması (Araştırma Komisyonu/İnceleme Komisyonu)

Federal Meclisin, hükümeti denetim açısından en dikkat çeken mekanizmalarından birisi olan araştırma komisyonları (*Untersuchungsausschuss*) üyelerin 1/4'ünün oyu ile kurulur (Any. m.44). Komisyonların bileşimi ve çalışma usulleri hakkında ayrıntılı hükümler Araştırma Komisyonu Yasasında yer almaktadır. Federal Mecliste temsil edilen her siyasi parti grubu temsil gücü oranında komisyonda yer almaktadır. Araştırma komisyonu, hükümet ve idarede ortaya çıkan politik ve bürokratik uygunsuzlukları denetler ve aydınlatır. Bu doğrultuda komisyon tanık ve bilirkişileri sorguya çekebilir ve yemin ettirebilir, olayla ilgili dosya sunumu isteyebilir ve mahkeme ve idari makamlardan resmi yardım talep edebilir. Komisyon çalışmalarının sonunda hazırlanan rapor Federal Meclise sunulur. Ayrıca Federal Meclisin kararı ile çalışmaları boyunca ara rapor da sunmak zorundadır. Şayet komisyon, çalışmaları sonucunda bir raporda uzlaşamazsa komisyon içerisinde azınlıkta yer alan üyeler rapora dair muhalefet şerhi sunabilirler. Mahkemeler, araştırma sonuçları ile bağlı değildir ve araştırmaya konu teşkil eden olayların değerlendirilmesinde ve muhakemesinde serbesttir. Araştırma komisyonlarında genelde silah tedariki gibi yolsuzluk şüphesi bulunan veya siyasi parti yardımları gibi skandal olarak nitelendirilebilecek olaylar incelenmektedir. Araştırma komisyonlarının görevi, çalışmalarını tamamlamış olsun veya olmasın her hâlükârda yasama döneminin bitimi ile beraber sona ermektedir.¹⁸⁹

Anayasal statüye sahip Savunma Komisyonu, bir araştırma komisyonunun haklarına sahiptir; Komisyon üyelerinin 1/4'ünün talebi ile bir konuyu araştırma konusu yapmak zorundadır (Any. m.45a). Savunmaya ilişkin konularda ayrıca bir araştırma komisyonu kurulmamaktadır; diğer bir ifadeyle Anayasanın 44. maddesi burada uygulanmamaktadır. Silahlı kuvvetlerin etkin bir parlamenter denetimine aracılık eden Komisyonun başkanlığını yine Savunma Komisyonu başkanı yapmaktadır. Bu şekilde araştırma komisyonu olarak çalışan Komisyon, alt komisyon da kurabilmektedir. Savunma Komisyonu, araştırma komisyonu sıfatıyla hazırladığı raporu Federal Meclise sunar ve bu rapor resmi belge olarak yayınlanır.¹⁹⁰

¹⁸⁸ Linn S. ve Sobolewski F., *So Arbeitet der Deutsche Bundestag...*, s. 67-68; Ismayr W., *Der Deutsche Bundestag*, s. 334; Almanya Federal Meclisi, *Aktuelle Stunden*, 06.12.2013, s. 1, Erişim: 24.11.2016, https://www.bundestag.de/blob/196224/2d0fcad2e1c7d50fe6b4e07874eb8737/kapitel_11_02_aktuelle_stunden-data.pdf

¹⁸⁹ Candan K., “Koalisyon Kültürüne Dayalı Bir Parlamenter Sistem Örneği: Almanya Federal Cumhuriyeti”, s. 55; Rudzio W., *Das politische System der Bundesrepublik Deutschlands*, 9. Baskı, Springer VS, Wiesbaden, 2015, s. 236; Georgii H., Grote M., Menzenbach S., *Fragen zu parlamentarischen Untersuchungsausschüssen und Enquete-Kommissionen*, Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages -Sachstand-, Eylül 2016, s. 6, Erişim: 24.11.2016,

<https://www.bundestag.de/blob/479190/f068d24a8b8a067556d83f8e704a2533/wd-3-212-16-pdf-data.pdf>; Almanya Federal Meclisi, “Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages (Untersuchungsausschussgesetz)”, Erişim: 24.11.2016, <https://www.bundestag.de/blob/189284/c93ec858ec994b6529c9dbf284f0535c9/uag-data.pdf>

¹⁹⁰ Almanya Federal Meclisi, *Untersuchungsausschüsse*, 11.07.2016, s. 1, Erişim: 25.11.2016,



© Deutscher Bundestag / Achim Melde

Yapay Zeka İnceleme Komisyonu

Araştırma komisyonları haricinde, Federal Meclise 1969 yılındaki İçtüzük değişikliği ile inceleme komisyonları (*Enquete-Kommission*) kurma olanağı tanınmıştır. Buna göre inceleme komisyonlarında milletvekilleri, toplumun çeşitli kesimlerinden -milletvekilleri benzer haklara sahip olan- uzmanlar ile iş birliği halinde kapsamlı ve önemli konularda görüşmeler gerçekleştirmektedir. Üyelerin 1/4'ünün talebi ile kurulması zorunlu olan inceleme komisyonları, yasama döneminin sonuna kadar müzakere edebileceği ve somut tavsiye kararı içermeyen bir rapor sunmaktadır. Komisyonda üye bileşimi siyasi parti gruplarının anlaşması ile böyle bir anlaşma söz konusu değilse temsil güçlerine göre şekillenir.¹⁹¹ 19. Yasama Dönemi içinde 2018 yılında kurulan ve hâlihazırda görev yapan 38 üyeli (19 uzman+19 milletvekili) “Yapay Zeka - Toplumsal Sorumluluk ve Ekonomik, Sosyal ve Ekolojik Potansiyeller” adlı İnceleme Komisyonu bu tür komisyonlara örnek olarak gösterilebilir.¹⁹²

https://www.bundestag.de/blob/196178/cd97b6ae3bdbe7afc49dc4459704568e/kapitel_08_09_untersuchungsaussch_sse-data.pdf; Georgii H., Grote M., Menzenbach S., *Fragen zu parlamentarischen Untersuchungsausschüssen und Enquete-Kommissionen*, s. 8-9.

¹⁹¹ Candan K., “Koalisyon Kültürüne Dayalı Bir Parlamenter Sistem Örneği: Almanya Federal Cumhuriyeti”, s. 55-56.

¹⁹² Almanya Federal Meclisi, “Enquete-Kommission „Künstliche Intelligenz – Gesellschaftliche Verantwortung und wirtschaftliche, soziale und ökologische Potenziale“, Erişim: 21.03.2019, https://www.bundestag.de/ausschuesse/weitere_gremien/enquete_ki

6.1.6. Daimi Denetim Komisyonları/Kurulları

İhtisas komisyonları, yasama sürecine katılım dolayısıyla dolaylı olarak denetim görevini yerine getirmekle beraber Federal Meclis tarafından görevlendirilmeden federal bakanlıkların temsilcilerinden güncel yasa tasarıları hakkında bilgi alabilir ve tavsiyelerde bulunabilir.¹⁹³ İhtisas komisyonları haricinde daimi denetim görevinde bulunan kurullar şunlardır:

- *Parlamentar Denetim Kurulu:* Anayasa tarafından kurulması zorunlu olan Kurul (Any. m. 45d), Federasyon istihbarat dairelerinin denetiminden sorumludur. Bu çerçevede Kurul, Federal İstihbarat Dairesi, Askeri Karşı İstihbarat Dairesi ve Federal Anayasayı Koruma Dairesini denetlemektedir. Hükümet, Kurula, kapsamlı bir şekilde istihbarat dairelerinin faaliyetleri ve özel öneme sahip olaylar hakkında bilgi vermekle yükümlüdür. Kurulun isteği üzerine ayrıca bilgi vermek zorundadır. Kurul, bunların dışında, istihbarat dairelerinin dosya ve belgelerini inceleyebilir, ilgili istihbarat dairesi personelinin sorguya çekebilir ve dairelerin ofislerine girebilir. İstisnai durumlarda üyelerinin 2/3 çoğunluğuyla bir bilirkişi görevlendirerek Kurulun denetime ait yetkilerini kullanırabilir. Kurul, yasama döneminin ortasında ve sonunda denetim faaliyetleri hakkında Federal Meclise rapor sunar.¹⁹⁴

Parlamentar Denetim Kurulu üye sayısı yasal olarak (*Denetim Kurulu Yasası*) tespit edilmemiştir ve Federal Mecliste grubu bulunan her siyasi partiden üye Kurula iştirak etmektedir. 18. Yasama Döneminde 9 üyeden oluşan Kurulun başkanlığı her yıl hükümet ve muhalefet arasında el değiştirmektedir. Yasaya göre Kurulun toplantıları gizlidir. Kurul, yasal olarak dört ayda en az bir defa toplanır; ancak uygulamada düzenli olarak ayda bir defa toplanmaktadır. Belli nedenlerden dolayı özel oturumlar da düzenlenebilmektedir.¹⁹⁵

- *G-10 Komisyonu:* Anayasanın 10. maddesinde belirtilen mektup, posta ve telekomünikasyon gizliliği çerçevesinde federal istihbarat dairelerinin aldığı sınırlama tedbirlerinin gerekliliği ve uygunluğu hakkında karar veren talimatlarla bağlı olmayan bağımsız bir komisyondur. Komisyon, vatandaşların, Anayasanın 10. maddesi çerçevesinde gerçekleştirilen temel hak sınırlamalarına dair şikâyetlerini de incelemektedir. 4 üyesi bulunan Komisyonun üyeleri Parlamentar Denetim Kurulu tarafından görevlendirilmekte olup, üyelerin milletvekili olma zorunluluğu bulunmamaktadır.
- *Finans Piyasası Kurulu:* Finans Piyasası İstikrar Fonu Yasasının 10. maddesi doğrultusunda ihdas edilen Kurul, 17 Ekim 2008 tarihinde kararlaştırılan, Federasyonun bankalara ilişkin 480 milyar avro tutarındaki kurtarma paketini gözetlemektedir. 9

¹⁹³ Almanya Federal Meclisi, *Gremien zur Kontrolle*, 08.07.2010, Erişim: 25.11.2016,

https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/regierungskontrolle_neu/kontrolle/grem/255458

¹⁹⁴ *Parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste in Bund und Ländern*, Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages -Ausarbeitung-, Ekim 2012, s. 7-8, Erişim: 25.11.2016,

<https://www.bundestag.de/blob/421014/f3bb8ad94ee95aa19160f6fbb884e2b6/wd-3-108-12-pdf-data.pdf>

¹⁹⁵ *Parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste in Bund und Ländern*, s. 10; Almanya Federal Meclisi, "Parlamentarische Kontrollgremien", 09.04.2014, Erişim: 21.03.2019,

https://www.bundestag.de/resource/blob/196230/d08910426e22fe7e9910dfe06c39b2f9/Kapitel_11_06_Parlamentarische_Kontrollgremien-data.pdf

üyeden oluşan Kurul, Parlamentonun her çalışma haftasında gizli olarak toplanmaktadır. Federal Maliye Bakanlığı, Kurulu, finans piyasası istikrar fonu ile ilgili her konuda bilgilendirmektedir.

- *Gümrük Soruşturma Dairesi Yasası Kurulu:* Gümrük Soruşturma Dairesi Yasası çerçevesinde ihdas edilen Kurul, Anayasasının 10. maddesine bağlı olarak (mektup, posta ve telekomünikasyon gizliliği) Gümrük Soruşturma Dairesinin aldığı tedbirlerin denetimini gerçekleştirmektedir. 9 üyeden oluşmaktadır.
- *Dinlemeleri Gözetim Kurulu:* Anayasanın konut dokunulmazlığını düzenleyen 13. maddesi çerçevesinde hükümet, Federal Meclisi her yıl konutların dinlenmesi/gözetlenmesine ilişkin kullanılan teknik araçlarla ilgili olarak bir rapor ile bilgilendirir. Federal Meclis tarafından seçilen Kurul, bu rapora dayanarak parlamenter denetim gerçekleştirir. İlk defa 14. Yasama Döneminde 2000 yılında oluşturulan Kurul, 18. Yasama Dönemi itibarıyla 9 üyeye sahiptir.¹⁹⁶

6.2. Hesap Verebilirlik

6.2.1. Hükümetin Parlamentaoya Hesap Verebilirliği

Federal Meclis ve komisyonları, hükümetin her üyesinin toplantılarında hazır bulunmasını isteyebilir. Federal Konsey ve hükümet üyeleri veya temsilcileri Federal Meclis ve komisyonlarının tüm oturumlarına katılabilirler ve her zaman konuşma hakları vardır (Any. m.43).

6.2.2. Hükümetin Parlamentaoya Raporları

Hükümetin, Parlamentaoya sunduğu raporlar, Parlamentonun, yasa değişiklikleri, denetim ve planlama gibi çeşitli çalışmalarına katkı sağlamaktadır. Hükümet, Parlamentaoya kendi inisiyatifi ile rapor sunabileceği gibi bu raporların sunumu yasalarla belirlenmiş olan bir yükümlülüğe veya Parlamentonun münhasıran aldığı bir karara da dayanabilmektedir. Genellikle Parlamento belgesi olarak yayınlanan bu raporlar aynı zamanda sıra numarası alır.¹⁹⁷

¹⁹⁶ Almanya Federal Meclisi, “Parlamentarische Kontrollgremien”, s.2-5.

¹⁹⁷ Bir rapor Federal Meclis basılı evrakı olarak yayınlanırsa -ki genellikle bu şekilde yayınlanır- sıra numarası ve yayın tarihi verilir. Almanya Federal Meclisi, *Berichte der Bundesregierung an den Bundestag*, 07.12.2015, s. 1, Erişim: 21.03.2019, https://www.bundestag.de/blob/398722/857fd196fe9bc43141f7c5776723cd94/kapitel_06_17_berichte_der_bundesregierung-data.pdf; Erdoğan H., *Alman Parlamentosunun Dış Politikadaki Rolü*, s. 73.

6.2.3. Hükümet Açıklamaları

Hükümet açıklamaları geleneksel olarak bir yasama dönemi başlangıcında yeni hükümet kurulduktan sonra şansölye tarafından gerçekleştirilir. Bu açıklamalarda hükümetin yasama dönemi içindeki genel siyasi programı ortaya konulur. “Büyük hükümet açıklamaları” olarak nitelendirilen bu uygulamanın dışında ayrıca bir yasama dönemi içerisinde de belli bir konuya ilişkin olarak hükümet açıklamaları söz konusu olabilmektedir. Bu durumda açıklamayı ya şansölye ya da ilgili bakan gerçekleştirir. Bu şekilde gerçekleştirilen hükümet açıklamaları ağırlıklı olarak iç ve dış politika, güvenlik politikası, Avrupa politikası ve iktisadi ilişkilere ilişkindir.¹⁹⁸



© Deutscher Bundestag / Marc-Steffen Unger
Şansölye Angela Merkel'in Genel Kurul Konuşması

6.3. Hükümetin İdari Faaliyetleri Üzerindeki Parlamenter Gözetim

6.3.1. Genel Kurul ve Komisyonlarda (Hükümet Yetkililerini) Dinleme

Federal Meclisin hükümeti denetim mekanizmalarının temel araçlarından

birisi olan bu inisiyatif doğrultusunda

şansölyenin yanı sıra her bir bakan Parlamente'ya kendi sorumluluk alanı çerçevesinde davet edilebilmektedir. Siyasi parti grupları veya mevcut milletvekillerinin %5'inin talebi doğrultusunda bir hükümet üyesi genel kurula dinlenmek üzere çağrılabilir. Komisyonlarda her bir vekil bu talepte bulunabilmekle beraber, hükümet üyesinin komisyona çağrılabilmesi için komisyon üye çoğunluğunun kararı gerekmektedir.¹⁹⁹

¹⁹⁸ Almanya Federal Meclisi, *Regierungserklärungen und Aussprachen*, 06.12.2013, s. 1, Erişim: 25.11.2016, https://www.bundestag.de/blob/196270/ebcada3ebd6d0f00b68591b7fbaf48be/kapitel_06_11_regierungserkl_ru_ngen_und_aussprachen-data.pdf; Linn S., Sobolewski F., *So Arbeitet der Deutsche Bundestag...*, s. 340.

¹⁹⁹ Almanya Federal Meclisi, *Herbeirufung von Regierungsmitgliedern*, 17.12.2013, s. 1, Erişim: 23.11.2016, https://www.bundestag.de/blob/196274/dac142f96f26b8d6de3fa3281970be55/kapitel_06_16_herbeirufung_von_regierungsmitgliedern-data.pdf; Ismayr W., *Der Deutsche Bundestag*, s. 317.

6.3.2. Üst Düzey Yöneticilerin Atanmasında Parlamentonun Rolü

Yasal düzenlemeler uyarınca Federal Meclis, yüksek federal organlara ve idarenin çeşitli yönetim ve denetim kurullarına üye seçmekte veya atamaktadır. Bunlardan bazıları şu şekildedir:

- Federal Anayasa Mahkemesi Hâkimleri: Hâkimlerin yarısı Federal Meclis yarısı da Federal Konsey tarafından seçilir (toplam 16 üye). Federal Mecliste seçimler 12 üyeden oluşan Seçim Komisyonunun önerisi üzerine gerçekleştirilir. Seçilebilmek için Federal Meclis salt çoğunluğundan az olmamak kaydıyla kullanılan oyların 2/3 çoğunluğu gerekmektedir. Federal Konsey tarafından gerçekleştirilen seçimde de 2/3 çoğunluk şartı bulunmaktadır. Seçilen üyeler cumhurbaşkanınca göreve atanırlar.
- Federal Sayıştay Başkan ve Başkan Yardımcısı: Hükümetin önerisi üzerine Federal Meclis ve Federal Konsey tarafından seçilir ve cumhurbaşkanınca atanırlar.
- Askeri Ombudsman: Savunma Komisyonunun veya siyasi parti gruplarının (bir siyasi parti grubu gücündeki milletvekilleri de dâhil olmak üzere) önerisi ile Federal Meclis tarafından seçilir.
- Veri Koruma ve Bilgi Edinme Özgürlüğü Federal Yüksek Temsilcisi: Hükümetin önerisi ile Federal Meclis tarafından seçilir.
- Almanya Demokratik Cumhuriyeti (Doğu Almanya) Devlet Güvenlik Dairesi Belgeleri Federal Yüksek Temsilcisi: Hükümetin önerisi ile Federal Meclis tarafından seçilir.
- Film Desteği Enstitüsü Yönetim Konseyi: 3'er asli ve yedek üye,
- Film Desteği Enstitüsü İhale Komisyonu: 1'er asli ve yedek üye,
- Kamu Trafîği Uzlaştırma Konseyi: 2 üye,
- Deutsche Welle Radyo ve Televizyon Konseyi: 2'şer asli ve yedek üye,
- Deutsche Welle Yönetim Konseyi: 1'er asli ve yedek üye,
- Almanya Demokratik Cumhuriyeti (Doğu Almanya) Parti ve Kitlel Örgütler Arşivi Vakfı: 5'er asli ve yedek üye,
- Berlin Sosyal Araştırmalar Bilim Merkezi: 2 üye,
- Federasyon Kültür Vakfı Konseyi: 3'er asli ve yedek üye seçimi Federal Meclisçe yapılır.

- Alman Etik Konseyi: Hükümet ve Federal Meclisin ayrı ayrı önerdiği 13'er üye Federal Meclis başkanı tarafından atanır.²⁰⁰

6.3.3. Parlamento Dışı Kurumlarda Temsil

Yasal düzenlemeler uyarınca Federal Meclis, idare ve Parlamento dışı kurumlara kendi içerisinde üye göndermektedir. Bunlardan bazıları şu şekildedir:

- Federal Borç Yönetim Komisyonu: 3 üye,
- Federal Mali Hizmetler Gözetim Kurumu Yönetim Konseyi: 5 üye,
- Alman Milli Kütüphanesi Yönetim Konseyi: 2 üye,
- Elektrik, Gaz, Telekomünikasyon, Posta ve Demiryolları Federal Ajansı: 16'şar asli ve yedek üye,
- Demiryolu Altyapı Kurulu: 9'ar asli ve yedek üye,
- Özel Posta Pulu Seçim Kurulu: 4'er asli ve yedek üye,
- Özel Posta Pulu Grafik Tasarım Kurulu: 2'şer asli ve yedek üye,
- Deutsche Welle Yönetim Konseyi: 1'er asli ve yedek üye,
- Almanya Federal Cumhuriyeti Tarih Evi Kuratoryumu: 8'er asli ve yedek üye,
- Alman Barış Araştırma Vakfı Konseyi: 3'er asli ve yedek üye,
- Katledilen Avrupalı Yahudiler Anıt Vakfı Kuratoryumu: Federal Meclis başkanı ve Federal Mecliste temsil edilen her siyasi partiden yüz üye için bir milletvekili,
- Sorp Halkı Vakfı Parlamenter Danışma Konseyi: 2'şer asli ve yedek üye,
- Uluslararası Hukuki İş birliği Alman Vakfı Kuratoryumu: Hukuk ve Bütçe Komisyonu başkanları veya atayacakları temsilciler.²⁰¹

6.3.4. Bir Kamu Denetçisinin (Ombudsman) Varlığı

Federasyon düzeyinde bir ulusal ombudsman bulunmamaktadır. Ancak, 1956 yılından beri Federal Mecliste, silahlı kuvvetlerin denetiminde rol oynayan bir Askeri Ombudsman (*Ordu Mensupları Görevlisi*) görevlendirilmektedir. Askeri Ombudsman, gizli oylamayla ve salt çoğunlukla Federal Meclis tarafından beş yıllık görev için seçilir. Seçilebilmek için alt yaş sınırı 35'tir ve bir kişi en fazla iki defa seçilebilir. Silahlı Kuvvetlerin her birimini önceden

²⁰⁰ Linn S. ve Sobolewski F., *So Arbeitet der Deutsche Bundestag...*, s. 91-93; Almanya Federal Meclisi, *Oberste Bundesorgane und andere staatliche Ämter und Gremien*, 31.03.2010, s. 2-4, Erişim: 28.11.2016, https://www.bundestag.de/blob/272492/a6522b3cbe880e3d9a3d59cd8a59db59/kapitel_09_02_oberste_bundesorgane_und_andere_staatliche_mter_und_gremien-pdf-data.pdf; Candan K., "Koalisyon Kültürüne Dayalı Bir Parlamenter Sistem Örneği: Almanya Federal Cumhuriyeti", s. 71.

²⁰¹ Linn S. ve Sobolewski F., *So Arbeitet der Deutsche Bundestag...*, s. 91-93; Almanya Federal Meclisi, *Außerparlamentarische Gremien mit parlamentarischer Beteiligung*, 31.03.2010, Erişim: 28.11.2016, https://www.bundestag.de/blob/272494/328e1c48bbd8058cde2df9aac1d80171/kapitel_09_03_aueparlamentarische_gremien_mit_parlamentarischer_beteiligung-pdf-data.pdf

haber vermeksizin ve herhangi bir kısıtlama olmaksızın denetleme hakkına sahiptir; diğer bir ifadeyle kendiliğinden harekete geçebilmektedir. Ayrıca, Federal Meclis veya Savunma Komisyonu tarafından da görevlendirilebilmektedir.

Askeri ombudsmanın ikinci temel görevi ordu mensuplarının temel hak ve özgürlüklerini korumaktır. Askerler, doğrudan, amirlerini bilgilendirme gereği gözetmeksizin Askeri Ombudsmana bir dilek veya şikâyeti hakkında başvurabilmektedir. Silahlı kuvvetlere direktif verme yetkisi bulunmayan Askeri Ombudsman şikâyetle konu olan olayla ilgili bir sorun olduğu kanısına varırsa Federal Meclise ve Silahlı Kuvvetlere görüşlerini sunar. Faaliyetlerini ayrıca yıllık rapor olarak Federal Meclise sunar. Savunma Komisyonu toplantılarına katılabilir ve Komisyonda söz alma hakkına sahiptir; ancak oy hakkı bulunmamaktadır.²⁰²

6.4. Bütçe Denetimi

Bütçe tasarısı henüz Federal Meclise gelmeden önce maliye bakanının, Bütçe Komisyonunu²⁰³ bütçe tasarısının gelişimi ve önemli noktaları hakkında bilgilendirmesi teamül haline gelmiştir. Bütçe planının hazırlık safhasında Bütçe Komisyonu raportörleri Maliye Bakanlığının bütçe departmanı ile görüşmeler gerçekleştirerek departmana destek vermektedir. Ayrıca, bütçe tasarısı Federal Meclise resmi olarak gelmeden birkaç hafta önce maliye bakanı aracılığıyla Komisyon raportörleri tasarıyı edinerek koalisyon ve siyasi parti grupları içerisindeki bütçe ön hazırlıklarını ve bütçe tasarısı üzerindeki genel kurul ilk görüşmesinin hazırlığını tamamlarlar.²⁰⁴

Bütçenin görüşülmesi ve yasalaşmasına dair tüm süreç ile bütçenin denetimine dair hususlar “bütçe” ana başlığı altında verilmektedir.

6.4.1. Parlamentonun Bütçe Özerkliği

Parlamentonun belirlediği kendi bütçesi üzerinde özellikle harcamalar konusunda şimdiye kadar anlamlı bir değişikliğe gidilmediği görülmektedir. Dolayısıyla, Parlamentonun kendi bütçesi üzerinde özerkliği bulunmaktadır. Parlamento yönetimi tarafından uygulaması gerçekleştirilen bütçeye dair gider işlemleri Federal Meclis başkanı aracılığıyla yürütülür.²⁰⁵

6.4.2. Sayıştay Benzeri Bir Kurumun Varlığı

Üyeleri yargıç bağımsızlığına sahip olan Sayıştay, kamu hesap ve finansmanının uygun ve etkin olarak yönetilip yönetilmediğini denetler. Hükümete, Federal Meclise ve Federal Konseye her yıl rapor verir (Any. m.114/2). Üyeleri, Sayıştay başkanının önerisi üzerine

²⁰² Almanya Federal Meclisi, *Wehrbeauftragter des Bundestages*, 18.10.2016, Erişim: 28.11.2016, <https://www.bundestag.de/dokumente/parlamentsarchiv/datenhandbuch/15/kapitel-15/475964>; Almanya Federal Meclisi Çalışma Ziyareti, s. 13.

²⁰³ İçtüzükte öngörülmemekle beraber Parlamento teamülleri gereği her zaman Bütçe Komisyonu başkanlığının en büyük muhalefet siyasi parti grubuna verilmesi ile hükümete karşı parlamenter denetiminin önemi vurgulanmaktadır. Linn S., Sobolewski F., *So Arbeit der Deutsche Bundestag...*, s. 51.

²⁰⁴ Ismayr W., *Der Deutsche Bundestag*, s. 351-352.

²⁰⁵ ECPRD, 3200 Nolu Bilgi Talebine Almanya Federal Meclisinin Cevabı.

cumhurbaşkanı tarafından atanır. Sayıştay başkanının seçimi Parlamento tarafından gerçekleştirilir; seçilen kişi cumhurbaşkanı tarafından göreve atanır.²⁰⁶

6.4.3. Özel Komisyonlar/Kuruluşlar

Harcamaların Parlamento içi denetimi açısından Bütçe Komisyonu ve bu komisyonun bünyesinde yer alan Denetim Alt Komisyonu haricinde özel komisyon olarak İstikrar Komisyonu ve İtimat Kurulu bulunmaktadır.

- *Denetim Alt Komisyonu*: Bütçe Komisyonuna bağlı daimi alt komisyon olarak çalışmaktadır. Üyeleri, 44 üyeden oluşan Bütçe Komisyonu içerisinde gelmektedir. 19. Yasama Dönemi itibarıyla 19 üye görev yapmaktadır. Hükümet harcamalarının genel uygunluğu bölümünde de açıklandığı üzere Komisyon, hükümet harcamalarının genel denetimini gerçekleştirmekte ve Sayıştay ile iş birliği içerisinde çalışarak değerlendirmelerini genel kurula iletmektedir.²⁰⁷
- *Federal Finansman Kurulu*: Bütçe Komisyonuna bağlı ve 19. Yasama Dönemi itibarıyla 13 üyeden oluşan Kurulun Federal Borç Yasası çerçevesinde temel görevi Federasyonun borçlanma usullerine ilişkin parlamenter denetimi gerçekleştirmektir. Bu süreçte Maliye Bakanlığında, borçlanma hususuna ilişkin istenilen tüm konularda bilgilendirme sağlanır.²⁰⁸
- *İtimat Kurulu*: Federal Bütçe Yönetmeliğinin 10. maddesi doğrultusunda 1986 yılında ihdas edilen Kurul, istihbarat dairelerinin gizli mali planlarını istişare etmektedir. 19. Yasama Döneminde 10 üyeden oluşan Kurulun üyeleri, Bütçe Komisyonu üyeleri arasından seçilmektedir.²⁰⁹

Parlamento dışı denetimde ise şu kuruluşlar bulunmaktadır:

- *Ulusal Düzenleyici Kontrol Konseyi*: 2011 yılında kurulan Konsey bağımsız bir kuruluş olarak düzenleme maliyetlerinin denetimi ile ilgilenmektedir.
- *İstikrar Konseyi*: 2009’da kurulan Konsey sürekli olarak Federasyon ve eyalet bütçe yönetimini izlemektedir. Bütçeye ilişkin olağanüstü durumlarda iyileştirici programlar sunan Konsey, federasyon ve eyaletlerin ortak bir organı olarak ihdas edilmiştir.
- *İktisadi Kalkınma Uzman Konseyi*: 1963 yılında kurulan Konseyin görevi Almanya’nın makroekonomik trendi üzerine bağımsız olarak periyodik değerlendirmelerde bulunmaktadır.

²⁰⁶ Kanis A., *Parliamentary Control of Budget Implementation*, European Parliament Policy Department D: Budgetary Affairs -Study-, s. 27, Erişim: 28.11.2016, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/490661/IPOL-JOIN_ET\(2012\)490661_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/490661/IPOL-JOIN_ET(2012)490661_EN.pdf)

²⁰⁷ Almanya Federal Meclisi, *Rechnungsprüfungsausschuss*, Erişim: 25.03.2019, https://www.bundestag.de/ausschuesse/a08/a08_rpa

²⁰⁸ Almanya Federal Meclisi, “Bundesfinanzierungsgremium”, Erişim:25.03.2019, https://www.bundestag.de/ausschuesse/weitere_gremien/bundesfinanzierungsgremium

²⁰⁹ Almanya Federal Meclisi, *Parlamentarische Kontrollgremien*, s. 2-3; Bundestag, “Vertrauensgremium”, Erişim:25.03.2019, https://www.bundestag.de/ausschuesse/weitere_gremien/vertrauensgremium

Her üç kuruluşun da yasal dayanağı bulunmaktadır.²¹⁰

6.5. Dış Politikanın Denetimi

Federasyonun siyasal ilişkilerini düzenleyen veya federal yasamaya ait hususları ilgilendiren sözleşmeler, federal yasaları yapmaya yetkili organların, federal bir yasayla onayını veya iştirakini gerektirir. İdari sözleşmeler için federal idareye ilişkin düzenlemeler kıyasen uygulanır (Any. m. 59/2). Federal Meclis bu şekilde uluslararası sözleşmeler bağlamında onaylayıcı makam olarak karşımıza çıkmaktadır. Federal Meclis, uluslararası sözleşmeleri onaylayarak, veto ederek ya da onaylanmasını gündeme almayıp geciktirerek dış politikayı belirleme kapasitesine sahiptir.²¹¹

6.6. Milli Savunma Politikalarının Denetimi

6.6.1. Savunma Komisyonunun Varlığı

Anayasada zikredilen ve her yasama döneminde kurulması zorunlu komisyonlar arasında yer alan Savunma Komisyonunun başlıca görevi, askeri kuvvetler, askerlerin statüleri ve savunma politikaları ve ilgili uluslararası sözleşmelerin onaylanması gibi konularda Hükümet tarafından sunulan yasa önerilerini görüşmektir. Ayrıca, Savunma Bakanlığı ve silahlı kuvvetlerin denetimi üzerinde çalışmalarda bulunmaktadır. Bunun dışında, ilgili bölümde belirtildiği üzere anayasal olarak araştırma komisyonlarına tanınan yetkilerle donatılmıştır.²¹²

6.6.2. Silahlı Kuvvetler Üretim Şirketleri

Savunma Bakanlığı, 25 milyon avroyu aşan bütün projelerin yanı sıra güvenlik ve askeri politikalarla ilgili özel öneme sahip bütün satın alma projelerini Savunma Komisyonuna sunmak zorundadır. Bütçe Yasasında yer almış olsa bile Savunma Komisyonunun onayı olmadan hiçbir askeri ihale uygulanamamaktadır.²¹³

6.6.3. Savaş/Savunma Hâlinde Usul ve Süreçler

Federasyon topraklarının silahlı bir saldırıya uğradığını veya böyle bir saldırının pek yakın olduğunu (savunma hali) Federal Meclis, Federal Konseyin onayıyla tespit eder. Bu tespit, hükümetin önerisi üzerine verilen oyların 2/3 çoğunluğu ve en az Federal Meclis üyelerinin çoğunluğuyla yapılır (Any. m.115a).

Savunma halinde Federal Meclis toplanamaz ise Anayasaya göre 2/3'ü Federal Meclis milletvekillerinden ve 1/3'ü Federal Konsey üyelerinden müteşekkil bir Ortak Komisyon

²¹⁰ ECPRD, "Budget and economic research and analysis in parliaments (Parlamentolarda Bütçe, İktisadi Araştırma ve Analiz)", Bilgi Talebine Almanya Federal Meclisinin Cevabı, Talep No: 20.10.2014, 04.11.2014, Erişim: 28.11.2016 (Sınırlı Erişim), <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/getfile.do?id=203196>

²¹¹ Erdoğan H., *Alman Parlamentosunun Dış Politikadaki Rolü*, s. 85-87.

²¹² Erdem K., Doğan M., *Ülke Parlamentolarında Savunma Komisyonlarının Görev ve Yetkileri*, s. 1-2; Erdoğan H., *Alman Parlamentosunun Dış Politikadaki Rolü*, s. 100.

²¹³ Erdem K., Doğan M., *Ülke Parlamentolarında Savunma Komisyonlarının Görev ve Yetkileri*, s. 3-4.

oluşturulur. Federal Meclis tarafından üyeler parti gruplarının kuvvetleri oranında belirlenir ve bu üyeler hükümete mensup olamazlar. Hükümet, Ortak Komisyona ulusal savunma hakkındaki programları konusunda bilgi vermek zorundadır (Any. m.53a).

6.6.4. Yurt Dışına Asker Gönderilmesi

Parlamento Katılım Yasasına göre hükümet yurt dışına silahlı kuvvetleri göndermeden önce görevin şekli, şümulü, süresi ve maiyetini bildiren bir tezkereyi Federal Meclisin onayına sunar. Aynı süreç yurt dışı görevlendirmesinin uzatılmasında da geçerlidir. Federal Meclisin tezkereyi tamamen onaylama, reddetme ve onayı her zaman geri alma yetkisi bulunmaktadır; ancak tezkere üzerinde değişiklik yapamamaktadır. Federal Meclisin kararına dair ön çalışma Dışişleri ve Savunma Komisyonlarında gerçekleştirilmektedir. Federal Meclis tezkerenin oluşumu ve içeriğini doğrudan etkileyememekle beraber Parlamentoda gerçekleştirilen müzakereler gönderilecek kuvvetlere dair kamuoyunu bilgilendirme ve şeffaflığı sağlama imkânı sağlamaktadır.²¹⁴

6.7. Olağanüstü Hâl İlanında Parlamenter Denetim ve Müdahale

Alman anayasal sisteminde doğrudan bir olağanüstü hâl öngörülmemiştir. Bunun yerine devleti tehlikeye sokan “dış” ve “iç” hâller bulunmaktadır. Anayasada devleti tehlikeye sokan dış hâller olarak “savunma hali” ve “kriz hâli”, iç hâller olarak ise “tehlike hâli” ve “doğal afetler” düzenlenmiştir.²¹⁵

İlgili bölümde bahsedilen savunma hâli öncesinde Federal Meclis kriz hâli ilan edebilir ve bu çerçevede konulan hukuki hükümlere göre alınan önlemler, Federal Meclisin isteği üzerine kaldırılır (Any. m.80a). Tehlike hâlinde ise Hükümet, tehlikenin bulunduğu eyaletlerin güvenlik güçlerini kendi emri altına alabilir; federal sınır muhafızlığı birliklerini kullanabilir. Bu önlem, tehlikenin sona ermesinden sonra, ayrıca Federal Konseyin isteği üzerine derhal kaldırılır (Any. m.91). Tehlike hâlinin bu alınan önlemlere karşın engellenememesi durumunda hükümet, polis ve federal sınır muhafızlığı birliklerini desteklemek üzere silahlı kuvvetleri görevlendirebilir. Federal Meclis veya Federal Konseyin isteği üzerine silahlı kuvvetlerin görevlendirilmesi durdurulur (Any. 87a/4). Doğal afet durumunda Anayasanın ilgili maddesi doğrultusunda Hükümetin aldığı önlemler, Federal Konseyin onayıyla her zaman, diğer hallerde tehlikenin giderilmesinden sonra gecikmeden kaldırılır (Any. m.35/3).

6.8. Tasarı/Teklif Yasalaştıktan Sonraki Denetim

Parlamento, bilgi ve denetim fonksiyonu çerçevesinde yasaların uygulanmasına dair etki değerlendirmesi hakkında soru ve öneriler gibi yollarla bilgi alabilmektedir. İlgili bölümde zikredilen hükümet raporları da özellikle yasaların etkinliği ve uygulama tecrübeleri hakkında bilgi almanın yanı sıra yasama açısından alınması gerekli tedbirlerin gelişimine katkı

²¹⁴ Erdoğan H., *Alman Parlamentosunun Dış Politikadaki Rolü*, s. 88-89; Linn S. ve Sobolewski F., *So Arbeitet der Deutsche Bundestag...*, s. 49.

²¹⁵ Almanya Federal Siyasi Eğitim Merkezi, *Notstandsverfassung*, Erişim: 28.11.2016, <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/recht-a-z/22619/notstandsverfassung>

sağlamaktadır. Son yasama dönemlerinde giderek artan bir uygulama olarak özellikle Federal Meclis komisyonlarının ve muhalefet siyasi parti gruplarının yürürlükteki mevzuatın etkilerinin yanı sıra yürürlüğe girmesi planlanan yasalar hakkında etki değerlendirmesi ve alternatif çözümler hakkında hükümetten bağımsız uzman bilgisine başvurduğu görülmektedir.

15. Yasama Döneminde (2004) kurulan Sürdürülebilir Kalkınma Parlamenter Danışma Konseyi yasa koyucuya ekolojik, ekonomik ve sosyal bakımdan sürdürülebilirlik perspektifinde yol göstermekte ve gelecek nesiller için insan yaşamının temelini korumaya çalışmaktadır. Federal Meclise her iki yılda bir rapor sunan Konsey, çeşitli ihtisas komisyonlarından gelen 17 üyeden oluşmaktadır. Konsey, yasa yapım sürecinde, federal bakanlıklar ortak içtüzüğünde belirlenen yasa etki değerlendirmesine dair sürdürülebilirlik denetimi kapsamında kendi inisiyatifinin ele alınıp alınmadığını kontrol etmektedir.²¹⁶

²¹⁶ Ismayr W., *Der Deutsche Bundestag*, s. 268-270; Almanya Federal Meclisi, “Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung”, 31.10.2014, Erişim: 21.03.2019, <https://www.bundestag.de/nachhaltigkeit>

Tablo 1 Federal Meclis Denetim Faaliyetlerine Dair İstatistiki Bilgi²¹⁷

	16. Dönem (2005-2009)	17. Dönem (2009-2013)	18. Dönem (2013-2017)
Meclis Araştırması	2	2	5
Savunma Komisyonu²¹⁸	1	2	-
İnceleme Komisyonları	1	2	-
Büyük Soru	63	54	15
Küçük Soru	3.299	3.629	3.953
Sözlü Soru (Soru Saati)	2.703	6.057	3.119
İvedi Soru	111	107	20
Yazılı Soru	12.789	20.141	14.012
Güncel Saat	113	131	91
Hükümet Açıklamaları	34	51	32
Hükümet Sorgusu	59	69	65
Hükümet Raporları	308	286	32
Hükümet Üyelerinin Çağırılması²¹⁹	12 (Kabul:4, Ret:5)	12 (Kabul:1, Ret:9)	6 (Kabul:1, Ret:2)
Gensoru ve İhraç Önergeleri	4 (Ret:4)	1 (Ret:1)	-

²¹⁷ Strasser S., Sobolewski F., *So Arbeitet der Deutsche Bundestag: 19. Wahlperiode*, Kürschners Politikkontakte, Rheinbreitbach, 2018, s. 98, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/10041000.pdf>; Almanya Federal Meclisi, Berichte der Bundesregierung an den Bundestag, 07.12.2015, s. 1, Erişim: 21.03.2019, https://www.bundestag.de/blob/398722/857fd196fe9bc43141f7c5776723cd94/kapitel_06_17_berichte_der_bundesregierung-data.pdf; Almanya Federal Meclisi, “Herbeirufung von Regierungsmitgliedern”, 17.01.2019, s.18, Erişim:21.03.2019, https://www.bundestag.de/resource/blob/196274/2c6a1b13e35503a354189c9a145f136a/Kapitel_06_16_Herbeirufung_von_Regierungsmitgliedern-data.pdf; Almanya Federal Meclisi, “Missbilligungs- und Entlassungsanträge”, 02.01.2018, s. 2-3, Erişim:21.03.2019, https://www.bundestag.de/resource/blob/196266/36063ff08649f1aaaf1a7b5af06a1e1e/Kapitel_06_15_Missbilligungs-_und_Entlassungsantr_ge-data.pdf; Almanya Federal Meclisi, “Untersuchungsausschüsse”, 31.10.2018, s.2, Erişim:21.03.2019, https://www.bundestag.de/resource/blob/196178/0894c8246e632a32d847922cc9b90461/Kapitel_08_09_Untersuchungsaussch_sse-data.pdf

²¹⁸ Araştırma komisyonu olarak faaliyet istatistiğini yansıtmaktadır.

²¹⁹ Hükümet üyelerinin çağırılması konusunda kabul ve ret haricinde bazı durumlarda ya ilgili hükümet üyesinin genel kurula kısa bir süre içerisinde gelmesi sebebiyle ya da karar yeter sayısının olmaması sebebiyle oylama yapılmamıştır.

7. BÜTÇE SÜRECİ

Almanya, AB üyesi ülkeler arasında en büyük ekonomiye sahip olan ülkedir. Almanya'nın güçlü bir ekonomiye sahip olmasının nedenleri arasında, gelişmiş bir sanayi sektörüne sahip olmasının yanında sıkı mali kuralların başarılı bir şekilde uygulanması da sayılmaktadır. Nitekim Alman bütçe sistemi 1600'lü yıllara dayanan tarihçesi ile köklü bir geçmişe sahiptir.²²⁰ Almanya'da mali yapının önemli bir parçası olan bütçe sistemi, değişen ekonomik gelişmeler doğrultusunda yıllar boyunca yenilenmiş, geliştirilmiş ve bugünkü katı kurallara sahip, kapsamlı ve ayrıntılı yapısına kavuşmuştur. Günümüzde Alman bütçe sistemi; bütçenin hazırlanması, Parlamentoda görüşülmesi ve kabul edilmesi, hesap verme sorumluluğu ve denetim mekanizmaları ile etkin bir sistem olarak kabul edilmektedir.²²¹

Bu bölümde öncelikle bütçe sürecinin hukuki dayanaklarına ve bütçe sürecinin temel özelliklerine değinilmiş, ardından bütçenin Parlamento sürecinde yetkilendirilmiş komisyonlarına ilişkin bilgiler sunulmuş ve bütçenin Parlamentoda hazırlanma süreci açıklanmış ve son olarak bütçenin denetlenmesi incelenmiştir.

7.1. Bütçenin Hukuki Temelleri

Almanya, bütçe süreci açısından oldukça detaylı ve kapsamlı bir hukuki çerçeveye sahiptir. Mali konulara ve bütçeye ilişkin temel düzenlemeler Anayasada, ayrıntılı düzenlemeler ise ilgili yasalarda hüküm altına alınmıştır. Almanya'da 1969 yılında bütçe reformu yapılarak Federasyon ve eyaletlerin bütçe hukuku için standart bir yapı oluşturulmuştur. Bu reformda Anayasanın bütçe ile ilgili hükümleri değiştirilmiş ve bütçe sistemine yönelik iki önemli yasa çıkarılmıştır.²²² Almanya'nın bütçe sürecine ilişkin temel hukuki düzenlemeler şu şekilde sıralanmaktadır:

- Federal Almanya Anayasası - 1949 (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*),
- Bütçe Prensipleri Yasası - 1969 (*Haushaltsgrundsätze-gesetz*),
- Ekonomik Büyüme ve İstikrarı Teşvik Yasası - 1967 (*Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft*),
- Federal Bütçe Kodu - 1969 (*Bundeshaushaltsordnung*),
- Sayıştay Yasası - 1985 (*Gesetz über den Bundesrechnungshof*).²²³

²²⁰ Alman tarihinde ilk bütçe 1689 yılında Prusya döneminde hazırlanmıştır.

²²¹ Derlien, H. U., "Two-Track Processes: Budgeting, Auditing and Evaluation in the Federal Republic of Germany", *Budgeting, Auditing and Evaluation* içinde, A. Gray, B. Jenkins, B. Segsworth ed., Transaction Yayınları, New Jersey, 2002, s.70-72.

²²² Çiçek, H.G., Sayın, S.M., "Federal Alman Bütçe Sistemi ve Bütçe Reform Çalışmaları", *Maliye Dergisi*, S:163, Temmuz-Aralık 2012, s.292, Erişim:15.03.2019, https://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/163/163-16.pdf

²²³ OECD, *Journal on Budgeting: Budget Review Germany*, C:2, 2014, s.12-14, Erişim:15.03.2019, <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Budget-Review-Germany.pdf>

7.2. Bütçenin Temel Özellikleri

Almanya’da Federal Devletin harcamaları ve gelirleri, her yıl hazırlanan bütçe ile belirlenmektedir. Bütçe, bir sonraki yıl için hükümetin uygulamalarını ve bunlar için öngörülen finansal kaynakları rakamsal verilerle ortaya koymaktadır.²²⁴ Almanya, güçler ayrılığı ilkesini benimsemiş, bununla birlikte yerel yönetimlere de geniş özerklikler veren ve bütün eyaletlerin bütçe sürecine dâhil olduğu bir bütçe sistemine sahiptir. Bununla birlikte, federal bir yapıya sahip olan Almanya’da her ne kadar eyaletlerin kendi bütçe sistemlerini oluşturma ve mali konularda kendi kararlarını alma hakları bulunsun da, Anayasa ve ilgili yasalar eyaletlerin bu özgürlüğünü belli ölçülerde kısıtlamaktadır.²²⁵

Anayasada mali hükümler, “Maliye” başlığı altındaki 104a-115. maddelerinde hüküm altına alınmışken, 109-115. maddeler bütçeye ilişkin düzenlemeleri oluşturmaktadır. Bazı Kıta Avrupası ülkelerinin aksine, birleşmiş birkaç bütçe ilkesine Anayasada yer verilmiştir. Örneğin Anayasanın 109. maddesinde yer alan “kredilerden oluşan gelirler hariç olmak üzere tüm gelir ve harcamalar denkleştirilmelidir” ifadesiyle denk bütçe ilkesinin ve Anayasanın 110. maddesinde yer alan “Federasyonun bütün gelir ve giderleri bütçede gösterilir” ifadesiyle tek ve bütüncül bütçe ilkesinin benimsendiği anlaşılmaktadır.²²⁶ Ayrıca, bütçenin yıllık olması ilkesi,²²⁷ bütçe yasasının dönemsel sınırlılığı ilkesi, ekonomiklik ve etkinlik ilkesi, gayrisafi bütçe ilkesi, tek tahmin ilkesi ve bütçenin şeffaflığı ilkesi, Alman bütçe sisteminde benimsenen diğer ilkelerdir. Söz konusu ilkeler Federal Bütçe Kodunda hüküm altına alınmıştır.²²⁸

Almanya’da mevcut borç stokunu azaltmak, kamu finansmanının sürdürülebilirliğini sağlamak ve sağlıklı bir ekonomik büyümeye sahip olmak için çeşitli orta vadeli hedefler belirlenmiş ve bazı yeni kurallar getirilmiştir. Örneğin bütçenin, gayrisafi yurt içi hasılanın (GSYH) en fazla %0,5’i kadar açık vermesi hedeflenmiştir. Ayrıca 2009 yılında “borç-fren kuralı” (*debt-break rule*) olarak adlandırılan yeni bir kural getirilmiştir. Anayasanın 115. maddesinde kendisine yer bulan bu kurala göre, Federasyon her yıl için GSYH’nin en fazla %0,35’i kadar borçlanabilmektedir. Söz konusu düzenlemeler bütçe yapım sürecinde dikkate alınır.²²⁹

Bütçe taslağı ve bütçe yasası teklifi Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanmaktadır. Daha sonra bu taslak Hükümet tarafından incelenip benimsenir ve son olarak Parlamentoda Federal Meclis ve Federal Konsey tarafından kabul edilerek yürürlüğe girer.²³⁰ Nitekim Almanya Anayasası bütçe hakkını (*power of the purse*) Federal Meclise vermiştir. Bütçe hakkı

²²⁴ Almanya Federal Meclisi, “Adoption of The Federal Budget”, Erişim:15.03.2019, <https://www.bundestag.de/en/parliament/adoption-245712>

²²⁵ Çiçek, H.G., Sayın, S.M., “Federal Alman Bütçe Sistemi ve Bütçe Reform Çalışmaları”, s.294,312.

²²⁶ Almanya Federal Meclisi, *Basic Law for the Federal Republic of Germany* (Almanya Anayasası), s.91-107, Erişim:15.03.2019, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>

²²⁷ Federal Bütçe Kodunun 12. maddesine göre bütçe iki yıllık da hazırlanabilmektedir. Bu durumda bütçe iki farklı yıl için parçalı olarak hazırlanır. Ancak uygulamada bütçe yıllık olarak hazırlanmaktadır.

²²⁸ OECD, Journal on Budgeting: Budget Review Germany, s.14.

²²⁹ OECD, Journal on Budgeting: Budget Review Germany, s.28,29,30.

²³⁰ Almanya Federal Meclisi, “Adoption of The Federal Budget”.

Almanya Parlamentosuna verilmiş en eski ve en önemli haklardan biridir.²³¹ Anayasaya göre Federal Meclis, bütçe teklifini revize ederek kabul etmeye ve bütçenin uygulanmasını denetlemeye yetkilidir. Bütçe teklifi Parlamentoda ancak oy çokluğu ile yasalaşabilir. Bütçenin hazırlanması sürecine ilişkin kurallar Federal Bütçe Kodunda ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir.²³²

7.3. Bütçe Yasası Teklifinin Hazırlanması

Federal Bütçe Kodunun 4. maddesine göre Almanya’da mali yıl, birçok ülkede olduğu gibi takvim yılıdır.²³³ Bütçenin hazırlanma süreci, mali yılbaşından 13 ay önce aralık ayında, Maliye Bakanlığının federal kurumlara bütçelerini hazırlamaları için gönderdiği genelge ile başlar. Federal kurumlar kendi bütçe tekliflerini hazırlayıp Maliye Bakanlığına gönderir. Bütçe taslağı, ilgili yasalarda ayrıntılı olarak düzenlenen hükümlere göre çeşitli aşamalardan geçerek Maliye Bakanlığı tarafından Federal Bütçe Kodunda belirlenen kurallara göre hazırlanır. Parlamentonun, bütçe taslağının hazırlanması sırasında herhangi bir resmi rolü yoktur. Bununla birlikte parlamenter gruplar bu süreçte gayriresmî olarak düşüncelerini paylaşabilir ve önceliklerini işaret edebilir. Maliye Bakanlığı, federal bakanlıkların ve diğer federal kurumların bütçelerini konsolide ederek tek bir federal bütçe taslağı oluşturur ve Hükümete sunar. Federal Bütçe Kodunun 13. maddesinde hüküm altına alındığı üzere Bütçe, hem konsolide toplam gelir, harcama ve borçlanma verilerini hem de ayrı ayrı her bir federal kurumun gelir ve harcamalarını alt başlıklarıyla ayrıntılı olarak gösterir. Hükümet, yaklaşık 2.500 sayfayı bulan, federal kurumların²³⁴ gelir ve harcamalarını detaylı olarak içeren bütçe yasası teklifini kabul ettikten sonra ağustos ayında Parlamenteoya sunar.²³⁵

7.4. Parlamentoda Bütçe Sürecinde Yetkilendirilmiş Komisyonlar

Alman Parlamentosunda bütçe teklifinin incelenmesinde temel yetkili komisyonlar Federal Mecliste Bütçe Komisyonu ve Federal Konseyde Maliye Komisyonudur.

Federal Meclis Bütçe Komisyonu, bütçe teklifinin bütün detaylarıyla incelendiği yerdir. Bütçe Komisyonu, Federal Mecliste güçlü bir konuma sahiptir. Zira Bütçe Komisyonu, üye sayısı bakımından en büyük daimi komisyondur. Ayrıca İçtüzüğü’nün 95. maddesine göre bütçe teklifi dışında harcama içeren diğer yasa tekliflerini de incelemeye ve görüşmeye yetkilidir Mart

²³¹ Almanya Federal Meclisi, *The Budget Committee* (Bütçe Komisyonu), s.6, Erişim:17.03.2019, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/81021500.pdf>

²³² Almanya Federal Meclisi, “Adoption of The Federal Budget”.

²³³ Almanya Federal Maliye Bakanlığı, *Federal Budget Code* (Federal Bütçe Kodu), Erişim:17.03.2019, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Ministry/Laws/1969-08-19-federal-budget-code.pdf>

²³⁴ Bütçede federal kurumlar, “departman bütçeleri” olarak da ifade edilmekte olup bunlar; Cumhurbaşkanlığı, Federal Meclis, Federal Konsey, Şansölyelik, Bakanlıklar (14 adet), Anayasa Mahkemesi, Sayıştay, Federal Borç ve Genel Gelirler olmak üzere toplam 22 ana kalemdir. Aslında federal kurumlar olmamasına rağmen departman bütçeleri arasında sayılan Federal Borç ve Genel Gelirler adlı kalemler, Maliye Bakanlığının kapsamındadır.

²³⁵ OECD, *Journal on Budgeting: Budget Review Germany*, s.15,16,17,66; Almanya Federal Meclisi, “Adoption of The Federal Budget”.

2019 itibarıyla Bütçe Komisyonunun 44 üyesi bulunmaktadır.²³⁶ Komisyonunda partilere ayrılan üye sayıları, parti gruplarının Federal Meclisteki sandalye dağılımı oranına göre belirlenir. İçtüzükte öngörülmemesine karşın teamül gereği Bütçe Komisyonu Başkanlığı, Birleşik Krallıkta Kamu Hesapları Komisyonunda ve diğer bazı ülkelerde olduğu gibi, en büyük muhalefet partisi grubuna verilmektedir. Söz konusu teamülde amaç, komisyonun daha tarafsız ve daha uzlaşmacı çalışabilmesini sağlamak ve bütçe konusunda hükümete karşı parlamenter denetimi güçlendirmektir. Bütçe Komisyonunda, Denetim Alt Komisyonu ve Avrupa Birliği Alt Komisyonu olmak üzere iki alt komisyon bulunmaktadır. Normal şartlarda Bütçe Komisyonunun çoğu toplantısı kamuya kapalıdır. Burada amaç, Komisyonun çalışmalarının gündelik siyasetten uzak yürütülmesidir. Bununla birlikte toplantı görüşmelerine ilişkin raporlar daha sonra kamuya açılmakta, ayrıca dinleme toplantıları kamuya açık yapılmaktadır. Bütçe Komisyonu çalışmalarını, katı bir raportörlük sistemi üzerinden yürütmektedir. Komisyon, her seçim dönemi başında bir baş raportör ve her partiden birer tane olmak üzere üç raportör atar. Federal kurumlar raportörlere dağıtılır ve raportörler kendileriyle ilişkilendirilen federal kurumların bütçelerinden sorumludur. Burada amaç, raportörlerin kendileriyle ilişkilendirilen federal kurumların bütçeleri üzerinde uzmanlaşmalarını sağlamaktır.²³⁷

Federal Konseyde ise bütçe teklifini incelemekle yetkili komisyon Maliye Komisyonudur. Almanya’da 16 eyalet bulunduğundan Federal Konsey Maliye Komisyonu da 16 üyeden oluşmaktadır ve üyeler aynı zamanda eyaletlerin Maliye Bakanlarıdır. Federal Mecliste vergilerle ilgili yasal düzenlemelerde yetkili komisyon ayrı bir müstakil komisyon olan Maliye Komisyonu iken, Federal Konseyde böyle bir ayrıma gidilmemiş, hem bütçe teklifi görüşmeleri hem de vergi ile yasal düzenlemeler için Federal Konsey Maliye Komisyonu tek yetkili komisyon olarak belirlenmiştir.²³⁸

7.5. Bütçenin Parlamentoda Görüşülmesi

Bütçenin Parlamentoda görüşülmesi eylül ayından mali yılbaşına kadar olan dört aylık sürede gerçekleşmektedir. Almanya’da yasama organı çift meclisli olduğundan bütçe görüşmeleri her iki mecliste de yapılmaktadır. Bununla birlikte bütçeyi incelemek, değiştirmek, kabul etmek ve denetlemek esas itibarıyla Federal Meclisin görevidir. Diğer yasa tekliflerinde olduğu gibi, Federal Meclis bütçe yasası teklifini reddedebilir, kabul edebilir veya değiştirebilir. Federal Meclisin bütçe teklifi üzerinde sınırsız değişiklik yapma yetkisi bulunmakta, uygulamada bu yetkisini kullanmakta tereddüt etmemektedir. Hükümet, bütçe teklifi ile birlikte “Mali Plan”²³⁹ ve “Mali Rapor” gibi dokümanları aynı anda hem Federal Meclise hem de Federal

²³⁶ Almanya Federal Meclisi, *The Budget Committee* (Bütçe Komisyonu), s.8.

²³⁷ OECD, *Journal on Budgeting: Budget Review Germany*, s.64.

²³⁸ Almanya Federal Konseyi, “Finance Committee”, Erişim:18.03.2019, <https://www.bundesrat.de/EN/organisation-en/ausschuesse-en/fz-en/fz-en-node.html>

²³⁹ Mali Plan, bütçe sürecinde Parlamentonun incelediği önemli bir dokümandır. Mali Plan; Ekonomik Büyüme ve İstikrarı Teşvik Yasasında yer alan hükümlere dayanılarak Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan, hükümet tarafından kabul edildikten sonra Parlamenteoya sunulan ve özünde devletin 5 yıllık mali projeksiyonunu gösteren plandır. Bir başka deyişle Mali Plan, hükümetin orta vadeli mali stratejisini ve 5 yıllık makroekonomik hedeflerini göstermektedir.

Konseye sunar.²⁴⁰ Yasamanın normal işleyişinden farklı olarak bütçe teklifinin Parlamentonun her iki kanadına aynı anda sunulması, bütçe hesaplarının aciliyetinden kaynaklanmaktadır.²⁴¹ Federal Bütçe Kodunun 30. maddesine göre Bütçe teklifi, Federal Meclisin 1 Eylül'den sonraki ilk birleşiminden en geç bir hafta önce sunulmak zorunda olup uygulamada ağustosun sonunda sunulmaktadır.²⁴²

Bütçe teklifi Federal Konsey Genel Kurulunda iki kez görüşülür. Söz konusu görüşmeler “okuma” olarak da adlandırılmaktadır. İlk görüşme (okuma) eylül ayında yapılır. İlk görüşmeden sonra Bütçe teklifi Maliye Komisyonunda incelenir. Ardından Federal Konsey bütçe teklifi ile ilgili görüş ve tavsiyelerini altı hafta içinde hazırlayıp sunar. Maliye Bakanlığı, Federal Konseyin görüşlerine yönelik cevap yazma yetkisine sahiptir. Bu yetki kullanılırsa, Hükümet söz konusu cevabı benimsedikten sonra derhal Federal Meclise gönderir. Federal Meclis, Federal Konseyin görüşlerini inceledikten sonra kabul eder veya dikkate almaz.²⁴³



© Deutscher Bundestag / Achim Melde

2019 Bütçesinde Başbakanlık Bütçesinin Oylanması

²⁴⁰ Normal şartlarda hükümet tarafından sunulan yasa teklifleri öncelikle Federal Konseye, Federal Konsey tarafından başlatılan yasa teklifleri ise öncelikle hükümete gönderilir. Bu kuralın istisnası olan bütçe yasası teklifi ise Federal Meclis ve Federal Konseye aynı anda gönderilir.

²⁴¹ OECD, Journal on Budgeting: Budget Review Germany, s.15,66,68.

²⁴² Almanya Federal Maliye Bakanlığı, *Federal Budget Code* (Federal Bütçe Kodu).

²⁴³ OECD, Journal on Budgeting: Budget Review Germany, s.67.

Bütçe teklifi Federal Meclis Genel Kurulunda üç kez görüşülür. Bütçe teklifinin Federal Mecliste görüşülmesi; Genel Kurulda ilk görüşme, komisyon aşaması, Genel Kurulda ikinci ve üçüncü görüşmeler şeklinde sıralanmaktadır. İlk görüşme eylül ayı başında yapılır. İlk görüşmede Maliye Bakanı bütçeyi genel hatlarıyla anlatır ve partiler bütçe teklifiyle ilgili görüşlerini sunar. Bütçe teklifi ilk görüşmeden birkaç gün sonra Bütçe Komisyonuna gönderilir. Bütçe Komisyonu raportörleri, federal kurumların bütçe kalemlerini oldukça detaylı bir şekilde inceler. Raportörler bütçe teklifi henüz Parlamenta sunulmadan önce bütçe taslağı üzerinde çalışmaya başladıklarından dolayı incelemeye zaten hazırlıklıdır. Eylül ayında yapılan bu inceleme esnasında raportörler, tam gün şeklinde yapılan toplantılarda bakanlıkların yetkilileriyle görüşür, onlara sorular sorar, olası değişikliklerle ilgili görüşlerini beyan ederler. Bu toplantılara Maliye Bakanlığı ve Sayıştaydan da temsilciler katılır, onlar da raportörlere görüş ve tavsiyelerini sunarlar. Raportörler bütçe üzerindeki incelemelerini tamamladıktan sonra aynı standart formatta hazırladıkları raporları ve değişiklik önerilerini görüşülmesi için Bütçe Komisyonu Başkanlığına sunarlar.²⁴⁴

Ayrıca diğer komisyonlar da bütçe teklifinin kendilerini ilgilendiren bölümlerini inceler ve önerilerini içeren raporlarını Bütçe Komisyonuna göndererek geri bildirim yaparlar. Ancak diğer komisyonlardan gelen söz konusu önerilerin bütçe teklifine dâhil edilip edilmemesi hususunda mutlak takdir yetkisi Bütçe Komisyonundadır. Söz konusu yetki, Federal Mecliste Bütçe Komisyonunun sahip olduğu güçlü konuma bir örnektir. Burada Bütçe Komisyonunun, uygulanan raportörlük sistemi sayesinde yeterli tecrübe ve uzmanlığa sahip olmasından dolayı, diğer komisyonlardan gelen girdilere ihtiyaç duymadan tek başına bütçeyi inceleyebilecek kapasitede olduğu varsayılmaktadır.²⁴⁵

Raportörlerin ilgili raporları Bütçe Komisyonu Başkanlığına sunuşundan sonra Bütçe Komisyonu görüşmelerine başlar. Bütçe Komisyonu uygulamada, raportörlerden gelen tavsiyelerin büyük çoğunluğunu kabul eder. Komisyon bunlar arasında tartışmalı olanları detaylı olarak inceler. Bütçe Komisyonunun bütçe teklifini incelemek üzere yaptığı toplantılara ilgili Bakan veya Bakanlığın üst düzey temsilcisi, Maliye Bakanlığı Bütçe Genel Müdürlüğünden yetkililer ve Sayıştaydan yetkililer de katılır. Eğer ilgili bakan veya bakanlığın temsilcileri Komisyon toplantılarına katılmazlar veya katılmalarına rağmen tartışmalı harcama kalemlerinde yeterli düzeyde savunma yapamazlarsa, bütçelerinde kesinti veya nitelikli dondurma riski ile karşılaşılır.

“Nitelikli dondurma” (*qualified freeze*), Alman mevzuatında Bütçe Komisyonuna tanınmış ayrıcalıklı bir mali enstrümandır. Nitelikli dondurma, bazı istisnai hallerde, tahsis edilmiş kaynakların Federal Meclisin onayı olmadan kullanılamamasını ifade etmektedir. Örneğin bir bakanlığın tartışmalı büyük bir harcamasında ya da önemli kaynak ihtiyacı olan bir projede veya satın alım programında, ilgili bakanlığın Bütçe Komisyonunu ikna edememesi durumlarında nitelikli dondurma gündeme gelebilmektedir. Böyle hallerde Bütçe Komisyonu, bir harcamanın tamamı veya belli bir yüzdesi için ödeneğin serbest kalmasını yani harcamanın yapılması yetkisini geçici olarak durdurabilir. Nitelikli dondurma söz konusu

²⁴⁴ OECD, Journal on Budgeting: Budget Review Germany, s.67.

²⁴⁵ OECD, Journal on Budgeting: Budget Review Germany, s.67.

olduğunda harcamanın yapılabilmesi için Bütçe Komisyonunun sonrasında ilave onayına ihtiyaç vardır.²⁴⁶

Bütçe Komisyonu çalışmalarını tamamladıktan sonra, değişiklik önerileriyle birlikte son raporunu, Federal Meclis Genel Kurulunda ikinci ve üçüncü görüşmelerde incelenmek üzere kasım ayında gönderir. Uygulamada Bütçe Komisyonunun değişiklik önerilerinin tamamı veya büyük çoğunluğu Federal Meclis Genel Kurulunda kabul edilir. Genel Kurulun ikinci ve üçüncü görüşmeleri ile bütçe teklifinin Federal Mecliste kabul edilmesi kasım ayında gerçekleştirilir. Genel Kurulun ikinci görüşmeleri sırasında parti grupları kendi görüşlerini açıklar ve her bir federal kurum bütçesi ayrı ayrı oylanır. Genel Kurulun üçüncü görüşmelerinde ise bütçenin tamamı, tüm değişiklik önerileriyle birlikte oylanır. Böylelikle bütçe Federal Mecliste kabul edilmiş olur. Ardından bütçe teklifi ikinci görüşmeleri yapması için Federal Konseye geri gönderilir.²⁴⁷

Federal Konsey Genel Kurulu, ikinci görüşmeler neticesinde Federal Meclisten gelen bütçe teklifi üzerinde mutabık olur ve aynen kabul ederse, bütçe teklifi Maliye Bakanı, Şansölye ve Cumhurbaşkanı tarafından imzalanarak yasalaşır ve Resmi Gazete’de yayımlanır.

Federal Konsey, Federal Meclisten gelen bütçe teklifini üç haftalık süre ile sınırlı ikinci görüşmeler neticesinde kabul etmezse Uzlaşma Komisyonunun kurulması için çağrıda bulunur. Uzlaşma Komisyonu, Federal Meclis ve Federal Konseyden eşit sayıda üyenin katılımıyla oluşturulur. Uzlaşma Komisyonu bütçe teklifi üzerinde değişiklik önerilerinde bulunursa, Federal Mecliste tekrar oylanır. Federal Meclis bu oylamada bütçe teklifini oy çokluğu ile reddederse, Federal Konsey iki hafta içinde buna itiraz edebilir. Federal Meclis, Federal Konseyin bu itirazını iki hafta içinde yine reddederse bütçe kabul edilmiş sayılır. Bu durumda bütçe teklifi, yine yukarıda açıklanan Federal Konseyin aynen kabul ettiği durumda olduğu gibi, Maliye Bakanı, Şansölye ve Cumhurbaşkanı tarafından imzalanarak yasalaşır ve Resmi Gazete’de yayımlanır. Yürütmenin Parlamento tarafından kabul edilen bütçeyi veto etme yetkisi yoktur.²⁴⁸

Bütçe, kural olarak mali yıl başlamadan önce aralık ayında kabul edilmelidir. Ancak Almanya’da genel seçimlerin yapıldığı bazı yıllarda bütçenin mali yılbaşından önce kabul edilemediği görülmektedir.²⁴⁹ Bütçenin mali yılbaşından önce kabul edilememesi halinde, bütçe yasalaşana kadar Hükümetin hangi harcamaları yapabileceği Anayasanın 111. maddesinde hüküm altına alınmıştır. Bu harcamalar; yasayla kurulan kurumların işlemesi için gerekli harcamalar, harcamaları yasayla yetkilendirilmiş faaliyetlere ilişkin harcamalar, Federasyonun hukuki yükümlülüklerini yerine getirebilmesi için gerekli harcamalar ve bir önceki yılın bütçesinde kabul edilmiş olmak şartıyla inşaat projelerinin, satın alımların ve benzer hizmetlerin devam ettirilebilmesi için gerekli harcamalardır. Yine Anayasanın aynı

²⁴⁶ OECD, Journal on Budgeting: Budget Review Germany, s.67,68.

²⁴⁷ OECD, Journal on Budgeting: Budget Review Germany, s.66,68; Almanya Federal Meclisi, “Adoption of The Federal Budget”.

²⁴⁸ OECD, Journal on Budgeting: Budget Review Germany, s.68,69.

²⁴⁹ OECD, Journal on Budgeting: Budget Review Germany, s.68.

maddesine göre, ilgili gelirler sayılan bu harcamalar için yeterli olmazsa, hükümet en fazla bir önceki yılın bütçesinin 1/4'ü kadar borçlanma yetkisine sahiptir.²⁵⁰

7.6. Bütçenin Denetimi

Almanya'da bütçe hesaplarının denetimi Sayıştay ve Parlamento tarafından yapılmaktadır. Anayasal bir kurum olan Sayıştay, bağımsız ve saygın bir kurum olup geniş yetkilere sahiptir. Sayıştay, özellikle fonlar ve teşebbüsler de dâhil olmak üzere bütçenin tamamı üzerinde denetim yetkisine sahiptir. Dolayısıyla Sayıştay; tüm gelir ve harcamaları, harcama taahhütlerini, varlıkları, borçları, mali sonuçları olan tüm işlemleri ve avansları incelemektedir. Sayıştay temelde uygunluk ve performans denetimi yapmaktadır.²⁵¹ Federal Bütçe Kodunun 90. maddesine göre Sayıştay denetçileri; gelir ve harcamaların doğruluğunu, gerekli evrakların düzenlenip düzenlenmediğini, fonların verimli ve ekonomik kullanılıp kullanılmadığını inceler. Denetim faaliyetlerinin zamanı ve kapsamı Sayıştayın kendi takdirindedir. Sayıştayın hazırladığı en önemli doküman “Yıllık Rapor”dur. Sayıştay’ın Yıllık Raporu her sene Parlamento’ya ve hükümete sunması Anayasanın 114. maddesinde hüküm altına alınmıştır. Yıllık Rapor, denetim faaliyetleri neticesinde elde edilen önemli bulguları ve tavsiyeleri içermektedir. Yıllık Rapor, sadece ilgili yılla sınırlı olmayıp önceki yıllara ilişkin bulgular da içerebilir. Parlamento Yıllık Raporu, Hükümetin ibrası sürecinde dikkate almaktadır. Yıllık Rapor, kasım veya aralık başında hem Parlamento’ya hem de hükümete gönderilir ve kamuya açıklanır. Ayrıca Federal Bütçe Kodunun 99. maddesine göre Sayıştay, özel önemi olan öncelikli konularda Federal Meclis, Federal Konsey ve hükümeti istediği zaman bilgilendirebilir.²⁵²

Bütçenin denetiminin ikinci aşaması Parlamento’ya ilişkindir. Parlamentoda bu görev, Federal Meclis Bütçe Komisyonu bünyesindeki Denetim Alt Komisyonuna verilmiştir. Denetim Alt Komisyonunun üyeleri aynı zamanda Bütçe Komisyonunun da üyeleridir. Sayıştay’ın hazırladığı Yıllık Rapor, Bütçe Komisyonu Başkanlığı üzerinden Denetim Alt Komisyonuna sevk edilir. Yıllık Rapor Denetim Alt Komisyonunda detaylıca incelenir ve görüşülür. Bütçe yasa teklifi görüşmelerinde olduğu gibi, Denetim Alt Komisyonu toplantılarına da ilgili Bakan veya Bakanlığın üst düzey yetkilileri, Maliye Bakanlığından ve Sayıştaydan yetkililer katılır. Sayıştay, Denetim Alt Komisyonuna her bir kalem için tavsiye taslağı sunar. Denetim Alt Komisyonu söz konusu tavsiye taslaklarını kabul eder veya raporuna ekler. Tavsiyeler bazı spesifik konularda ise açıkça reddedilebilir. Uygulamada Denetim Alt Komisyonu kararlarının büyük çoğunluğunu oy birliğiyle almakta ve Sayıştay tavsiyelerinin yaklaşık %90’lık bölümü rapora eklenmektedir. Bütçe Komisyonu ile Sayıştay arasındaki gerek bütçenin hazırlanması, gerekse bütçenin denetlenmesi sırasındaki bu sıkı iş birliği, Alman bütçe sisteminin güçlü yönlerinden biri olarak değerlendirilmektedir.

²⁵⁰ Almanya Federal Meclisi, *Basic Law for the Federal Republic of Germany* (Almanya Anayasası).

²⁵¹ Almanya Federal Sayıştayı, *The Bundesrechnungshof*, s.23, Erişim:19.03.2019, <https://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/information-on-the-bundesrechnungshof/booklet-the-bundesrechnungshof-pdf>

²⁵² OECD, *Journal on Budgeting: Budget Review Germany*, s.47,49.

Denetim Alt Komisyonu çalışmalarını tamamladıktan sonra raporunu Bütçe Komisyonuna sunar. Uygulamada Bütçe Komisyonu, Denetim Alt Komisyonundan gelen tavsiyeleri genellikle kabul etmektedir. Bütçe Komisyonu da kendi raporunu hazırladıktan sonra son görüşme için Genel Kurula sunar. Hem Federal Meclis Genel Kurulu hem Federal Konsey Genel Kurulu görüşmelerini yapar ve birbirlerinden bağımsız olarak hükümetin ibra edilip edilmeyeceğine yönelik karar verirler. Federal Meclis ve Federal Konsey hükümetin ibrasını reddedebilmelerine rağmen uygulamada bu yönde bir karar hiç verilmemiş, hükümet hep ibra edilmiştir.²⁵³

²⁵³ OECD, Journal on Budgeting: Budget Review Germany, s.50, 51.

[illegible]

[illegible]



İLETİŞİM

Adres

TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı,
TBMM Ek Hizmet Binası, Zemin Kat, 06543,
No: 153, Bakanlıklar-Çankaya/ANKARA

İntranet Adresi

<http://tbmm.intranet/armer>

E-posta

iletisim.armer@tbmm.gov.tr

Tel

0 312 420 68 38

Faks

0 312 420 78 00

Bölümler

Ekonomi ve Maliye

420 80 14

em.armer@tbmm.gov.tr

Hukuk

420 80 17

hkm.armer@tbmm.gov.tr

Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi

420 80 99

kysb.armer@tbmm.gov.tr

Sosyal Politika

420 80 05

sp.armer@tbmm.gov.tr

Uluslararası İlişkiler

420 66 65

ui.armer@tbmm.gov.tr



Araştırma Merkezi'nin çalışmalarına
<http://tbmm.intranet/armer>
adresinden ulaşabilirsiniz.

Çalışmalarımızla ilgili geri bildirimi
<http://tbmm.intranet/armer> adresinde
yer alan geri bildirim formunu
doldurarak yapabilirsiniz.